

## Djävra reformer eller mindre steg: Nu är det samordning som gäller

Som en mäktig pendel som tar tio år på sig för att slå från den ena sidan till den andra, växlar uppfattningen om hur arbetsmarknads- och välfärdsförvaltningarna ska organiseras i Norden. Från att varje enhet ska ha ett eget resultatansvar har fokus nu satts på samordning.

Den djärvaste reformen sker i Norge. Där samlas arbetsförmedlingen, socialvården och socialförsäkringarna till det som utifrån ser ut som en enda verksamhet, kallad NAV. Bokstäverna skulle ursprungligen betyda Ny Arbets- och Välfärdsförvaltning, men NAV har senare blivit ett eget ord.

Varje norsk kommun ska ha minst ett NAV-kontor. De är varken renodlade statliga myndigheter eller kommunala förvaltningar. De är istället ett slags partnerskap, där staten har ansvaret för sina tjänster och kommunerna för sina. Chefen kan lika gärna komma från den statliga delen, som den kommunala.

De första kontoren öppnades 2006. Nu har reformen kommit halvvägs. När den är färdig 2010 ska det finnas 465 NAV-kontor. Totalt omfattas 12 500 statligt anställda och ungefär 6 000 kommunalt anställda. Ovanför NAV-kontoren finns en statliga NAV-organisation för varje fylke, som länen kallas på norska. Dessutom finns vissa specialenheter.

Varje NAV-kontor blir en gemensam ingång till mer än 40 olika välfärdstjänster. Men bakom kulisserna finns fortfarande olika lönesystem, IT-lösningar och organisationskulturer.

Att lösa upp den byråkratiska strukturen och få till mer samarbete är ingen enkel uppgift.

- Risken för att NAV-reformen ska misslyckas är 50 procent, sa direktör Yngvar Åsholt, från NAV, när han i sommar presenterade erfarenheterna från Norge.

### Nordisk utredning

Som en del av det svenska ordförandeskapet i Nordiskt Ministerråd anordnades en konferens om reformarbetet i Norden i Stockholm. Inför den beställdes också en utredning som gjorts av Henrietta Huzell och Johan Quist, bägge verksamma på Karlstad Universitet. Rapporten har namnet "En sammanhållen förvaltning". I korta drag beskrivs de viktigaste reformerna i de olika länderna:

- I Danmark minskade antalet kommuner 2007 från 271 till 98. Samtidigt samordnades den statliga och den kommunala verksamheten inom arbetsförmedling i 91 Jobcenters.
- I Finland har samordningen mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten skett genom att etablera så kallade Joint Service Centers i 25 större finska städer.
- På Island håller regelverket på att ändras för att kunna få en arbetslivsinriktad rehabilitering.

- I Sverige har regionala myndigheter slagits ihop med nationella. Flera initiativ har tagits för att få Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att samarbeta bättre.

Det är många skäl till att reformerna genomförs just nu. Det finns en teknisk utveckling som gör det lättare för olika myndigheter att utväxla infor-

**- Jag är övertygad om att vi bara är i inledningen av en reformperiod där samordningen prioriteras allt mer, säger Johan Quist.**

mation. Både medborgare och företag ställer större krav. Den goda ekonomiska konjunkturen som hittills rått, har gjort att målet om att få ge sjukskrivna och arbetslösa snabbare möjligheter till ett aktivt arbetsliv har prioriterats högt av politikerna. Bristen på arbetskraft har i många verksamheter varit akut. En av förhoppningarna bakom reformerna är att de som på ett eller annat sätt fallit utanför arbetslivet snabbare ska komma tillbaka om myndigheterna



Av:  
Björn Lindahl

samarbetar bättre. I den norska NAV-reformen är ett av målen också att det ska bli enklare för brukarna och att arbets- och välfärdförvaltningen ska bli mer effektiv. Men under etableringen är det svårt att hinna med allt.

I NAV-Buskerud, som är en av de övergripande regionala organisationerna, har det gjorts en undersökning som visar att när reformarbetet var som mest intensivt slukade det 20 procent av den samlade arbetstiden bland de NAV-anställda i

fylket. I Buskerud var det i juli i år 14 000 ärenden som hade legat längre än vad de egna reglerna tillåter. Antalet hade ökat med 6 000 sedan augusti i fjol. Stortinget har beviljat 40 miljoner kronor extra för att försöka kapa i högarna med obehandlade ärenden i hela landet.

### Det som mäts styr verksamheten

Johan Quist tror att de många reformerna i Norden också är en reaktion mot det prestationsbaserade mät- och styr-system som länge dominerat som modell när välfärdstjänsterna ska organiseras. På engelska kallas systemet ofta för New Public Management.

- Problemet med att införa olika mått på verksamheten är att vi koncentrerar oss om det som mäts, även om det inte alltid är det viktigaste, säger han.

Ju snävare resultat som mäts, desto större är risken för att verksamheten koncentreras om det som kan mätas och att helheten blir lidande.

Enligt det svenska Statskontoret, som utrett olika initiativ till samverkan mellan myndigheter är ofta de politiska signalerna om samarbete tydliga i propositioner och andra regeringsdokument. Men

när myndigheterna tolkar och översätter texterna i uppdraget till operativa mål för verksamheten riskerar de mål som handlar om samarbete med andra myndigheter att förlora något av sitt värde. Frågor om samverkan förs in under "övriga mål" eller "särskilda uppdrag". När målen till sist tolkas på ett lokalt kontor sker det en ytterligare prioritering av de renodlade verksamhetsmålen. Dessutom är belöningsystemen inom en organisation ofta knutna till de resultat som uppnås.

"Det är således mer värdeskapande för individen i organisationen A att arbeta i enlighet med (de ibland felaktiga) styrsignalerna för organisationen än att samverka med andra för att skapa bästa möjliga nytta för mottagaren av tjänsten", skriver Huzell och Quist i rapporten.

Det är denna "byråkratins naturlag" som man i Norge försökt undvika genom att samordna och samlokalisera välfärdstjänsterna.

- Jag är övertygad om att vi bara är i inledningen av en reformperiod där samordningen prioriteras allt mer. Det kommer att pågå i minst tio år till, säger Johan Quist.

Även om Yngvar Åsholts uppskattning av riskerna med NAV-reformen nog mest handlar om att forskningen visar att hälften av alla fusioner misslyckas, utsätts både de anställda och brukarna för påfrestningar. De dagliga uppgifterna ska fortfarande utföras, samtidigt som nya kontor öppnas var och varannan dag.

### Ökande kritik

NAV-reformen har fortfarande ett tvärpolitiskt stöd, men den entusiasm som medierna mötte reformen med tidigare i Norge har bytts mot allt fränare kritik.

Ett av många exempel är den lilla lokaltidningen i Oslo, Nordstrands blad, som skriver:

"Från hela landet strömmar det nu in historier om en reform i kris. Antalet handläggare står inte i relation till arbetsmängden, många ska lära sig helt nya saker och sjukskrivningarna bland de NAV-anställda förstärker problemen och väntetiden ökar för förtvivlade brukare".

På en mätning av hur tillfredsställda norrmännen är med offentliga tjänster föll NAV från 58 procent år 2007 till 50 procent i år.

Eftersom Norge har 430 kommuner kommer 200 av de sammanlagt 460 NAV-kontoren vara mycket små, med tre eller färre anställda. Det innebär att det måste ske en viss specialisering mellan olika kontor. Risken finns därför att brukarna upplever att istället för att de bollas mellan olika förvaltningar, bollas de mellan olika NAV-kontor istället.

- För den brukare som bara har ett behov kan det dessutom upplevas som om NAV-kontoren är mindre fokuserade, säger Yngvar Åsholt.

### Evig fråga

Någon slutgiltig lösning för hur välfärdstjänsterna ska organiseras blir det knappast:

- Hur olika delar av offentlig sektor kan samordnas tycks vara något av en evig fråga, konstaterar Johan Quist.

På frågan var han skulle satsa sina forskningspengar i Norden är det emellertid ingen tvekan.

- Då skulle jag undersöka hur NAV-reformen i Norge lyckas. Det är utan tvekan den mest omfattande och mest ambitiösa reformen i Norden.