

# Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet?

Knut Fossestøl

Mag. art., forskningsleder ved Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus  
knut.fossestol@afi.hioa.no

Eric Breit

Ph.d., seniorforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus  
eric.breit@afi.hioa.no

Elin Borg

Ph.d., seniorforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus  
elin.borg@afi.hioa.no

## Sammendrag

En sentral forklaring på NAVs manglende måloppnåelse om flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd har vært omstillingsprosessen med den lokale etableringen av NAV-kontorene. I denne artikkelen drøfter vi en alternativ forklaring som involverer mer langsiktige strukturelle utfordringer for NAV-kontorene. Basert på kvalitative og kvantitative data fra ti NAV-kontorer skisserer vi tre strukturelle utfordringer: (a) Arbeids- og velferdsdirektoratets forenklingsarbeid har ikke ført fram, (b) lokalkontorene klarer fortsatt ikke å ta i bruk den statlige styringen, og (c) statlige og kommunale målsetninger og virkemidler for lokalkontorene og deres oppgaver drar ikke i samme retning. Vi diskuterer implikasjonene av vår analyse for forståelsen av NAVs manglende måloppnåelse og for lokalkontorenes utviklingspotensiale.

*Nøkkelord:* NAV-reformen, NAV-kontorene, omstilling, organisering.

**Abstract: Why do the NAV offices fail to achieve their goals of more people in work and activity?**

A key explanation behind NAV's failure to achieve its goals of more people in work and activity, and fewer on benefits, has been the re-structuring processes associated with the local establishment of NAV offices. In this article we discuss an alternative explanation, one that suggests the existence of more long-term structural challenges for NAV. Based on qualitative and quantitative data from ten NAV offices, we outline three structural challenges: (a) the Directorate of Labour and Welfare's efforts to simplify work tasks in NAV have not been successful, (b) local NAV offices are still unable to adapt to the steering model of the state, and (c) state and municipal objectives for the local NAV offices and their work tasks are not integrated. We discuss the implications of our analysis for understanding NAV's failure to achieve the objectives and for the development potential of the local NAV offices.

*Keywords:* NAV reform, NAV offices, re-alignment, organization

NAV-reformen var en organisasjonsreform som skulle bidra til helhetlig og samordnet tjenestetilbud til brukerne. To statlige etater – Aetat og Trygdeetaten – ble fusjonert sammen med den kommunale sosialtjenesten gjennom et partnerskap mellom stat og kommune, og de tidligere separate tjenestene ble samlokalisert på NAV-kontorene. Tre dører skulle erstattes av en. I perioden fra 2006 til 2010 ble det gradvis etablert nye lokale NAV-kontorer. I 2008 ble regionale forvaltningsenheter for ytelsessaksbehandlingen opprettet, og saksbehandlingsoppgaver og vedtaksmyndighet trukket ut av NAV-kontorene. Saksbehandling av statlig inntektssikring som arbeidsavklaringspenger, skulle nå skje i spesialiserte enheter. Lokalkontorene skulle avlastes slik at de kunne bruke mer ressurser på oppfølging av brukerne for å få flere i arbeid og aktivitet.

Parallelt ble det også utviklet et nytt stønadssystem og nye arbeidsverktøy og arbeidsmetoder, det daværende stortingsrepresentant Per Kristian Foss døpte «innholdsreformen». Både stønadssystemet og tiltaksregelverket skulle forenkles til beste for brukerne, og gi flere ressurser til oppfølgingsarbeidet. Samlet sett skulle organisasjonsreformen og innholdsreformen bidra til å realisere det overordnede målet for arbeids- og sosialpolitikken om brukerrettet og individuelt tilpasset bistand for å få flere i arbeid og færre på stønad (St. Prop. nr. 46 2004–2005).

Til tross for disse omfattende endringene synes ikke NAV-reformen å ha lykket med å nå sine mål. Den såkalt NAV-evalueringen som Stortinget bestilte, og som Norges forskningsråd effektuerte, besto av en prosess- og en effektevaluering. Mens effektevalueringen studerte om det kom flere i arbeid og færre på trygd, studerte prosessforskerne iverksettingen av reformen, både på sentralt og lokalt nivå, og kartla hvilke mekanismer som kunne forklare effektene. Ifølge effektforskningen i evalueringen av NAV-reformen er sannsynligheten for å komme i arbeid – alt annet likt – blitt mindre (Fevang, Markussen & Røed 2014; Schreiner & Markussen 2012; Aakvik, Monstad & Holmås 2014). Ifølge Fevang mfl. (2014: 91) peker utviklingen «nokså klart i ugunstig retning». Effekten har vært liten, men likevel signifikant negativ; den startet inntil ett år før kontorene ble etablert, og har vart i mer enn to år etter etableringen. Resultatene viser at de negative effektene av reformen i hovedsak skjer på de store kontorene i de store kommunene (over 20 000 innbyggere). I særlig grad synes kontorstørrelse å ha en sentral betydning, der de minste kontorene ser ut til å gjøre det bedre. Perioden etter at kontorene ble etablert har vært noe mer positiv.

Aakvik, Monstad og Holmås' (2014) effektforskning støtter opp om disse funnene. De finner små, men negative effekter av opprettelsen av NAV-kontorene på arbeidsmålet, og den negative effekten er større for kontorer i store kommuner. Videre finner de at den negative effekten minsker i det andre året, og går mot null i det fjerde året. Ifølge denne studien kan det altså se ut som NAV-kontorene – uavhengig av størrelse – trenger omlag fire år for å produsere effekter på nivå med det som var situasjonen før reformen inntraff.

Fevang mfl. (2014: 91) hevder at det er «nærliggende å anta at den negative effekten i noen grad har vært forårsaket av en kaotisk omstillingsprosess». Med andre ord ligger forklaringen i omstillingskostnader i forbindelse med iverksettingen av reformen, og ikke i det organisatoriske designet eller innholdet i reformen. Forskerne kalte da også artikkelen sin «støvet legger seg etter en turbulent omstilling».

Prosessevalueringen av NAV-reformen viser tydelig at omstillingen var turbulent. De lokale NAV-kontorene hadde i etableringsfasen i stor grad et internt fokus. De arbeidet med spørsmål knyttet til egen organisering og kompetanseoppbygging, samt med å sikre at brukerne fikk de pengene de hadde krav på, noe som medførte at oppfølgingsoppgavene ble nedprioritert (Andreassen & Fossestøl 2011; Andreassen, Fossestøl & Klemsdal 2011). I 2010, da etableringen av NAV-kontorene stort sett var gjennomført og innholdsreformen innført, var det tegn i NAV-kontorene på «en vending tilbake til reformen» og ny oppmerksomhet om reformens målsettinger og de arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene (Klemsdal 2011). Det var blant annet knyttet til innføringen av arbeidsavklaringspengene (AAP) og til retten til en arbeidsevnevurdering. Samtidig var det trekk ved både NAV-kontorenes ressursituasjon og omfanget av den statlige styringen, standardisering og byråkrati, som kunne peke mot fortsatte utfordringer for NAV-kontorene (Andreassen & Fossestøl 2011).

I denne artikkelen undersøker vi hvorfor ikke NAV-kontorene synes å lykkes bedre i å jobbe arbeidsrettet, dvs. å følge opp brukerne for å flere i arbeid og aktivitet. Vi gjør dette med bakgrunn i data om NAV-kontorenes lokale organisering og utvikling, knyttet til prosessevalueringen av NAV-reformen. Mens dataene fra NAV-evalueringen i hovedsak går fram til 2010–2011, har vi hatt anledning til å samle inn nye kontor- og surveydata i 2014. Med bakgrunn i disse dataene undersøker vi i denne artikkelen i hvilken grad påstandene om at støvet har lagt seg medfører riktighet. En viktig oppgave er å undersøke hvordan virksomhetsutviklingen i perioden etter 2010–2011 har virket inn på oppgaveløsingen på de lokale NAV-kontorene, og om det er rimelig å anta at de utfordringene kontorene sto ovenfor i de første årene av reformen var midlertidige omstillingsproblemer – slik effektforskningen peker i retning av – eller om de også var uttrykk for mer grunnleggende strukturelle problemer.

## Data og metode

Dataene i dette prosjektet er samlet inn som del av den NAV-evalueringen som er finansiert av Norges forskningsråd. Den mest sentrale empirien for denne artikkelen består av casebesøk på ti NAV-kontorer gjennomført våren 2014, som var valgt ut for å dekke en variasjon når det gjelder geografi, oppstartstidspunkt, størrelse og oppgavebelastning. Hvert av disse kontorene har vi besøkt tre ganger

tidligere, siden oppstarten av reformen. Dette gjør at empirien ikke bare består av dagens situasjon på NAV-kontorene slik de ansatte opplever det, men også speiler utviklingen ved de samme kontorene.

Vi har ved alle kontorene intervjuet leder(e), tillitsvalgte og ansatte, omlag ti ansatte per kontor. Samlet sett har respondentene dekket opp den viktigste oppgavemessige variasjonen ved NAV-kontorene knyttet til oppfølgingsarbeidet. I de fleste casene har vi vært to personer som har gjennomført intervjuer. I tre av de mindre casene har datainnsamlingen blitt utført av en person.

Vi har gjennomført analysen ved å sammenligne casene på utvalgte kriterier. Disse kriteriene består blant annet av lokal organisering (f.eks. team, avdelinger), forholdet mellom statlige og kommunale ansvarsområder og ansatte, digitaliserte beslutningsverktøy, forholdet til forvaltningsenhetene, bruken av behovs- og arbeidsevnevurderinger, arbeidsbelastning, og kompetanse og opplæring. For å sikre en felles struktur på gjennomføring av og rapportering fra de ulike casene, organiserte vi casestudiene i en caseprotokoll.

Vi har også benyttet data fra en spørreundersøkelse sendt ut til ansatte ved 57 NAV-kontor.<sup>1</sup> Disse dataene har blitt brukt for å ytterligere dokumentere resultatene av caseundersøkelsene, ikke minst ved å vise omfanget og variasjonen i de ansattes synspunkter. Undersøkelsen hadde spørsmål med faste svarkategorier, men inkluderte et åpent spørsmål hvor de ansatte kunne kommentere forhold de mente var av relevans for å forstå iverksettingen av NAV-reformen, og dette genererte en liste med kommentarer på omlag 70 tettskrevne sider. Vi bruker også disse kommentarene som en kilde til de ansattes synspunkter.

## Lokale utfordringer og strukturelle betingelser for arbeidsretting

### *Lokale organisatoriske utfordringer for lokalkontorene*

Lokalkontorene har en viss grad av autonomi, det vil si mulighet til å påvirke og utforme sine egne organisatoriske løsninger i lys av lokale betingelser. Denne autonomien handler først og fremst om hvordan kontorene løser sine løpende oppgaver, ikke minst knyttet til inntektssikring og oppfølging av brukerne.

Et sentralt omdreiningspunkt for diskusjonene lokalt har vært hva som fremmer god oppgaveløsning og saks- og oppgaveflyt i organisasjonen (Fossestøl, Breit & Borg 2014). Diskusjonene handler om fordeling av mengde og type arbeidsoppgaver mellom ansatte – i særlig grad mellom mottaks- og oppfølgingsavdelingen, men også mellom ulike enheter i hver av avdelingene. Det handler også om hvordan fordelingen gjøres; for eksempel graden av tverrfaglig samhandling og kompetansedeling mellom team. En organisatorisk utfordring handler om i hvilken grad statlig og kommunalt ansatte jobber sammen i team, og/eller på hverandres arbeidsområder. Dette er viktig med tanke på brukere med behov for tett oppfølging og som trenger både kommunale og statlige tjenester.

En annen sentral utfordring gjelder de ansattes kompetanse. En stor omstilling som NAV-reformen gjør at mange ansatte får nye roller, og med påfølgende opplæringsbehov. Det ansatte var opplært i er ikke nødvendigvis like relevant lenger, enten vi snakker om høyskoleutdanning, etatsopplæring eller erfaringslæring. Denne kompetansen må avlæres, og så må man tilegne seg ny kompetanse, dog uten at noen helt vet hva denne kompetansen består i. For eksempel har en sentral utfordring knyttet til kompetanse vært diskusjonene om «generalistkompetanse», etterhvert operasjonalisert fra direktoratet som «NAV.no-kompetanse». Denne kompetansen var særlig i de første årene av reformen intimt vevet sammen med å realisere NAV-reformens formål, nemlig «én-dørs»-politikken og én-kontaktpersonordningen (St. Prop. nr. 46 2004–2005).

Å ha kompetanse eller oppleve seg som kompetent gir en opplevelse av mestring, og en opplevelse av å være klar for nye utfordringer. Å oppleve at man mangler kompetanse eller ikke mestrer de arbeidsoppgavene man står overfor oppleves på den andre siden som svært belastende. På et mer grunnleggende plan handler kontorenes utfordringer derfor om arbeidsmiljø, og ikke minst om turnover og sykefravær som i stor grad påvirker kontorenes mulighet for å nå målene knyttet til arbeidsrettet oppfølging. Turnover og sykefravær kan ha mange ulike forklaringer, men en sentral forklaring på lokalkontorene kan være oppfattelser blant ansatte om stor arbeidsbelastning og manglende bemanning. Ikke minst har slitasjen for de ansatte vært stor de første årene av reformen (Fossestøl mfl. 2014). Det kan skape sykefravær og turnover på den ene siden, men også gi opphav til ulike former for snarveier og avvikende skjønnsutøvelse som igjen kan gå utover kvaliteten både på saksbehandling og brukermøter. Et eksempel på snarveier kunne være når saksbehandlerne fylte ut obligatoriske felt i det IT-baserte saksbehandlingssystemet, for raskere å komme til vedtak, eller saksbehandlet uten å gjøre annet enn en overfladisk behandling av søknaden.

#### *Strukturelle betingelser for lokalkontorene*

Slike lokale utfordringer skal løses under en rekke sentralt bestemte strukturelle betingelser som kan muliggjøre, men også hemme, hensiktsmessig oppgaveløsning. Strukturelle betingelser er forhold kontoret ikke – eller bare i svært begrenset omfang – kan påvirke og som de skal gjøre det best mulige ut av. Det er innenfor disse rammene NAV-kontorene skal ivareta sin autonomi og sitt resultatansvar.

En sentral ytre betingelse for kontorene fremkommer gjennom *partnerskapet mellom stat og kommune*. Partnerskapet er basert på likeverdighet, dialog og forhandlinger, samt en samlokalisert virksomhet i alle kommuner i Norge. Det står i motsetning til tidligere, hvor stat og kommune var fysisk og organisatorisk atskilt, og hvor arbeidskontorene var regionaliserte.

Samtidig er det betydelige forskjeller mellom den kommunale og den statlige delen av NAV. Den statlige delen er stor, og inkluderer et Arbeids- og velferdsdirektorat og et selvstendig fylkesledd med omfattende selvbestemmelse. Samtidig er kommunene selvstendige og ikke koordinerte når det kommer til deres ansvar for tjenestetilbudet i NAV, og de kan således bare i begrenset grad representere en motvekt til Arbeids- og velferdsdirektoratets planleggingsaktivitet (gjennom for eksempel KS og fylkesmannen, som har ansvar for tilsyn av lov om sosiale tjenester). Det er slik sett en betydelig maktasymmetri mellom stat og kommune, og hvor kommunen på mange måter kan forstås som en «juniorpartner».

En annen betingelse er utviklingen av en mer *standardisert statlig styringsmodell*. Standardiseringen er representert i en organisatorisk grunnmodell for kontorene, som inkluderer et skille mellom avdelinger for mottak og oppfølging,<sup>2</sup> samt prinsipper om arbeidsdeling mellom avdelingene.

Hovedprinsippet for arbeidsdelingen er knyttet til innsatsbehov, hvor begrepene 'Standard innsats' og 'Situasjonsbestemt innsats' hører til ansvarsområdene for mottaket, mens 'Spesielt tilpasset innsats' og 'Varig tilpasset innsats' hører til oppfølgingsavdelingen. For å fordele brukerne etter disse innsatskategoriene gjøres det en behovsvurdering i mottak. Mottaket tar i hovedsak brukere med enkle informasjonsbehov og behov for korttidsytelser, som for eksempel dagpenger. Lengre innsats, gjerne knyttet til brukere med helseutfordringer, gjøres av oppfølgingsavdelingene. Her kreves det en arbeidsevnevurdering, dvs. en vurdering av brukerens samlede ressurser og begrensninger opp mot krav og forventninger i arbeidslivet. Vurderingen utgjør den metodiske infrastrukturen på NAV-kontoret, både i arbeidet med brukerne, og for å skape en god oppgaveflyt på kontoret. Tidligere undersøkelser har pekt på utfordringer – knyttet blant annet til kvaliteten på vurderingene, på graden av brukermedvirkning, og på i hvilken grad arbeidslivsperspektivet trekkes inn – men også til et pågående kvalitetsarbeid som foregikk i etaten (Proba 2011, 2012; Riksrevisjonen 2013–2014).

Ikke minst kommer standardiseringen til syne gjennom målstyringen og gjennom fag-/kvalitetsstyring, det vil si ulike oppfølgingsmetoder, veiledere, standarder og saksbehandlingssystemer. Denne økte standardiseringen har fått konsekvenser for mange aspekter ved kontorenes virksomhet, og ikke minst for kommunalt ansatte, ved at de også i stor grad skal arbeide for å oppfylle de statlige resultatkravene og tilegne seg kompetanse på de statlige fagsystemene og standardene (f.eks. standard for arbeidsrettet oppfølging).

Standardiseringen kommer også til syne gjennom de IKT-baserte beslutnings-systemene. IKT-systemene griper tett inn i det daglige oppfølgingsarbeidet på kontorene, ved å strukturere kommunikasjon, oppgavefordeling, oppgaveløsning og saks- og oppgaveflyt på kontoret og mellom kontorene. Systemene er i stor grad utviklet basert på statlige tjenesteområder, og de kan skape irritasjon og frustrasjon blant de ansatte når de oppleves som tungvinte eller at de ikke støtter opp under

den jobben veilederne skal gjøre. For eksempel kommer en slik frustrasjon ofte til syne blant kommunale ansatte, da det er en generell forventning om at samtlige ansatte skal beherske de statlige systemene, mens mange statlige ansatte har for liten kompetanse eller ønske om å arbeide på de kommunale systemene (Fossestøl mfl. 2014; Riksrevisjonen 2011–2012).

En tredje ytre ramme er knyttet til *administrativ spesialisering*, ikke minst opprettelsen av pensjons- og forvaltningsenhetene. Selv om denne forvaltningsreformen ikke var et sentralt element i de politiske dokumentene som lå til grunn for NAV-reformen, har det i ettertid vist seg å være et nøkkelement i den administrative iverksettingen av reformen. Det er umulig å forstå NAV-reformen uten å se den i sammenheng med den store betydningen forvaltningsreformen har fått for lokalt nivå, og for de ansatte som jobbet i de nye spesialiserte enhetene som ble opprettet (Andreassen 2012).

Denne forvaltningsmessige rammen er gitt ved at bestemte ytelsesoppgaver (for eksempel behandlingen av søknad om arbeidsavklaringspenger (AAP) med tilhørende ansatte er fjernet fra lokalkontorene til spesialiserte regionale eller nasjonale enheter. Til tross for denne fysiske separasjonen griper arbeidet i forvaltningsenhetene dypt inn arbeidet ved kontorene, for eksempel ved utredning og vedtak om AAP. En av de store diskusjonene på kontorene er om denne reformen har innfridd de forventningene man hadde til den, det vil si frigjort tid til oppfølging, gitt raskere saksbehandling og større rettssikkerhet, eller om den har ført til kompetansetapping, dobbeltarbeid og dårligere service til brukerne.

Samlet sett skaper disse strukturelle betingelsene en institusjonell kompleksitet for lokalkontorene – det vil si en påvirkning av *ulike* impulser de er *nødt* til å forholde seg til og løse på best mulig måte (Jarzabkowski mfl. 2013; Pache & Santos 2010). I noen grad kommer kompleksiteten til uttrykk i motstridende forventninger til hva kontorene skal gjøre og prioritere knyttet til oppfølging mot arbeid versus aktivitet; for eksempel på den ene siden en sterk statlig styring og standardisering rettet mot arbeid, og på den andre siden en nødvendig oppmerksomhet mot brukere med behov for oppfølging på tvers av statlige og kommunale tjenester.

Vi har et annet sted beskrevet variasjoner mellom kontorene i hvordan de utnytter sitt handlingsrom i lys av en slik institusjonell kompleksitet (Fossestøl mfl. 2015). Disse variasjonene synes i stor grad å kunne forklares av størrelsen på kontoret – store kontorer har dårligere resultater enn mindre (Andreassen & Aars 2015). Samtidig er det også faktorer som er uavhengig av størrelse, og som kan forklare lokalkontorenes manglende suksess med arbeidsrettingen. Vi går i det følgende inn på tre sentrale forklaringer: Forenklingsarbeidet har ikke ført frem, lokalkontorene klarer ikke å ta i bruk den statlige styringen, og stat og kommune drar ikke i samme retning. Dernest beskriver vi noen sentrale effekter disse har hatt på hvordan ansatte på lokalkontorene opplever arbeidsrettingen.

## Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene å jobbe mer arbeidsrettet?

*Forklaring 1: Forenklingsarbeidet har ikke ført fram*

Mange av de større strukturelle grepene i reformen kan forstås som former for forenklingsarbeid som skulle føre til en bedre og mer arbeidsrettet oppfølging. For lokalkontorene har imidlertid forenklingsgevinstene latt vente på seg.

I særlig grad kan opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenhetene forstås som slike forenklinggrep. De var ment å bidra til å trekke forvaltningsoppgaver ut av lokalkontorene og således frigjøre tid til oppfølgingsarbeidet (Andreassen 2012). Resultater fra spørreundersøkelsen peker i retning av at utviklingen har vært positiv. Blant annet er det en svak nedgang i antallet ansatte som opplever tap av kompetanse (70 % til 68 %), dobbeltarbeid (58 % til 55 %) og dårligere service til brukerne (61 % til 55 %) mellom 2010 og 2014. For saksbehandling (17 % til 23 %), kvalitativt bedre løsninger for brukerne (19 % til 23 %), sterkere rettssikkerhet (32 % til 48 %) og frigjort tid på lokalkontorene (19 % til 34 %) er det også en positiv utvikling. De som har jobbet kort i etaten, er jevnt over mer fornøyd enn de som har jobbet lenger. Imidlertid er denne positive utviklingen fra et svakt utgangspunkt (Fossestøl mfl. 2014).

Det er en rekke beskrankninger i forholdet til forvaltningsenhetene som kommer til uttrykk på lokalkontorene. For det første er det mange veiledere som refererer til det de opplever som dobbeltarbeid. Dette kan handle om at saker ofte sendes tilbake fra forvaltningen ved manglende avkryssing på kravskjema og at NAV-kontorer ofte må veilede brukere i teknisk komplisert lov- og regelverk, uten å oppleve at de har den nødvendige kompetansen. Veilederne understreker i intervjuene at denne arbeidsdelingen er en «tidstyv», og at den går ut over oppfølgingsarbeidet.

I den seinere tid har forvaltningsenhetene gjennomført en ytterligere sentralisering og spesialisering. Flere er opptatt av at dette skaper ytterligere avstand mellom lokalkontorene og forvaltningen. En avdelingsleder hevdet følgende:

Forvaltningsenhetene er veldig fjerne. Før var det forvaltning XY, men etter spesialiseringen så blir de enda fjernere. I utgangspunktet er det ingen kontakt. Det er mange avgjørelser som blir fattet uten at vi vet det, vi blir først orientert om vedtaket av brukeren. Brukeren kommer til oss og ber om forklaring på avslag på uføretrygd, da må vi lete frem og sjekke at vedtaket er et faktum. Vi får ikke beskjed, men må allikevel svare for det. Vi forsøker å ha samarbeidsmøter, men vi har ikke tid til det.

En annen forenkling er implementering av nye digitaliserte beslutningsverktøy. Imidlertid er et gjennomgående tema i de kvalitative dataene – både i intervjudataene og i det åpne spørsmålet i surveyen – at systemene er tungvinte og tidkrevende. Veiledere må beherske mange ulike systemer, til dels med helt ulike

brukergrensesnitt. De statlige og kommunale systemene er ikke integrerte. Veilederne kan ikke 'klippe og lime' informasjon mellom systemene, og det må dobbelt journalføring til. Et eksempel på hvordan systemene fungerer i praksis for veilederne er elektronisk journal, som ble beskrevet som følger av en veileder:

De elektroniske dokumentene i en sak ligger i Gosys. La oss si at det er 80 dokumenter i en sak, da blir det viktig å kunne finne frem til det riktige dokumentet greit og effektivt. Det er imidlertid ikke mulig å søke på tvers av de ulike dokumentene som inngår i en sak. For å finne et dokument må du starte fra begynnelsen eller slutten av fila, å bla deg fremover eller bakover til riktig dokument. Du kan ikke starte fra midten. Da ønsker du å printe ut dokumentene slik at du kan få oversikt over dem. Man kan imidlertid ikke printe ut alle dokumentene med ett tastetrykk. Man må printe ut hver side for seg selv. Det krever tror jeg 6 tastetrykk for å få printet ut en side.

I denne forbindelse kan det også være en utfordring at mange av sakspapirene til kommunale brukere ikke er tilgjengelige elektronisk. Hvis man for eksempel skal skrive en arbeidsevnevurdering om en tidligere kommunal bruker, kan man ikke bare regne med å bruke Gosys, Arena og «fysisk saksmappe». I tillegg må man sammenfatte materialet om brukerne fra sosialtjenesten. Dette ville vært enklere hvis informasjonen var elektronisk tilgjengelig, og hvis det var ett og ikke flere systemer, hevdes det.

Det ble også hevdet at datateknisk kompetanse har fått høyere prioritet enn veiledningskompetanse i møtet med brukerne. Det å lykkes i jobben er ofte det samme som å lykkes i fagsystemene – det er her produksjonen måles, og det er her det fremgår om de ansatte er å jour med oppgavene sine.

*Forklaring 2: Lokalkontorene klarer ikke ta i bruk den statlige styringen*

En annen forklaring på manglende arbeidsretting er at lokalkontorene ikke klarer å ta i bruk de statlige styringssignalene på en god måte. Styringssignalene formidles primært gjennom målstyring og fag-/kvalitetsstyring. For eksempel ble målstyringen, som innebærer at veilederne må rapportere på en rekke ulike aktiviteter, av mange opplevd som en sentral tidstyv på grunn av merarbeidet som «tellingene» innebærer. Følgende eksempel er hentet fra spørreundersøkelsen:

NAV's dataverktøy utløser et skred av datatekniske oppgaver som må løses enkeltvis for hver oppgave og/eller tiltak en iverksetter i samråd med bruker/arbeidsgiver/ tiltaksarrangør. Men så lenge oppgavene MÅ kjøres igjennom for å dokumentere og registrere tellinger i henhold til måloppnåelser krever dette i dag betydelig tidsbruk og derav personalressurser.

En utfordring er knyttet til at styringen er standardisert, mens opplevelsen lokalt er at brukerne er forskjellige, og derfor at mange av oppgavene er vanskelig – om ikke umulig – å standardisere. For eksempel er et gjennomgangstema på lokalkontorene problematikken knyttet til såkalte «gråsoneklienter», det vil si brukere som trenger mer bistand enn det mottaket skal gi, men heller ikke passer inn i oppfølgingsavdelingen. De skaper dermed merarbeid for kontorene – ikke nødvendigvis fordi de krever mye oppfølging, men fordi oppfølgingsarbeidet ikke passer inn i prosedyrene.

En mer grunnleggende utfordring er et stort endrings- og arbeidstrykk fra statlig hold. Dette trykket kan handle om omorganiseringer, det kan handle om opplæring i nye regelverk, i IKT-baserte saksbehandlingssystemer og standarder, eller det kan handle om akutte oppgaver. I vår spørreundersøkelse oppgir mange av de ansatte økte arbeidsbelastninger som følge av NAV-reformen. Mens 92 prosent opplevde dette i 2008 er det i dag 86 prosent. Utviklingen er således svakt positiv. Over 90 prosent av de ansatte mener at den største utfordringen ved NAV-reformen er manglende personalressurser. I 2014 oppgir over 1/3 av de ansatte økt turnover og over 40 prosent av de ansatte oppgir at sykefraværet har økt som følge av reformen.

Slike forhold kan forklare at bare 6 prosent av veilederne mener at brukerne får den oppfølgingen de har krav på, mens ca. 90 prosent mener at over halvparten eller over 2/3 av deres brukere har behov for tettere oppfølging enn de får, og at færre enn tidligere (40 %) mener at NAV-reformen er på vei til å nå målene med reformen.

I våre intervjuer peker mange informanter på at de mange og store endringene har ført til store arbeidsbelastninger på de ansatte, noe som gjør at målene ved reformen ikke blir nådd. For eksempel hevdet en veileder at «Tiden til å søke bruker inn på tiltak, eller til å finne ut hvilket tiltak som på best mulig måte kan hjelpe dem i arbeid, finnes ikke.» I en annen formulering blir NAV-kontoret beskrevet som et «ekspedisjonskontor» for å finne passende tiltak for brukerne. Da minsker arbeidsbelastningen for veilederne. Men ifølge informanten blir det «i mellomtiden utbetalt i bøtter og spann fordi kontorene ikke har ressurser til å følge opp folk».

Arbeidet på kontoret blir i tillegg preget av at det må løse «må-oppgaver» – det vil si inntektssikring – og drive såkalt «brannslukking» knyttet til ytelser som ikke er innvilget. For eksempel var samtlige kontorer i løpet av 2014 gjennom en stor dugnadsinnsats knyttet til såkalte «konvertitter», det vil si personer som fikk innvilget AAP i 2010, men hvor ytelsen utløp i 2014, og som derfor måtte gjennomgå på ny. Dugnaden førte til ringvirkninger for resten av kontorene ved at andre oppgaver ble liggende.

Generelt er de ovennevnte utfordringene noe kontorene må finne egne svar på, men det har de ofte ikke tid til. Resultatet er at fokuset på kontoret blir på daglig drift, på inntektssikring og oppfølging i fagsystemer. De nye programmene og standardene blir ikke ordentlig implementert, og det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet blir liggende.

*Forklaring 3: Stat og kommune drar ikke i samme retning*

Som vi har nevnt innledningsvis skaper partnerskapet mellom stat og kommune de ytre rammene for NAV-kontoret. Det er i spørreundersøkelsen ingen tydelige indikasjoner på at NAV-lederne eller kommunene er grunnleggende misfornøyd med partnerskapet. Utviklingen synes å tyde på en noe større oppgaveintegrasjon på tvers av ansettelsesforhold, noe som er en indikasjon på mer samarbeid.

Samtidig representerer forholdet mellom statlige og kommunale ansatte og arbeidsområder gjennomgripende utfordringer for kontorene. Dette er ikke minst knyttet til to ulike lønns- og personalforhold, ulike fagsystemer og beslutningssystemer, og ulike kulturer for integrering og samordning mellom statlig og kommunalt ansatte. Mer generelt kommer utfordringene til syne i det enkelte ansatte beskriver som «elefanten i rommet»; det vil si at problematikken ikke eksplisitt uttrykkes og diskuteres på kontorene, selv om alle vet at den eksisterer.

En annen fellesnevner er at integrasjonen er kommet for kort på den tiden som har gått siden reformen ble iverksatt. Følgende sitater fra det åpne svaralternativet i spørreundersøkelsen er eksempler på dette:

Skillet mellom stat og kommune kommer til uttrykk ved at man ofte har separate kølapper for stat og kommune. Utad skal vi være ett kontor, men jeg kan ikke sette over telefonen til den som sitter på nabokontoret fordi det er en statlig ansatt.

Et sentralt tema er knyttet til en «målkonflikt» mellom stat og kommune, og som kan vurderes som mer eller mindre grunnleggende for kontorene. For eksempel hevdet flere statlige ansatte at kommunene mangler fokus på arbeidsrettingsmålet, mens flere kommunalt ansatte hevder at NAVs «klare-det-selv»-perspektiv ikke fungerer for marginale grupper. Følgende sitat er hentet fra det åpne svaralternativet i spørreundersøkelsen:

For noen brukere er NAV (les stat) for stort og for omfattende til at NAV har anledning til å klare og make bistå dem i forhold til deres premisser/ behov. F.eks. trenger langtidsmottakere av sosialhjelp noe nærere og mer konkret samt oversiktligere [bistand] enn det NAV kan i dag tilby/ være til stede for.

Samtidig er det en utbredt oppfattelse på kontorene at endringstrykket primært kommer fra staten. Det er implementeringen av statlige oppgaver, og fokuset på å få flere i arbeid som dominerer kontorenes oppmerksomhet, også for de kommunalt ansatte, og for personer som står langt unna arbeidsmarkedet. Det ble hevdet at staten i liten grad tar innover seg de kommunale oppgavene, og at kommunale oppgaver drukner og blir borte i mengden av statlige oppgaver, selv om de i antall er færre og at de krever mer arbeid enn statlige oppgaver. Opplevelsen av å drukne

kan også handle om en uttalt opplevelse (både på statlig og kommunal side) av at kommunalt ansatte må gjøre mer og mer av statlige oppgaver, men ikke motsatt, og at kommunalt ansatte må ta i bruk statlige IKT-systemer, mens statlig ansatte ikke benytter det kommunale systemet.

Den omfattende målstyringen bidrar til å forsterke dette inntrykket. For eksempel fikk vi inntrykk av at statlige mål blir behandlet på fellesmøter, mens kommunale mål bare i svært begrenset grad blir det. Resultatet for mange kommunalt ansatte er en opplevelse av at sosialt arbeid i NAV er truet, noe som illustreres i følgende sitat:

Jeg opplever at partnerskapet mellom stat og kommune ikke har klart å ta inn over seg det felles ansvaret de har for å samordne tjenestene og gi brukerne, uavhengig av kommunal eller statlig ytelse, faglig god oppfølging. Ved vårt kontor er det stort sett målekort og «den statlige siden» som gis oppmerksomhet ved kontormøter. Dette er også reflektert i den oppmerksomheten de kommunale tjenestene gis av ledelsen ved kontoret. (Veileder)

Statlig ansatte fremhevet på sin side den kommunale parten som problemet. Av flere ble det hevdet at så lenge kommunene selv må ta regningen for store deler av sin virksomhet gjennom NAV, krever de høy grad av selvbestemmelsesrett, med et dertil ønske om å ikke ha utviskede linjer i frykt for å miste kontrollen. Et uttrykk for dette finner vi i følgende sitat:

Hos oss er det nå bestemt at NAV skal ha delt ledelse. Bakgrunnen er at kommunal virksomhet har fått lov av rådmannen til å trenere/nekte å gjøre de statlige oppgaver som er i vårt partnerskap. (Avdelingsleder)

Et annet uttrykk for dette kommer fra en leder som i utgangspunktet hadde stor tro på reformen, men som så innser at den ikke har gitt forventet effekt. «Det skyldes ikke de ansatte» som han sa, «men at kommunen ikke er integrert i NAV. Fortsatt er det kommunen og NAV, ikke kommunen i NAV».

#### *Implikasjoner for lokalkontorene*

De ovennevnte forholdene synes å ligge bak en rekke av de diskusjonene som de ansatte fører ute på kontorene, og deres opplevelser av reformen og arbeidsrettingen. Selv om det er få som har sluppet forestillingen om at NAV-reformen var, og fortsatt er, en god ide, kan det at resultatet av reformen ligger så langt unna intensjonene – én dør for brukerne inn til tjenestene – gi opphav til skuffelse. Det er grunn til å tro at denne skuffelsen har påvirket resultatene av det arbeidet som gjøres på lokalkontorene.

Opplevelser av skuffelse kommer til uttrykk på forskjellige måter. En slik måte illustreres i følgende sitat, hentet fra den åpne delen av spørreundersøkelsen:

Jeg har aldri blitt så grundig lurt i hele mitt liv. Utgangspunktet for sammenslåingen var at bruker skulle i hovedsak få én saksbehandler, ett kontor å forholde seg til. Vi har endt opp med så mange enheter/nivåer/forvaltning osv. som behandler brøkdeler av en sak. Det fører bl.a. til ansvarsfraskrivelse. Bruker finner ikke frem [...] Jeg har aldri jobbet så snevert som jeg gjør i dag, kun med sykefraværsoppfølging. Det så jeg ikke for meg da NAV-reformen ble innført.

Diskusjonen om hva som har forårsaket avstanden mellom visjoner og realiteter er mange og ulike. Mange mener at reformen var «naiv» eller «overoptimistisk», eller «oversolgt», og at «én dør inn» følgelig ble misvisende og skapte mye frustrasjon. Andre igjen viser til de oppstartsproblemene reformen hadde, for eksempel at det var manglende ressurser i oppstartfasen, fremdeles sterk ytelsesorientering (for eksempel arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogrammet, introduksjonsprogrammet, boligarbeid og sosialfaglig arbeid), at de statlige etatene burde blitt fusjonert før man fusjonerte med kommunen, at forvaltningsenhetene burde vært på plass før man startet opp lokalkontorene, bedre opplæring de første årene og at IKT-systemene burde vært på plass før reformen.

Flere ansatte betrakter også situasjonen som et omdømmeproblem, og er opptatt av det dårlige ryktet NAV har i offentligheten og media. I denne forbindelse er det en utstrakt kritikk av NAV direktorat for manglende mediestrategi og profilering. Flere mener ledelsen i direktoratet i liten grad har stilt seg bak de ansatte, men godtatt at det var kompetansemangel hos de ansatte mer enn strukturelle problemer som lå bak iverksettingsproblemene.

En annen diskusjon som føres på mange kontorer, er om årsaken til resultatene ligger i de kulturelle holdningene på kontorene. Flere hevdet at kontoret var delt i to – den delen av de ansatte som ønsker å jobbe med alle (eller nye) oppgaver, og den delen som ønsker å jobbe med de oppgavene de alltid har jobbet med. Dette handler også om de som er blitt i organisasjonen, og er imot reformen, men som tier om sin motstand:

Mange tier for at det skal bli fred [...] Med fortielse vedvarer adferden og uroen. Over tid er det vanskelig å ikke la seg påvirke av slike kroppssignaler som sendes ut hele tiden. Hvordan blir kommunikasjonen mellom de ansatte når enkelte hele tiden viser sin aggresjon mot forandringer i adferd, talemåte: Dette går ut på å bebreide, forklare, ansvarsfraskrive, påføre mindreverd og utilstrekkelighetsfølelse... som bare fører til enda mer konflikter. (Veileder)

Sist, men ikke minst knyttes utfordringene til et økende byråkrati. Byråkratiseringen i denne sammenheng skjer i relasjonen til brukerne, i arbeidet med inntekts-sikring og tiltak, i den hierarkiske relasjonen til overordnede, i egen arbeidssituasjon og tidsbruk, og i muligheter for å få gitt feedback på forhold man ønsker å

forbedre. Byråkratiseringen handler om at brukerne ikke får hjelp fra ett sted eller én person, men fremdeles får mange og ulike brev fra NAV, som ikke samsvarer. Byråkratiseringen handler videre om skjemaene som brukerne må fylle ut og som kan være vanskelige å forstå. Det samme gjelder vedtakene som fattes, som ofte kan være vanskelig å tyde og/eller finne begrunnelser for. Det handler også om mange og kompliserte inntektssikringsordninger og regelverk, med forskjellige inngangsvilkår og aktivitetskrav og som gjør at tiden går med på å sikre brukerne inntektssikring og til å flytte brukere mellom ulike ytelser.

### Avsluttende drøftelse og implikasjoner

Våre undersøkelser tyder på at mange av de kaotiske situasjonene som fantes på kontorene de første omstillingsårene, nå er borte. I 2009–2010 var mye av den ytre og indre organiseringen falt på plass, og med de nye arbeidsmetodene som ble innført på samme tid, fantes det også i økende grad en felles faglig-metodisk plattform for kontorene. I motsetning til tidligere har ledere og ansatte få problemer med å beskrive hvordan kontorene er organisert, de viktigste arbeidsoppgavene ved kontoret og prinsippene for hvordan de skal arbeide. Slik sett er mange av omstillingsproblemene over, og kontorene har i større grad kommet over i en driftsfase, der mye av støvet har lagt seg (jf. Fevang mfl. 2014).

Men ifølge våre analyser er ikke den manglende måloppnåelsen til NAV-reformen bare av midlertidig art, men forbundet med varige strukturelle problemer. Forenklingene og avlastningene som var lovet knyttet til forvaltningsenhetene, IKT-systemer og arbeidsflyt, har ennå ikke vist seg på lokalkontornivået. Tungvinte og byråkratiske løsninger, ikke minst «telling», tar tid og oppmerksomhet fra det arbeidsrettete oppfølgingsarbeidet. Denne byråkratiseringskritikken synes også å ramme deler av innholdsreformen, for eksempel kvalifiseringsprogrammet. Den statlige styringen oppleves å dominere, og til dels å gå på bekostning av kommunale oppgaveområder. Mange av disse problemstillingene vil, slik vi ser det, vedvare utover det som er naturlig å forvente for slike store omstillingsprosesser. De er derfor ikke av forbigående art, men av en mer grunnleggende, strukturell karakter.

Videre er det administrative arbeidet for lederne knyttet til partnerskapet mellom kommune og stat betydelig. På den ene siden handler dette om å håndtere to eiere med til dels ulike mål-, styrings- og fagforståelser. På den andre siden handler det om å håndtere ulike lønns- og personalsystemer og til dels ulike kulturer på lokalkontorene. Sistnevnte representerer også en sentral, men ofte underkommunisert spenning på kontorene. Videre gjør sykefravær og turnover det vanskelig å få team og avdelinger til å fungere, og mye tid går med til å lære opp nyansatte. Arbeidsbelastningen oppleves som stor, noe som skaper friksjon og at personer og saker «kastes» mellom ulike avdelinger. Samtidig utsettes kontorene

for sterke resultatkrav, som de ansatte i noen grad skjermes for, antakeligvis fordi at hvis kravene ble formidlet ufiltrert, så ville de ikke sees som en kilde til ny innsats, men til kritikk og oppgitthet.

Dette gir grunn til å tro at ledernes og de ansattes innsats i lang tid fremover – og på tross av en svak positiv utvikling – vil preges av den fortløpende løsningen av mer eller mindre *ad-hoc*-pregete oppgaver. Disse oppgavene omhandler et stadig motivasjonsarbeid for å mobilisere de ansatte ved kontorene til å delta i atter nye dugnader, snarere enn å videreutvikle driftsoppgaver. De handler om omorganiseringer som de ansatte ikke alltid ser nytten av, med tilhørende tilvenning til nye roller eller arbeidsoppgaver. De handler også om opplæring i eller tilrettelegging for nye fagsystemer eller programmer. Et slikt fokus vil antakeligvis i årene fremover gå på bekostning av den innholdsmessige delen av reformen, som ikke minst handler om å få de ansatte til ta i bruk den nye tenkningen hvor brukerne deles inn i fire innsatsgrupper med ulike oppfølgingskrav, og redskapene knyttet til behovs- og arbeidsevnevurderingene, og om helhetlig og individuelt tilpassete tjenester.

Hva kan da gjøres videre? Det er vanskelig å tro at NAVs oppgaver kan løses uten sentralt utviklede reformgrep og standardisering. I tillegg til prosessene med statlig standardisering må det legges til rette for organisatoriske løsninger som åpner for organisatorisk læring og feedbacksløyfer, og hvor de ansattes erfaringer og kompetanse i større grad tas i bruk enn det som er tilfelle i dag (Bay mfl. 2015). En av de mer strukturelle utviklingsutfordringene synes å være knyttet til at lokalt utviklingsarbeid i så stor grad er knyttet til statlige initiativ og standardisering. En erfaring fra våre undersøkelser er at ansattes (og ledes) muligheter for å gi tilbakemeldinger på hva som fungerer eller ikke, oppleves å være små. En slik mangel i reformen reduserer mulighetene for lokal utvikling. Det synes derfor viktig å ta utgangspunkt i lokalkontorenes erfaringer, mye mer enn det som har blitt gjort til nå.

Videre viser våre data at enkelte kontorer klarer å håndtere kompleksiteten de står overfor i reformprosessen (Fossestøl mfl. 2015). Som vist tidligere scorer små- og mellomstore kontorer jevnt over bedre enn store kontorer. Store kontorer, som jevnt over jobber mest spesialisert, har blant annet gjennomgående flere brukere per veileder, og de oppgir at flere av deres brukere har behov for tettere oppfølging enn på små og mellomstore kontorer. De er også de som oppgir at de i minst grad har opplevd å integrere statlige og kommunale oppgaver. Bildet stemmer godt overens med effektforskningen på området (Fevang mfl. 2014; Aakvik mfl. 2014), samt annen forskning på området (Langeland & Galaasen 2014), og det er oppsummert i Alm Andreasen og Aars' analyse av NAV reformen (2015).

Samtidig, og til tross for størrelsen, er erfaringene med ungdomsteamene – egne flerfaglige team hvor både statlig og kommunalt ansatte inngår – på de større kontorene, gode. Her jobber veilederne på tvers av fag, ytelser og regelverk til

brukernes beste (jf. også Frøyland 2012; Frøyland & Fossestøl 2014). Partnerskapet med kommunen *kan* således være en betydelig kraft, snarere enn en «mission impossible» (Fimreite 2008). Da er utgangspunktet gjerne «kommunale» utfordringer knyttet til fattigdomsbekjempelse, til ungdom og innvandrere/flyktninger. Ønsket innenfor disse tjenesteområdene er ofte ikke mer statlig styring, men at staten i større grad *fasiliterer* dette arbeidet. For disse kontorene er en stor kommunal oppgaveportefølje en fordel. Det gir større ressurser og bedre muligheter for koordinering, enn når tjenestene ligger utenfor NAV.

På grunnlag av analysene over kan det derfor synes som at det bør skje en endring i styringen av NAV: Departement og direktorat må ikke bare styre gjennom standardisering, men også legge til rette for lokal innovasjon. Dette skjer allerede i dag, for eksempel gjennom arbeidet med kvalifiseringsprogrammet (jf. Andreassen & Aars 2015). Arbeids- og velferdsdirektoratet bruker betydelige ressurser på å utvikle regelverk, standarder og programmer, men er ikke like opptatt av å ta hensyn til hvor varierte situasjoner selv like kontorer står ovenfor, og at styringen må treffe lokalkontorenes situasjon og mobilisere de ansatte for at NAV-reformens mål skal nås. Dette kan for eksempel dreie seg om å eksperimentere med nye og andre former for samarbeid mellom statlig og kommunalt personell, om å få til bedre saks- og oppgaveflyt i organisasjonen, samt avveiingen mellom å ta i bruk eksisterende kompetanse eller skaffe ny.

Mer konkret vil det si at Arbeids- og velferdsdirektoratet bør fortsette å gjøre det de er gode til, nemlig å lete etter smartere måter å gjøre ting på gjennom forenkling og standardisering. Samtidig må de i større grad enn tidligere legge til rette for innovasjon med utgangspunkt i kontorene, de ansattes og kommunens behov. Da vil direktoratets strategi ikke bare handle om nødvendig og unødvendig standardisering, men også om hva de kan bidra med for å stimulere partnerskapet mellom stat og kommune.

## Noter

- 1 Samme spørreskjema er tidligere sendt ut til samme utvalg som en del av forløpsstudien i prosessevalueringen av NAV-reformen fra 2007 til 2010.
- 2 Veilederen gir også anbefalinger til oppgaveløsning for kontor av ulik størrelse (store kontor, >40 ansatte; mellomstore kontor, 11–40; små kontor; <11) knyttet til arbeidsområder som håndtering av stort volum, støttefunksjoner, tjenester for arbeidsgivere, kompetanse, ledelse, team, brukeropfølging, etc.

## Referanser

- Aakvik, A., Monstad, K. & Holmås, T. H. (2014). *Evaluating the Effect of a National Labour and Welfare Administration Reform (NAV-Reform) on Employment, Social Insurance and Social Assistance*. Bergen: Uni Research Rokkan centre.
- Andreassen, T. A. (2012). Betingelser og beskrankninger for effektivisering. Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling. *Nordiske organisasjonsstudier*, 14, 30–42.
- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen: Da NAV ble til Oslo*: Universitetsforlaget.
- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A., Fossetøl, K. & Klemsdal, L. (2011). Gjør organisering en forskjell i praksis? - Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse. *Nordiske organisasjonsstudier*, 13, 9–13.
- Bay, A.-H., Breit, E., Fossetøl, K., Grødem, A. S. & Terum, L. I. (2015). *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2014). NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*, 31, 83–99.
- Fimreite, A.-L. (2008). *Mission Impossible Made Possible?* Bergen: Uni Research Rokkan centre.
- Fossetøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A. & Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290–306. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12144>.
- Fossetøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014: En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. Rapport 13/2014. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, K. (2012). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid: Første delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 13 prosjektområder*. Rapport 20/2012. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, K. & Fossetøl, K. (2014). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2: Andre delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder*. Rapport 1/2014. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Jarzabkowski, P., Smets, M., Bednarek, R., Burke, G. & Spee, P. (2013). Institutional ambidexterity: Leveraging institutional complexity in practice. I M. Lounsbury & E. Boxenbaum (red.), *Research in the Sociology of Organizations: Institutional logics in action (part B)* (bind. 39, s. 37–61). London: Emerald.
- Klemsdal, L. (2011). Navet i reformprosessen: Den lokale NAV-lederen som utviklingsleder. I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsreform* (s. 190–208). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Langeland, S. & Galaasen, A. M. (2014). Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til? *Arbeid og Velferd*, 1, 64–77.

- Pache, A.-C. & Santos, F. (2010). When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of Management Review*, 35(3), 455–476.
- Proba (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV - Evalueringsrapport utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Rapport nr. 2011-06. Oslo: Proba.
- Proba (2012). *Evaluering av arbeidsevnevurdering - oppfølgingsundersøkelse*. Rapport nr. 2012-10. Oslo: Proba.
- Riksrevisjonen (2011–2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV*. Oslo: Dokument 3:10.
- Riksrevisjonen (2013–2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedstatt arbeidsevne*. Oslo: Dokument 3:10.
- Schreiner, R. & Markussen, S. (2012). NAV-reformen: «Færre i arbeid og lenger på trygd». *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1-2), 151–161.
- St. Prop. nr. 46. (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.