

Offentlig sektor

Superetat skal helbrede trygdelandet Norge

NAV – superetat med 20 000 nye byråkrater

- Unikt partnerskap mellom stat og kommuner må overvinne store kulturforskjeller
- Milliarder skal brukes til omskolering
- Økt motstand blant ansatte som frykter for arbeidsplassene

Trygdelandet Norge skal bli et land av arbeidsfolk. Hvert år taper Norge en halv million årsverk på grunn av sykdom og uførhet – til tross for at folk får bedre helse. Den Nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er verktøyet som skal løfte Norge ut av uføret (Figur 1). Flere skal fra stønad til arbeid, og sykefraværet skal ned. Bråket om sykefraværet og den nye arbeids- og velferdsmeldingen som nylig ble lagt frem, legger et stort forventningspress på NAV til å levere varene. Men verktøyet er fortsatt i støpeskjeen. Sjefen sjøl, arbeids- og velferdsdirektør Tor Saglie, står til halsen i omstilling og maner til realisme når det gjelder hvilke resultater man kan oppnå.

«Innen 2010 skal vi ha på plass et fundamentalt nytt velferdssystem. Vi skal gjennom en enorm omstilling samtidig som vi skal levere tjenester som normalt. Vi etablerer et helt unikt partnerskap med alle landets kommuner. Noe som aldri har blitt gjort før, verken i Norge eller i utlandet. Dette er faglig krevende. Derfor må vi ha en viss ydmykhet,» sier han. I tillegg kommer pensjonsreformen. Saglie legger ikke skjul på at det blir et heftig løp.

Med en tredel av statsbudsjettet og et kombinertlag av nær 20 000 kommunalt og statlig ansatte, skal Saglie reformere det norske arbeids- og velferds-systemet.

Det skal bare være én dør inn, og brukeren skal mottas på tvers av gamle skillelinjer. NAV skal gjøre en mer helhetlig avklaring av brukerens behov. Ingen skal lenger bli «kasteballer» mellom ulike statlige og kommunale kon-

torer. For å få dette til, skal det skapes en helt ny NAV-kultur. En kultur som legger vekt på rådgivning og veiledning – ikke snever regelhåndtering. En kultur hvor NAV-ansatte skal møte brukeren ansikt til ansikt. Det krever mye opplæring. Store deler av de 3–4 milliardene som brukes på NAV-reformen, skal brukes til kompetansebygging.

NAV-reformen er to reformer som løper parallelt. 1. juli i år ble Trygdeetaten og Aetat fusjonert til Arbeids- og velferdsetaten med 13 000 ansatte. Saglie skal forene nedarvede og inngrodde kulturforskjeller mellom de to etatene. Samtidig skal han få den nyfusjonerte statlige etaten og over 400 kommuner til å jobbe sammen i et partnerskap (Figur 2). På NAV-kontoret møtes stat og kommune og to ulike lønnsnivå. Men for brukerne skal alt bare være NAV. Saglie skal også utvikle et tettere partnerskap med arbeidslivet. Dialogen med arbeidsgiverne er ikke bra nok i dag, den må styrkes, mener han. NAV skal være aktiv overfor arbeidsgivere og «selge inn» ordninger og tiltak som kan få folk ut i arbeid.

Den store utfordring for NAV er å få ulike systemer, kulturer og personer til å snakke sammen på tvers av gamle kulturelle og faglige, men også teknologiske skillelinjer. 1,9 milliarder kroner skal brukes bare på IKT-systemer. Og det kan nok trenge. I forrige uke fikk trygdeetaten refs for dårlig datasikkerhet av Riksrevisjonen. Et virvar av kommunale og statlige IKT-systemer blir nødt til å kommunisere. Alt fra store datasystemer til hjemmesnekrede kommunale løsninger og Excelark må «snakke» sammen. Det legges et felles skall på toppen av datasystemene, slik kan NAV-ansatte se opplysninger om brukeren fra alle de tre systemene på sin egen PC-skjerm.

Utfordringene står i kø, og Mandag Morgens analyse viser at flere konfliktområder kan hemme reformen:

– *Konstruksjonen av NAV-byråkraten:* Helt nye arbeidsroller og arbeidsprosesser skal utformes. En gedigen kompetansereform hvor innholdet ikke er definert på forhånd.

– *Fusjonen mellom Aetat og Trygdeetaten:* Mange kommuneledere opplever at kulturforskjellene mellom trygdekontoret og Aetat er et større hinder enn forskjellen mellom stat og kommune.

– *Partnerskap mellom stat og kommune:* Nytt og uvanlig partnerskap mellom stat og kommune kan bli problemfylt. Internasjonale fagfolk observerer prosessen, men har ingen tro på et slikt partnerskap.

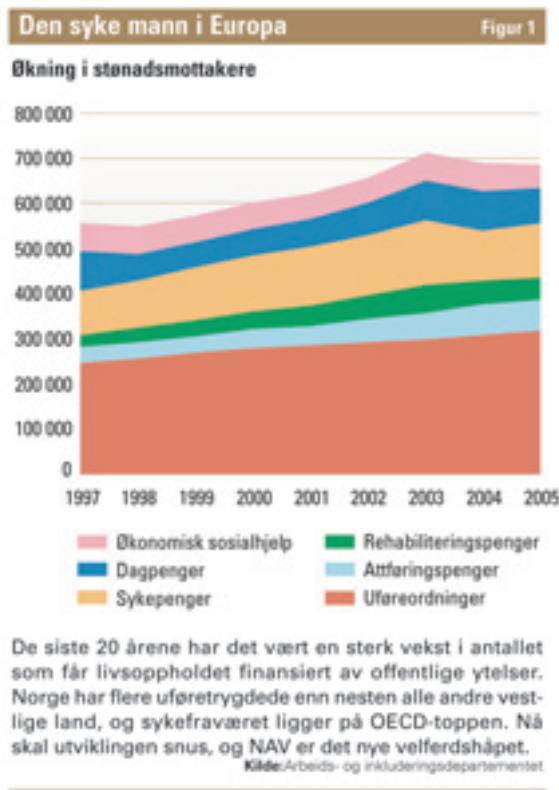
25 pilotkontorer er allerede åpnet. Neste år åpner det to kontorer i uken, og i 2008 tre i uken. Saglie sier at samarbeidet går bra. Men det meldes om både lokale IKT- og telefonproblemer; om en dominerende stat som presser på; om kommuner som føler seg overkjørt. Innad i den nyfusjonerte Arbeids- og velferdsetaten begynner også problemene å komme til overflaten. De trygdeansatte frykter at jobbene forsvinner til sentraliserte og spesialiserte enheter. «Frykten for arbeidsplassene øker i den gamle Trygdeetaten,» sier nestleder Jarle Berge i Norsk Tjenestemannslag (NTL) i NAV-trygd.

Den nye NAV-byråkraten

Den nye NAV-byråkraten som skal dyrkes frem, er ingen byråkrat i ordets mytebefengte forstand. Rollen skal ikke være regelforvalter eller paragraffrytter. Derfor foretrekker Saglie begrepet rådgiver. «Dette skal være en person som har en profesjonell stolthet i å finne gode løsninger for det enkelte mennesket. Hun skal ikke forvalte ordninger, men ha oppmerksomheten på muligheter for arbeid og aktivitet,» sier Saglie. Tidligere var det slik at hvis du oppfylte visse objektive kriterier, fikk du rett til visse ordninger. Oppgaven til saksbe-

handleren var å sjekke om kriteriene var oppfylt. Det var en gal måte å tenke på, mener Saglie: «Skal vi lykkes i dette arbeidet, må vi se enkeltmenneskets situasjon spesielt. Vi må lage individuelle planer, og vi må stille krav til den enkelte. Vi kan ikke pålegge noen å fatte sine livsvalg. Men vi kan presentere muligheter og sette den enkelte i stand til å oppfylle de mulighetene.» Den nye NAV-rådgiveren skal legge bak seg den strenge regelforvaltningen og bruke mer skjønn. «Vi bygger en helt ny faglig plattform. Dette krever nye arbeidsformer og nye arbeidsprosesser. Våre ansatte må kjenne til ordninger fra de andre virksomhetsområdene. Det skal være «ansikt-til-ansikt»-kontakt,» sier han og understreker at de også skal levere tjenester over Internett og telefon. Det er helt avgjørende at flest mulig brukere ledes inn på de digitale NAV-veiene, slik at NAV kan bruke ressursene på dem som trenger tettere oppfølging.

To arbeidsroller skal fylle NAV-kontorene. En som raskt skal finne gode løsninger og matche tjenester og behov. Noen skal veiledes til PCer på et jobbsenter, noen kan trenge timeavtale for en mer dyptpløyende samtale, og noen trenger øyeblikkelig hjelp. Rådgiverrollen derimot skal gå dyptpløyende til verks, bygge opp en individuell plan og lage et langsiktig løp for dem som har behov for det. Det krever mye kunnskap om samhandling med mennesker. Det er en slags diagnostisk-terapeutisk relasjon, ifølge Saglie. Han sammenligner rollen med en allmennlege. Allmennlegen er ikke ekspert på alt mulig. I samtaler med pasienten avklarer legen noen diagnoser og henviser til spesialist hvis det er nødvendig. Dette er arbeidsformer som vil være helt nye i NAV. «Det krever en annen type faglighet hos NAV-medarbeideren. Og det er selvsagt en stor omstilling for mange,» sier Saglie. De nye arbeidsmåtene ligner mer det



som har vært gjort i Aetat enn i Trygdeetaten. Nestleder Berge i NAV-trygd i NTL vedgår at trygdeansatte har mye å gå på, skal de bli gode og dyktige veiledere: «En god del har sittet på kontor og behandlet på papir og skjerm. Nå skal vi møte brukeren ansikt til ansikt. Det vil kreve kompetansepåfyll,» sier han. Selv om Trygdeetaten de siste årene har endret seg og vektlagt brukerkontakt, så blir det en ny måte å jobbe på, ifølge Berge.

Derfor er NAV ikke bare en velferdsreform, men også en gedigen kompetansereform. En kompetansereform hvor innholdet ikke er ferdig definert på forhånd. Det er byggingen av denne faglige plattformen – ikke det organisasjonsmessige eller det forvaltningsmessige – Saglie selv anser som den tøffeste utfordringen. Men opplæring krever tid, og opplæringen må skje mens prosessen er i full fart. «Dette blir på-jobben-trening. Hvert NAV-kontor skal bli en læringsinstitusjon,» sier han. Den nye veileder- og rådgiverrol-

len er ikke noe man kan lære seg på et universitet. Det handler om erfaring. Derfor må lokale NAV-ledere etablere kollegaveiledning. NAV-rådgiverne må, som allmennlegene, finne seg i å bli observert i konkrete situasjoner. Hvordan en opptre og ikke opptre i forhold til pasienter eller brukere. Rådgiverne bruker sin egen personlighet i dette møtet, og tilbakemeldinger fra kollegaer på hvordan man faktisk virker på et annet menneske, blir en viktig del av opplæringen. NAV tar også i bruk både film og e-læring.

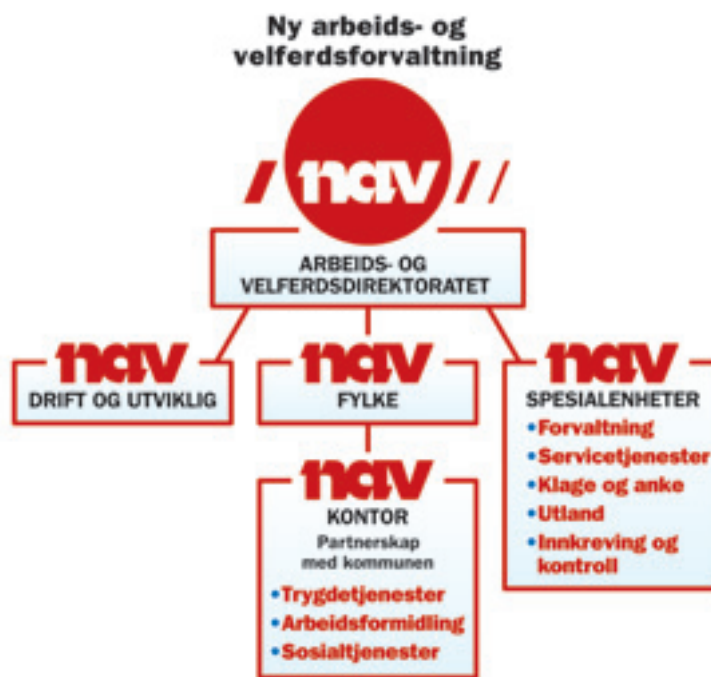
Den nye NAV-kulturen

Den nye NAV-rådgiveren skal dyrkes frem av tre ulike kulturer med ulike arbeidsmetoder og fagtradisjoner. Aetat snakket om kunder, Trygdeetaten snakket om medlemmer mens sosialtjenesten forholdt seg til klienter. I NAV heter det bruker. Det vil

bli en tøff lederoppgave å skape en NAV-kultur, vedgår Saglie. Erfaringer viser at folk tar med seg referanser fra sine kulturer, fra sin bakgrunn. Selv om det er viktig å ta med seg slike erfaringer, fremhever han at en må unngå spillsituasjoner som for eksempel skjedde i fusjonen mellom SAS og Braathens. «Vi må ikke skape et A- og B-lag,» Han tror at en ny kultur vil oppstå gjennom et konkret arbeidsfellesskap. Selv om andre fusjoner viser at kulturforskjeller kan svekke gjennomføringsevnen og skape spenninger, er Saglie optimistisk. De ansatte har nemlig en grunnleggende positiv holdning til reformens idé, ifølge spørreundersøkelser: «Dette er et unikt utgangspunkt. Det er sjeldent slike omstillinger faktisk er ønsket av dem som sitter i front, i produksjonen. Der det virkelig teller. Det at man er motivert for endring, er en styrke i arbeidet med å skape felles kultur.»

Men medvinden kan være i ferd med å snu. I NAV-trygd fortrenses den mot-

Oversikt over arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)



NAV-reformen ble vedtatt i Stortinget våren 2005. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) består av den statlige arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i kommunene. Stat og kommune har inngått et forpliktende partnerskap mellom to likeverdige partnere. Den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten utfører tjenestene i NAV-kontorene, som skal etableres i alle landets kommuner innen 2010.

Kilde: NAV

iverte innstilling til NAV-reformen av utrygghet og frykten for å miste arbeidsoppgaver. Mange sitter på gjerdet og ser an situasjonen. De ansatte er fredet frem til 2010. Før den tid skal det ikke skjæres ned på arbeidsstokken, bortsett fra naturlig avgang. Men de kan bli nødt til å flytte på seg geografisk. Hvor langt, kan ikke Saglie svare på ennå. Det holder NAV på å avklare. Arbeidsoppgaver som ikke har direkte med veiledning og rådgivning til brukeren å gjøre, blir flyttet ut av NAV-kontorene til sentraliserte spesialenheter andre steder. «Vi pløyer ressursene ned til rådgivning og veiledning for brukerne. Folk flyttes fra kontorfunksjoner til rådgivning og veiledning. Det er en viktig del av endringsdynamikken,» sier Saglie.

Og det er nettopp spesialiseringen og sentraliseringen som gir næring til misnøyen med NAV-reformen blant ansatte. «I utgangspunktet var det god oppslutning og entusiasme omkring NAV-reformen. Men nå har vi begynt å bli uttrykke i forhold til hva NAV blir. Folk med dybdekompetanse på for eksempel pensjon, frykter at arbeidsoppgavene flyttes andre steder. Det er spenning i organisasjonen til hvordan dette vil ende,» sier Berge i NTL som er den største fagorganisasjonen i NAV, og organiserer både høgskole- og universitetsutdannet personell som jurister og samfunnsvitere og trygdemedarbeidere uten formell kompetanse.

Berge frykter at kontorene tappes for erfaring og kompetanse. Og etter hva Mandag Morgen kjenner til, sliter flere trygdekantor med å beholde de beste hodene. Saglie har på sin side ikke fått noen «urovekkende meldinger» om en slik utvikling foreløpig. «Mange har allerede skiftet arbeidsoppgaver i for-

bindelse med etableringen av Arbeids- og velferdsetaten, og mange flere må skifte arbeidsoppgaver. Denne utviklingen vil akselerere fremover,» sier Saglie. Han understreker at det er naivt å tro at en slik omstilling medfører høy grad av stabilitet i arbeidsstokken.

«Det er ikke et stort problem i NAV. Men det vil være bekymringsfullt om jeg mister de beste,» sier Saglie som har erfaring med omstillinger der han har sett tendenser til at de beste slutter. Den mest attraktive arbeidskraften er også den mest ettertraktede av andre arbeidsgivere.

Et uvanlig partnerskap

Det er ikke bare kulturforskjeller som skal overvinnnes i den statlige etaten. NAV-reformen bygger også på et helt nytt partnerskap mellom kommune og stat. Staten kan ikke instruere kommunene, de er likestilte partnere. Dermed er NAV-reformen helt avhengig av et godt samarbeidsklima for å få til dette partnerskapet. Erfaringen fra pilotkon-

torer er at dette har gått seg til greit, ifølge Saglie, men det er selvsagt uenigheter og diskusjoner. Alt fra lokalisering og tjenestetilbud til åpningstider og telefonnummer er blitt diskutert. «Staten kan bli for firkantet, det er noen tilbakemeldinger vi får fra kommunene,» sier Matz Sandmann, som leder rådmannsutvalget i KS, kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Han fremhever at staten blir nødt til å tilpasse seg lokale løsninger.

Det sjeldne partnerskapet oppleves som uvant av både kommuner og staten. Det er to ulike logikker som møtes. Men det uvanlige møtet har sine fordele, ifølge Saglie. Forholdet mellom de to sektorene har tradisjonelt vært gjennomsyret av et spill. Kommunene har vært opptatt av å hente mest mulig penger ut av staten, og staten har vært misfornøyd med at kommunene ikke følger opp signalene som staten gir. «Gjennom dette partnerskapet skal vi overskride dette spillet, og erstatte det med en helt annen interaksjonsform

mellom stat og kommune. Dette er innovasjon, en forvaltningsmessig innovasjon,» sier han.

Sett fra de statlige sektormyndighetenes side, er kontakten med kommunene en unik mulighet til å jobbe med forebygging. Det finnes kommuner i Norge hvor halvparten av innbyggerne i yrkesfør alder går på en eller annen form for trygd eller stønad. Isolert sett har Trygdeetaten og Aetat vært effektive til å produsere vedtak og god service til de brukerne som mottar disse ytelsene. «Men vi har ikke klart å lage det gode livet, eller det gode lokalsamfunnet gjennom disse ordningene,» sier Saglie. NAV-kontorene blir et møtested

hvor en sektorstyrt stat full av ressurser møter kommuner som er flinkere til å se sammenhenger. For kommunene betyr det en enklere tilgang til statlige virkemidler. Og Saglie mener det er reelle muligheter for god synergi i møtet mellom stat og kommune. «Men hvis det ikke håndteres på en fornuftig måte, kan det bli rent anarki og et ineffektivt system,» advarer Saglie. Han mener det er en risiko for at det kan skje. Men potensialet for å lykkes er stort. «Du er nødt til å ta noen sjanser for å trekke ut potensialet og virkelig kunne gjøre tingene på en genuint ny måte. Det er en kjempemulighet som er skapt. En mulighet til å stokke om kortene og

legge samarbeidsmønstrene på en helt annen måte for å levere mye bedre resultater innenfor arbeids- og velferdsområdet, og til rett og slett gjøre noe med livssituasjonen til mange enkeltmennesker. Jeg synes det gir mening.»

Artikkelen er gjengitt med tillatelse fra Ukebrevet Mandag Morgen, der den ble publisert første gang 27.11.06. Mandag Morgen er et uavhengig nyhetsmedium som retter seg mot ledere, politikere og andre beslutningstagere i samfunnet.