

Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV

– en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter?

Tom Christensen



Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-075-8
ISSN 1503-4844

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter?

**Dokumentasjonsrapport fra NAV-
evalueringen, modul 1, jan. 2011**

TOM CHRISTENSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS, BERGEN

FEBRUAR 2011

Rapport 2 – 2011

Innhold

| | |
|---|----|
| 1. INNLEDNING | 3 |
| 2. EN TEORETISK RAMME FOR STUDIE AV PROSESS OG EFFEKTER..... | 4 |
| 2.1. Et instrumentelt perspektiv..... | 4 |
| 2.2. Et kulturelt perspektiv | 6 |
| 3. EN METODISK NOTE | 7 |
| 4. HOVEDTREKK VED PROSESSENE | 7 |
| 4.1. Pensjonsenhetene | 7 |
| 4.2. Forvaltningsenhetene..... | 11 |
| 4.3. Respondentenes syn på prosessen | 13 |
| 4.3.1. Sentrale aktører og innflytelsesforhold | 13 |
| 4.3.2. Organisasjonstenkning og begrunnelser | 14 |
| 4.3.3. Effektene av opprettelsen av de nye enhetene..... | 16 |
| 4.3.4. Utfordringene i grensesnittet mellom forvaltningsenheter og lokale kontor..... | 18 |
| 4. HAGENGRUPPAS INNSTILLINGER | 19 |
| 5. EN ANALYSE AV REORGANISERINGSPROSESSENE | 20 |
| 5.1. Drivkrefter og innflytelsesmønstre | 20 |
| 5.2. Organisasjonstenkningen | 21 |
| 6. EFFEKTENE AV REORGANISERINGENE – EN INSTRUMENTELL STI?..... | 22 |
| 7. KONKLUSJON | 24 |
| LITTERATUR | 26 |
| Oversikt over respondenter i eliteintervju, 2. runde, 2010..... | 27 |

1. Innledning

En stor reform som NAV-reformen innebærer ofte store og kompliserte strukturelle grep, for ikke å snakke om de kulturelle endringene som medarbeiderne må tilpasse seg. Derfor argumenteres det ofte med at en reform må få "tid til å sette seg". Det kan være noe ulikt hvor lenge denne "fredningsperioden" skal vare, men for NAV virket det som den var forholdsvis kort, før kritikken mot organisasjonen og dens aktiviteter kom med stor styrke. Når slik kritikk kommer kan organisasjonen forsvare seg på ulike måter. Den kan for det første skyldes delvis på fortiden og si at det var så vidt mange problemer i de gamle organisasjonene som ble slått sammen at man har måttet slite med disse i den første perioden med ny organisasjon og at dette forstyrrer omstillingen til ny organisasjon. For det andre kan man hevde at dette er en så vidt stor og komplisert reform at man må forvente en del problemer før det hele går seg til. For det tredje kan man hevde at det ikke går så verst, men at man sliter med å vise det, fordi presset på organisasjonen har vært stort med en samtidig utrulling av alle kontorene, flytting av endel personale, nye oppgaver og systemer, nye samarbeidsmønstre, osv. For det fjerde kan man si at noe går bra, noe sliter man med og at det er behov for justeringer underveis for å håndtere de problemene man har. Det er elementer av alle disse typer argumentasjon i NAV, men det er særlig den siste typen som er utgangspunktet for denne rapporten.

Når man snakker om reform eller reorganisering av en stor reform som NAV-reformen, kan dette prinsipielt ha bakgrunn i flere forhold (Christensen et al. 2009). Det kan være slik at aktørkonstellasjoner er ulike i vedtaksfase og implementeringsfase, slik at implementeringsfasen gir en anledning for noen aktører til å bidra til å endre reformen. Denne betingelsen er potensielt til stede i NAV-reformen, fordi regjeringen ble sterkt presset av Stortinget til å foreslå en sammenslåing av etater, noe som endte opp i et kompromiss og en partiell reform. Implementeringsfasen er jo langt mer intern i den forstand at det er politisk og administrativ ledelse i departementet samt NAVs toppledelse som er sentrale aktører og disse kan ønske reorganiseringer og justeringer, delvis ut fra tidligere holdninger til reformen. For det andre kan enhver stor reform innebære en sekvensiering (Cyert og March 1963), dvs. at man ikke kan ta alle grep på en gang, fordi man har kapasitetsproblemer. NAV-reformen er jo svært stor og komplisert og det kan selvsagt være begrenset hva man kan hankses med, ut over implementering av hovedstrukturen mht. sammenslåing, utrulling av kontorene og partnerskapet lokalt, og ikke minst flytting av personale. For det tredje vil enhver reform som implementeres over en viss tid kunne oppleve endrete handlingsbetingelser, enten fordi omgivelsene endrer seg eller fordi man internt støter på problemer og får nye erkjennelser underveis i implementeringen, ut fra erfaringer med reformen.

I denne rapporten vil vi forsøke å besvare følgende sett av hovedspørsmål:

1. Hva kjennetegnet prosessene som ledet frem til opprettelsen av pensjonsethetene og forvaltningsenhetene i NAV i 2008? Hvem var de sentrale aktørene som drev prosessene fremover og i hvilken grad var det uenighet mellom disse? Hva kjennetegnet den organisasjonstenkingen som lå bak opprettelsen av disse enhetene? Hva syntes å være hovedargumentene som lå til grunn?

2. Hva kjennetegner de foreløpige effektene av disse organisasjonsendringene? I hvilken grad og hvordan har de evnet å virkeliggjøre de mer reorganiseringsnære mål som økt kvalitet i saksbehandlingen, økt effektivisering, eller frigjøring av ressurser og mindre ytelsesfokus i de lokale NAV-kontorene?
3. Hva ses som de største utfordringene i grensesnittet mellom de fylkesvise forvaltningsenhetene og de lokale NAV-kontorene?
4. Hvordan kan man forklare prosessforløp, foreløpige effekter og utfordringer i grensesnittet ut fra to organisasjonsteoretiske perspektiv – et strukturelt og et kulturelt?

2. En teoretisk ramme for studie av prosess og effekter

2.1. Et instrumentelt perspektiv

Ut fra et instrumentelt perspektiv vil man fokusere på to typer strukturer, nemlig beslutningsstrukturen, strukturen av deltakere, og aksess-strukturen – strukturen av problemer og løsninger (March og Olsen 1976). Ideelt sett vil man forvente at det er den formelle strukturen som styrer både deltakelse, problemer og løsninger i reformer og reorganiseringsprosesser (Egeberg 2003). Eller sagt på en annen måte, man forventer at det er toppledere i berørte organisasjoner som dominerer og styrer beslutningsprosessene og at de scorer høyt på rasjonell kalkulasjon, dvs. klar organisasjonstenkning (Christensen et al. 2009, Dahl og Lindblom 1953).

Begge de to hovedkomponentene i det instrumentelle perspektivet kan elaboreres. Når det gjelder den politiske kontrollen eller kontrollen med deltakerne i reform- og reorganiseringsprosessene, så kan den skje på ulike måter. En er gjennom sterk hierarkisk styring ved at toppledelsen selv er sentrale deltakere eller at de kontrollerer tett de som skal delta. En annen at man ut fra heterogenitet innen og mellom offentlige organisasjoner antar at reform- og reorganiseringsprosesser er preget av forhandlinger. I slike kan ulike ledere og deler av organisasjonen være uenige og arbeide seg frem til et kompromiss (March og Olsen 1983), noen sterke aktører kan dominere eller man blir enige om å være uenige og skyver en del problemer ut i tid eller lager vedtak som innebærer at ulike aktører får ulike hensyn ivaretatt over tid. Ut fra dette vil vi spørre om det er departementet eller NAVs toppledelse som styrer de to reorganiseringsprosessene rundt opprettelsen av pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene, eller om de inngår i tett samhandling, forhandlinger og gjensidige tilpasninger som fremmer kompromiss. Dessuten om det finnes interne spenninger i NAV rundt dette.

Høy score på rasjonell kalkulasjon eller klar organisasjonstenkning i prosessene vil være knyttet til om aktørene har klare mål og klare problemoppfatninger, basert på en grundig analyse, og om det er en reell og grundig vurdering av ulike alternativer for handling før man fatter en avgjørelse. Vi vil derfor fokusere på hvilke begrunnelser, i

form av mål og problemoppfatninger, som sentrale aktører i reorganisasjonsprosessen uttrykker som bakgrunn for løsninger, og om disse fortoner seg logiske og rasjonelle.

Hvis man sammenholder politisk styring og rasjonell kalkulasjon, så vil idealet være sterk styring og klar tenkning, ofte i form av at ledere styrer prosessene gjennom egen sentral deltakelse og sterk bevissthet eller klare intensjoner og analyser rundt reorganiseringsprosessene (Christensen et al. 2009). Men vi må også være åpne for at andre kombinasjoner er mulige. En er at lederne styrer stramt og at organisasjonstenkningen er mer uklar eller konfliktfylt, noe som relativt ofte er tilfelle i offentlige reformprosesser. En tredje mulighet er at lederne har problemer med å kontrollere prosessene, men at de tenker klart rundt hva de skal gjøre og hvorfor, noe som kan føre til delvis eller manglende implementering. En fjerde mulighet er at både kontroll og tenkning er svak, noe som ofte forbindes med prosesser som har mer preg av garbage can – tilfældigheter og symboler (March og Olsen 1976).

Når vi skal analysere effektene av de to reorganiseringene, må vi se nærmere på hva det strukturelle innholdet i endringene er og hva mulige effekter kan være ut fra det, selvsagt i tillegg til hvordan sentrale aktører og andre vurderer og evaluerer effektene. Hvis man tar utgangspunkt i Gulicks (1937) organisasjonsstrukturelle redskaper, er det særlig begrepene horisontal og vertikal spesialisering som er aktuelle, og innenfor horisontal spesialisering fire ulike måter å spesialisere på, nemlig ut fra formål, prosess, klientell og geografi. Da man etablerte NAV-kontorene kan man si at de representerer en dobbelt horisontal despesialisering, nemlig først en sammenslåing av arbeid og trygd, og så et partnerskap mellom den nye etaten og kommunenes sosialtjenester. Det er mer uklart hvordan man kan karakterisere den nye strukturen som ble vedtatt i 2005–2006 mht. vertikal spesialisering, fordi den på den ene side representerer en styrking av lokalnivået gjennom partnerskap i lokale NAV-kontor, samtidig som NAV-etaten sentralt er sterk. Dette preget, som vi kan kalle hybrid, avspeiler seg også i andre trekk. Det er et statlig og kommunalt hierarki som skal føres sammen og samarbeide i de lokale NAV-kontorene, noe som er ganske uvanlig som organisatorisk konstruksjon. Dessuten kan man si at de lokale kontorene har trekk av både klientorganisering – fokus på bestemte klientgrupper – og prosessorganisering, samling av ekspertise som er nærskyldt, men selvsagt også en grunnleggende geografisk organisering.

Reorganisering i form av etablering av pensjonsenheter innebærer en form for vertikal despesialisering eller integrering ved at pensjonsoppgaver i hovedsak flyttes opp på et regionalt nivå, mens samtidig også overgang fra et horisontalt spesialiseringsprinsipp basert på geografi til et basert på prosess, i og med at de regionale enhetene legges i spesialenhetslinjen, men det er selvsagt også klare formålstrekk her. De nye forvaltningsenhetene innebærer også en form for vertikal despesialisering eller integrasjon, om enn i noe mindre grad enn for pensjonsenhetene, ved flytting av oppgaver opp til fylkesplanet, men altså ikke klare endringer i horisontalplanet, siden de skal ligge i fylkeslinjen, riktig nok som egne enheter, altså en viss form for horisontal spesialisering. Opprinnelig lå de i spesialenhetslinjen eller noen beskriver det som en plassering i begge linjene.

2.2. Et kulturelt perspektiv

Et kulturelt eller kulturelt–institusjonelt perspektiv vil fokusere på om beslutningsprosesser, som de reorganiseringsprosessene vi analyserer, har naturlige systemtrekk (Scott og Davis 2006). Offentlige organisasjoner er ikke bare formelle organisasjoner, men også institusjoner med bestemte kulturelle særtrekk og unikhet som utvikler seg gradvis over lang tid, gjennom en tilpasning til indre og ytre press (Selznick 1957). Lederskap i institusjoner vil i mindre grad styre og designe, men i sterkere grad være bærere av tradisjoner og legge forholdene til rette for en ivaretagelse av disse fremover, men også bidra til å endre normene gradvis. I NAV-reformen er det jo klare kulturtrekk i og med at man har å gjøre med tre typer organisasjoner med ulike historiske tradisjoner og kulturelle særtrekk, men to av disse slås sammen og den nye organisasjonen eller institusjonen skal samarbeide tett med en tredje, noe som gir en form for dobbelt kulturell utfordring.

Et sentralt begrep i et kulturelt–institusjonelt perspektiv er sti-avhengighet, et sentralt begrep innen historisk institusjonalisme (Krasner 1988, March 1994, Selznick 1957, Thelen og Steinmo 1992). Det eksisterer bestemte kontekster eller betingelser som preger de formative år for en organisasjon, dvs. det vil være bestemte uformelle, kulturelle normer som dominerer, og disse vil prege utviklingsforløpet videre. En annen måte å si dette på er at "roots" vil bestemme "routes", dvs. utviklingen preges av en form for "kulturell lukking", hvor man i en institusjon blir god på "å være noe" eller representere bestemte normer og verdier mht. målgrupper, aktiviteter og kompetanse. Relevansen for denne tenkningen for NAV-empirien er tydelig, som antydnet over. Tidligere ledere og ansatte fra trygd og Aetat vil bære med seg kulturelle tradisjoner inn i den nye organisasjonen og gjøre dem relevante der, det samme kan man forvente om ansatte i sosialetaten og deres inkludering i lokalkontorene. Samtidig kan man forvente at dette skaper spenninger og at det er et press fra ledelsen også for å skape en ny sti og en ny kulturell identitet i NAV.

Ut fra dette perspektivet vil man forvente at det er uformelle og ikke formelle normer og verdier som styrer prosessene. Sti-avhengighet mht. deltakelse og organisasjonsløsninger kan være tydelig, dvs. man henviser til løsninger i tidligere tider eller i de tidligere separate institusjonene for å begrunne endringer. Eller man kan argumentere med determinisme mht. bestemte løsninger, dvs. det er tvingende nødvendig eller klart naturlig å vedta bestemte organisasjonsløsninger.

Når det gjelder effekter, så vil kulturelle forhold potensielt både kunne styrke og svekke intensjoner og design som ligger i instrumentelle prosesser. Profesjonelle grupper kan både støtte opp om eller motsette seg instrumentelle effekter av organisasjonsendringer, noe vi vil fokusere på i analysen av effektene.

Hvis man ser på dynamikken mellom det instrumentelle og kulturelle perspektivet, kan en påpeking være at uformelle, kulturelle normer og verdier brukes i et bevisst forsøk på å fremme bestemte interesser, dvs. man er ikke bare passive bærere av en kultur, men vil aktivt fremme denne for å øke sin egen etats eller gruppes interesser, som "sti-ledere". Finner man det igjen i denne reorganiseringsprosessen?

3. En metodisk note

Studien bygger på to typer materiale. For det første offentlige dokumenter, dels offentlige rapporter og dels interne dokumenter tilknyttet prosessene. Disse vil utgjøre en kjerne i beskrivelsen og analysen av prosessene rundt etableringen av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene. For det andre bygger studien på et materiale med eliteintervjuer. Respondentene er toppledere i Arbeidsdepartementet og i NAV-direktoratet, men også noen utvalgte mellomledere i direktoratet. Dette materialet brukes dels til å fylle ut inntrykket av prosessforløpene, dels på effektene av prosessene på de reorganiseringsnære målene, dels på utfordringene i grensesnittet mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene.

Intervjumaterialet er relativt tett på prosessene, fordi det er de antatt sentrale aktørene som intervjues. Når det gjelder oppfatninger om effekter og utfordringer i grensesnittet sitter disse respondentene relativt fjernere fra virkeligheten enn ansatte og ledere på regionalt og lokalt plan, og disse siste aktørene dekkes i andre rapporter og analyser. Men også på dette området er det av selvstendig interesse å høre synspunktene til de sentrale lederne, fordi de sitter med mye informasjon nedenfra i organisasjonen og har et overordnet utkikkspunkt, noe som også er fruktbart å få med.

Intervjumaterialet er primært ment som informantmateriale og bakgrunnsinformasjon. Intervjuskjemaet er med et fast sett av spørsmål av relativt åpen karakter. Vektleggingen mellom og innen grupper av spørsmål varierte litt, slik at dekningsgraden og dybden i svarene på hvert spørsmål vil variere noe. Det er derfor ikke mulig på mange spørsmål å gi særlig eksakte tall for hvor mange av respondentene som mener hva. Derfor vil en del av tendensene mer bli antydning ut fra utsagn som "alle mener", "flesteparten mener" eller "her er synet på dette delt noenlunde likt", "noen få mener", osv.

4. Hovedtrekk ved prosessene

4.1. Pensjonsenhetene

Prosessen med å etablere pensjonsenhetene var knyttet til arbeidet under NAV Interim i 2005–2006. I et supplerende tildelingsbrev for NAV Interim fra oktober 2005 la Arbeids- og sosialdepartementet (2005) en ramme for arbeidet. Her ble det henvist generelt til flere hensyn og tidligere dokumenter i saken. I et brev fra NAV Interim (2005) til departementet av desember 2005 skisserte man noen prinsipper for overordnet ansvarsfordeling og styringslinjer i den nye velferdsetaten. Her ble det understreket at brukerretnede oppgaver som krever spesialisert kompetanse og ikke naturlig kunne løses i NAV-kontorene kunne organiseres i spesialenheter. Det ble også understreket, under overskriften "produksjonsenheter" at det måtte frigjøres ressurser til brukerretning på de lokale NAV-kontorene. Oppgaver som ikke krevet brukernærhet måtte ivaretas utenfor NAV-kontorene i egne resultatenheter som kunne fremme sterkere kompetanse, rettsikkerhet og likebehandling, stordriftsfordeler, osv. I et svar på dette brevet var

departementet opptatt av at et slikt grensesnitt som ble skissert, med spesialiserte produksjonsenheter, ikke måtte svekke målene bak reformen.

Det ble laget et pensjonsprosjekt under NAV interim som skulle se på arbeidsorganiseringen under pensjonsområdet. I den første rapporten fra dette prosjektet fra juni 2006 slås det innledningsvis fast at gjennomføringen av en pensjonsreform i Norge vil være et av de største gjennomførings- og endringsprosjektene i offentlig sektor fremover, og at Pensjonsprosjektet skulle legge til rette for Pensjonsreformen (NAV Interim/Pensjonsprosjektet 2006). Dette innebar at det skulle etableres nye arbeidsprosesser og systemløsninger som både skulle håndtere eksisterende og nye pensjonsregler, samt utvikle nye løsninger for organisering av arbeidet på henholdsvis NAV-kontorer, spesialenheter og kundesenter. Samspillet med og føringer fra de andre delene av NAV-reformen og dens organisasjonsløsninger ble også fremhevet.

I rapporten fra Pensjonsprosjektet la man et relativt stort og komplisert sett av kriterier til grunn for vurdering av organisasjonsmodeller, relatert til effektivitet, kompleksitet, kvalitet, likhet og kompetanse, og vektet mange av disse hensynene i favør av spesialenheter som organisasjonsform. Man foreslo at følgende enheter skulle ivareta oppgaver på pensjonsområdet:

- a) NAV-kontor, som skulle være den fysiske førstelinjen, med ansvar for avklaring av brukernes behov og oppfølging av brukerne. Hvis ikke brukernes behov ble ivaretatt ved ansikt-til-ansikt eller skulder-ved-skulder veiledning skulle de henvises til spisskompetanse ellers på kontoret eller særlig i baklandet eller 2.linje, dvs. spesialenheter.
- b) Kundesenter, som skulle arbeide med veiledning og assistanse på telefon, men også kunne henvise videre til ansatte med mer spisskompetanse.
- c) Spesialenhet(er) for pensjon skulle utføre ulike oppgaver på vegne av NAV-kontorene, slik at man kunne levere et komplett tjenestetilbud til brukerne. Enheten(ene) skulle arbeide med vilkårsprøving av kravet/søknaden i forhold til lov og utfyllende regelverk, fatte vedtak om ytelsen brukere er kvalifisert til, beregne den aktuelle ytelsen og iverksette utbetalingen av den. Man anbefalte å lage 1–3 pensjonsenheter ut fra kriterier om økt kvalitet, likebehandling og effektivitet/rasjonalitet. Enhetene ble ikke anbefalt å være horisontalt integrert med andre enheter.
- d) Klage- og ankeenheter. Det var 6 regionale enheter for klage i RTV, men rapporten anbefalte ikke egne enheter for klage på pensjon pga. lavt volum og foreslo at klagen skulle ligge sammen med andre klager innenfor en spesialenhet for klager.
- e) Innkreving og kontroll, som ble anbefalt å bli integrert med den generelle løsningen for NAV.

Hvis vi ser nærmere på argumentasjonen rundt forslaget om opprettelse av spesialenhet(er) for pensjon, ble følgende argumenter presentert for en slik løsning mht. å behandle saker: fagmiljøet ville bli bygget opp og styrket i spesialenheten, både rettet mot saksområder med store og små volumer. Kvaliteten i saksbehandlingen ville bli tilnærmet lik, blant annet pga. samme tolkning av lovverket. Løsningen ville rydde pulten hos NAV lokalt og brukerne ville oppleve at lokale medarbeidere hadde noe kjennskap til saken. Utfordringen ved løsningen ble sagt å være at lokale medarbeidere

ikke hadde detaljkunnskap om saken, men måtte slå opp i systemene for å se på saken. Videre at spesialenheten(ene) kunne få et internt fokus rettet mot sak og regler og ikke mot brukeren. Dessuten kunne det bli utfordrende å beholde kompetanse på saksbehandlingen lokalt, slik at god kommunikasjon med spesialenheten(e) ble viktig.

Det ble også argumentert med at skillet mellom brukerrettet veiledning i lokalt NAV-kontor og saksbehandling av ytelser i spesialenheter hadde til hensikt å målrette, spesialisere og effektivisere arbeidet. Veiledningen skulle ha fokus på arbeid og aktivitet, mens inntektssikringen skulle komme raskest mulig på plass slik at bruker kunne fokusere på hva vedkommende måtte gjøre for å komme tilbake i arbeid. Delingen ble knyttet til et svært bredt tjenestespekter, særlig mht. ytelsesområdet der regelverkene er omfattende og innfløkte, noe som også ville forenkle kompetanseutviklingen. Muligheten for automatisering av store deler av ytelsesbehandlingen ble også nevnt, noe som stiller krav til systemstøtte. Det ble nevnt at ikke bare vil automatiseringen gi effektivisering i seg selv, men også gi det mindre volumet av manuelt behandlede saker mer effektivitet.

Ut fra en vurdering av ressursbehov, erfaringer med tilsvarende enheter, også i de gamle etatene, og et sett av mer generelle kriterier, ble det i rapporten anbefalt tre alternativer for organiseringen av spesialenhetene:

- 1) En spesialenhet med 250–300 årsverk.
- 2) 2–3 spesialenheter med 90–160 årsverk hver.
- 3) 5–6 spesialenheter med 35–60 årsverk hver.

Det ble anbefalt 1–3 spesialenheter innenfor resultatområde pensjon, altså enten alternativ 1 eller 2.

Fase 2 av Pensjonsprogrammet innebar en relativ teknisk gjennomgang som skulle etablere ny systemløsning, nye arbeidsprosesser og ny organisering på det daværende regelverket, og dette nedfelte seg i et overordnet styringsdokument i september 2006, et dokument som ikke gikk nærmere inn på forslaget om spesialenheter for pensjon. Ut fra KS-ordningen, en kvalitetssikringsordning for store offentlige prosjekter, administrert av Finansdepartementet, kvalitetssikret så Metier, gjennom et dokument i desember 2006, styringsunderlaget og kostnadsoverslaget for Pensjonsprogrammet fase 2.

I slutten av januar 2007 la så NAV frem en plan for organiseringen av spesialenhetene, pensjonsenhetene inkludert (NAV 2007). Innledningsvis ble det argumentert med at man måtte øke innsatsen for oppfølging og individuell tilpasning av tjenester og tilbud, og at en viktig endring for å sikre dette var å gjennomføre endringer i aksens spesialisering og automatisering. Det ble videre sagt at:

... Spesialisering ved NAV-kontor og spesialenheter innebærer samling av likeartede oppgaver for å øke kvalitet og effektivitet i tjenesteutøvelsen. Arbeids- og velferdsetatens strategi for spesialisering innebærer overføring av visse typer statlige oppgaver fra henholdsvis NAV-kontor til spesialenheter. Ved å overføre oppgaver til spesialenheter, skal arbeids- og velferdsetaten oppnå bedre brukertilfredshet, kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen, samtidig som det blir et tydeligere fokus og mer målretting på de oppgaver som krever brukerkontakt.

... Automatisering innebærer at dagens ressursbruk kan effektiviseres ved å innføre flere selvbetjeningsløsninger eller systemstøtte som automatiserer utførelsen av aktiviteter eller prosesser. Arbeids- og velferdsetatens sin strategi på dette området, innebærer at tjenester skal gjøres tilgjengelige for brukere i flere kanaler... (s.4).

Det ble videre gjort en generell henvisning til rammene for omorganisering, nemlig St.prp.nr.46 (2004–2005) og Ot.prop.nr.47 (2005–2006), som man tolket slik at det allerede der lå kimen til en ytterligere spesialisering på de regionale plan. Disse dokumentene ble sagt å understreke at:

... hensyn til en effektiv ressursutnyttelse og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen tilsier at en rekke funksjoner innen statsetaten, som ikke krever brukernærhet, ivaretas gjennom spesialisering og oppgavedeling, eller håndteres av landsdekkende enheter. Effektiviseringsgevinsten man oppnår kommer brukere til gode på flere måter – bedre kvalitet og raskere håndtering, og ikke minst å frigjøre ressurser til det viktige arbeidet med brukeroppfølging i førstelinjen... (side 8).

Hvorvidt denne føringen om spesialenheter var så klar, eller om den var en etterrasjonalisering, kan diskuteres. I intervjuene var det noen få som påpekte at fagkomiteen hadde vært mer nølende mht. dette aspektet, fordi man fryktet en svekkelse av førstelinjen, som var deres hovedfokus, og det hadde vært kontakt mellom Regjeringen og fraksjonene om dette.

Planen henviste så til at Pensjonsprogrammet arbeidet ut fra den forutsetning at produksjon av pensjoner skulle legges til et fåtall spesialenheter (2–6), inkludert utenlandssaker, og at enhetene skulle være operative 1.des. 2008. Det ble understreket at programmet skulle utvikle og lansere nye IKT-løsninger på pensjonsområdet, utarbeide og innføre ny arbeidsorganisering og nye arbeidsmåter på pensjonsområdet i NAV, utvikle og gjennomføre opplæring av NAV-tilsatte i de nye IKT-løsningene, arbeidsprosesser og nytt regelverk, utvikle regelverk, rundskriv og blanketter, mv. og informere offentligheten om nytt regelverk når det forelå.

Planen gikk så inn på hvor mange spesialenheter for pensjon det skulle være og dimensjoneringen av disse. Totalt antall årsverk på pensjonsområdet til saksbehandling ble anslått til å være ca. 300. I vurderingene av antall og dimensjonering la planen vekt på generelle kriterier for effektivitet, kvalitet og kompetanse, erfaringer fra andre lignende enheter i inn- og utland, samt tok utgangspunkt i de tre alternativene i Pensjonsprosjektet. Det ble vurdert slik at alternativ 2 (2–3 spesialenheter) ga mest effektiviseringsgevinst, mens alternativ 3 (5–6 enheter) ville være noe mindre effektiviseringsorientert, men mer omstillingsvennlig. Det ble dette siste alternativet som ble anbefalt (inkludert en spesialenhet for utenlandssaker), samt at man la vekt på å lokalisere enhetene til større byer med stort omland, slik at man både sikret kontinuitet (rekruttering fra lokale NAV-kontor) og en bred rekrutteringsbasis koplet til de høyere utdanningsinstitusjonene der.

I oversendelsesbrevet fra NAV til departementet i februar 2007 la man frem planen, som hadde vært forelagt KS og hovedsammenslutningene. I brevet ble det sagt at hovedsammenslutningene mente at spesialenheter for pensjon ikke var nok utredet. De var bekymret for opprettholdelsen av den lokale veiledningskompetansen og problemer med rekruttering, herunder eventuell tidligpensjonering. I brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet fra mars 2007 besluttet departementet, i tråd med NAVs

anbefalinger, at det skulle være 5 spesialenheter for pensjon, etablert hovedsakelig i byer utenfor landsdelshovedstedene og disse ble besluttet lagt til Harstad, Steinkjer, Ålesund, Porsgrunn og Groruddalen. NAV Pensjon har ansvar for saksbehandling, beregning og utbetaling av AFP, alders-, gjenlevende-, krigs- og utenlandspensjon. I tillegg kommer beregning og utbetaling av uførepensjon.

Det er verdt å merke seg at grensesnittet mellom pensjonsenhetene og NAV-kontorene har blitt noe annerledes enn skissert underveis i ulike planer, med mindre tangering og interaksjon mellom de to enhetene enn tidligere tenkt, særlig på alderpensjonsområdet. Dette innebærer at mange henvendelser går direkte til pensjonsenhetene. Man så også for seg en sterkere utbygging av kundesentre for pensjon enn det som har blitt en realitet.

4.2. Forvaltningsenhetene

Fremveksten av forvaltningsenhetene kan knyttes til de såkalte Deltaprojektene. Formålet med Deltaprojektene var å frigjøre kapasitet i NAV lokalt for å bruke ressursene til mer og bedre oppfølging av brukere (NAV 2010). De skulle også bidra til å heve kvaliteten, effektivisere og modernisere velferdsforvaltningen. Delta 1-prosjektet omfattet 63 % av årsverksinnsatsen i NAVs tjenesteproduksjon og varte fra juni 2006 og ut året, mens Delta 2-prosjektet dekket 32 % av NAVs tjenester og ytelser og foregikk i perioden fra januar til mai 2007. Prosjektene kartla totalt 6172 årsverk i 5 hovedprosesser og 28 ytelser/tjenester, og foretok intervjuer og undersøkelser i et utvalg av enheter på ulike nivå og av ulik type. Dels beskrev prosjektet eksisterende prosesser, dels fremtidige, samtidig som det var en ressurskartlegging og klargjøring av oppgavefordeling. Ressurskartleggingen viste at det var følgende ressursfordeling på de fem hovedprosessene: Hovedprosess 1 – motta bestilling/krav og beslutte behandling (16 %), Hovedprosess 2 – informere (24 %), Hovedprosess 3 – behandle sak (30 %), Hovedprosess 4 – utbetale (3 %) og Hovedprosess 5 – bistå og følge opp for arbeid og aktivitet (26 %). Deltaprojektene anbefalte at hovedprosessene 1, 2 og 5 i hovedsak skulle legges til NAV lokal og kundesenter, hovedprosess 3 til spesialenheter (forvaltning og hjelpemiddelsentral) og spesialprosess 4 til driftsenhet utbetaling.

Deltaprojektene la frem tre alternativer for dimensjonering av forvaltnings- og driftenhetene, nemlig 250–300 årsverk hver, 90–160 årsverk hver og 35–60 årsverk hver. Man falt ned på en anbefaling på ca. 100 årsverk pr. enhet. Kriteriene man la til grunn for denne vurderingen var knyttet til kompetanse, likheter og/eller avhengigheter i tjenesteområder, effektivisering/stordriftsfordeler, investering-/omstillingskostnader, og styring og ledelse.

I sin plan for organiseringen av NAV kontor og spesialenheter av januar 2007 (NAV 2007) understreket man at forslaget fra Deltaprojektene var at oppgaver knyttet til saksbehandlingen for livsoppholdsytelser og stønader skulle overføres fra NAV kontor til spesialenheter. Det ble sagt at kjerneoppgavene ved forvaltningsenhetene ville være å behandle sak, informere og utbetale. Dette ble skissert til å være ca. 1100 årsverk (statlige som skulle trekkes ut av kommunene), noe som skulle komme i tillegg til ca. 330 årsverk i eksisterende forvaltningsenheter og 120 årsverk med saksbehandling ved

fylkeskontorene. Dette kunne enten organiseres i 15 enheter med 100 ansatte i hver, 30 enheter med 50 i hver eller 50 enheter med 30 i hver.

Planen skisserte tre hovedalternativer for organiseringen av spesialenhetene, nemlig:

Alternativ A – spesialisert alternativ. Dette ble sagt å legge til grunn en optimal størrelse og med det mente man maksimere stordriftsfordeler samt sikre god kvalitet gjennom sterk spesialisering i robuste miljøer. Dette innebar få og store enheter (80–120 ansatte), skissert til ca. 15. Alternativet ble sagt å gi gode forutsetninger for å hanskes med svingninger i saksmengde, arbeidsbelastning og kapasitet, og bygget på behovet for å frigjøre ressurser til oppfølging av brukerne og ble sagt å ville ha det høyeste potensialet for gevinster av de tre modellene.

Alternativ B – moderat alternativ. Bygget på at summen av statlige NAV arbeidsplasser i det enkelte fylke skulle holdes på samme nivå. Det skulle etableres forvaltningsenheter i hvert fylke, noe som ville gi flere enheter av mindre størrelse enn alternativ A, 30 i tallet (flere i de store byene) med gjennomgående 50 årsverk hver. Styrken i alternativet ble sagt å være mulighet for trinnsvis spesialisering, oppbemanning av eksisterende enheter, personal- og distriktshensyn.

Alternativ C – Desentralisert alternativ. Ble sagt å inneholde mye av de samme elementene og begrunnelsene som for alternativ B, men det skulle være flere enheter, ca. 50 med rundt 30 årsverk i hver. Argumenter for var distriktshensyn mht. lokalisering, reduserte personalkonsekvenser og redusert risiko i gjennomføringsfasen, men det hadde lavt potensiale for effektivitetsgevinster.

Planen falt ned på en anbefaling av alternativ B og en etablering av nye og utvidelse av eksisterende forvaltningsenheter i første kvartal 2008. Alternativet ble sagt å gi grunnlag for stabile tjenester til brukerne, kvalitetsforbedringer i forvaltningsarbeidet og frigjøring av ressurser i et omfang som ville bidra til økt måloppnåelse i oppfølgingsarbeidet. Et annet hovedhensyn var medarbeiderhensyn, nemlig at en omstilling ville innebære en stor grad av interne overføringer og man ville unngå å gjennomføre omfattende kompetansehevninger. Omstillingskostnadene ville bli relativt lave og kvaliteten i forvaltningen ville bli lite berørt ved at medarbeidere ville kunne jobbe videre med kjente oppgaver i forvaltningsenhetene.

I sin kommentar til planen var berørte instanser stort sett positive og aksepterende. KS mente at etableringen av spesialenhetene burde gjøres til gjenstand for en lokal prosess, dvs. i dialog med kommunene. Hovedsammenslutningene var enige i intensjonen bak spesialenhetene, men foreslo en noe mer desentralisert løsning gjennom en kombinasjon av alternativ B og C.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet støttet i et brev av mars 2007 opprettelsen av spesialenheter for forvaltning som skulle fatte vedtak om regelstyrte ytelser. De skulle etableres fylkesvis, men mer desentraliserte alternativer skulle vurderes i fylker med spredt bosettingsmønster. NAV ble bedt å foreta konkrete lokaliseringsbeslutninger, men etter konsultasjon med departementet.

Ytelsene relatert til grensesnittet mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter kan deles inn i to hovedgrupper (Hagengruppa 1:2010): a) Ytelser med aktivitetskrav (f.eks. dagpenger, ytelser til enslig mor/far, sykepenger, attføringsytelser, rehabiliteringspenger og uføreytelser) og b) ytelser uten aktivitetskrav (f.eks. barnebidrag, foreldrepenger, kontantstøtte, grunn- og hjelpestønad). Skillet som er skissert mellom fem hovedarbeidsprosesser – motta bestilling og informere (HP1 og 2 – NAV-kontor og

kundesenter), behandle sak og utbetale (HP3 og HP4 – forvaltningsenheter og spesialenheter) og bistå og følge opp brukere (HP5 – NAV-kontor), gjelder i hovedsak ytelser uten aktivitetskrav, men også ytelser med aktivitetskrav, med visse unntak. For den siste gruppa av ytelser har NAV-kontoret vedtaksmyndighet for et utvalg av visse typer sykepengesaker, for vurdering av arbeidsevne under arbeidsavklaringspenger, for arbeidsmarkedstiltak og for individstønad.

4.3. Respondentenes syn på prosessen

4.3.1. Sentrale aktører og innflytelsesforhold

Hovedinntrykket fra eliteintervjuene er at respondentene er skjønt enige om at initiativet til opprettelsene av pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene primært kom fra NAV og dens toppledelse. Inntrykket er også at det var stor enighet mellom departementets ledelse og NAVs ledelse om nødvendigheten av de to organisatoriske grepene. Videre at det var tett dialog og kontakt mellom de to sett av aktører underveis. Politisk ledelse ga visse føringer og NAV-ledelsen fremla planer og bidro også til å påvirke de føringene som kom fra departementet. Politisk ledelse synes generelt sett å ha vært relativt mest opptatt av lokaliseringen av de nye enhetene på regionalt og fylkesnivå, og dette hadde også implikasjoner for valg av størrelsen på enhetene. De to prosessene blir ansett for å ha hatt klare likhetstrekk mht. aktør- og innflytelsesmønster, men også klare ulikheter. Ulikhetene gikk primært på at pensjonsenhetene var basert i et program og at de var knyttet til en KS2-gjennomgang. Dessuten var de koplet opp til nytt regelverk og nytt IKT-system.

Når det mer spesifikt gjelder pensjonsenhetene ses disse som resultat av et arbeid som startet med NAV Interim og som fortsatte med pensjonsprogrammet og KS2-gjennomgangen, og som materialiserte seg når nytt regelverk og IKT-system var på plass. Prosessen blir sett på som godt forankret og planlagt, med tett involvering av politisk og administrativ ledelse i departementet, men også med Stortinget godt informert, noe som var naturlig med så store ressurser involvert. Oppfatningene blant nær sagt alle respondentene var at det var fravær av konflikter mellom ledelsen i departementet og NAV, og at begge sett av aktører så dette som en naturlig og hensiktsmessig utvikling og organisering. Fravær av konflikt ga NAVs ledelse store frihetsgrader og innflytelse til å drive prosessen, og departementet var ikke mye inne i detaljene. Et eksempel på en politisk føring var at nok NAV ideelt sett kunne tenkt seg tre pensjonsenheter, ut fra en effektivitetstankegang, mens de politiske signalene tilsa fem, som det ble. Et annet eksempel på dialog rundt føringer var lokalisering av pensjonsenhetene, hvor NAVs ledelse spilte inn noen kriterier knyttet til nødvendigheten av lokalisering der det var en stor by i et fylke og/eller en høyskole, for å sikre tilstrekkelig kompetent rekruttering, men departementet fattet de endelige beslutningene om faktisk lokalisering. Det var også noe diskusjon om noen oppgaver skulle ligge lokalt eller regionalt. Det er en viss uenighet blant respondentene om hvilke holdninger lokalkontorene hadde til denne omorganiseringen. Enkelte hevder at kontorene ønsket denne, for å gjøre hverdagen lettere, mens andre mener

lokalkontorene fryktet litt en slik utvikling, eller i hvert fall var tilbakeholdne, som noen oppfattet pilotkommunene.

Når det gjaldt forvaltningsenhetene ble det organisert en grundig prosess fra NAV med Deltaprojektene. Det var klart sett fra departementet at disse var NAV-ledelsens ansvar mht. intern organisering, men at tett kontakt og god informasjon var naturlig. Departementet sendte også underveis i prosessen brev som la føringer på beslutningene. At denne omorganiseringen måtte komme, så mange i NAV ledelse som naturlig ut fra St.prop.nr.46, men noen påpekte også at denne kunne fortolkes noe ulikt. Prosessen blir ansett som relativt konfliktfri, men Stortinget var litt på banen, hovedsakelig tilskyndet av noen interesseorganisasjoner. KS var også informert og virket ikke å ha store motforestillinger, selv om de var opptatt av nok bemanning og kompetanse lokalt til å møte brukerne.

Innad i NAV var det, slik nesten alle respondentene ser det, aldri noen åpen konflikt om man skulle gå inn for forvaltningsenheter som sådan, men mer nyanser i synet på ulike organisasjonsprinsipper. Et skille syntes å gå mellom de som gikk inn for optimale arbeidsprosesser, effektivisering og standardisering på den ene siden, og de som gikk inn for det lokale, fleksible og medarbeiderstyrte, som en respondent uttrykte det. Kontroversen om forvaltningsenhetene skulle ligge i spesialenhetslinjen eller i fylkeslinjen blir av noen sett på som et prinsipielt spørsmål, mens av andre som pragmatisk knyttet til gjennomføringsevne i en geografisk orientert organisasjon. Eliteintervjuene viser at det var markert konflikt innad i NAVs ledelse om hvilken intern løsning man skulle velge, og her sto aktører som ønsket tilknytning til fylkeslinjen mot spesialenhetslinjens støttespillere. Beslutningen fra NAV-direktøren om at forvaltningsenhetene skulle ligge i fylkeslinjen, ikke spesialenhetslinjen, hvor de hovedsakelig ble lagt opprinnelig, blir sett på som pragmatisk, men ikke til hinder for at de senere kan organiseres annerledes, slik for eksempel en god del av de intervjuete mellomlederne i NAV ser det. Fylkesdirektørene var også aktive for å få lagt forvaltningsenhetene i fylkeslinjen.

Spørsmålet om det lå en bevisst politisk strategi bak timingen av disse prosessene, dvs. at de ikke ble gjort samtidig med hovedreformen i 2006, er alle respondentene enige om at det gjorde det ikke. Timingen fremstilles primært som et resultat av at man ikke hadde kapasitet til å ta alle endringene på en gang, men at det lå i kortene at man måtte etablere mer av et bakland på regionalt nivå, som man hadde hatt både i Aetat og trygdeetaten. Et annet argument var at dette primært var et pragmatisk spørsmål om hensiktsmessighet, og at NAV-direktørens tidlige initiativ for slike endringer etter hvert kunne følges opp. Det blir også fremhevet at selv om de to reorganiseringene var av litt ulikt slag, så hang de også sammen og måtte times noenlunde samtidig, siden de begge for eksempel berørte bemanningen på de lokale NAV-kontorene.

4.3.2. Organisasjonstenkning og begrunnelser

Som beskrevet over er det mange av respondentene som ser begge de to omorganiseringene i et slags stivhengighetsperspektiv, dvs. det var lagt føringer i den tidligere organiseringen av RTV og Aetat på regionalt-/fylkesplan, i St.prop.46 (2004–2005) og NAV Interim, og det var vedtatt en pensjonsreform med nytt regelverk, og

vedtatt og vurdert i forhold til en KS2-vurdering at man skulle investere i nytt IKT-system for pensjon. Ikke minst skulle 350 årsverk flyttes organisatorisk og praktisk, noe som måtte ta tid. For de aller fleste av respondentene er det derfor et spørsmål mer om når man skulle foreta de omorganiseringene, ikke om man skulle gjøre det, og hvordan man skulle gjøre dette. Det blir også oppfattet slik at de to omorganiseringene hang sammen, ikke bare mht. timing, men også innholdsmessig og i grunnleggende tenkning.

Hovedbegrunnelsen for opprettelsen av pensjonsenhetene synes å være den samme som for forvaltningsenhetene, nemlig at lokale NAV-kontor skulle rendyrkes for det brukernære, mens de regionale enhetene skulle drive med det som ikke er brukernært. Det skulle være en tettere og bedre oppfølging av brukerne i lokalkontorene, som følge av omorganisering(ene). Gjennom dette skulle fokuset bli mer på arbeid. En annen viktig del av begrunnelsen er at det gjennom regionale pensjonsenheter, altså en sentralisering, vil bli en effektivitetsgevinst ressursmessig, fordi man med nytt IKT-system kunne drifte pensjonsløsninger mer effektivt på tvers av fylkesgrenser, noe som var umulig å gjøre tidligere. Et slikt system ga også bedre muligheter for å håndtere grensesnittet til kommunene. Økt kvalitet på ytelsene var også en viktig del av hovedbegrunnelsen. Kvaliteten knyttet til større fagmiljøer, fordi små fagmiljø i kommunene er sårbare mht. regelverkstyring, og deres evne både til å likebehandle og til å skjerpe beslutningskvaliteten. I det hele tatt dukket stadig standardiseringsargumentet opp i respondentenes synspunkter.

Et mer generelt poeng tilknyttet pensjonsreformen var at den ga pensjon både mer oppmerksomhet og tydelighet, fordi folk blir mer opptatt av dens fleksibilitet og valgfrihet, og dermed ble også prosessen mer politisert. Et annet poeng er at de gamle kontorene hadde kompetanse på gammelt regelverk, men nå kom et nytt, med tilhørende kompetanse og opplæringsbehov, som gjorde det lettere å kombinere det med en omorganisering. Både overgangsregler og nye kompetansekrav fordret, ifølge respondentene, større fagmiljøer.

Helt tilsvarende hovedbegrunnelse finner man for opprettelsen av forvaltningsenhetene. Det er dessuten viktig med sentrale enheter som kan støtte de lokale kontorene. Ved etablering av forvaltningsenhetene blir lokale kontorer avlastet, slik at de kan konsentrere seg om sine hovedoppgaver, særlig oppgaven knyttet til oppfølging av brukerne mht. arbeid. En så omfattende reform som NAV-reformen hadde gitt et altfor stort press på og kapasitetsproblemer for ledergruppe og organisasjon lokalt, noe man måtte gjøre noe med. Dessuten antok man at det ble større likebehandling mht. vedtak og ytelser i større forvaltningsenheter. Økt profesjonalitet og robusthet ble også brukt som argument for forvaltningsenhetene. Effektivitetsargumentet var også ofte nevnt tilknyttet forvaltningsenhetene, fordi ytelsesforvaltningen ble sett på av respondentene som svært kritisk i et større bilde, og i forbindelse med at dette ville frigjøre mer ressurser til ansikt-til-ansikt kontakt med brukerne.

Det blir også fremhevet av flere respondenter at det opprinnelige fokuset på en dør ikke egentlig fravikes med opprettelse av forvaltningsenheter, siden det generelt sett er snakk om tilgjengelighet og at ikke alle ansatte fysisk behøver å jobbe på de lokale NAV-kontorene. Det er viktig å understreke at brukerkontakt, for eksempel, kan skje både ved personlig fremmøte, men også gjennom telefoni og internettløsninger (kanalstrategi), noe som lettere lar seg kombinere med sentraliserte løsninger.

I utgangspunktet ble det sett som naturlig å lage store grep på sentralisering og spesialisering for tjenester der det ikke var tett brukerkontakt, og man kalte dette spesialenheter og la det i spesialenhetslinjen. Etter hvert kom man til at samhandlingen mellom spesialenhetene og fylkeslinjen ikke var optimal, fordi fylkene ikke synes de hadde noen styring over disse spesialenhetene og at de stilte det som noen oppfattet som urimelige kvalitetskrav. Dette problematiske grensesnittet, som mange mente fylkesdirektørene burde styre, dro i retning av å legge spesialenhetene som forvaltningsenheter i fylkene. Alternativet var færre og større enheter. Dessuten ville dette gi mer fleksibilitet i bevegelsen av personalet.

Respondentene fremhevet at, som for tidligere spesialenheter under trygd, så hadde man forbilder også fra spesialenheter i Aetat, som hadde gode erfaringer mht. effektivitet på attføringspenger og dagpenger. Derfor var det egentlig ikke snakk om å innføre en ny modell, men mer å videreføre elementer fra en gammel modell mer konsekvent, slike flere respondenter så det.

3.3.3. Effektene av opprettelsen av de nye enhetene

Det synes å være bred enighet om flere generelle trekk sett fra respondentenes side. Et er at det er vanskelig og noe tidlig å bedømme konsekvensene av etableringen av pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene, også fordi NAV ikke er en transparent organisasjon og kan være vanskelig å lese, som en respondent uttrykte det. Et annet syn er at det på tross av dette er begynnende tegn som tyder på at det går i riktig retning når det gjelder de mer reorganiseringsnære målene om mer effektivitet, bedre kvalitet, frigjorte ressurser og mindre ytelsesfokus på de lokale NAV-kontorene, selv om det er for tidlig å si bastant og vanskelig å bedømme, og det er noe variasjon mellom de to områdene som reorganiseringen dekker. Et tredje syn er at det er samstemmighet om at de to reorganiseringene ikke truer en av NAV-reformens sentrale mål, nemlig en sterk førstelinje. Snarere tvert om argumenteres det for at en sterk førstelinje er avhengig av velfungerende pensjons- og forvaltningsenheter på regionalt/fylkesnivå. For det fjerde er den noe mer usikkerhet mht. bedømmelsen av effektene av pensjonsenhetene enn forvaltningsenhetene. Dette har noe å gjøre med attribusjonsproblemet (Christensen et al. 2009), dvs. hvilke effekter skyldes ny organisering, nytt regelverk og nytt IKT-system? Eventuelt kulturell motstand i organisasjonen nevnes også.

Et generelt synspunkt, som noen få har, er at uten pensjons- og forvaltningsenhetene, og den avlastning av arbeidsoppgaver de representerer, ville de lokale kontorene blitt brutt sammen, og at de gir et klarere fokus på arbeidslinjen i de lokale kontorene. Kontrafaktisk blir det påpekt at det ville vært veldig problematisk for lokalkontorene mht. ressursbruk uten en slik organisering.

Flere av respondentene snakker om et potensiale for bedre kvalitet, fordi det er blitt større kompetansmiljøer regionalt som kan hankes bedre med brukernes større valgfrihet og større kompleksitet i systemene. Økt kvalitet knyttet av noen respondenter til stikkprøver som viser bedre kvalitet både i saksbehandlingen og på regnskapssiden, på tross av Riksrevisjonens kritikk. Det blir også hevdet at man har funnet mye dårlig kvalitet i gamle pensjonssaker, noe som binder opp ressurser i systemet, men som på sikt gir bedre kvalitet. Økt automatisering i det nye systemet bidrar også til bedre

kvalitet. Økt vekt på og dokumentasjon av kontrollaktiviteter blir også sett på som tegn på økt kvalitet. Dette er også lettere å gjennomføre med få enheter.

Flere av respondentene mener at man ikke ser frigjøring av ressurser og effektivitetsgevinster enda, fordi det er store utfordringer knyttet til systemendringer og nytt system, men at slike potensielle effektivitetsgevinster finnes i bedre IKT-system og ny pensjonsportal. Dette har medført en midlertidig økning i saksbehandlingstider og restanser, noe som er forbedret i den siste tiden. Pensjonsenhetene gjør implementeringen av nytt regelverk lettere, støttet av ny IKT-løsning. Det blir også påpekt at det er færre som arbeider med pensjon i det nye systemet i forhold til det gamle.

Det blir også påpekt at etableringen av pensjonsenhetene bidrar til at lokalkontorene kan fokusere mindre på ytelse på pensjon og mer på ytelse på arbeid. Et annet aspekt av ytelse er det økte ytelsesfokus på pensjon i pensjonsenhetene og vekten på å bygge ned restanser. Det er imidlertid slik at noen oppfatter at det enda er for mange som kommer på de lokale kontorene med pensjonsspørsmål, som like godt kunne vært hjulpet med telefoni og nettløsninger. Det har også vært et problematisk grensesnitt på uførepensjon, noe som Hagengruppa har påpekt.

De fleste respondentene mener generelt at kvaliteten på saksbehandling, ytelser og oppfølging har blitt bedre både regionalt og lokalt som følge av opprettelse av forvaltningsenheter. Likebehandlingen har blitt bedre, selv om et flertall av respondentene fra NAV mener at det er for store variasjoner i ytelsesbehandlingen mellom fylkene og at standardiseringen burde vært sterkere. Det er langt bedre kontroll på hvor mange saker som er til behandling og det er tett oppfølging fra sentralnivå overfor fylkesdirektørene, gjennom nøkkelkontroller, på utvalgte ytelser. Det henvises til at saksbehandlingstiden på mange ytelser har gått ned, likedan restansene, men ikke mer ned enn til nivået før reformen. Økt kvalitet viser seg også gjennom mer fokus på arbeid lokalt og man følger opp flere arbeidssøkere enn tidligere.

Flere påpeker imidlertid at Riksrevisjonen har påvist betydelige kvalitetsproblemer – feilutbetalinger og problem med oppfølging. Dette blir mye sett på som problemer som er arvet fra de gamle etatene. Problemene med kvalitet blir sett på som størst for uførepensjon, forsørgerbidrag, barnebidrag og enslige forsørgere, som påpekt av Hagengruppa. Problemene blir ofte sett på som å bunne i en infrastruktur, særlig IKT, som ikke er tilpasset og oppdatert i forhold til den nye formelle strukturen. Dessuten er det en del uklare ansvarsforhold og dobbeltarbeid på en del ytelser. Derfor er det viktig med fokus på grensesnittet mellom forvaltningsenhetene og de lokale kontorene. Skifte av personale i organisasjonen har medført en del famling, mens generelt sett synes de fleste respondentene at kompetansen har blitt bedre og derfor kvaliteten økt.

Det er mange som uttrykker tvil om effektiviteten har økt særlig som følge av opprettelsen av forvaltningsenhetene, i hvert fall ikke på kort sikt, men at det er et potensiale fremover for effektivitetsforbedring. Effektiviteten synes også å variere en del mellom fylkene. Det blir også vurdert slik at det å samle mange gode fagfolk i forvaltningsenhetene ikke automatisk gir høyere effektivitet. Telefonitjenesten for andrelinjen kan synes å ha tatt mer ressurser enn man regnet med. Koplingen mellom kvalitet og effektivitet blir tatt opp av noen få av respondentene. Det blir hevdet at når kvaliteten har gått opp, så skyldes det mye bruk av ressurser, slik at det er mer usikkert

om effektiviteten har økt. Call-senter koster, men gir folk bedre oversikt og øker kvaliteten.

Om det er blitt frigjort ressurser for de lokale kontorene og om ytelsesfokuset lokalt er blitt mindre som følge av reorganiseringen, er det noe ulike synspunkter på. Noen mener at det er klart at ytelsesfokuset lokalt har blitt mindre, hvis man ser på ressursmålinger. Noen mener at ytelsesfokuset på og ressurser til fylkesplan er *for* stort, på bekostning av de lokale oppgavene, mens andre mener det motsatte, nemlig at de lokale kontorene har fått eller beholdt mer ressurser enn de skulle ha hatt. Det blir også påpekt at det skal fattes vedtak om ytelser lokalt, for eksempel på kommunale ytelser og på arbeidsavklaringspenger. Noen av respondentene mener at mye av relasjonen mellom fylkesnivået og de lokale NAV-kontorene er preget av at det har blitt ryddet opp i oppgavefordeling, noe som gjør førstelinjen sterkere, ikke svakere. Man har ikke undergravet førstelinjen, men det at lokale kontorer mener at de har for lite ressurser skyldes at de har for mange oppgaver. Endel av dem er glade for at de har sluppet noen av de mest kompliserte oppgavene. Det viktigste er ikke hvor mange statlige arbeidsplasser man har i kommunene, men at man gjennom reorganiseringen virkeliggjør reformens formål, som noen påpeker. Det blir også hevdet at det er en myte at de lokale kontorene ikke er myndige nok, slik det har blitt hevdet av KS og FO. En del av dette bildet er også at politikerne har for store forventninger til ressurser lokalt, blant annet til oppfølging.

Noen av respondentene er også inne på at beslutningen om å opprette forvaltningsenhetene i ettertid synes å være riktig, og at man antakelig kan gå enda lenger i spesialiseringen, ut fra en enda klarere gjennomgang av hva som kan være brukerfjernt eller brukernært.

3.3.4. Utfordringene i grensesnittet mellom forvaltningsenheter og lokale kontor

Det synes å være relativt stor samstemmighet blant respondentene om hva som er de viktigste utfordringene i grensesnittet mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene. Den største utfordringen, som nevnes av mange, er logistikken i grenseflaten, dvs. oppgaveflyten og systemene som understøtter dette, papirflyten og datasystemene, samt kontrollen tilknyttet dette, noe man antar blir bedre ved elektronisk dokumenthåndtering. Det er viktig for saksbehandler å vite hvor sakene befinner seg, ellers blir samhandlingen med brukerne vanskelig og disse føler seg som kasteballer. Dette går på internt samspill. Telefoni nevnes også som en stor utfordring som er tilknyttet hovedutfordringen, noe som er relatert til henvendelsehåndteringen. Hvis lokalkontoret skal svare på telefoni, må baklandet fungere. Det må være noen i forvaltningsenheten som svarer i rimelig tid overfor brukerne eller er mulig å få tak i for saksbehandlerne på lokalkontoret. Det samme gjelder henvendelser på email. Dette problemkomplekset er knyttet også generelt til informasjonssiden. I tilknytning til dette nevnes etterlevelsen av grensesnittet, noe som er komplisert, men det er viktig at forvaltningsenhetene ikke overprøver lokalkontorene og at lokalkontorene aksepterer den nye arbeidsfordelingen.

Det nevnes også at utfordringene i grensesnittet er størst ved ikke-standardiserte ytelser. En utfordring er også kompetansen lokalt, særlig mht. breddekunnskap, men

også tillit relatert til kompetanse. En utfordring er det at det er to styringslinjer – en statlig og en kommunal – og alt som er knyttet til en god samhandling her. Det er også en utfordring at etaten har blitt mer synlig i media og til dels også underlagt mer innsyn, noe som er kritisk i forhold til media og politikernes forventninger.

4. Hagengruppas innstillinger

I februar 2010 nedsatte Arbeidsdepartementet en ekspertgruppe for å se nærmere på organisering og virkemåte til NAV-kontor og forvaltningsenheter (ikke pensjonsenheter), og spesielt vurdere arbeidsdelingen mellom disse to enhetene. Bakgrunnen for gruppa var sterk kritikk mot NAV i media og på Stortinget og en klar krisedefinisjon. Gruppa kom med en delrapport i april og en sluttrapport i juni, og her vil den siste og sammenfattende rapporten mest bli beskrevet og analysert, men med noen elementer fra delrapporten.

Noe av det beskrivende bildet som ble tegnet i delrapporten var at det eksisterte 24 forvaltningsenheter med 14 tilknyttede avdelingskontorer (Hagengruppa 1:2010). Det var 2478 årsverk i forvaltningsenhetene. Hovedparten av den tradisjonelle arbeidsmarkedskompetansen hadde blitt innplassert i NAV-kontorene, da hovedsakelig i større kontor, mens den tradisjonelle trygdekompentansen var blitt fordelt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, med brorparten til de lokale kontorene. 1/3 av de ansatte ved lokalkontor og forvaltningsenheter var blitt rekruttert eksternt i reformperioden.

Gruppa gikk inn i og beskrev arbeidsdeling og saksflyt for seks områder man anså som særlig kritiske: dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, stønad til enslige forsørgere og barnebidrag.

I sin gjennomgang av resultatutviklingen i etaten skisserte gruppa følgende bilde: Samlet restansmengde økte fra 2007 og frem til våren 2009, men har senere gått ned. Saksbehandlingstiden har hatt noe av den samme utviklingen. Det er dessuten fylkesvis variasjoner i restanser og saksbehandlingstid. Produktiviteten i forvaltningsenhetene hadde vært noenlunde konstant etter etableringen i 2008, men med relativt mer bruk av ressurser til telefoni over tid. NAV har hatt store problemer med telefoni, men bruk av kundesentre bidrar til bedre tilgjengelighet. Et økende antall brukere hadde blitt fulgt opp med arbeidsrettede tiltak over tid. Etaten har utfordringer tilknyttet kvaliteten i beregning og utbetaling av ulike ytelser, slik Riksrevisjonen har påpekt.

Gruppa beskrev i sin sluttrapport (Hagengruppa 2:2010) dette resultatbildet som problematisk og svakt og mente dette skyldtes to forhold, nemlig gjennomføringen av NAV-reformen og økningen i etterspørselen etter folketrygdens ytelser, primært som følge av økninger i arbeidsledigheten. Mange ansatte hadde byttet arbeidsplass, arbeidet med nye oppgaver og tilegnet seg ny kompetanse som følge av reformen, og etableringen av NAV-kontorene og forvaltningsenhetene krevde en omfattende innsats internt i den enkelte enhet. Videre ble den nye arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene iverksatt uten IKT-basert systemstøtte for saksgangen mellom de to nivåene. Økt saksbehandlingstid har videre generert flere henvendelser på telefon, email og ved personlig fremmøte. Det blir imidlertid påpekt at en del av problemene

med for eksempel høye restanser også var til stede i Aetat og trygd før reformen, altså en stivhengighet. Grappa beskrev også de kompensierende tiltak NAV hadde satt i verk og mente at disse hadde hatt effekt.

Grappa hadde følgende argumenter for at den i hovedsak støttet opprettelsen av forvaltningsenhetene og ikke mente dette hovedgrepet skulle endres: Den omfattende oppgaveporteføljen i NAV, med 56 statlige ytelser, gjør det ikke mulig å bygge opp variert spesialistkompetanse ved alle NAV-kontor. Spesialisering gjennom forvaltningsenheter er en avgjørende forutsetning for at de lokale kontorene skal kunne ha fokus på individuell veiledning og oppfølging av brukere med sikte på arbeid og aktivitet. Det kan for ytelser med stort volum hentes ut stordriftsfordeler i saksbehandlingen hvis saksbehandlingen støttes av gode IKT-løsninger. Alt dette var en gjentakelse av hovedargumentene i utredningene som lå til grunn for reorganiseringene. Dessuten føyde grappa til at betydelige endringer i arbeidsfordelingen mellom forvaltningsenheter og lokale kontor ville gi en ny periode med økte restanser, altså et argument for ro om de nye løsninger.

Grappa skisserte en strategi for forbedring av NAV. Den besto av det som ble kalt økt oppgavefokusering, nemlig å rendyrke innsatsen på lokalkontorene rettet mot arbeid og aktivitet, noe som innebar et ønske om en smalere oppgaveportefølje på lokalkontorene. Enhetlig lederskap ble også nevnt i den forbindelse Videre diversifisering, dvs. kanalisere brukerne inn til NAV gjennom ulike kanaler (telefoni, webløsninger og personlig fremmøte) avhengig av deres behov, heller enn en dør. Arbeidsdeling og forenkling var det tredje elementet, som innebar bedre samhandling og saksflyt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Det ble foreslått justeringer i retning sentralisering (barnebidrag) eller desentralisering (enkelt oppgaver på sykepengeområdet), eller en kombinasjon av sentralisering og desentralisering (betinget desentralisering – uføreområdet) for noen av de ytelser som ble undersøkt. Den siste strategien var rettet mot effektivisering, som innebar bedre ressursutnyttelse og ressursfordeling i NAV-etaten og i NAV-kontorene, knyttet til bedre IKT-løsninger og mer bruk av det som ble kalt statlige tjenesteområder, med samarbeid, differensiert ansvar og bedre fordeling av oppgavene. Her ble også økning av ansattes kompetanse nevnt og nye vurderinger av kriterier for fordeling av ressurser til fylkene.

5. En analyse av reorganiseringsprosessene

5.1. Drivkrefter og innflytelsesmønstre

Innflytelsesmønstrene synes å være relativt like for de to reorganiseringsprosessene. Det er NAVs ledelse som initierer endringene, men agerer hele tiden i tett kontakt med politisk og administrativ ledelse i departementet. Det er NAVs ledelse som organiserer begge reorganiseringene, i relativt omfattende prosesser, hele tiden med basis i en definisjon om at kimen til reorganiseringen ligger i de sentrale proposisjonene og NAV Interim. Dette kan man kalle hierarkisk styring med innslag av kulturell sti-avhengighet. Politisk ledelse griper ikke inn overfor denne koplingen og legitimerer derfor organiseringen av prosessene og deres innhold. Dette er en relativt normal interaksjon

mellom departement og direktorat, hvor politisk ledelse delegerer ansvar for store deler av den NAV-interne reorganiseringen til NAVs toppledelse, mens denne på sin side informerer politisk ledelse kontinuerlig, og antesiperer noen reaksjoner og spiller inn premisser for valg av løsninger, som så politiske ledelse vokter i retning av føringer som modifiserer noe store enheter og hensyn til stordrift. Dette viser at geopolitikk og lokalisering er viktig for politisk ledelse og at deres fokus er relativt sett noe mindre på andre forhold ved NAVs reorganisering.

Er det så tydelige innslag av tautrekking og forhandlinger i disse prosessene? Svaret på det synes hovedsakelig å være nei. Den sterkeste tautrekkingen finner man innad i NAVs ledelse og organisasjon når det gjelder konflikten om hvor forvaltningsenhetene skulle ligge organisatorisk. Det å legge pensjonsenhetene i spesialenhetslinjen var ikke omstridt, men det var altså plasseringen av forvaltningsenhetene der, noe som også reflekterer at grensesnittet mellom forvaltningsenheter og lokalkontor er det sentrale og kritiske. Toppledelsen fryktet antakelig en for kompleks organisasjon, med kompliserte grensesnitt og uklare kommandolinjer, og falt ned på fylkeslinjen, noe både fylkesdirektørene og de lokale nivå i hovedsak støttet, uten at det rapporteres noe massivt lokalt krav om en slik endring.

Var det så andre konflikter og tautrekninger i prosessen? Var det gamle Aetat som dikterte løsningen med forvaltningsenheter, som de hadde særlige interesser i? Mye tyder på at aktører fra Aetat var sterke i denne prosessen, men det virket ikke som gamle RTV-folk motsatte seg dette, så lenge de fikk sine pensjonsenheter. For begge gruppene av aktører kan man si det var en kulturell sti-avhengighet ute og gikk. De fikk enheter som de var kjent med fra sine tidligere organisasjoner. Dette viser mekanismer som kombinerer kulturell sti-avhengighet, dvs. man griper tilbake til løsninger man kjenner fra før, samtidig som man fremmer egen gruppes interesser i tautrekking med andre. Et slikt trekk kan imidlertid være problematisk mht. integrasjon, strukturelt og kulturelt, i ny organisasjon.

Det synes å være overraskende lite motforestillinger fra KS og hovedsammenlutningene mot de to reorganiseringene, bortsett fra et ønske om at de skal skje i dialog med lokalnivået. Hvorvidt dette kan tolkes som en aksept av at den opprinnelige strukturelle løsningen ikke var god og måtte endres, eller at man anså at reorganiseringen var uunngåelig og vanskelig å forhindre, er ikke helt klart.

5.2. Organisasjonstenkningen

Som beskrevet var jo begge reorganiseringene forberedt gjennom lange og grundige utredningsprosesser, så i den forstand synes de å score høyt på klar organisasjonstenkning eller rasjonell kalkulasjon. Hvis man imidlertid går inn i begrunnelsene for reorganiseringene, befinner de seg på et relativt generelt nivå og det er ikke alltid bestandig lett å skjønne hvorfor man faller ned på de løsninger man gjør. De generelle målene om flere i arbeid, bedre effektivitet og mer brukervennlighet nevnes flere steder i utredningene, planene og rapportene, men de er relativt løst koplet til de løsninger som velges. Effektivitet tones ned av politisk ledelse i de løsningene som velges, det antas at en avlastning av lokalkontorene vil rette fokuset sterkere på arbeidslinja, med det er mer et håp, mens brukervennligheten kan slå positivt ut for de

brukerne som får økt oppmerksomhet lokalt, mens kanskje er mer uklart for en- etatsbrukerne som får en annen organisering å forholde seg til. Hvis man tolker Stortingets opprinnelige ønske om en etat og en sterk førstelinje som å innebære NAV-kontor med en bred oppgaveportefølje, kan den nye organiseringen synes problematisk. En annen tolkning, og mer i tråd med reorganiseringen av reformen, er at Stortinget først og fremst ønsket seg NAV-kontor som var gode på sine primæroppgaver mht. veiledning/informasjon og oppfølging mot brukerne.

For det andre har man det prinsipielle spørsmålet om man skal vektlegge mer det som blir fremstilt som en kombinasjon av effektivitet og kvalitet, inkludert økt likebehandling og mer vekt på spesialkompetanse, som videre blir sagt å frigjøre ressurser til oppfølging på lokalkontorene. Dette er jo et relativt komplekst og usikkert resonnement, med mange potensielle problemer tilknyttet, noe Hagengruppa gjennomgang viser, men det blir overraskende raskt et helt dominerende og akseptert resonnement. Et aspekt ved dette er jo at man så raskt defokuserer all den argumentasjonen som man tidligere har brukt om en sterk førstelinje. Hvorfor er det ingen som reiser det grunnleggende spørsmålet om det virkelig blir bedre for lokalkontorene ved å miste mye ressurser og oppgaver? Man kan selvsagt si at dette skyldes god organisering av prosessene, overbevisende argumentasjon fra ledelse og kapasitetsproblemer lokalt, men allikevel er dette et tankekor.

For det tredje, når det mer spesifikt gjelder opprettelsen av pensjonsenhetene bruker man, som for forvaltningsenhetene, et relativt mangslungent sett av kriterier for å bedømme hvor mange og store enheter man skal ha. Når man faller ned på 100 i fem enheter er det ikke helt lett å skjønne hvorfor, bortsett fra det pragmatiske om at det synes å være noe politisk ledelse ønsker seg. Så man kompromisser pragmatisk på et sentralt element i den nye organisasjonsmodellen.

For det fjerde, så synes også dette å gjelde for forvaltningsenhetene. Her sier man ganske klart at man burde valgt et annet alternativ hvis man skulle legge vekt på hovedkriteriene om effektivitet, likebehandling og kompetanse, men velger allikevel en fylkesvis løsning. Dette synes igjen å være en pragmatisk løsning som tilfredsstiller politisk ledelse og fylkesdirektørene, samt ivaretar noen personalpolitiske hensyn, men altså ikke er den optimale ut fra de kriteriene som man bruker. Igjen kan man si at den politiske realitetstesten modifierer noe grunnleggende kriterier for omorganiseringen.

Så en samlet vurdering av organisasjonstenkning må være at man scorer middels, fordi man i en omfattende utredningsprosess kombinerer et relativt komplekst sett av kriterier med ganske pragmatiske løsninger, dels styrt av sti-avhengighet fra de tidligere etatene. Samtidig må det selvsagt understrekes at dette er en svært komplisert og omfattende reorganisering som setter uhyre store krav til rasjonalitet.

6. Effektene av reorganiseringene – en instrumentell sti?

Det synes å være klare likheter i vurderingene av effektene av opprettelsen av pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene mellom toppledelsen i departement og respondentene i direktorat på den ene side og de som fremkommer hos Hagengruppa på den annen.

Begge gruppene synes å akseptere den grunnleggende tankegangen om at målene bak NAV-reformen fremmes gjennom opprettelsen av de to type enhetene, at opprettelsen var en riktig vei å gå og ikke bør reverseres, at førstelinjen styrkes av endringene, at en del av problemene skyldes en blanding av økt ytre press og problemer man har dratt med seg fra de gamle etatene, at man har satt inn kompenserende tiltak som virker, og at det kan settes inn ytterligere tiltak, samt at de er enige om utfordringene i grensesnittet mht. logistikk og papirflyt, særlig da for forvaltningsenhetene. Det er i hvert fall to mulige fortolkninger av dette. Enten at virkelig reorganiseringene er rette veien å gå, eller at respondentene står for endringene og gjerne vil se positive effekter fordi de har vært sterkt engasjert i å fremme dem.

Samtidig er det en forskjell av fortolkningene av effektene også. Eliterespondentene er gjennomgående mer optimistiske enn de oppfatninger som synes å komme frem i studier av lokale reaksjoner, selv om de sier at effekter er vanskelig å bedømme og at indikatorer er vanskelig å finne, og at det er attribusjonsproblemer, særlig for effektene av pensjonsenhetene. De ser særlig kvaliteten som økende og som en effekt av reorganiseringene, men er mer tilbakeholdende mht. å vurdere om det er økt effektivitet. Så det synes å være et innslag av håp om bedring her, basert på noen begynnende tegn, sett fra et ståsted høyt opp i organisasjonen. Hagengruppa synes imidlertid å ligge mer nær Riksrevisjonens vurderinger om at det er en rekke problemer i etaten, også etter reorganiseringene.

Sett fra et instrumentelt perspektiv, hva kunne man forvente ut fra de formelle endringer som de to reorganiseringene innebærer? For det første, økt vertikal integrering, dvs. at flere ressurser og ansvar løftes opp til pensjons- og forvaltningsenheter fra lokalkontorene, har noe delt ved seg instrumentelt og man kan dermed ikke vente klare effekter. På den ene side mister lokalkontorene ressurser og ansvar, noe som kan slå negativt ut mht. kapasitet og kompetanse og vanskeliggjøre både lokal saksbehandling og samhandling oppover i systemet. På den andre siden forenkles lokalkontorenes oppgaveportefølje, så et viktig spørsmål er om man har nok ressurser og kompetanse til å hanske med de resterende oppgavene. I dette bildet hører det også hjemme å vurdere virkemåten til de nye enhetene mht. dimensjonering/kapasitet og kompetanse, samt grensesnittet særlig mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene. Som mange påpeker er også fraværet av nye og koordinerte IKT-system i dette grensesnittet en problemskapende faktor, noe pensjonsenhetene ikke har.

For det andre foretas det for pensjonsenhetene, ut over den samme vertikale despesialiseringen, en horisontal spesialisering, dvs. pensjonsenhetene ligger i spesialenhetslinjen og er regionale. Dette er relativt komplekst og heller ikke her kan man vente klare effekter. En ting man kunne forvente var et problematisk grensesnitt, siden pensjonsenhetene og lokalkontorene ikke ligger i samme hierarkiske linje og samordning må skje eventuelt høyere opp i systemet. Siden pensjonssiden har nytt IKT-system og gjennomgående mer moderne tekniske løsninger, samt at mange pensjonssaker ikke går innom lokalkontorene, så er dette ikke så kritisk, noe intervjuene viser, hvor pensjonssiden virker mindre problematisk enn forvaltningsenhetene.

For det tredje, så var noe av den samme problematikken aktuelt mht. vurderingen av om forvaltningsenhetene skulle ligge i spesialenhetslinjen eller i fylkeslinjen, og et mulig

problematiske grensesnitt var en årsak til at man ikke valgte en horisontal spesialisering på regionalt nivå, men valgt å legge forvaltningsenhetene i fylkeslinjen.

Hva så med respondentenes og Hagengruppas vurderinger sett i et instrumentelt lys? Når det gjelder koplingene mellom de mer overordnede målene for reformen, reorganiseringene og mulige effekter, så er de relativt løse og lite instrumentelt pregete. Koplingene mellom de mer nærskyldte målene om økt effektivitet, kvalitet, frigjøring av ressurser og økt ytelsesfokus lokalt, reorganiseringene og effektene, er tettere, men preget av kompleksitet, en viss usikkerhet og delvis håp om forbedringer. Her er imidlertid det instrumentelle tydeligere mht. særlig potensielle forbedringer i forvaltningsenhetene mht effektivitet, kvalitet, likebehandling og kompetanse, men mer uklart og defokusert mht. hva effektene er for lokalkontorene. Dette skyldes også mye vekt på grensesnitt, som selvsagt er viktig, men gir mindre vekt på virkemåten innad på de lokale kontorene.

Kan man så forstå effektene i et kulturelt lys? Et sentralt punkt er at både respondentene og Hagenutvalget oppfatter at en del av de nåværende problemene for NAV stammer fra problemer i de gamle etatene, altså en sti-avhengighet. Dette er selvsagt ikke et resonnement man kan avvise, men det er selvsagt vanskelig å spesifisere vekten av dette nærmere i et totalt bilde.

Et annet lignende argument er at reformen som sådan skaper problemer, fordi man da har måttet avvike fra den gamle stien, altså den gamle strukturen og kulturen. Igjen kan man godt forstå dette, nemlig at det har foregått en betydelig flytting av oppgaver og personell, folk får nye oppgaver, lokalkontor rulles ut i nye partnerskap, osv. Men dette er også vanskelig å måle og antakelig vil de negative effektene av dette avta utover i utrulling og være en del mindre fra reorganiseringene skjer.

Et tredje kulturelt argument er at det har blitt dannet en ny sti etter at man etablerte de nye enhetene og at denne har noe deterministisk ved seg. Sett i et noe lengre perspektiv er det interessant at man har en over hundre års lang sti med separate velferdsorganisasjoner, før man får et relativt radikalt brudd med denne stien i og med NAV-reformen som vedtas i 2005. Reorganiseringene i 2008 kan oppfattes som et brudd med denne nye stien fra 2005 og at man delvis går inn på en ny sti. Men de fleste av respondentene argumenterer imot dette og sier at de nye enhetene er bygget på tidligere enheter i etatene, samt at kimen til disse er i NAV Interim og sentral dokumenter fra regjeringen. Det er enighet mellom respondentene og Hagengruppa at det finnes ingen vei tilbake og at de nye enhetene representerer fremtiden og ikke må røres. Hvor prinsipiell denne argumentasjonen er kan diskuteres; snarere kan den fortone seg relativt pragmatisk og tilpassende. Sammenholdt med sentrale ideer bak reformen i 2005 og ikke minst Stortingets insistering på en sterk og samlet førstelinje, kan man i hvert fall konstatere at det er til dels ulike definisjoner av hva dette innebærer og at de representerer en ganske forskjellig måte å organisere NAV på.

7. Konklusjon

Prosessene rundt opprettelsene av forvaltnings- og pensjonsenhetene synes å være preget av lite dramatik. Det er NAVs toppledelse som styrer prosessene og velger

løsningene, i samforstand og dialog med politisk ledelse, altså relativt ordinært hierarkisk styrte prosesser. Konfliktene i prosessene er relativt få, med unntak av tautrekking og konflikter mht. om forvaltningsenhetene skulle ligge i fylkeslinjen eller spesialenhetslinjen, hvor NAVs direktør tar avgjørelsen om fylkeslinjen, antakelig ut fra en vurdering av potensielle større problemer med grensesnittet i en annen løsning.

Begge opprettelsesprosessene er grundige prosesser i den forstand at man utreder mye og bruker store ressurser på dette. Organisasjonstenkningen har imidlertid et noe løst preg, særlig mht. koplingen til de overordnede målene om flere i arbeid, økt brukervennlighet og økt effektivitet. Når det gjelder hensyn til de mer reorganiseringsnære målene om økt effektivitet, kvalitet, kompetanse, og frigjøring av ressurser og mindre ytelsesfokus lokalt, brukes det et komplekst sett av kriterier, hvor det ikke alltid er helt klart hvorfor man faller ned på bestemte løsninger. Utredningene legger opp til et sterkere effektivitetsfokus enn det som blir resultatet, fordi politisk ledelse modifiserer dette trekk i sin opptatthet av antall statlige arbeidsplasser og de politiske gevinstene med lokalisering av regionale/fylkesvise enheter.

Respondentene er relativt samstemmige mht. synet på effekter. De er på den ene side preget av usikkerhet og mener det er for tidlig å bedømme på mange punkter, men er samtidig preget av håp og tro på at utviklingstrekk man ser vil underbygge at reorganiseringene var riktige. Hvorvidt dette er preget av "overtroisk læring" som March og Olsen (1976) uttrykker det, eller realiteter, er vanskelig å bedømme. Ståsted og eierskap til endringene spiller antakelig også inn. Man kan i hvert fall konstatere at eliterespondentene er mer optimistiske enn Riksrevisjonen, Hagengruppa og lokalt ansatte i sine vurderinger.

Prosessene viser også flere trekk av kulturell stivhengighet. Aktører for de gamle etatene ønsker å trekke med seg organisasjonsformer og kulturer inn i ny organisasjon, og mange ser disse prosessene som et gjennomslag for det. Dessuten argumenteres det sterkt for at elementer fra dokumentene som lå til grunn for reformen i 2005/2006 pekte i retning av opprettelse av spesialenheter på regionalt nivå, altså er det en gammel sti som utvikles ved reorganiseringene i 2008. Noen få betviler imidlertid dette og ser disse reorganiseringen som et brudd med den nye stien fra vedtakene om NAV-reformen. Et tredje sti-avhengighetstrekk er synspunktene fra mange av respondentene, og reflektert i Hagengruppas innstillinger, nemlig at mange av nåværende problemer er egentlig problemer fra de gamle etatene som man har trukket med seg. Dette har noe trekk av etterrasjonalisering.

Et fjerde spørsmål relatert til sti-avhengighet, som noen respondenter var inne på, er om reorganiseringen i 2008 kan ses på som en 'snikinnføring' av sentrale elementer fra Rattsøutvalget. En begrunnelse for dette kan være at politisk og administrativ ledelse på et vis tapte overfor Stortinget da reformen ble vedtatt og det ble nødvendig å inngå et stort kompromiss, og at reorganiseringen i 2008 er en form for omkamp. Ser man på innholdet i disse endringene, så er det jo trekk av Rattsøutvalgets forslag i og med helsefusjonene er flyttet og at lokalkontorene primært nå skal holde på med en kombinasjon av saker knyttet til arbeid og sosial, selv om det er noe innslag av trygdesaker, så førstelinjen ligner mer på Rattsøutvalgets forslag. Samtidig har det jo ikke blitt laget en separat pensjonsetat, som Rattsøutvalget foreslo, men pensjonssakene er mer avsondret organisatorisk internt i NAV enn før reorganiseringen i 2008.

Litteratur

- Arbeids- og sosialdepartementet (2005) Supplerende tildelingsbrev 2005 for NAV Interim. 18.10.2005.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G.Roness og K.A.Røvik (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget. 2.utgave.
- Cyert, R. M. and J.G. March (1963) *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dahl, R.A. and C.E. Lindblom (1953) *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper & Row.
- Egeberg, M. (2003) How bureaucratic structure matters: An Organizational Perspective. I B.G. Peters og J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Gulick, L. (1937) Notes on the Theory on Organizations. With Special Reference to Government. I L. Gulick og L. Urwin (red.), *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley.
- Hagengruppa (1:2010) NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. 30.04.2010.
- Hagengruppa (2: 2010) Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. 24.6.2010.
- Krasner, S.D. (1988) Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21 (1), April 1988: 66–94.
- March, J.G. (1994) *A Primer in Decision Making*. New York: Free Press.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1983). Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government. *American Political Science Review*, 77: 281–297.
- NAV (2007) Plan for fremtidig organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen: Analyse av alternativer for organisering av NAV-kontorer og spesialenheter. Arbeids- og velferdsdirektoratet. 31.7.2007.
- NAV (2010) Deltaprojektene. Sluttrapport v1.0. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV Interim (2005) Skisse til overordnet ansvarsfordeling og styringslinjer i ny statsetat. 22.1.2.2005.
- NAV Interim/Pensjonsprogrammet (2006). Arbeidsorganisering på pensjonsområdet. 16.6.2006.
- Ot.prp. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Scott, W.R. og G.Davies (2006) *Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open Systems Perspectives*. NJ: Prentice Hall. 6. reviderte utgave.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- St.prp. 46 (2004–2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Thelen, K. and S. Steinmo (1992) Historical Institutionalism in Comparative Politics. I S. Steinmo, K. Thelen og F. Longstreth (red.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oversikt over respondenter i eliteintervju, 2. runde, 2010

| Respondentens NAVn | Tittel | Organisatorisk plassering | Tidspunkt for intervju |
|-------------------------|------------------------------|---|---|
| Odd Helge Askvold | Avdelingsdirektør | Velferdspolitisk avdeling, Arbeidsdepartementet | 28.6.2010 |
| Martin Apenes | Avdelingsdirektør | Kommunikasjonsstab, NAV-direktoratet | 9.9.2010 |
| Nina V. Aulie | Direktør | Styringsenhet IKT, NAV-direktoratet | 8.9.2010 |
| Tomas Berg | Ekspedisjonssjef | Pensjonsavdelingen, Arbeidsdepartementet | 18.6.2010 |
| Trond Bjerke | Tidligere seksjonssjef | Analyse og virksomhetsprosessstab, NAV-direktoratet | 25.8.2010 |
| Per O. Fjell | Avdelingsdirektør | Økonomistab, NAV-direktoratet | 30.8.2010 |
| Thorgeir Hernes | Tidligere avdelingsdirektør | Analyse og virksomhetsprosessstab, NAV-direktoratet | 1.9.2010 |
| Gunnar Horn | Avdelingsdirektør | Hjelpemiddel og tilrettelegging, NAV-direktoratet | 24.8.2010 |
| Katrine Høyseter Larsen | Seksjonssjef | Implementerings- og forbedringsstøtte, NAV-direktoratet | 5.10.2010 |
| Anne Lieungh | Direktør | Styringsenhet kommunale tjenester, NAV-direktoratet | 14.6.2010 |
| Gina Lund | Statssekretær | Arbeidsdepartementet | 16.10.2010 |
| Kjersti Monland | Direktør | Styringsenhet spesialenhetlinjen, NAV-direktoratet | 7.6.2010, 1.9.2010 |
| Tone Nordenborg | Avdelingsdirektør | Fellestjenester, NAV-direktoratet | 2.9.2010 |
| Erik Oftedal | Direktør | Analyse og virksomhetsstab, NAV-direktoratet | 16.6.2010 |
| Hilde Olsen | Direktør | Fagstab ytelser, NAV-direktoratet | 14.6.2010 |
| Ulf Pedersen | Ekspedisjonssjef | Velferdspolitisk avdeling, Arbeidsdepartementet | 10.6.2010 |
| Tom Raadahl | Assisterende departementsråd | Arbeidsdepartementet | 8.6.2010 |
| Tor Saglie | Forhenværende direktør | NAV-direktoratet | 14.6.2010 (var direktør på intervjutidspunktet) |
| Ellen Seip | Departementsråd | Arbeidsdepartementet | 27.10.2010 |

| Respondentens NAVn | Tittel | Organisatorisk plassering | Tidspunkt for intervju |
|--------------------|-----------------------|--|------------------------|
| Rune Solberg | Ekspedisjonssjef | Arbeidsmarkedsavdelingen, Arbeidsdepartementet | 16.6.2010 |
| Inger Spangen | Seksjonssjef | Avdeling resultat og analyse, NAV-direktoratet | 31.8.2010 |
| Sven Ove Svensson | Direktør | Fagstab tjenester, NAV-direktoratet | 11.6.2010 |
| Lars Wilhelmsen | Direktør | Arbeidsdepartementet | 27.10.2010 |
| Johan Wroldsen | Avdelingsdirektør | Seksjon HR, NAV-direktoratet | 30.8.2010 |
| Grete Øwre | Seksjonssjef | Avdeling budsjett, resultatoppfølging og analyse, NAV-direktoratet | 14.9.2010 |
| Yngvar Åsholt | Assisterende direktør | NAV-direktoratet | 28.6.2010 |