

Vi gir mennesker muligheter – også internt?

Har omorganiseringen av NAV Levanger bidratt til at kontoret bedre vil kunne løse sine oppgaver slik at målene i Nav-reformen kan nås? Dette sett i sammenheng med en overgang fra generalistkompetanse til spesialistkompetanse.”

Av

Lennart Johansson

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2010





SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): _____

Tittel: _____

Studieprogram: _____

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: _____

Dato:

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Forord	4
Sammendrag.....	5
Summary	5
Kapittel 1: Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn og tema for avhandlingen	6
1.1.1 Min utgangsposisjon	9
1.2 Problemstillingen	11
1.3 Oppgavens videre oppbygging.....	12
1.4 Samfunnsmessig og faglig begrunnelse for oppgaven.....	13
Kapittel 2: Metode.....	14
2.1 Innledning.....	14
2.2 Et vitenskapsteoretisk perspektiv	15
2.2.1 Ontologi.....	15
2.2.2 Epistemologi.....	16
2.3 Metode som verktøy for datagenerering	18
2.3.1 Analyse av problemstillingen.....	18
2.3.2 Induktiv eller deduktiv tilnærming?.....	19
2.3.3 Holisme eller individualisme?.....	20
2.3.4 Nærhet eller distanse?	20
2.3.5 Ord eller tall?.....	21

2.4 Kvalitativ metode	22
2.4.1 Fordeler og ulemper knyttet til en kvalitativ tilnærming	22
2.4.2 Ekstensivt eller intensivt design?	23
2.5 Innsamling av kvalitative data.....	24
2.6 Dataanalyse	25
2.7 Validitet og reliabilitet	26
2.8 Utvelgelse av informanter/enheter	27
2.9 Etske dilemmaer.....	28
2.10 Oppsummering	29
Kapittel 3: Teori	30
3.1 Innledning.....	30
3.2 Forskjeller mellom offentlig og privat sektor, NPM og veien til Nav	31
3.3 Instrumentell teori	34
3.4 Institusjonell teori.....	36
3.5 Ledelsesbriller for å forstå, lede og endre organisasjoner.....	38
3.6 Organisasjonskultur.....	39
3.7 Oppsummering	43
Kapittel 4: Om arbeids- og velferdsforvaltningen og NAV	44
4.1 Velferdsstaten og dens virkeområde	44
4.2 Arbeids- og velferdsforvaltningen før Nav	46
4.3 Reformbehovet og opprettelsen av Nav	50
4.4 Nav på det lokale plan	53
4.5 Prosessen som førte til etablering av Nav Levanger	57
4.6 Oppsummering	62
Kapittel 5: Empirisk del – egen datafangst	64
5.1 Presentasjon av Nav Levanger og ny organisasjonsmodell	64
5.2 Resultater fra dokumentanalyse	65

5.3 Utvelgelse av respondenter og gjennomføring av intervjuer	69
5.4 Reliabilitet og validitet - gyldighet.....	70
5.5 Etske betraktninger.....	70
Kapittel 6: Datafremstilling og analyse.....	70
6.1 Forskningsspørsmål 1	71
6.2 Forskningsspørsmål 2.....	77
6.3 Forskningsspørsmål 3:.....	83
6.4 Forskningsspørsmål 4.....	87
6.5 Oppsummering	93
Kapittel 7: Anbefalinger og avslutning	94
7.1 Anbefalinger.....	94
7.2 Refleksjon over egen læring.....	94
7.3 Avslutning	94
Litteraturliste	96
Vedlegg: Intervjuguide.....	98
Figur 1: Organisering av Nav. Kilde: Nav 2010	53
Figur 2: Opprinnelig organisering Nav Levanger. Kilde: interne dokumenter.....	61
Figur 3: Ny organisering, kilde interne dokumenter.	65
Figur 4: Modell for kompetanse i Nav -kontor. Kilde Nav -interim.....	67

Forord

Arbeidet med å fullføre studiet Master of Public Administration har vært både spennende og lærerikt. Noen ganger har det vært tøft og frustrerende, men jeg husker best de gode stundene og gleden ved å tilegne meg ny kunnskap. De erfaringer og den kunnskap jeg har bygget opp gjennom studiet vil bli godt å ha med seg videre. Samtidig har jeg blitt kjent med mange dyktige studenter fra hele landet, noen av dem holdes det fortsatt kontakt med.

Gjennom samlinger i inn og utland har det vært mange gode forelesninger av dyktige forelesere og gode diskusjoner med medstudenter. Det har også vært anledning til å leske strupen med lokalt brygg ved enkelte anledninger. Hyggelige stunder som tas med videre.

Selve avhandlingen har gitt mye arbeid og det har til tider vært hektisk. Uten at min arbeidsgiver Nav Levanger hadde gitt meg gode arbeidsforhold og permisjon på slutten av studiet hadde det blitt vanskelig å skrive. En intens og hektisk arbeidsdag kan ta på.

Jeg vil også takke min veileder Harald Ness. Du har gitt mye tilbake og også brukt av verdifull ferietid for å gi gode råd. Takk skal du ha.

De som fortjener mest takk av alle er min kone Anne Kari og min sønn Jannik. De har ventet på meg når jeg har sittet frustrert over tastaturet, og ser fram til å få sin mann og pappa tilbake igjen. Takk til dere.

Verdal 5. april 2010

Lennart Johansson

Sammendrag.

Jeg har i denne masteravhandlingen sett nærmere på lokal gjennomføring av Nav-reformen.

Reformen er en av de største i Norge og er en sammenslåing av to tidligere statsetater – Trygdeetaten og Aetat – i et partnerskap med kommunene.

Det er viktig at gjennomføringen på et lokalt plan gjennomføres effektivt slik at velferdspolitikken kan gjennomføres i praksis.

I denne avhandlingen vurderes om en omorganiseringsprosess av et lokalt Nav- kontor bidrar til en bedre iverksetting av reformen.

Gjennom en kvalitativ studie har jeg funnet at en god lokal prosess har bidratt til dette.

Summary

I have in this master thesis studied local implementation of the Nav – reform. The reform is one of the biggest welfare reforms in Norwegian public administration. And it is important that the implementation process works well.

I have used a qualitative research method to answer the research question.

The main finding is that through involvement of the employees and good leadership the local welfare office is in a good position to deliver welfare duties.

Kapittel 1: Innledning

1.1 Bakgrunn og tema for avhandlingen

Min begrunnelse for å starte på studiet Master of Public Administration var, og er, en sterk politisk interesse og med det en interesse for hvordan offentlig sektor kan organiseres for å best kunne yte et godt tjenestetilbud. Jeg mente også at de kunnskaper jeg kunne tilegne meg gjennom studiet ville bli en god ballast i mitt virke som lokalpolitiker. I tillegg hadde jeg en 19 års karriere i Posten bak meg og hadde vært gjennom store omorganiseringsprosesser med status som både vanlig ansatt og tillitsvalgt på fylkesnivå. Dette har gitt meg en realkompetanse som jeg har hatt god bruk for i mange sammenhenger. Samtidig har den formelle utdannelsen gitt en teoretisk ballast som oppleves som veldig nyttig både i jobbsammenheng og i hverdagen.

Underveis i studiet skiftet jeg jobb. Min nye arbeidsgiver ble Nav Levanger, et førstelinjekontor som var forholdsvis nyopprettet og under sterk utvikling. Her møtte jeg et godt arbeidsmiljø der jeg følte meg inkludert fra starten av. Dette førsteinntrykket er ikke forringet etter ett og et halvt år i etaten. Samtidig befant jeg meg plutselig midt inne i en meget spennende reformprosess som både formet min jobbhverdag og ga kimen til denne avhandlingen. Mitt tema er i denne avhandlingen å studere hvordan et lokalt Nav-kontor organiserer seg for å kunne løse sine oppgaver samt hvordan dette påvirker ledelse og ansatte.

Formålet med oppgaven er å forsøke å få et klarere bilde av en omfattende reform og påfølgende organisasjonsendring i offentlig sektor og hvilke utfordringer og muligheter som ligger i en slik prosess. Jeg har også vært opptatt av å undersøke hvordan mennesker reagerer under omstilling og hvordan de tilpasser seg omgivelsene. Fra et ledelsemessig ståsted kan den kunnskapen som genereres brukes til å planlegge og gjennomføre organisasjonsendringer på en minst mulig smertefri måte.

Christensen (2008) betegner Nav-reformen som den mest omfattende reformprosessen i norsk forvaltnings historie. Når vi samtidig vet at Nav forvalter over en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som arbeidsledighetstrygd, attføring, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte samt har hele Norges befolkning som brukere er det etter min mening veldig interessant å studere hvordan måloppnåelsen er. Fra mitt ståsted håper jeg at denne avhandlingen kan gi et lite innblikk i dette komplekse bildet.

Ingen reform kan gjennomføres bare gjennom å lage et nytt organisasjonskart og tro at organisasjonen gjør seg selv. Min innfallsvinkel er at det ikke bare er viktig å se på hva som befinner seg i de forskjellige boksene på organisasjonskartet, men også hva som skjer i samspillet mellom "beboerne" i boksene og horisontalt og vertikalt samspill mellom dem. Det

er vel som Busch et al. (2007: 14) skriver: *Til syvende og sist er det mennesker i et forpliktende samspill om mål og midler som løser oppdraget, flytter organisasjonen og vedlikeholder og sikrer eksistensgrunnlaget.*

Velferdsstaten har en sterk stilling i Norge, både politisk og blant befolkningen. En godt utbygd velferdsstat baserer seg på en effektiv offentlig sektor. Offentlige oppgaver er ofte komplekse og arbeidsintensive, likevel stilles det i dag stadig sterkere krav til offentlige tjenesteytere om organisatoriske forbedringer og bedre ressursutnytting. I tillegg tilfredsstillende ikke gamle forvaltningsmodeller brukernes krav om valgfrihet og kvalitet. Disse faktorene gir et press på offentlig sektor, noe som har ført til flere reformer. Det blir her et spørsmål om hvordan man organiserer velferdsforvaltningen på en måte som både ivaretar brukernes behov samt setter de ansatte i stand til å bruke sin kompetanse best mulig for å yte de samme velferdstjenestene. Jeg vil i kapittel 4 gi en oversikt og begrunnelse for den norske velferdsstaten.

Nav-reformen er en sammenslåing av to tidligere statlige etater, Aetat og Trygdeetaten, samt som et minstekrav til partnerskapet med kommunene: den kommunale sosialtjenesten. I dette ligger også en samordning av ulike regelverk, arbeidsmetoder og organisasjonskulturer. De ulike etatene har opprinnelig brukt ulike datasystemer som i utgangspunktet ikke ”snakker sammen”. Det er Aetats datasystem Arena som skal være felles saksbehandlingssystem, og det pågår en kontinuerlig prosess med å fase ut gamle IKT -systemer og integrere funksjonene inn i Arena. Samtidig med at reformen gjennomføres skulle også, på det tidspunkt reformen ble innført 1. juli 2006, 57 stønadsordninger forvaltes uten at dette fikk negative konsekvenser for brukerne. Det ble også opprettet en egen styringslinje med spesialenheter, herunder Nav forvaltning. Forvaltningskontorene skal utføre en del arbeidsoppgaver som ikke krever direktekontakt med brukerne. En utfordring her er at både kompetanse og beslutningsfullmakter innen en del ytelser ble lagt til forvaltningskontorene. Dette kan ses som en stor utfordring for lokalkontorene siden mye av den trygdefaglige kompetansen ble flyttet fra førstelinjen og over til forvaltning. Samtidig skal det satses stort på arbeidslinjen og et nytt tilbud, kvalifiseringsprogrammet, som retter seg mot de som står lengst unna arbeidslivet innføres. Og som et gjennomgripende tema ved siden av arbeidslinjen er brukerrettingen, der den enkelte bruker skal stå i sentrum og virkemiddelbruk skal rettes mot dette. Det forutsettes at dette skal gjennomføres i tillegg til at full produksjon opprettholdes. På tross av dette er det prisverdig at det har gått rimelig greit å gjennomføre store deler av reformen.

Ut i fra de reaksjoner som er kommet fra enkeltpersoner og brukerorganisasjoner tyder mye på at denne reformen har vært mer krevende å gjennomføre enn mange trodde. Det har vært mange medieoppslag både om hvor dårlig tilbudet til brukerne er blitt, hvor mye ekstra ressurser som er blitt tildelt, at saksbehandlingstid er blitt lengre og at etaten fjerner seg lengre

vekk fra brukerne enn noen gang før. De ansattes fagforeninger har vært hyppig i mediene med utspill om at reformen tærer på de ansattes krefter. Også de politikerne som var med på å vedta reformen har uttalt seg om hvor feilslått Nav-reformen egentlig er. Men er ikke noe av denne kritikken i utgangspunktet feilslått? Er det slik at man tror det er problemfritt å opprette 457 Nav-kontorer i et samarbeid mellom stat og kommune i våre 430 kommuner?

Det ser også ut til at en erkjennelse vokser fram hos våre toppolitikere om at selv om reformen har en framtid så må noen tiltak settes inn for å sikre at gjennomføringen og organiseringen av forvaltningen holder seg i et godt og framtidsrettet spor. I dette ligger blant annet at man må se på hvordan ressursene brukes og hvordan oppgavefordelingen i etaten løses. De samme politikerne lot seg ikke skremme av at mange råd fra de utvalg som ble satt ned pekte på at opprettelsen av Nav ikke var veien å gå, men at man i stedet burde satse på andre, og flerdelte, løsninger. I skrivende stund har den nye arbeidsministeren Hanne Bjurstrøm sagt at man skal se nærmere på oppgavedelingen innad i Nav. Dette betyr ikke en reversering av reformen, men er heller en organisasjonsendring med omfordeling av ressurser som en følge. Som det nevnes i analysen i kapittel 6 så er det meningen at ressurser skal overføres til førstelinjetjenesten etter hvert. En av mine informanter sår tvil om dette egentlig vil skje i praksis.

Om man ser på medieoppslagene de siste år, og den siste tiden, så ser man at folk flest har sterke meninger om Nav og den kontakt de har hatt med etaten. Det kan vel sies at det har vært mange negative artikler i avisene der kritikere har kommet til ordet. Men det er også mange brukere som har positive erfaringer med Nav selv om disse erfaringene ikke kommer like sterkt til uttrykk gjennom mediene. Dette gir et håp om at reformen på sikt vil gi positive virkninger for brukerne.

Hva så på det lokale plan? Er det slik at den lokale gjennomføringen er i tråd med intensjonene bak reformen og kan disse intensjonene egentlig gjennomføres som forutsatt av Stortinget da reformen ble vedtatt? Kan det være at forhåpningene til reformen og hvor lang tid det tok før man kunne se positive virkninger var forhastede og gale, eller er det slik at forvaltningen snur på flisa og gjennomfører politisk vedtatte reformer rimelig raskt og innen de ressursrammene som er forutsatt?

Det er ikke til å komme fra at negative oppslag også påvirker de ansatte på Nav - kontorene. Sterkt arbeidspress, begrensede ressurser, mange nye oppgaver og mangel på opplæring kan slite på de ansatte med den følge at mestringsfølelsen forsvinner, stressnivå og sykefravær øker. Samtidig skal tre ulike etatskulturer smeltes sammen til en felles kultur, man skal lære seg å samarbeide på tvers og også kunne beherske flere arbeidsområder enn tidligere. Dette tar tid og man kan ikke forvente full mestring fra første dag.

Jeg mener det er meget interessant å se på ”livet” i førstelinjetjenesten i Nav siden det er her brukerkontakten foregår, og responsen den enkelte bruker får her vil bidra til å forme bildet av Nav som helhet. Førstelinjetjenesten er i denne oppgaven representert ved en studie av min egen arbeidsplass: Nav Levanger. Klarer kontoret å løse sine oppgaver innen de rammer som er tildelt og opp mot de mål som er satt? Fylkesdirektør for Nav i Nord-Trøndelag, Jostein Solberg, har uttalt at en Nav -ansatt må være både robust og ydmyk. Er dette mulig under de rådende forhold?

1.1.1 Min utgangsposisjon

Hva med min posisjon oppe i alt dette? Jeg er relativt nyansatt og vil forske på min egen organisasjon. Jeg har vært ansatt i Nav siden oktober 2008, jeg kom da direkte fra jobb som saksbehandler i inkassoselskapet Lindorff. Som nevnt ovenfor hadde jeg også jobbet mange år i Posten samt halvannet år som vikar i Telenor. Etter intervjuet fikk jeg etter to dager tilbud om jobb i Nav Levanger, noe jeg sa ja til. Jeg så på Nav som en spennende organisasjon å jobbe i. Og det at det var et krysningspunkt mellom kommunale og statlige tjenester gjorde det enda mer spennende. I dette ligger at jeg som lokalpolitiker i Verdal kommune hadde kjennskap til pilotarbeidet Nav Verdal var inne i. Det politiske miljøet i kommunen var positivt innstilt til Nav, kanskje mest til det instrumentelle synet på innsparingsmuligheter innen sosialytelser, og vi ble godt informert om intensjonene med reformen samt de praktiske utfordringene pilotkontoret møtte. Da med fokus på de kommunale tjenestene. Likevel er det noe helt annet å stå midt oppe i det som ansatt enn å være politiker med et overordnet blick på situasjonen. Samtidig synes jeg det er veldig spennende å jobbe i offentlig sektor. Man må ta hensyn til så mange kryssende, og ofte uklare, interesser samt at de beslutninger du tar faktisk påvirker framtiden til mange mennesker. Aldri har jeg sett dette klarere enn i min jobb i Nav Levanger.

Vi kan si at den forhåndskunnskapen jeg hadde med meg fra Verdal ble en del av min forforståelse av situasjonen og det var det som preget meg da jeg ble en del av systemet selv. Likevel ble det slik at å være midt oppe i den praktiske gjennomføringen av en stor reform ble noe helt annet enn å lese om det i mediene, bli informert i formannskapsmøter eller å bli fortalt av folk på gata om hvordan de møtte systemet i praksis. Jeg ble tildelt et kontor, et stillerom i den åpne løsningen, og satte i gang med produksjon fra første dag. Mitt behov og ønske om mer kunnskap ble styrket. Hva er det jeg har blitt en deltaker i?

Fikk jeg opplæring? Jeg og en kvinnelig kollega, også tilsatt fra samme dag, fikk en times innføring i IKT -løsningen som gir adgang til velferdsstaten Norge sitt trygdesystem – Infotrygd. Dette er et DOS- basert system som er bygd i løpet av 1980-årene og i liten grad er integrert med andre og nyere løsninger. Jeg spurte om vi ville få god opplæring i datasystemene vi skulle bruke. Teamlederen så på meg, rynket øyebrynene og spurte ”Hæ,

hva var det du sa? Jeg har litt problemer med hørselen!” Jeg modererte meg og spurte om vi ville få opplæring i datasystemene. Da ble responsen: ” Nå snakker vi, opplæring ja, god opplæring nei, det har vi ikke tid til, vi tar det mest presserende slik at dere kan gjøre noe”. Det motsatte skjedde da vi skulle læres opp i Navs gjennomgripende saksbehandlersystem Arena, tidligere saksbehandlersystemet i Aetat. Her var fokuset på en omfattende opplæring som fullstendig gikk over hodet på meg, og min nyansatte kollega, samt flere av de andre i kontoret. Programmet er ikke logisk opplagt i det hele tatt, og mange sliter med det. For min egen del så er jeg datainteressert og lærte meg det mest grunnleggende på kort tid, men jeg så at andre slet med å lære Arena. Dette er en utfordring som etaten må møte med målrettet opplæring. Samtidig bør NDU, Nav drift og utvikling, sørge for en kvalitativ og brukerrettet utforming av programmene, men dette er ikke en selvfølge. Opplæringen vi fikk da var så ”*over the head*” at de fleste ramlet av, og etter hva de fortalte meg, ikke ga den de ansatte den kunnskap og mestringfølelse de etterspurte. Et halvt år senere tok jeg samme kurs på nytt, og jeg følte da at kurset hadde betydning og var tilpasset min arbeidshverdag. Dette tyder på at en mer målrettet og systematisk opplæring er positivt.

Etter hvert som jeg ble mer kjent i organisasjonen og deltok i de ukentlige kontormøtene ble jeg interessert i selve organiseringen av arbeidsoppgavene våre. Er vi optimalt organisert og utnyttet ressursene best mulig? Er vi rett bemannet i forhold til de oppgaver vi skal utføre? Det ble fort klart for meg at det lå en understrømning i organisasjonen, en følelse av at vi ikke fungerte optimalt. Selve arbeidsmiljøet opplevde jeg som veldig godt og alle hadde en positiv innstilling til jobben sin. Men jeg fikk en forståelse av at arbeidsdagen slet på mange, det ble for mye å gjøre i forhold til de ressurser og den kompetanse som befant seg i organisasjonen. Behovet for, og etter hvert kravet, om en gjennomgang og omfordeling av oppgaver og ressurser ble satt på dagsorden. Siden jeg var ny i organisasjonen følte jeg ikke at jeg hadde full oversikt. Derfor bestemte jeg meg for å være en observatør til den pågående prosessen. Naturligvis hadde jeg vært deltaker i endringsprosesser tidligere, særlig i Posten. Men der hadde jeg som tillitsvalgt vært midt oppe i det hele. Denne gangen hadde jeg sjansen til å følge prosessen både som vanlig arbeidstaker samt som observatør.

Å følge prosessen fra start til mål var spennende. Jeg så også at det engasjerte mine kolleger, og at motivasjonen for å skape og bidra til en positiv endringsprosess var til stede. Selvfølgelig ble det en del utålmodighet underveis, men det ble akseptert at for å få en god løsning måtte vi bruke noe tid. Samtidig som omorganiseringsprosessen gikk sin gang måtte også produksjonen av tjenester holdes oppe. Man kunne underveis undre seg over hvordan dette skulle gå i lengden. Var det virkelig slik at reformen kunne opp å gå slik som forutsatt? Kunne vi få til mer brukerretting og mer effektive tjenester når presset ble så stort på førstelinjen? Som vi skal se i kapittel 4 er dette noen av intensjonene med reformen samtidig som det er meningen at førstelinjen skal bruke mer av ressursene på oppfølging av brukerne, mens mer spesialiserte oppgaver tas hånd om av forvaltningsenheter uten brukerkontakt.

Som tiden gikk ble jeg interessert i å se nærmere på denne utfordringen og valget ble lett da jeg skulle velge emne til denne masteravhandlingen; jeg ville se på hvordan den største forvaltningsreformen i norsk offentlig historie artet seg for noen av de som utøver politiske beslutninger i praksis. I kapitel 6 vil jeg gå nærmere inn på de erfaringer som er samlet inn fra ledere og ansatte i førstelinjetjenesten i Nav Levanger.

1.2 Problemstillingen

Nav- reformen er en dyptgående strukturell reform og er interessant å studere både fordi at aldri har så mange brukere, ansatte, forvaltningsnivåer og så stor andel av statsbudsjettet vært påvirket av samme reform (Askim 2009). Det er også interessant å studere utviklingen i Nav siden etaten ble opprettet stikk i strid med anbefalingene fra to ekspertgrupper. Mitt fokus vil være å se nærmere på et kontor i førstelinjetjenesten siden det er der brukerkontakten er størst og den opplevelse brukerne får her vil være med på å forme bildet av både etaten spesifikt og fordelingen av velferdsgodene generelt.

Avgrensning av problemstillingen er gjort tidsmessig fra perioden før Nav-kontoret ble opprettet og fram til årsskiftet 2009/10. Dette er gjort på grunn av at jeg vil følge prosessen fra signalene om sammenslåing mellom de tre etatene ble satt fram, gjennom selve opprettelsen av kontoret og fram til omorganiseringen var gjennomført fra 1. november 2009. Etter denne dato er det brukt mye tid og arbeid internt på å forberede kontoret til å møte innføringen av arbeidsavklaringspenger fra 1. mars 2010. Videre er problemstillingen avgrenset til å se på interne fenomener i kontoret. Dette er gjort for å få et overkommelig omfang sett i forhold til størrelsen på denne avhandlingen og for å kunne gå noe mer i dybden. Det kunne vært ønskelig med et fokus på hvordan brukere i Levanger oppfatter Nav. Men med tanke på rammene for denne oppgaven samt begrenset med tid og ressurser vurderte jeg det slik at det ikke var hensiktsmessig å innlemme dette i avhandlingen.

Med bakgrunn i det ovennevnte har jeg formulert følgende overordnede problemstilling som jeg vil prøve å besvare:

"Har omorganiseringen av NAV Levanger bidratt til at kontoret bedre vil kunne løse sine oppgaver slik at målene i Nav-reformen kan nås? Dette sett i sammenheng med en overgang fra generalistkompetanse til spesialistkompetanse."

I dette ligger at jeg vil undersøke hva som lå til grunn for omorganiseringsprosessen som ble iverksatt 16. mars 2009 og ferdig implementert fra 1. november samme år. Jeg vil undersøke hvilke effekter omorganiseringen har gitt i forhold til

- Organisasjonsstruktur og tjenestekvalitet.
- Kompetanseoppbygging i kontoret.

- Organisasjonskultur og arbeidsmiljø samt tverretattlig samarbeid.
- Ledervurderinger av prosessen og utfordringer framover.
- Mulige veier videre og hvor godt rustet er kontoret for framtiden?

For å besvare problemstillingen og undersøke hvilke effekter omorganiseringen har gitt har jeg formulert følgende forskningsspørsmål:

- 1. Har omorganiseringen ved Nav Levanger bidratt til å sette kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver enn under den opprinnelige organiseringen?*
- 2. På hvilken måte/ i hvilken retning har tjenestetilbudet utviklet seg som følge av omorganiseringen?*
- 3. Fra et ledelsesperspektiv: Hvordan vurderer du som leder den opprinnelige organiseringen av Nav Levanger og senere omorganiseringen opp i mot de mål som er satt for kontoret?*
- 4. Hvordan har de ansatte oppfattet og opplevd opprettelsen av, og den senere omorganiseringen av, Nav Levanger?*

For å kunne besvare forskningsspørsmålene har jeg valgt å gjøre en undersøkelse ved Nav Levanger. Undersøkelsen er bygd opp slik: En dokumentanalyse med utgangspunkt i opprinnelig organisering og prosessen forut for opprettelsen av kontoret. En kvalitativ intervjuundersøkelse av ansatte og ledere som har vært med under hele prosessen.

Utvalget av informanter ble gjort med bakgrunn i at jeg ville intervju ansatte med bakgrunn fra de tidligere etatene og som har vært ansatt gjennom hele denne perioden. Dette fordi jeg ville prøve å finne utviklingstrekk og likheter eller ulikheter mellom deres opplevelse av prosessen og hvordan den har påvirket arbeidssituasjonen. Jeg har intervjuet seks ansatte. I tillegg har jeg intervjuet to teamledere for å få et ledelsesperspektiv på prosessen. Jeg vil i kapittel 5 utdype begrunnelsen for utvelgelse av informanter og gjennomføring av intervjuundersøkelsen. Jeg vil også redegjøre nærmere for de funn som ble gjort i dokumentanalysen.

1.3 Oppgavens videre oppbygging

For å svare på problemstillingen er avhandlingen bygd opp slik: I kapittel 2 gjør jeg rede for avhandlingens metodologiske forankring og valg av forskningstilnærming. Jeg har valgt å benytte meg av kvalitativ metode.

Kapittel 3 omhandler min teoretiske førforståelse, som både har påvirket min tilnærming til det empiriske feltet, og som legges til grunn i analysedelen. Jeg redegjør her for instrumentell og institusjonell teori, herunder organisasjonskultur og aktuelle tolkningsrammer.

I kapittel 4 presenteres et kort historisk bakteppe som viser hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen har vært organisert og forankret institusjonelt etter oppbyggingen av den norske velferdsstaten. I kapitlet beskrives også reformbehovet og utviklingen som førte til opprettelsen av Nav. Begrunnelsen for dette er tosidig: 1) å sette reformen inn i en historisk – politisk institusjonell sammenheng, og 2) gi leseren en nødvendig bakgrunnsinformasjon om det empiriske feltet før selve analysedelen.

I kapittel 5 gjør jeg rede for datagrunnlaget som er hentet inn. Jeg redegjør for de vurderinger som er gjort i forbindelse med intervjuundersøkelsen. Jeg gjør også rede for det empiriske feltet og resultatene av dokumentanalysen.

I kapittel 6 vil jeg med bakgrunn i det ovennevnte analysere data og svare på forskningsspørsmålene. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 7 sammenfatte resultatene og se hvordan svarene kan brukes i forhold til anbefalinger for Nav Levanger.

1.4 Samfunnsmessig og faglig begrunnelse for oppgaven

Nav er velferdsstatens viktigste verktøy for å fordele velferdsgoder. Det er viktig at etaten settes i stand til å yte disse tjenestene mest mulig effektivt. Dette sett både i fra et politisk, organisatorisk og samfunnsøkonomisk ståsted. Politisk fordi det er knyttet mye prestisje til reformen samt at Nav er et viktig redskap for å gjennomføre arbeids- og velferdspolitikken. Dette mener jeg anses som viktig uavhengig av hvilken politisk farge man har. Organisatorisk er dette en veldig omfattende og kompleks reform som omfatter ca 17000 ansatte, over 457 organisatoriske enheter i 430 kommuner samt mange spesialenheter i egne styringslinjer. Det er viktig at man har fokus på riktig organisering for å unngå fragmentering og manglende samhandling mellom enhetene. Det er også viktig med en god personalpolitikk for å integrere riktig kompetanse og forebygge blant annet sykefravær. Samfunnsøkonomisk er det viktig å ha en mest mulig effektiv velferdsforvaltning slik at midlene kan settes inn der de skal og ikke til ineffektiv forvaltning og administrasjon. Om denne studien kan gi et lite bidrag til dette bildet på et lokalt plan mener jeg at den har vist sin berettigelse.

Kapittel 2: Metode

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg drøfte og gjøre rede for den metodiske tilnærmingen som jeg har valgt i avhandlingen. Som nevnt ovenfor er mitt tema organisering og omorganisering av Nav Levanger. Problemstillingen, samt forskningsspørsmål som skal belyse problemstillingen, er avgrenset til å gjelde en bestemt tidsperiode og interne forhold i organisasjonen. Disse er formulert i kapittel 1.2. Dette for å få en overkommelig datamengde sett i forhold til omfanget på oppgaven og også for å kunne gå i dybden i forskningsspørsmålene. Denne avgrensningen legger dermed føringer for hvilket undersøkelsesdesign og forskningsmetode jeg har valgt.

I mitt arbeid med å samle inn data sto jeg overfor to muligheter: enten å bruke en kvalitativ eller en kvantitativ metode. Begge har sine fordeler og ulemper, og man kan også bruke en kombinasjon av disse for å finne svar på et forskningsspørsmål, triangulering. Mitt ståsted er at jeg, i denne sammenheng, anser kvalitativ metode som best egnet for å kunne svare på problemstilling og forskningsspørsmål. Likevel heller jeg til et pragmatisk syn der jeg bruker data samlet inn gjennom kvantitative metoder når det er hensiktsmessig.

Forskning er en systematisk undersøkelse av ett eller flere spørsmål (Jacobsen 2005). Forskning kjennetegnes av at innsamling av data, behandlingen av informasjonen og presentasjonen er systematisk. Thagaard (2003) peker på at innlevelse i den sosiale situasjonen til de som studeres kan være viktig for å oppnå forståelse for deres situasjon og dermed gi grunnlag for ytterligere innsikt.

Metode kan i følge Halvorsen (2000: 15) snevert defineres som den håndverksmessige siden av vitenskapelig virksomhet, eller mer presist læren om de verktøy som kan benyttes for å innsamle informasjon. Det er altså en systematisk måte å undersøke virkeligheten på. Vi ønsker å gjøre oppdagelser i den menneskeskapte verden. Gjennom bruk av metode kan vi forbedre og skjerpe vår oppdagelsesevne slik at vi kan se årsakene bak hendelser, meninger bak handlinger og samhandling samt strukturers betydning for individer og gruppers meninger og handlinger. I vid forstand er metode noe mer enn undersøkelsesteknikker: det blir en metode for å komme fram til ny kunnskap eller empiri.

Halvorsen viser til at metode er et hjelpemiddel som skal gi oss en beskrivelse av virkeligheten. I samfunnsvitenskapelig metode trekkes det vanligvis et skille mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Kvantitativ metode er knyttet til et positivistisk eller naturvitenskaplig syn på verden. Ting kan kvantifiseres, måles og kategoriseres ved hjelp av tall. I dette ligger også at opplysninger om sosial virkelighet kan behandles ved hjelp av statistiske teknikker. På motsatt side ligger den kvalitative metoden som tolker virkeligheten

med grunnlag i tekst og ord. For å få kunnskap om hvordan mennesker tolker den sosiale virkeligheten kan data om dette samles inn gjennom for eksempel observasjoner og intervjuer. En slik tilnærming kan gi innsikt i hvordan mennesker selv konstruerer sin virkelighet.

Også Jacobsen (2005) peker på at metoden er et hjelpemiddel som skal gi oss en beskrivelse av virkeligheten. Om vi hadde hatt en enkelt forståelse av hvordan virkeligheten er, så kunne dette vært enkelt. Men er det slik? La oss først se på dette med virkelighet, sannhet og kunnskap. Til disse kan vi knytte tre sentrale begreper som omhandler disse forholdene: ontologi, epistemologi og metode.

2.2 Et vitenskapsteoretisk perspektiv

2.2.1 Ontologi

Ontologi kan defineres som "slik ting faktisk er" (Jacobsen 2005). Dermed er dette læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Filosofene har etter mange hundre års diskusjon fremdeles ikke noe klart svar på problemstillingen. Vi kan dermed si at det antakeligvis er umulig å komme fram til et svar på hva som er riktig eller ei. Uansett har mange ontologiske debatter funnet sted i samfunnsvitenskapen. Vi kan nevne:

- Er mennesket rasjonelt, og velger det sine handlinger ut i fra en kost- nytte analyse eller er handlingene mer styrt av normer, følelser eller omgivelser?
- Er det mulig å tenke seg lovmessigheter i samfunnsvitenskapene, slik at B oppstår hver gang A finner sted, eller er lovmessighet utenkelig i studiet av mennesker?

En sentral ontologisk debatt er om hvorvidt mennesker i samhandling, sosiale systemer, består av lovmessigheter eller om alt vi studerer er unikt. Den vitenskapsteoretiske retning positivismen forfekter synet om at det finnes generelle lover i sosiale systemer, slik som i for eksempel fysikken. Dermed har det blitt gjort forsøk på å avdekke disse lovmessighetene. Dette synet er blitt utfordret av flere forskere som hevder at generelle naturvitenskaplige lover ikke kan overføres til sosiale systemer, de gjelder "døde ting" som atomer og partikler. Å studere mennesker er noe helt annet. Et hovedpoeng er at i motsetning til materie kan mennesket lære. Dermed blir kunnskap om mennesker noe mer tidsavgrenset og avhengig av kontekst. Siden mennesker lærer, reagerer på ny kunnskap og endrer atferd må kunnskap om mennesker dermed bli mindre generelle enn universelle fysiske lover. I en samfunnsvitenskaplig undersøkelse vil dermed vårt ontologiske ståsted få betydning for hva vi leter etter: generelle lovmessigheter eller forståelse for det spesielle og unike.

I dette tilfellet må jeg altså finne ut hvordan ting ”faktisk er” i Nav – Levanger. Blant de utfordringer jeg blir stilt overfor er å prøve å finne ut hvordan aktørene ser på seg selv og sine omgivelser. Er livet i kontoret forskjellig fra andre offentlige bedrifter eller tenker og handler de ut i fra gitte rasjonelle mønstre? Om det er slik at vi følger gitte mønstre så burde man kunne forutsi hvordan aktørene vil opptre om man for eksempel endrer organisasjonsstrukturen. Om det er slik at mer institusjonelle trekk er til stede må jeg legge en annen forståelse til grunn: nemlig at unike trekk knyttet til aktørene og deres samhandlingsmønstre vil påvirke livet i organisasjonen. I dette ligger også at hver enkelt aktør vil kunne ha sin egen forståelse av virkeligheten. Mitt utgangspunkt i denne avhandlingen er en før - forståelse der jeg antar at de ansatte til en viss grad er preget av en rasjonell logikk, men samtidig er hver enkelt unik og har med seg sin egen historie som er preget av erfaringer gjort i interaksjon gjennom de organisasjoner de har tilhørighet til og samfunnet utenfor Nav. Jacobsen (2005) viser her til Poppers syn om at også i sosiale systemer vil man observere regelmessigheter, hendelser som gjentar seg med en viss grad av regularitet. Men det er også en sannsynlighet for at man, bevisst eller ubevisst, tar andre valg i ulike situasjoner.

2.2.2 Epistemologi

Jacobsen (2005) viser ovenfor til at det er mange ulike oppfatninger om hvordan verden ser ut. En følge av dette er at det også er uenighet om i hvilken grad det er mulig å samle inn kunnskap om denne verden. Epistemologi kan betegnes som ”læren om kunnskap”. Hvordan og i hvor stor grad er det mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten? Som vi skal se er positivismen sentral også her. Men i tillegg vil vi bringe inn et alternativt syn, hermeneutikk eller en fortolkningsbasert tilnærming.

La oss først se på de tre grunnleggende tesene i positivismen:

- Posivismen sier det finnes en objektiv verden utenfor oss selv. Ut i fra dette kan vi som forskere studere samfunnet på en nøytral måte. Siden forskeren og samfunnet er to separate elementer kan samfunnet kartlegges på en objektiv måte.
- Den objektive virkeligheten kan studeres på en objektiv måte. Et positivistisk syn innebærer at alt, både fysiske ting, sosiale systemer og mennesker, kan studeres empirisk ved hjelp av sansedata. Sansedata bygger på hva vi kan se, høre og føle. Alle påstander og spekulasjoner kan betraktes som hypoteser som skal kunne testes objektivt gjennom sansedata.
- Vi kan opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden. Gjennom stadig forskning kan vi kartlegge en objektiv virkelighet ved bruk av objektive teknikker. Disse resultatene kan kobles sammen og vi kan dermed få en stadig bedre oversikt over de lovmessigheter som samfunnet styres av.

Ut i fra en slik forståelse kan generelle lover utvikles. Og dermed kan et sosialt fenomen som oppstår tolkes og forklares med bakgrunn i disse lovene. Men er det slik? Kan alle menneskelige handlinger forklares objektivt og er verden lik for alle?

I følge den fortolkningsbaserte tilnærmingen er dette ikke riktig. Verden er ikke lik for alle og det er meningsløst å snakke om en objektiv virkelighet. I praksis ville da alle mennesker oppfatte alle ting på samme måte, men å studere hvordan mennesker tenker og handler er noe helt annet enn naturvitenskap. De viktigste forskjellene mellom den fortolkningsbaserte retningen og positivismen er følgende:

- Det finnes ikke en objektiv sosial virkelighet, det finnes bare ulike forståelser av den.
- En slik forståelse av virkeligheten kan bare kartlegges ved at forskerne setter seg inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i spesielle sosiale fenomener.
- Muligheten for å opparbeide kumulativ kunnskap er begrenset siden det finnes så mange forskjellige måter å fortolke og forstå sosiale fenomener på.
- Lovmessigheter som vil gjelde på tvers av tid og rom finnes ikke. Derimot må alt forstås i sin spesifikke sammenheng.

Vi ser at fokuset flyttes fra kartlegging av en objektiv virkelighet til å studere hvordan mennesker fortolker og lager mening av en virkelighet. Det er nødvendig å snakke med mennesker, få innsikt i deres forståelsesverden og se på hva de gjør for å kunne utvikle en slik subjektiv kunnskap. Skepsisen til om kunnskap er kumulativ fører også til at kunnskap kan påstås og bare kunne være lokal, det vil si at den er knyttet til et bestemt sted og en bestemt tid. Kanskje er det utopisk å tenke seg at mennesker på ulike tidspunkt, på ulike steder skulle ha like fortolkninger av et fenomen.

Taylor (her fra Gilje og Grimen (1993:156) hevder at fortolkning er et forsøk på å finne en underliggende mening, eller å si noe som framstår som uklart på en klarere måte. Vi forsøker å fortolke når det er noe vi ikke forstår.

I min studie vil jeg undersøke hvordan mennesker, de ansatte i Nav, tenker og handler under omstilling og når de blir stilt overfor endrede yrkesroller. Dette kommer jeg nærmere tilbake til i analysen av forskningsspørsmålene i kapittel 6. Jeg vil se hvordan de tilpasser seg en ny situasjon og nye krav mens de samtidig skal utføre en jobb der nærkontakt og samhandling med andre mennesker er viktig. Jeg vil også se på dette i et ledelsesperspektiv og ønsker da å se hvordan ledere fortolker de hendelser som oppstår sett i kontrast til de ansatte. Dette blir da en undersøkelse av blant annet sosiale handlinger i en organisasjonskontekst, jeg undersøker dokumenter knyttet til dette og ser nærmere på verdier, normer og regler. Dette er

studieobjekter som faller inn under Taylors fortolkningsbegrep og som framstår som meningsfulle, og blir oppfattet som meningsfulle av de sosiale aktørene i Nav Levanger. Det er mulig at dette også kan gjøres gjennom en positivistisk innstilling og kvantitative undersøkelser. Likevel mener jeg at en fortolkningsbasert retning er nærmere mitt ståsted, og det er en moderert tilnærming som vil ligge til grunn for innsamling av data i undersøkelsen.

I et fortolkningsperspektiv er all kunnskap subjektiv. Men det finnes situasjoner der flere individer oppfatter et fenomen på samme måte. Vi har en felles oppfatning og forståelse av et fenomen. Når vi er flere som oppfatter og mener det samme om en ting kan det hevdes at dette er en "sann" beskrivelse. Dette kalles intersubjektivitet og setter enighet mellom mennesker i stedet for begrepet sannhet. Jacobsen (2005) peker med bakgrunn i det ovennevnte på at det finnes enkelte generelle og delte konstruksjoner av virkeligheten, og at vi gjennom intersubjektivitet kan ha en felles oppfatning av fenomener.

2.3 Metode som verktøy for datagenerering

Ut i fra det ovennevnte ser vi at det ikke er en omforent teori om hvordan verden ser ut eller hvordan virkeligheten bør tolkes. Da kommer det ikke som noen overraskelse at det heller ikke er enighet om hvilken metode som er best egnet til å studere virkeligheten. Metode skal i følge Jacobsen (2005) angi hvilke framgangsmåter som skal anvendes for å kartlegge virkeligheten. Det er ulike innfallsvinkler og vi skal snart se på disse etter at vi har vurdert problemstillingen nærmere.

2.3.1 Analyse av problemstillingen

Å få en forståelse av den type problemstilling en går ut i fra er viktig fordi det er denne som bestemmer hva slags undersøkelsesopplegg som bør benyttes samt at problemstillingen også bør bestemme hva slags empiri vi samler inn.

Jacobsen (2005:72) peker på følgende tre dimensjoner som kan benyttes til å analysere problemstillinger: a) om problemstillingen er klar eller uklar, b) om den er forklarende (kausal) eller beskrivende (deskriptiv), og c) om vi ønsker å generalisere eller ikke.

Problemstillingen har preg av et åpent spørsmål og kan sies å være uklar. Det er ikke helt klart hva jeg vil finne i undersøkelsen. I dette ligger også at det da blir behov for en mer eksplorerende, utforskende type undersøkelse. En forklarende problemstilling tar sikte på å forklare årsakene til at noe skjer. Dette kan uttrykkes enkelt som en kausalvirkning, for eksempel: hvis A så B, eller årsak og virkning. En deskriptiv eller beskrivende problemstilling vil derimot ha som mål å beskrive et fenomen og kartlegge dets omfang. Jeg mener min problemstilling heller mot en eksplorerende undersøkelse, men det er glidende overganger mellom de ulike ytterpunkter og det er sjelden at det dreier seg om klare motsetninger. I dette

ligger at jeg da kan ha innslag av en mer deskriptiv type når jeg vil finne svar på mine spørsmål. Jeg vil med undersøkelsen prøve å finne ut om en omorganisering har hatt positive effekter på organisasjonen og om den bidrar til at Nav Levanger bedre kan nå sine mål. Mitt håp er at dette kan bidra til ny viten som kan være en hjelp i utviklingen av organisasjoner. På den annen side bør et utvalg være over en viss størrelse før man kan snakke om muligheter for å generalisere.

La oss nå se nærmere på hvilken tilnærming som skal velges for å svare på problemstillingen som er formulert i kapittel 1.2.

2.3.2 Induktiv eller deduktiv tilnærming?

En første innfallsvinkel er hvilken strategi som er best egnet til å få tak på virkeligheten. Først har vi den deduktive metode, eller fra teori til empiri. Denne teorien sier at det beste er å først skape seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut før man deretter samler empiri for å se om forventningene stemmer overens med virkeligheten. Disse forventningene kan dannes med bakgrunn i tidligere teorier og empiriske funn. En kritikk mot dette kan være at forskeren blir mest opptatt av å lete etter informasjon som støtter opp under de forventninger en startet undersøkelsen med. Vi kan risikere å overse informasjon eller våre konkrete forventninger kan begrense informasjonstilgangen.

Om forskeren derimot går andre veien, fra empiri til teori, kalles dette en induktiv tilnærming. Vi kan her ideelt se for oss en forsker som går ut med et åpent sinn og deretter samler inn informasjon og systematisk bearbeider datagrunnlaget. Et mål er at ikke noe skal begrense hvilken informasjon den enkelte forsker samler inn. Ved å ikke ha noen forutinntatte holdninger og forventninger vil forskeren få tak i data som korrekt gjengir virkeligheten i en gitt sammenheng. Deretter dannes teoriene ut i fra en åpen tilnærming. En middelvei gjennom disse to ytterpunktene er at man i dag snakker mer om en åpen tilnærming til datainnsamling. Det vil si hvor store begrensninger forskeren legger på de data som samles inn før hun starter undersøkelsen. Dette kan gjøres gjennom å se på bare noen få, forhåndsdefinerte fenomener eller at man går åpnere ut og er mer mottakelig for ny informasjon underveis (Jacobsen 2005:35-37).

Mitt utgangspunkt er at jeg anser en induktiv tilnærming som passende for å svare på min problemstilling. Jeg vil gå inn i en organisasjon med et så åpent sinn som mulig og prøve å skaffe ny kunnskap basert den informasjon jeg får fra mine informanter. På den annen side vil jeg, som vist i kapittel 3, ta utgangspunkt i noen teorier som kan sies å være en del av min førforståelse. Samtidig er det slik at jeg gjennom å formulere forskningsspørsmål også legger en ytre ramme for den type informasjon jeg vil hente inn. Min tilnærming blir dermed mer preget av en åpen tilnærming.

2.3.3 Holisme eller individualisme?

Et annet metodisk problem er knyttet til hvordan sosiale fenomener skal forstås. En individualistisk tilnærming innebærer at det er enkeltmennesker som er den viktigste datakilden, enten gjennom det mennesker sier eller det de gjør. Ut i fra dette vil for eksempel en organisasjon forstås som et aggregat av ulike enkeltindividers meninger og handlinger. Slik sett gjøres meninger og atferd uavhengig av den sosiale sammenheng menneskene inngår i. Denne tilnærmingen har gitt oppgav til to vanlige metodiske undersøkelsesopplegg: kontrollerte eksperimenter og store utvalgsundersøkelser, surveys.

En holistisk tilnærming peker på at fenomener må forstås som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår i. Bare tenk på at et og samme menneske kan opptre svært forskjellig alt etter hvilken situasjon man befinner seg i. For eksempel på jobb, på ferie eller i familien. Datainnsamling i dette perspektivet kan kalles observasjon i naturlige sammenhenger. Forskerens oppgave er å registrere det komplekse samspillet mellom hva mennesker sier og gjør, og hvilken sammenheng de sier og gjør det i (Jacobsen 2005:29-30).

Min tilnærming er å prøve å forstå hvordan et samspill mellom mennesker i organisasjonen kan bidra til at organisasjonen som helhet kan nå sine mål. Samtidig vil jeg se på hvordan enkeltmennesker har opplevd en omorganisering. Omorganisasjonens formål var å få bedre arbeidsforhold for de ansatte og bedre måloppnåelse for organisasjonen. I dette ligger at jeg inntar en mer holistisk tilnærming til forskningsfeltet.

2.3.4 Nærhet eller distanse?

Den positivistiske tilnærmingen til metode har et ideal om å minimere eller eliminere forskerens effekt på det hun studerer. Dette ut i fra at det er en objektiv virkelighet man studerer, og den må ikke forstyrres av forskeren. Idealet er repliserbarhet, noe som vil si at en annen forsker som gjennomfører et identisk forskningsopplegg vil komme fram til samme resultat. En kritikk mot dette synet er at man aldri kan bli kvitt slike forskningseffekter. For det første kan det hevdes at det ikke er mulig å fjerne relasjonen mellom forsker og forskningsobjekt fullstendig. Alle former for undersøkelse vil innebære en eller annen form for kontakt. For det andre kan det hevdes at for stor avstand mellom forskeren og forskningsobjekt vil føre til at forskningen blir dårligere. Avstand fører til at forskeren ikke får mulighet til å gå dypt nok inn i den enkeltes forståelse og fortolkning. Det som trengs er nærhet og ikke distanse. En tredje kritikk går på at forskerens personlige verdier alltid vil påvirke undersøkelsen og dermed kan man ikke si at forskningen kan være nøytral (Jacobsen 2005:30).

Man kan si at det blir et spørsmål om å utvikle en evne til å bevege seg mellom disse to idealene. Nærheten er nødvendig for å forstå den undersøktes virkelighet, mens avstanden blir viktig for å sette denne oppfatningen inn i et videre perspektiv. I mitt tilfelle vil jeg ha behov for nærhet siden jeg vil gå i dybden og intervju personer for å få svar på mine spørsmål. Samtidig vil jeg gjennom dokumentanalyser ha en distanse til forskningsområdet. Siden jeg er en del av den organisasjon som studeres må jeg være oppmerksom på hvilke undersøkelseeffekter dette kan medføre og hvordan det eventuelt kan påvirke det fenomenet som studeres.

2.3.5 Ord eller tall?

De ovennevnte problem kan knyttes til en debatt om kvantitativ eller kvalitativ metode. Disse begrepene går på hvilken form for informasjon vi samler inn, der kvalitativ metode forenklet kan sies å basere seg på ord mens kvantitativ metode baserer seg på tall. Kvantitativ metode har et ideal i naturvitenskaplig forskning der tallfesting fører til at fenomener kan studeres nøye og med stor presisjon (Jacobsen 2005). Et utgangspunkt er at den sosiale virkeligheten kan måles ved bruk av metoder og verktøy som kan gi oss informasjon i form av tall. Et eksempel på dette er et spørreskjema med faste svaralternativer. Som en reaksjon på dette har vi den kvalitative tilnærmingen. For å få en virkelig forståelse av sosiale fenomener må vi få tak i hvordan mennesker tolker den sosiale virkeligheten. Det kan man ikke få tak i på annen måte enn ved observasjon av hva de sier og gjør. Man må la dem få snakke med sine egne ord. Et ideal i denne tilnærmingen er feltobservasjon og åpne intervjuer.

Om man velger kvantitativ eller kvalitativ metode blir ofte et valg om strategisk og ikke prinsipiell karakter. Valget avgjøres ofte av hvilken problemstilling som skal belyses. I denne avhandlingen ser vi at problemstillingen i kapittel 1.2 har preg av et åpent spørsmål og kan sies å være uklar. Jeg har tatt et valg om at hovedmengden av empirien skal komme fra intervjuer av aktørene i Nav Levanger. Ovenfor har jeg argumentert for at jeg vil forsøke å forstå hvordan aktørene tenker om sin situasjon. Thagaard (2003) viser til at kvalitative studier er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener, i dette tilfellet livet i en offentlig organisasjon. Det er med utgangspunkt i dette at jeg velger kvalitativ metode som min metodiske innfallsvinkel.

La oss se nærmere på kvalitativ metode.

2.4 Kvalitativ metode

2.4.1 Fordeler og ulemper knyttet til en kvalitativ tilnærming

I følge Jacobsen (2005:129-153) kan en kvalitativ tilnærming være hensiktsmessig når forskeren ønsker å ha en åpen innfallsvinkel til problemstillingen. Med dette menes det at svarene på spørsmålene forskeren stiller seg ikke er gitt på forhånd, og at forskeren derfor er åpen for ulike tolkninger og nyanser på de data som samles inn. Det argumenteres for at den kvalitative metoden er mer fleksibel, og at den kan bidra til å skape en større nærhet mellom forskeren og informanten enn ved en kvantitativ tilnærming. En kvalitativ tilnærming kan betegnes som en interaktiv prosess mellom problemstilling, undersøkelsesopplegg, og datainnsamling. Etter hvert som data samles inn kan både problemstilling, undersøkelsesopplegg, datainnsamlingsmetode og analyse endres underveis.

Et grunnleggende problem med den kvalitative metoden er at den er ressurskrevende. Dette medfører vanligvis at forskeren kun har kapasitet til å undersøke et begrenset antall enheter, noe som får betydning for hvor representativ undersøkelsen er, samt muligheten for å generalisere funnene. Videre vil det by på store utfordringer å tolke de dataene som samles inn grunnet store nyanseforskjeller i de innsamlede dataene.

Videre kan det være et problem at forskeren kommer for nær det han observerer. Undersøkeren kan være med på å skape de resultatene som fremkommer i stedet for å måle hvordan informanten opplever et fenomen. Dette kan bidra til at undersøkelsen kan bli veldig tidkrevende ved at problemstillingen endrer seg flere ganger i prosessen.

En kvalitativ metode egner seg når forskeren ønsker å avdekke hvordan informantene fortolker og forstår en gitt situasjon. Metoden egner seg når forskeren ønsker å avklare et uavklart tema. En kvalitativ metode egner seg best når problemstillingen er uklar. Intervjuer kan gjennomføres som gruppeintervju der flere personer intervjues samtidig. Forskeren fungerer som en slags debattleder mer enn som en intervjuer. Medlemmene i gruppen svarer ikke bare på spørsmål fra intervjueren, men kan selv stille spørsmål til de andre i gruppen samt svare på spørsmål fra dem igjen. Det individuelle intervjuet kjennetegnes ved dialog mellom forsker og informant. Dette er gunstig når relativt få enheter undersøkes, når vi er interessert i hva det enkelte individ sier og når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen.

Jeg har i denne undersøkelsen valgt å bruke individuelle intervjuer. Thagaard (2003) sier at det kvalitative intervjuet er en samtale mellom forsker og informant som styres av de tema som forskeren ønsker å få informasjon om. En mye brukt metode i kvalitative intervjuer er en delvis strukturert samtale. Her er temaene som jeg skal spørre om fastlagt på forhånd. Men

fleksibilitet er viktig for å knytte spørsmålene til den enkelte informants forutsetninger. Etter min vurdering ville informantene slappe mer av og lettere gi informasjon om de ble intervjuet hver for seg. I dette ligger også at informantene kan ta opp ting som jeg ikke hadde forutsett før intervjuet. Denne spontaniteten tror jeg ikke ville vært til stede i like stor grad under for eksempel et gruppeintervju. Samtidig ville det være letter for meg å fange opp nyanser i stemmeuttrykk og kroppsspråk i et individuelt intervju kontra et gruppeintervju der det kan være mer krevende å holde oversikten.

2.4.2 Ekstensivt eller intensivt design?

Under valg av undersøkelsesdesign kan vi i følge Jacobsen (2005:87 - 121) velge to hoveddimensjoner: 1) om studien går i bredden (ekstensivt) eller dybden (intensivt), og 2) om studien er beskrivende eller forklarende (kausale).

Å gå i bredden er et forsøk på en presis beskrivelse av omfanget, utstrekningen og eller hyppigheten av et fenomen på tvers av ulike kontekster. Å gå i bredden øker mulighetene for å generalisere funnene fra et utvalg til en populasjon. I motsetning til den intensive designen hvor vi undersøker få enheter, vil vi ved et ekstensivt design, hvor vi undersøker mange enheter, lettere kunne generalisere funnene. Ved å studere et utvalg av en populasjon vil forskeren med en viss grad av sikkerhet kunne hevde at funnene også vil kunne benyttes i forhold til andre enheter som ikke har blitt studert (Hellevik 1997 i Jacobsen 2005).

Når man velger et intensivt design vil forskeren gå i dybden på problemstillingen, og forsøker å avdekke flere forhold ved det fenomenet som undersøkes enn det er mulig å få til ved et ekstensivt design. Ved å gå i dybden forsøker forskeren å få frem så mange nyanser som mulig om det fenomenet som undersøkes. Ved en slik tilnærming ønsker man å få frem individuelle variasjoner og forskjeller og likheter i synet på et fenomen. Å gå i dybden er et forsøk på å få til en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår.

Som nevnt i kapittel 1.2 vil jeg undersøke en organisatorisk enhet, Nav Levanger. Dette blir da en case- studie. I følge Andersen (1997 i Jacobsen 2005:90) kan case- studier avgrenses og forklares som:

Betegnelsen "case" kommer av det latinske casus og understreker betydningen av det enkelte tilfelle. (...) terminologien vektlegger derfor at det dreier seg om ett eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier. Enten fordi det bare finnes kun en eller noen få, eller fordi det bare er en eller noen få caser som er tilgjengelige for forskeren. (...) Ofte er idealet å gå i dybden på en case og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein. Undersøkelsesenheten ses som et komplekst hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre pensles ut.

Felles for alle case- studier er at de er avgrenset i tid og rom. De egner seg godt når vi vil ha en dypere forståelse av en spesiell hendelse eller et fenomen. Case- studier egner seg når vi ønsker å beskrive hva som er spesifikt ved med et spesielt sted, som for eksempel en organisasjon.

Mitt ståsted

Med bakgrunn i det ovennevnte anser jeg det som best for min undersøkelse med et intensivt design. Jeg har valgt å gå i dybden. Det er et relativt lite antall respondenter sett i forhold til den populasjonen som er undersøkt. Det er forsøkt å få fram så mange relevante nyanser og detaljer knyttet til omorganiseringsbehovet som mulig under intervjuene. Muligheten for å generalisere resultatene er mindre, men på den andre siden har jeg her muligheter for å utvikle eksplisitt kunnskap om Nav Levanger og studere enheten i et helhetsperspektiv. Det ideelle designet med å gå både i dybden og bredden, samt å undersøke mange enheter og variabler, er sett på som ønskelig, men kan være vanskelig å få til innenfor rammene av dette prosjektet. Dette sett i forhold til blant annet tidsbruk, ressurser og omfang på avhandlingen.

2.5 Innsamling av kvalitative data

I følge Jacobsen (2005: 137 - 166) kan ulike metoder benyttes for å samle inn kvalitative data:

1. Det åpne individuelle intervjuet innebærer en dialog mellom undersøker og respondent. Denne formen legger ingen begrensinger på hva informanter kan si. En slik metode egner seg når relativt få enheter skal undersøkes, når vi er interessert i hva det enkelte individ sier, og når vi er interessert i å finne ut av hvordan den enkelte respondent fortolker et spesielt fenomen.
2. Et gruppeintervju innebærer i at forskeren samler en gruppe respondenter til en diskusjon og eller en samtale om et eller flere tema. Det vil være mulig å diskutere fordeler og ulemper ved et spesielt tema. Forskeren vil ved en slik metode fungere som en debattleder. Ved en slik form har medlemmene i gruppen anledning til så stille spørsmål om temaet i tillegg til å svare på spørsmål fra forskeren. Metoden egner seg i følge Jacobsen når vi er interessert å utvikle ny kunnskap om et fenomen.
3. Observasjon innebærer at forskeren ser på hva mennesker gjør i ulike situasjoner. Metoden egner seg når undersøkeren ønsker å finne ut hva mennesker faktisk gjør i ulike situasjoner.

4. Dokumentundersøkelser innebærer at forskeren undersøker data som er samlet inn av andre. Metoden egner seg best når det er umulig å samle inn primærdata, og det derfor er nødvendig å benytte sekundærdata. Det kan være ulike grunner til at det kan være umulig eller meget vanskelig å samle inn primærdata. Dette kan for eksempel være hvis kilden er død, at kilden har taushetsplikt, eller at kilden ikke får lov å uttale seg om et bestemt tema. Det vil være viktig å avklare om dataene passer til den problemstillingen vi ønsker å undersøke. Er Det mulig å tolke dataene på en korrekt måte? Finnes det feilkilder? Kan vi stole på kildene?

Primærdata er data som samles inn direkte fra kilden. Datainnsamlingen er skreddersydd for en spesiell problemstilling. Primærdata kan samles inn ved hjelp av intervju, observasjon eller spørreskjema. Jeg har i denne sammenhengen valgt å samle inn primærdata gjennom kvalitative forskningsintervjuer blant ansatte og ledere ved Nav Levanger. Intervjuene ble gjennomført individuelt.

Sekundærdata er data som er samlet inn av andre. Dette innebærer at dataene er samlet inn til andre formål enn til å belyse den problemstillingen forskeren ønsker å belyse. Kvalitative sekundærdata kan i følge Jacobsen omtales som tekster som forskeren må forsøke å fortolke slik at de passer eget formål. Kvantitative sekundærdata kan være statistikker, regnskaper, årsrapporter osv. Ved utvalg av sekundærdata er det viktig å være bevisst på utvalget av kilder til dataene. Hvor kommer dataene fra? Hvem har samlet dem inn? Forskeren må være spesielt oppmerksom på hvor troverdige kildene er, hvilke feil som kan hefte ved dem. Jeg har i denne sammenhengen valgt å bruke dokumentanalyse. Det er her brukt dokumenter knyttet til selve etableringen, interne dokumenter. Dokumentene er stilt til disposisjon av tjenesteområdeleder ved Nav Levanger. I dette ligger også dokumenter fra Nav interim. En god del av innholdet i dokumentene fra Nav interim gjenfinnes i forskningsmateriale fra Arbeidsforskningsinstituttet og Nav -evalueringen knyttet til Rokkansenteret. Jeg har brukt offentlige utredninger fra sentralt hold, stortingsproposisjoner og dokumenter som ligger tilgjengelig på Navs nettsider samt Levanger og Verdal kommunes hjemmesider.

2.6 Dataanalyse

I en kvalitativ analyse er det i følge Jacobsen (2005:185 - 211) tre sentrale faser:

1. Beskrivelse. Hovedoppgaven her er å beskrive det materialet vi har fått inn gjennom intervjuer eller observasjon. Forskeren må her renskive den informasjon som er samlet inn. Vi kan kalle dette materialet rådata. Dokumenter vil allerede foreligge som tekster. Et spørsmål vil være: ”Hvor komplett er vår registrering av data?” Det vil videre være viktig å reflektere over intervjuet snarest mulig etter intervjuet slik at de

hovedinntrykk forskeren har fått gjennom intervjuet kan beskrives slik forskeren faktisk opplevde de i intervjusituasjonen.

2. Systematisering og kategorisering av data. I denne fasen begynner arbeidet med å analysere, sile ut og forenkle informasjon. Dette er nødvendig for å få en oversikt over stoffet. Beskrivelsene blir for omfattende til å ta med i sin helhet og en systematisering er nødvendig for å kunne formidle det vi har funnet. Kategoriene skal være fundert i data. De skal springe ut fra de dokumentene, observasjonene og intervjuene vi har tilgjengelig.
3. Sammenbinding. I denne fasen etablerer vi en sammenheng mellom ulike kategorier. Her kan man bruke modeller som grafisk viser hvordan kategorier henger sammen. Det vil nå være mulig å si noe om sammenhengene mellom de ulike kategoriene, det vil si trekk ved den enkelte undersøkelsesenheten og trekk ved konteksten de er hentet fra.

En av de sterkeste sidene ved en kvalitativ tilnærming er at skillet mellom planlegging, gjennomføring og analyse er forholdsvis lite. Vi kan planlegge, gjennomføre noen få intervjuer, analysere disse, for så å gå tilbake til planleggingen, endre opplegget, foreta nye observasjoner eller intervjuer og så videre. Slik kan man hele tiden tilpasse metoden til den nye metoden man tilegner seg i løpet av undersøkelsesprosessen. Det er de sentrale delene som trekkes fram, de delene som kan gi ny innsikt i en situasjon eller et fenomen. Den kvalitative analysen er en veksling mellom de enkelte detaljer og helheten. Denne vekslingen kalles for hermeneutisk metode.

2.7 Validitet og reliabilitet

I følge Jacobsen (2005:213 -229) er validitet knyttet til at undersøkelser alltid skal forsøke å minimere problemer knyttet til gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Dette gjelder også kvalitative metoder som i likhet med kvantitative tilnærminger må underkastes en kritisk drøfting når det skal vurderes om konklusjonene er gyldige og til å stole på. Om man kritisk drøfter gyldighet og pålitelighet i kvalitative undersøkelser betyr ikke dette at man underkaster data en kvantitativ logikk. Men at man forsøker å forholder seg kritisk til kvaliteten på de data man har samlet inn. Silverman (ibid:213) påpeker at man ikke bør falle for *”tendensen til å velge ut data som passer til en idealisert oppfatning (forutinntatthet) av et fenomen... og ... en tendens til å velge ut data som er interessante fordi de er eksotiske, på bekostning av data av mindre dramatisk (men muligens viktigere) art.”*

Det er et mål et mål for forskeren å minimalisere problemene knyttet til gyldighet og pålitelighet forbundet med undersøkelsen. Vi kan skille mellom intern gyldighet og ekstern gyldighet. Intern gyldighet dreier seg om at resultatene oppfattes som riktige eller ikke.

Forskeren bør tilstrebe å komme frem til en intersubjektiv virkelighet i stedet for en ”sannhet”. Med dette menes det at flere personer er enige om den gitte tolkningen av virkeligheten. Jo flere som er enige om tolkningen, jo større sannsynlighet er det for at tolkningen av virkeligheten kan betraktes som ”riktig”.

Det er mulig å validere undersøkelsen ved å benytte respondentevaluering og validering gjennom kontroll mot andre fagfolk og annen teori og empiri. Det vil være naturlig å sjekke de konklusjonene som foretas mot andre undersøkelser som er foretatt. Hvis det er sammenfall med en eller flere andre undersøkelser, er det mulig å hevde at gyldigheten er blitt styrket.

Når forskeren skal finne ut om undersøkelsen har ekstern gyldighet vil det være naturlig å finne ut av om undersøkelsen kan generaliseres. Hensikten med en kvalitativ undersøkelse vil være å forstå og utdype fenomener, og det vil være mindre viktig å generalisere funnene. Vi snakker her om to ulike former for generalisering:

1. Den første formen går ut på å generalisere ut fra data i et mindre utvalg undersøkelsesenheter (observasjoner, intervjuobjekter o.a.) til et mer teoretisk nivå. Dette kaller vi teoretisk generalisering.
2. Den andre måten er å generalisere hyppigheten av et fenomen. Ut fra data i et mindre utvalg kan vi med en viss grad av sikkerhet utale oss om at det samme gjelder i en større populasjon av (potensielle) undersøkelsesenheter. Dette kaller vi statistisk generalisering (fra utvalg til populasjon).

I denne sammenheng må jeg vurdere om de funn jeg kommer fram til er gyldige i en intern sammenheng, har jeg funnet det jeg var ute etter? Om jeg følger Jacobsens utredning om intersubjektivitet, det at flere er enige i den beskrivelse jeg gir, kan dette betegnes som at jeg har funnet fram til en riktig beskrivelse og at den interne validiteten er til stede. Kan så min undersøkelse og beskrivelse av en bestemt periode i Nav Levangers indre liv generaliseres og ha ekstern gyldighet? Hensikten med kvalitativ metode er å forstå og utdype fenomener. Det vil være mindre viktig å generalisere funnene eksternt. Men det er en mulighet for at Nav Levanger ikke skiller seg alt for mye fra andre kontorer slik at man kan anta at det er en viss overførbarhet.

2.8 Utvelgelse av informanter/enheter

Spørsmålet om hvem jeg som forsker skal få informasjon fra innebærer å definere det utvalget undersøkelsen baserer seg på. I kvalitative undersøkelser viser Jacobsen (2005:171) til at vi ikke kan undersøke særlig mange personer. En grense må settes fordi

datainnsamlingsmetodene tar lang tid, og fordi de dataene vi får inn, er så rike på detaljer og opplysninger at vi ikke klarer å analysere så store mengder på en fornuftig måte.

Jacobsen (2005) peker på at når vi foretar utvalg må vi ha i bakhodet at den undersøkelsen vi gjør, alltid er et utsnitt av a) tema og variabler, b) kontekst, c) tid og d) personer og hendelser. En utvalgsprosess består av flere steg:

1. Å skaffe en oversikt over alle de en kunne tenkt seg å undersøke om det var ubegrenset med tid, penger og analysemuligheter.
2. Dele populasjonene inn i undergrupper.
3. Velge kriterier for utvelgelse av respondenter.

I kvalitative studier må jeg foreta et strategisk utvalg. Det vil i følge Thagaard (2003) si at jeg må velge respondenter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er viktige i forhold til problemstillingen. Samtidig kan utvelgelsen foregå etter hvor tilgjengelig de er for forskeren. De må også være villige til å stille opp som informanter. I og med at kvalitative studier ofte omhandler personlig og til dels nærgående tema, kan det være vanskelig å finne personer som er villige til å stille opp.

Andre metoder er, ifølge Jacobsen (2005), tilfeldige utvalg der en trekker noen tilfeldig ut av en populasjon. Fokuserer på bredde og variasjon, i dette ligger at vi kan velge ut respondenter fra ulike grupper i en organisasjon. Jeg kan også velge ut respondenter som jeg antar har mye informasjon om det jeg er interessert i. En annen metode er den såkalte snøballmetoden. Her kontakter man først noen personer med de ønskede egenskaper og ber dem være med i utvalget. Deretter ber vi disse personene om navn på andre personer med tilsvarende egenskaper. For å motvirke at man får for mange respondenter som er del av samme nettverk kan man finne fram til respondenter som er deltakere i ulike nettverk på forhånd. Dermed vil utvalget bestå av personer knyttet til ulike nettverk og forhåpentligvis gi en bedre spredning. Analogien med en snøball er at utvalget i begynnelsen er lite, men at det gradvis utvides slik en snøball som ruller stadig blir større. Ekstremmetoden fokuserer på de som er mest negative eller positive til et fenomen. Selvfølgelig er det også mulighet for å kombinere flere metoder for å hente inn den informasjon en trenger.

2.9 Etiske dilemmaer

Hvordan skal forskeren behandle opplysninger fra informanter når resultatene skal publiseres? Kvale (2001:65) viser til at etiske hensyn må vurderes underveis i hele forskningsprosessen, ikke bare i planleggingsfasen. I dette ligger blant annet at man henter inn informert samtykke fra de personer som blir intervjuet. Informanter informeres da om undersøkelsens overordnede mål, om hovedtrekkene i prosjektplanen og eventuelle fordeler og ulemper med å delta. Man skal også informere om at det er frivillig å delta og at man kan

trekke seg når som helst. Et annet aspekt er konfidensialitet. En viktig del av rapporteringen er å beskytte intervjupersonens rett til privatliv gjennom å endre forhold som kan være med på å avsløre deres identitet. Thagaard (2003) viser til at det er viktig at teksten utformes slik at informanternes identitet tilsløres. I dette ligger blant annet man bør unnlate å beskrive forhold som kan bidra til identifikasjon. Et tredje forhold som må vurderes er knyttet til hvilke konsekvenser deltakelse kan få for intervjupersonen. Kvale (2001:69) sier at det må vurderes om deltakelse kan føre til mulig skade for intervjupersonen eller den større gruppen de representerer.

Forskeren må også vurdere etiske sider ved sin egen rolle. Man har et vitenskaplig ansvar for at forskningen produserer kunnskap av verdi, og at forskningen er så kontrollert og verifisert som mulig. Videre bør forskeren vurdere den rolle han inntar i forhold til sine intervjupersoner; rollen som utbytter, reformator, forsvarer eller venn. Et siste moment er vurdering av sin forskningsmessige uavhengighet. I dette ligger at man må være oppmerksom på at nære forbindelser til intervjupersonene eller oppdragsgivere kan få ham til å overse enkelte hensyn og vektlegge andre. Slike uheldige virkninger bør motvirkes.

2.10 Oppsummering

Jeg har i dette kapittelet redegjort og argumentert for de metodologiske valg som er tatt for denne avhandlingen. Jeg har beskrevet en vitenskapsteoretisk tilnærming samt at jeg med bakgrunn i en åpen, og noe uklar, problemstilling velger å bruke kvalitativ forskningsmetode. Videre har jeg valgt en moderert fortolkningsbasert innfallsvinkel. Jeg har videre valgt å nærme meg undersøkelsesobjektet med en åpen, induktiv tilnærming. Mitt forskningsobjekt er en case- studie av Nav Levanger.

For å samle data har jeg valgt å bruke individuelle intervjuer samt dokumentanalyser av interne og eksterne dokumenter. Jeg vil gå i dybden med et intensivt forskningsdesign. I dette ligger også at jeg velger å beskrive caset med ord framfor tall. Det vil ifølge Thagaard (2003) si at teksten ikke bare skal beskrive, men også tolke de fenomener som presenteres.

Jeg vil i kapittel 5 redegjøre nærmere for de vurderinger som ble gjort angående utvelgelse av respondenter samt gjennomføring av intervjuene.

Kapittel 3: Teori

3.1 Innledning

Jeg vil i dette kapittelet legge fram en del teorier som skal belyse forskningsspørsmålene som ble presentert i kapittel 1.

Jeg vil for det meste se på hvordan reformen utvikler seg i førstelinjetjenesten og valget av teori er begrunnet ut ifra det perspektivet. Jeg har i kapittel 1.2 formulert en overordnet problemstilling og knyttet underordnede forskningsspørsmål til den. Jeg har i dette kapitlet tatt utgangspunkt i disse forskningsspørsmålene og vurdert hvilke teorier som kan brukes for å belyse dem.

I organisasjonsteorien er det mange perspektiv man kan bruke for å belyse en problemstilling og forstå reformer, endringer og organisasjonsatferd. Når man fokuserer på de utvalgte teoriene betyr det også at man velger bort andre teorier og perspektiver, dette vil dermed ha betydning for tolkning og analyse.

Jeg vil i denne avhandlingen i hovedsak konsentrere meg om to teoretiske syn på organisering av offentlig sektor, et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Jeg kunne da valgt å bruke bare ett av perspektivene i videre analyse av problemstillingen. Men Christensen et al. (2004: 26) viser til at teoretiske tilnærminger som forutsetter en enkelt dominerende organisasjonsmodell ikke vil klare å fange opp mangfoldet og kompleksiteten i en stor og fragmentert offentlig sektor. De peker på at den beste tilnærmingen skjer gjennom å bruke ulike perspektiver som hver for seg og i fellesskap bidrar til å øke forståelsen av organiseringen og virkemåten i offentlig sektor. Nav er en stor etat som fanger opp organisasjonsmodeller både fra stat og kommune. I tillegg kommer fokuset på New Public Management som har vært gjennomgripende i offentlig sektor de siste tiår. Ut i fra dette vil jeg nyansere min bruk av institusjonell teori med andre perspektiver. Jeg vil i kapittel 3.2 gi, som et bakteppe, en oversikt over utviklingen i offentlig sektor og også beskrive NPM siden det kan finnes trekk av NPM i Nav-reformen.

Organisasjonsteorien har, i følge Jacobsen og Thorsvik (2002) som hensikt å forklare hvorfor mennesker og de sosiale systemene vi kaller organisasjoner, handler som de gjør. Teorier er sammenhengende kjeder av antakelser om:

- a) hvordan virkeligheten ser ut, og
- b) hvordan virkeligheten henger sammen.

Teorier har alltid utgangspunkt i informasjon fra det vi kan kalle virkeligheten, ofte kalt empiri. Teorier kan i beskrivelsen av en organisasjon, et case, brukes på to måter. For det første kan teorien brukes til å systematisere beskrivelsen. Vi kan gruppere et fenomen vi ser i et case sammen med andre fenomener. Dermed antyder vi at ulike fenomener tilhører en større gruppe av teoretiske fenomener. For det andre kan vi gjennom å bruke teori ”tvinge” oss til å stille spørsmål som muligens får oss til å se nye sider ved casen. Dette kan være ting vi kanskje ikke hadde sett uten bruk av teorien. Teorien fungerer som et sett med briller som gir oss muligheten til å se ting på en annen måte.

Christensen et al. (2004:13-47) peker på to hovedretninger i organisasjonsteori: instrumentell og institusjonell teori. Et hovedskille mellom disse retningene eller perspektivene er at de instrumentelle ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. I dette ligger en rasjonalitet som er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som legger begrensninger på den enkeltes handlinger og skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier. På den annen side åpner teori om institusjonelle perspektiver for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsadferden. Dette gjør at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. I en instrumentell handlingslogikk er mål ofte gitt og formelle strukturer og normer er virkemidler for å oppfylle disse, mens mål i en institusjonell eller kulturell handlingslogikk ofte vokser fram eller oppdages underveis. Dermed vokser det gradvis fram uformelle normer, verdier og identiteter. Dette kan beskrives med en metafor der en formell organisasjon representerer skjelettet mens de institusjonelle trekkene representerer kjøttet og blodet som dekker dette.

La oss se litt nærmere på det etter at vi har tatt en kort oversikt over endring og utvikling i offentlig sektor.

3.2 Forskjeller mellom offentlig og privat sektor, NPM og veien til Nav

Offentlig sektor har sin begrunnelse i at den skal tjene befolkningen. En viktig oppgave er å løse konflikter og problemer med minst mulig ressursbruk. Dette kravet er særlig viktig når offentlig sektor er stor og ressurskrevende og når ressurstilgangen stagnerer.

Er det så noen forskjell mellom offentlig og privat sektor? Om det ikke er det så bør mulighetene til å bruke samme type virkemidler og strategier være til stede i begge sektorer. La oss se litt nærmere på dette.

Christensen et al. (2004) viser til at et syn er at det er vesentlige forskjeller mellom offentlig og privat sektor. Hovedargumentet er at offentlig sektor må ta hensyn til et mye bredere sett av mål og verdier. Det er det ikke nok å konsentrere oppmerksomheten bare mot økonomisering og kostnadseffektivitet. Offentlig sektors virkemåte må beskrives, analyseres

og vurderes ut i fra en demokratisk-politisk tilnærming. Offentlige organisasjoner må ses på som politiske aktører med dynamiske relasjoner til politisk ledelse og til aktører i samfunnet rundt dem. Demokratiske hensyn, rettstatlige verdier og hensyn til fellesskapet tillegges en helt annen vekt i offentlige enn i private organisasjoner. Ledere i det offentlige står også på en annen måte enn i det private til ansvar overfor borgerne og velgerne. Det kreves også et helt annet fokus på åpenhet, innsyn, likebehandling og forutsigbarhet fra offentlige organisasjoner. Offentlige organisasjoner er også multifunksjonelle gjennom at de skal ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, medbestemmelse i forhold til de ansatte, innsyn i beslutningsprosesser og kostnadseffektivitet. I en multifunksjonell organisasjon gis de ansatte muligheten til å utøve en stor grad av skjønn og innflytelse.

I motsetning til dette står synet på at det ikke er vesentlige forskjeller mellom offentlig og privat sektor. Tilhengere av denne retningen prøver å bygge modeller og utvikle innsikter som vil være gyldige for alle typer organisasjoner. Det pekes på at det bør legges vekt på likheter mellom organisasjonene og utvikle kunnskaper som er dekkende på tvers av organisasjoner for på den måten å unngå skillet mellom offentlig og privat, eller mellom forretningsmessige og allmenntilleggende organisasjoner. Samtidig understrekes at variabler som størrelse, oppgaver og teknologi kan påvirke organisasjoner i større grad enn om de er offentlige eller private (ibid).

Busch et al. (2005:16 ff) viser til at de siste årene har regjeringer av ulik politisk farge i hele Skandinavia eksperimentert med organisering, produksjon og levering av offentlige tjenester. Dette har utfordret den etablerte offentlige organisasjonskulturens grunnleggende antakelser, verdier og normer for ledelse og administrasjon. Tidligere verdier forankret i offentlig administrasjon, blant annet det å tjene offentlige interesser, er blitt konfrontert med markedsstyring og markedsliknende organisasjons- og styringsprinsipper. De ledelsesverktøy som er mest egnet i følge denne tenkningen vil da framstå som et alternativ til tradisjonell offentlig administrasjon og ledelse. Samtidig ligger det også et økonomisk prinsipp til grunn siden en viktig begrunnelse for endrede styringsprinsipper i offentlig sektor er at økt bruk av konkurranse og markedsløsninger kan bidra til større effektivitet.

Det er heller ikke uvesentlig at en sterkere grad av individualisering har gjort seg gjeldende i forhold til det offentlige tjenestetilbudet. I stedet for standardiserte løsninger legges det vekt på mer skreddersøm, individuell tilpasning av tjenestetilbudet. Denne brukerretningen av tjenestene kan defineres som *”å la behovene til den enkelte bruker i større grad både styre hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis”* (St.prp. nr 46 (2004-2005: 34)). Dette vil ha konsekvenser for hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren knyttet til respekt, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud. I praksis vil dette medføre at tiltak i størst mulig grad tilpasses den enkelte, og at brukerens erfaringer og synspunkter trekkes inn i saksbehandlingen.

Om vi ser nærmere på denne siste retningen ser vi store likheter med reformprogrammene som har vært gjennomgående i offentlig sektor de siste 20 årene under betegnelsen New Public Management (heretter forkortet til NPM). Men hva innebærer NPM?

NPM er et samlebegrep for en rekke delreformer og teknikker som har til felles at inspirasjonen stammer fra det private og/eller fra en økonomisk rasjonell tankegang. Utgangspunktet for NPM er en kritikk av offentlig sektor som beskyldes for å være for stor, for byråkratisk (dvs. for regelfiksert og lite fleksibel), med for dårlig ledelse og for svak brukerorientering (Klausen 2005).

NPM bygger på to søyler. Søyلة 1 bygger på en markedsmessig styringslogikk, hvor aktørene forventes å tilpasse seg ut i fra en vurdering av konsekvensene for egen nytte og hvor man antar at markedsmekanismene vil være attraktive for å nå disse mål. Det pekes på at hensiktsmessige virkemidler kan være privatisering, nye selskapsdannelser, offentlig-privat samarbeid, konkurranseutsetting og kontraktsstyring (kontrakter knyttet til f eks anbud), frie brukervalg, brukerbetaling av tjenester og f eks selektive lønnsavtaler også i offentlig administrasjon.

Den andre søylen er knyttet til forestillinger om organisasjon og ledelse. Som nevnt over bygger den på at man, med fordel, kan overføre prinsipper fra privat sektor over på offentlig sektor. I denne søylen legges det vekt på etablering av direktør- og ledergrupper, entreprenøraktig ledelse, strategisk ledelse og teamledelse. Det legges også vekt på ledelseskonsepter som f eks serviceledelse, total kvalitetsledelse og Business Process Reengineering og mål- og rammestyring. Innen økonomistyringen legges også nye systemer til grunn innen økonomistyring, regnskap og budsjett.

Begge søylene bygger på forestillinger om universelle mekanismer og styringsinstrumenter som kan iverksettes uansett organisatorisk kontekst. I den første søylen, knyttet til en markedsøkonomisk styringslogikk, forutsetter dette at aktørene tilpasser seg ut i fra en vurdering av egen nytte, og hvor man antar at konkurransemekanismen vil være attraktiv. Dette forutsetter også at man har et fungerende marked med valgmuligheter og hvor aktørene har oversikt over valgmulighetene. Søyلة to bygger på en hierarkisk styringslogikk vedrørende organisasjonsinterne og ofte hierarkisk forankrede organisasjonsformer som kan gjøres til gjenstand for kontraktdannelse. Klausen (2005) viser til at søyلة 1 er den teoretisk best forankrede og stringente. Derimot kan det oppstå problemer når man skal kombinere den økonomiske og egenytte logikken i første søyلة med den etikk- og verdibaserte ledelseslogikken i andre søyلة. Kontrasten står mellom at kontrakter og kontroll er en nødvendighet og motivasjon skapes gjennom selektive insentiver i første søyلة, mens sistnevnte hviler på antagelser om at det er mulig og hensiktsmessig å skape tillitsbaserte systemer, og at arbeidet oppleves og oppfattes som meningsfullt.

Christensen et al. (2004: 130) viser til at det er et skille mellom endringer i organisasjoner og reformer. Med reformer menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturer eller kulturelle trekk ved organisasjoner, mens endringer er det som faktisk skjer med slike trekk. Offentlige organisasjoner er i stadig endring gjennom kontinuerlig, rutinemessig aktivitet og i små skritt, eller noen ganger i gjennom brå og kraftige omveltninger når de har bygget seg opp over tid. Nav- reformen ble innledningsvis betegnet som en organisatorisk reform bygget på tanken om at endret organisering av forvaltningen skal gjøre det lettere å nå målene i velferdsforvaltningen.

Om vi ser dette i et overordnet perspektiv har reformen klare preg av en NPM- tankegang. Christensen (2008) peker på at reformen er basert på en relativt ”generell” bestilling fra Stortinget som kan romme mange ulike begrunnelser, og som har mange generelle mål (flere i arbeid, effektivitet og brukerretting) som det intuitivt ikke er åpenbart hvordan skal realiseres gjennom reformen. Det sterke fokuset på brukerretting og en – dør til tjenestene samt fokuset på effektivitetsforbedringene reformen ville føre med seg kan sies å være i tråd med NPM. Det ble også pekt på stordriftsfordeler mht IKT, personvern, kompetanseutvikling, og at det ville bli lettere å fordele ressursene geografisk med en etat i stedet for å ha flere enheter. I tillegg ble det lagt vekt på at man kunne oppnå en styrket vekt på styring i forhold til mål- og resultatindikatorer. Dette ville også virke effektivitetsfremmende.

3.3 Instrumentell teori

Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Dette kan for eksempel i høyere utdanning gjelde forberedelse av studiereformer gjennom et departement, og iverksetting av nye studieordninger gjennom høyskoler eller universitet. I denne avhandlingen studerer vi en offentlig organisasjon som Nav som i følge en instrumentell tankegang kan oppfattes som et redskap eller instrument rettet mot å oppnå visse mål som blir sett på som viktige i samfunnet, i vårt tilfelle gjennomføring av velferdspolitikken.

Denne instrumentelle tankegangen kan komme til uttrykk gjennom dels at organisasjonen og organisasjonsmedlemmene handler formålsrasjonelt ved utføring av oppgavene og at resultatet av handlingene blir som ønsket. I dette ligger at man foretar viljestyrte valg mellom alternativer og oppnår de effekter som ønskes gjennom disse valgene. Men Christensen et al. (2004) viser til at instrumentalitet også kan komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål- middel vurderinger, og at den i neste omgang virker bestemmende for organisasjonsmedlemmenes handlemåte ved utføringen av oppgavene. Det formålsrasjonelle kan altså berøre både virkningene av organisasjonsstrukturen og prosessen som denne bestemmes og utformes gjennom.

Å se på organisasjoner på en instrumentell måte er ikke noe nytt. Max Webers analyser av byråkratiet er en klassiker på området. Weber utviklet en modell for det idealtypiske byråkratiet, en for som i maksimal utstrekning var basert på rasjonalitetsnormer. Bolman og Deal (2003) beskriver de seks viktigste dimensjonene ved Webers modell der et perfekt monokratisk byråkrati var basert på 1) en fastlagt arbeidsdeling, 2) et hierarki av stillinger, 3) et sett av regler for hvordan arbeidet skal utføres, 4) et skarpt skille mellom personlige og offisielle rettigheter og eiendeler, 5) faglige kvalifikasjoner som grunnlag for ansettelse (ikke familie- eller vennskapsbånd) og 6) arbeidet i byråkratiet som hovedbeskjeftigelse og som langsiktig karriere. Webers arbeid ble videreutviklet etter andre verdenskrig og har siden gitt opphav til omfattende forskning og teoriutvikling. Blant andre Blau og Scott, Perrow, Thompson og Hall utviklet byråkratimodellen videre. De utforsket forholdet mellom strukturelementene, hvorfor en organisasjon velger en struktur og ikke en annen. De studerte også hvordan strukturen virker inn på arbeidsmoral, produktivitet og effektivitet.

På samme tid som Weber utviklet sine teorier utviklet ingeniøren Frederic Taylor et såkalt vitenskaplig syn på ledelse av produksjonsorganisasjoner. Han la stor vekt på å finne fram til effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker. Gulick utviklet i mellomkrigstiden et sett med generelle administrasjonsprinsipper. Sammen med forskning fra blant andre Fayol og Urwick førte arbeidet til utviklingen av et sett prinsipper der spesialisering, kontrollspenn, myndighet og ansvarsdelegering stod sentralt (Bolman og Deal 2003, Christensen et al. 2004).

I et instrumentelt perspektiv vil styring kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene. Ledelsen kan i ulik grad påvirke sitt eget og andres handlingsrom, og i ulik grad selv være i stand til å utnytte dette handlingsrommet. Organisasjoner har mål, det vil si oppfatninger om noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden. Et problem kan defineres som en oppfattet avstand mellom det en ønsket og en virkelig tilstand. Det kan virke utopisk at en organisasjon har full oversikt over alle alternative handlingsmuligheter. Særlig når mål og midler er uklare, inkonsistenteste og ustabile og man står overfor komplekse problemer. Dette fanges opp under begrepet begrenset rasjonalitet. I slike tilfeller kan organisasjonen satse på tilfredsstillende måloppnåelse i stedet for full oppnåelse. I dette ligger også et preg av konsekvenslogikk (Christensen et al. 2004).

Organisasjonsstrukturen har tre generelle effekter på organisasjonsatferd. For det første virker den stabiliserende på de ansattes atferd gjennom å styre hva de skal drive med og hvordan de skal utføre oppgavene, for det andre peker strukturen på en begrensning gjennom å peke på hva man ikke skal drive med på jobb. Et tredje moment er at den virker koordinerende gjennom at organisasjonsmedlemmene opptrer som en gruppe som arbeider for å nå felles mål (Jacobsen og Thorsvik 2002).

Bolman og Deal (2003: 69), som vi skal se nærmere på nedenfor, har utviklet fire forståelsesrammer for å se organisasjoner gjennom. Deres strukturelle ramme ligger innefor instrumentell teori. De viser til at det er seks grunnantakelser innenfor en strukturell ramme: 1) organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål, 2) organisasjoner øker sin effektivitet og yteevne gjennom en klar arbeidsdeling og spesialisering, 3) hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen, 4) organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved profesjonell styring, 5) strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen fungerer under (blant annet til målene, teknologien og miljøet), 6) problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp gjennom analyse og omstrukturering.

Jeg vil dra inn elementer fra instrumentell teori både i forskningsspørsmål 1 og 2. Både Aetat og Trygd var organisasjoner bygget over en instrumentell teorilest, det samme kan i stor grad sies om selve Nav – reformen. Derfor vil det være naturlig å trekke inn teori fra dette perspektivet når organiseringsprinsipper og tjenestekvalitet skal analyseres. I dette ligger at jeg også vil se på om kontoret er tilført nødvendig og hensiktsmessig kompetanse. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 6.1 og kapittel 6.2.

3.4 Institusjonell teori

Institusjonell teori kan ses som en reaksjon mot for ensidig vektlegging av rasjonalitet og instrumentalitet i samfunnsvitenskaplig forskning og i det praktiske arbeidet med å endre organisasjoner. Institusjonell tenkning åpner for psykologiske og politiske aspekter ved organisasjoners funksjon. I følge Busch et al. (2007:80-86) representerer den dermed et alternativ til kostnad – nytte tenkningen i instrumentell teori. Det vil si at organisatorisk atferd er mer formet av institusjonelle krefter enn av instrumentelle nyttekalkulasjoner.

De historiske røttene til institusjonell teori har opphav i sosiologisk forskning utført av Max Weber og Emilie Durkheim. Institusjonell analyse fikk et gjennombrudd med Selznicks forskning rett etter andre verdenskrig. Han så at organisasjoner og medarbeidere ofte agerte på måter som ikke ble ansett som hensiktsmessig eller formålstjenlig i forhold til uttalte målsettinger. Gjennom sin forskning fant Selznick at organisasjoner blir formet av krefter som ligger utenfor virksomhetens vedtatte strukturer og mål. Disse kreftene er både endogene og eksogene, interne og eksterne. Når organisasjonen forsøker å mobilisere de menneskelige ressursene for å nå sine mål kan menneskene motsette seg å bli behandlet som midler. Samtidig er organisasjonen utsatt for press fra omgivelsene. Dette skaper et endringspress som en organisasjon må tilpasse seg.

En institusjon betyr den form eller måte som et samfunn har valgt å organisere eller innrette et system av regler for menneskelige handlinger. Dermed kan en institusjon forstås som et relativt vedvarende sosialt byggverk som sikrer en viss overensstemmelse mellom de ulike individenes handlinger. Institusjoner kan dermed betraktes som et regelverk som muliggjør sosial samhandling mellom menneskene. I dette ligger også at det oppstår en uformell struktur innenfor organisasjonen som reflekterer individers og subgruppers anstrengelser for å kontrollere sine omgivelser.

I en instrumentell vinkling på organisasjoner ligger formelle normer nedfelt i organisasjonskart, reglementer og stillingsinstruksjoner. De er strukturelle organisasjonstrekk. Uformelle normer og verdier er derimot nedfelt i etablerte tradisjoner og organisasjonskulturer som medlemmene i organisasjonen internaliserer eller tilegner seg gjennom erfaring og daglig arbeid sammen med kolleger (Christensen et al. 2004). Scott (1995, her gjengitt fra Busch et al. 2007) viser til at organisasjoner består av regulerende, normative og kognitive strukturer og handlinger som skaper stabilitet og gir mening til sosial atferd. I dette ligger at institusjoner overføres ved hjelp av ulike bærere som kultur, struktur og rutiner. La oss se nærmere på disse tre hovedelementene, eller pilarer, som Scott utviklet.

Den regulative pilaren er forbundet med kontroll og insentiver og legger vekt på eksplisitt regulerende prosesser som regelutforming, styring og sanksjonering. Regulativt press kommer primært fra politiske myndigheter og har en legal basis. Her har vi alle regler og lover som organisasjonene må tilpasse seg i et samfunn. Om disse brytes kan organisasjonen bli stilt til ansvar gjennom rettssystemet. Regulative mekanismer bygger på en instrumentell rasjonalitet og skal oppfattes som fornuftige instrumenter for at både samfunn og næringsliv skal fungere på en hensiktsmessig måte.

Den normative pilaren omfatter verdier og normer i en institusjon som har utviklet seg over tid. Verdier uttrykker det prioriterte og ønskelige og setter standarder som atferd kan bli målt opp i mot og bedømt ut i fra. Normene spesifiserer hvordan ting burde gjøres samt gjør bestemte måter å nå målene på mer legitime enn andre. I følge Christensen et al. (2004: 47) vil innføringen av verdier og normer bidra til å gjøre en organisasjon mer kompleks, mindre fleksibel og tilpansningsdyktig overfor nye krav og forandringer. Men den tilføres også nye og nødvendige kvaliteter, noe som gjør at den potensielt kan løse oppgaver bedre og virke bedre som et sosialt fellekap.

Scott (1995, her fra Busch et al. 2007) viser til at nyinstitusjonalismen har betydd et spesielt fokus på de kognitive sidene ved institusjoner. På grunn av at individer ofte ikke kan forestille seg alternativer, og at institusjonene både begrenser våre valg i en situasjon og samtidig utgjør de kriteriene som ligger til grunn for de valg vi gjør, fører dette til reproduksjon av institusjonelle arrangementer. Kognitive sider bygger på hva vi tar for gitt.

Samtidig pekes det på et viktig begrep innen nyinstitusjonell teori: legitimitet. I dette ligger at noe oppfattes som rettslig eller moralsk gyldig, rettferdiggjort og anerkjennelsesverdig. For å oppnå legitimitet kan en organisasjon ikke bryte for mye med de dominerende forestillingene som er knyttet til det bildet organisasjonen gir av seg selv. Nav ville for eksempel ikke øke sin legitimitet ved å arrangere bingo for brukerne som venter på avtale med saksbehandler. En kritikk går på om det nyinstitusjonelle fokuset på den kognitive pilaren er i stand til å skape tilstrekkelig forståelse for hvorfor den kraft eller energi som legges inn i handlingene. Scott åpner her for at emosjoner kan ha betydning for styring av atferd i organisasjoner.

Jeg vil i kapitel 6.1 og 6.2 bruke institusjonell teori for å drøfte og analysere forskningsspørsmålene. Det ligger i Nav – reformen et implisitt mål om å utvikle en egen Nav – identitet og Nav – kultur. Et spørsmål her er om den organisasjonsendringen Nav Levanger har vært gjennom er et skritt i den retning.

3.5 Ledelsesbriller for å forstå, lede og endre organisasjoner

Erik Johnsen (1984, her i Busch og Vanebo 2003) definerer ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkformulerende samspill. Ledelse er en nødvendig funksjon for at en organisasjon skal kunne eksistere. Den skal sikre at organisasjonen og dens interessenter når sine mål. Utfordringen ligger i å skape et forpliktende samspill om mål og midler, og i sammenhengen mellom mål og midler. Lederens atferd må tilpasses de strukturelle og teknologiske rammene i organisasjonen. En leder må også forholde seg til den generelle kulturen i som er utviklet i organisasjonen. Dette betyr at lederen, blant annet, må arbeide med kulturutvikling, motivasjon og læring. Ut i fra dette blir det en stor spennvidde i lederens ansvarsområder, hun må arbeide aktivt for å utvikle alle disse aspektene slik at organisasjonen blir i stand til å realisere sine overordnede mål. Men ledelse er ikke bare å lede gjennom andre, det er også å lede sammen med andre.

Bolman og Deal (2003) viser til at det er verdifullt å kunne variere måten man ser på, og prøver å forstå, en organisasjon. Å lære seg ulike perspektiver å se organisasjonene gjennom, briller eller fortolkningsrammer, gjør at en forstår situasjonene bedre og dermed kan de være et effektivt hjelpemiddel til å vinne klarhet, generere nye muligheter og finne strategier som virker.

Deres forståelsesramme består av fire fortolkningsrammer: den strukturelle rammen, human -resource – rammen, den politiske rammen og den symbolske rammen. La oss se på en kort oversikt over kjennetegn ved dem. I en strukturell ramme vil lederen framstå som strukturorientert med hjemmeleksene gjort. Han vil tenke nytt om forholdet mellom struktur, strategi og omgivelser og fokusere på iverksetting og gjennomføring. En human -resource orientert leder har tiltro til mennesker og vil formidle denne tiltroen til de involverte. Hun vil

være synlig og tilgjengelig samt gjøre en jobb med å myndiggjøre medarbeiderne. I en politisk ramme som fokuserer på makt og ressurser vil lederen avklare for seg selv hva de ønsker i en situasjon og hva de kan oppnå. En leder vil i dette perspektivet gjøre en jobb med å kartlegge fordelingen av makt og interesser i organisasjonen. De vil også bygge forbindelser til de viktigste interessenter. Selv om de er bevisst at makt er viktig og nødvendig vil en politisk orientert leder først velge å overbevise, dernest forhandle før makt brukes om det er nødvendig. En symbolorientert leder vil velge å gå foran med et godt eksempel og bruke symbolske handlinger som virkemidler. De fortolker erfaring og setter dem i perspektiv og de er flinke til å oppdage og formidle en visjon (ibid: 378 ff).

Bolman og Deal peker på at hver av rammene belyser viktige muligheter som ledere har, men ingen av rammene makter å fange inn et helhetlig bilde. Å kunne veksle mellom ulike syn vil sette en leder bedre i stand til å forstå, lede og endre organisasjoner.

Hvilke verktøy kan en leder bruke for å endre organisasjoner? Det finnes mange eksempler på organisasjonsoppskrifter. Busch et al. (2007) viser til at lederne innen et institusjonelt perspektiv på endring bør ha en god forståelse av institusjoners virkning på organisasjonen. Man bør derfor arbeide for tilpasning og utvikling av hensiktsmessige institusjoner. Under det målrettede arbeidet med å forandre en virksomhet vil det være nødvendig å ta hensyn til de institusjonelle kreftene som påvirker organisasjonen, men det er også mulig å innta en mer aktiv holdning til selv å forsøke å endre institusjonene.

En slik endring kan blant annet skje gjennom adoptering av organisasjonsoppskrifter. Røvik (1998, her fra Busch et al. 2007) viser til adoptering kan skje som en rask og uproblematisk tilkobling. Her blir organisasjonsoppskriften oppfattet som et instrumentelt redskap, og standardiserte komponenter kan installeres. På den annen side kan slike ideer oppfattes som for enkle i forhold til organisasjonens kompleksitet. I tillegg blir de frastøtt fordi de ikke er i samsvar med rådende verdier og normer. Oppskriften bør da tilpasses til en form som både ivaretar oppgaveløsningssiden samt er koblet opp mot organisasjonsmedlemmenes legitimitetshensyn. Dette kan gjøres ved å bruke et annet begrepsapparat, ved å utvikle løsninger som harmonerer mer med den opplevde identiteten eller ved å koble det nye konseptet sterkere opp mot grunnleggende verdier i organisasjonen.

Jeg vil i kapittel 6.3 se nærmere på den ledelsesmessige prosessen rundt omorganiseringen.

3.6 Organisasjonskultur

I forarbeidene til Nav – reformen ble det lagt vekt på at man skulle ”

”Bygge en felles kultur på tvers av gamle organisasjonsenheter som støtter opp under reformens mål og bidrar til å bygge det nye fellesskapet” (St. prp. nr. 46. (2004-2005)).

La oss se litt nærmere på hva organisasjonskultur er. Kultur i organisasjoner er knyttet til den normative pilaren i institusjonell teori. For å forstå organisasjoner må vi vinne innsikt i den grunnleggende menneskelige og sosiale karakteren ved organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2002:116 ff). Kultur, fra det latinske *colere* – å bearbeide, viser til hvordan vi bearbeider inntrykk, erfaringer og kunnskap, og danner oss meninger om oss selv og vår tilværelse sammen med andre. Kultur kan også defineres som et nedarvet etisk levevis som får mennesker til å tenke og handle på en bestemt måte, for eksempel i en familie, organisasjon eller samfunn. Kultur er dermed også grunnlaget for identitet og dannelse av sosiale grupper.

Om vi flytter oss over til organisasjoner; hvordan skal vi her forstå kulturbegrepet?

Organisasjonskultur kan forstås på flere måter. Organisasjonspyskologen Schein (1987: 7) viser til at organisasjonskultur kan forstås som:

Et mønster av grunnleggende antakelser – skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant og til at det læres bort til nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene.

I følge Jacobsen og Thorsvik (2002) understreker definisjonen at man må knytte begrepet kultur til en gruppe i organisasjonen som deler et sett av grunnleggende antakelser. Deretter vises det til at kultur er basert på læring. I dette ligger at kultur utvikles etter hvert som man lærer seg å mestre problemer knyttet til ytre forhold som for eksempel kundebehandling og internt hvordan man for eksempel kan kommunisere arbeidet i organisasjonen slik at alle bidrar til realisering av overordnede mål. Et tredje moment er at en kultur opprettholdes bare så lenge den oppfattes som riktig. Et poeng her er at en kultur stadig blir testet mot virkeligheten gjennom praksis, og at den mest sannsynlig vil bli endret om de grunnleggende antakelsene er gale. Som et fjerde moment legger Schein vekt på at den rådende kulturen vil bli lært bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til spesifikke problemer.

Schein (1987: 12 ff) viser til at kultur kan tolkes og grupperes på tre nivåer. Nivå 1 viser til artefakter og produkter – dens konstruerte fysiske og sosiale miljø. Dette kan være utformingen av kontorlandskap, de produkter en gruppe leverer, dens skrift- og talespråk og atferd. Nivå 2 viser til verdier. Dette er aksepterte meninger og verdier. De har ofte sin opprinnelse i ett individs, for eksempel grunnleggeren av organisasjonen, virkelighetsforståelse. Om disse antakelser fungerer etter hensikten vil andre

gruppemedlemmer gradvis begynne å bruke dem, og de vil bli delte verdier og antakelser. Om verdiene stemmer overens med de grunnleggende antakelsene, kan dette bringe gruppen sammen og den en følelse av identitet og av å ha en viktig misjon. Nivå 3 er de grunnleggende antakelser i organisasjonen. Disse er ofte tatt for gitt, de er ubevisste og anses som den rette måten å løse problemer på i bedriften. Schein framhever at grunnleggende verdier er det essensielle i kulturen og at verdier og artefakter er de synlige uttrykk for denne.

Bang (1997: 23) peker på at kulturbegrepet kan være vanskelig å beskrive og forstå siden det er en abstraksjon, en tankemodell som vi bruker for å analysere en komplisert sosial virkelighet. Ut i fra sine studier av definisjoner gjort av andre organisasjonsteoretikere har han sammenfattet en sosiologisk definisjon der organisasjonskultur betegnes som *de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene.*

Kultur er et begrep skapt av mennesker for å prøve å sette ord på et fenomen vi alle innimellom opplever – nemlig det at, når en gruppe mennesker er sammen over en viss tid, danner seg forventninger til og uskrevne regler for hvordan du bør oppføre deg, og for hva som er sant og usant, riktig og galt. I en fremmed situasjon kan vi alle føle oss hjelpeløse eller utrygge, samtidig som det er spennende å oppleve en ny og annerledes kultur enn den vi er vant med. Ut i fra dette viser Bang til at man må søke etter en definisjon som er funksjonell for å bedre forstå hva som skjer i organisasjoner.

Christensen et al. (2004) viser til at å gripe hva som er organisasjonskulturen i en offentlig organisasjon ikke er like lett som å si noe om de formelle normene, hvor man har lover, regler, organisasjonskart og stillingsinstrukser å holde seg til. Man sier gjerne noe om at kulturen sitter i veggene og som man bare kan lære noe om og internalisere etter en viss tid i organisasjonen, det vil si at den er forbundet med sosialisering. En måte å studere det på er ved å intervju medlemmer med lang fartstid i organisasjonen. Om man snakker med folk på forskjellige nivå vil man få ulike syn og tolkninger. Også skriftlige framstillinger av historie og tradisjoner kan være nyttige for å sette seg inn i kulturen. Man kan også se på de fysiske symboler en offentlig etat bruker. Det vil være forskjell på de symboler en autoritetsorientert organisasjon bruker kontra en serviceorientert organisasjon. Her kan det legges vekt på at St.prp. n4. 46 (2004-2005) viser til at det er ulike kulturer i de tre tidligere etatene som utgjør Nav og at det må legges vekt på fra første stund å utvikle en felles kultur. Kulturen må ikke være preget av en forvaltningskultur, men derimot være brukerrettet, og nye ledere i organisasjonen må: *evne å forankre... og føre an i de holdnings- og kulturendringene som må ledsage de strukturelle endringene.*

I dette ligger det at forestilling om at organisasjonskultur kan endres. Dette synet er delt i to retninger; en funksjonalistisk retning og en fortolkende retning. Det funksjonalistiske synet,

som også Schein kan sies å være en del av, peker på at kulturen antas å ha vokst fram over tid og kan være vanskelig å endre. For å skape endringer vil det kreves en form for læring hvor det settes spørsmålstejn ved en del av de grunnleggende antakelsene i organisasjonen. Busch og Vanebo (2003) viser til at dette gjelder alle grupper i organisasjonen. Det er flere grupper i en organisasjon, subgrupper, som hver kan ha utviklet sine særtrekk. IKT- avdelingen kan ha sin form og sitt språk og administrative medarbeidere kan ha andre særtrekk. Kulturendringer kan påvirkes av ledelsen gjennom:

1. Lederens fokus. Hva lederen er opptatt av kommer fram i mange sammenhenger og gir et klart signal om hva som bør prioriteres.
2. Styring og kontroll. Fokuset vil forsterkes om det også får konsekvenser for styring og kontroll. Det må formuleres mål på de viktigste områdene og det må gjennomføres en systematisk kontroll på måloppnåelse.
3. Lederens atferd. Lederne er viktige rollemodeller i en organisasjon. De signaliserer sterkere gjennom hva de gjør, enn hva de sier.
4. Belønninger og straff. Fordelinger av belønninger og straff er sterke signaler på ønsket atferd. Gjennom at det treffer enkeltpersoner og grupper representerer det en sterk markering.

Ut i fra dette vil en leder som har høy bevissthet om hvilke kulturelle endringer som er ønskelig mulighet til å utføre en viss form for påvirkning.

Et fortolkende, eller symbolsk, perspektiv legger vekt på at organisasjoner framstår som særegne, og at medlemmenes atferd reguleres vel så mye ut i fra sosiale som formelle strukturer (ibid: 209). I denne retningen, som er en samling teorier med det fellestrekk at kultur er sosialt konstruert, vil menneskene søke mening gjennom å fortolke seg selv og sine omgivelser. Her er virkelighetsoppfatningen subjektiv. Det er den enkelte som tolker og skaper sin virkelighet. Men gjennom sosial samhandling kan flere mennesker skape en felles forståelse av virkeligheten, likevel vil det være store individuelle variasjoner. Hendelser, utsagn og fenomener tolkes ut i fra den aktuelle kontekst. Det betyr at jeg kan tolke ett utsagn annerledes på et kontormøte enn i spiserommet. Vi må lære oss ulike fortolkningsmønstre.

Schultz (1993, her fra Busch og Vanebo 2003) peker på at symbolske uttrykk i dette perspektivet representerer symboler for den sosialt skapte virkeligheten. Det skilles mellom fysiske symboler, handlingssymboler og verbale symboler. Symbolenes betydning ligger i at de uttrykker noe mer enn seg selv. De tolkes av organisasjonsmedlemmene og tillegges en utvidet mening knyttet til den enkelte organisasjon.

Det symbolske perspektivet representerer et klart alternativ til det funksjonelle perspektivet, men de to innfallsvinklene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende. De tilbyr hver sin innsikt som er verdifull. Scheins retning er mer funksjonell og viser at kulturen er utviklet som et svar på de oppgaver organisasjonen skal løse, mens det symbolske perspektivet viser viktigheten av de fortolkende og meningsskapende prosessene. Dette er en pågående prosess som viser at kulturen er under endring og ikke nødvendigvis har en sterk forankring i individuelle verdier.

Jeg vil i kapittel 6.4 se nærmere på organisasjonskulturen i Nav Levanger og om de tre etatskulturene har endret seg i tråd med intensjonene i reformen.

3.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for en del teoretiske retninger som vil brukes i analysen i kapittel 5. Vi så først på utviklingstrekk i offentlig sektor de siste tiårene der en rekke organisasjonsformer som går under fellesbetegnelsen New Public Management (NPM) har vært framtrepende. Denne retningen hevder at organisasjons- og ledelsesformer fra privat sektor forholdsvis uproblematisk kan overføres til offentlig sektor.

Jeg har redegjort for en instrumentell teoriretning der organisasjoner kan ses som verktøy som står til disposisjon for lederne. I denne retningen er rasjonaliteten nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier. Det institusjonelle perspektivet åpner for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden. Dette fører til at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. Begge disse teoriretningene vil trekkes inn i analysen av forskningsspørsmål 1 og 2 i kapittel 6.1 og 6.2.

Ledelse er en funksjon som må være til stede i enhver organisasjon. Jeg redegjorde for at ledelse kan ses som et målformulerende, problemløsende og språkformulerende samspill. Som leder kan det være nyttig å se fenomener i organisasjonen på flere ulike måter slik at en forstår situasjonene bedre og dermed kan de være et effektivt hjelpemiddel til å vinne klarhet, generere nye muligheter og finne strategier som virker. I denne sammenhengen vil jeg bruke de fire rammene som er utviklet av Bolman og Deal. De vil i ulik grad trekkes inn i analysen av alle fire forskningsspørsmål. Samtidig settes det i analysen av forskningsspørsmål 3 i kapittel 6.3 et spesielt fokus på ledelsesperspektivet i omorganiseringen av Nav Levanger.

I de politiske styringsdokumenter som initierte Nav – reformen ble det lagt vekt på at det skulle utvikles en felles organisasjonskultur i den nye etaten. Jeg vil i kapittel 6.4, de ansattes perspektiv, se nærmere på om dette stemmer i praksis. Jeg har ovenfor redegjort for at organisasjonskultur er knyttet til den normative pilaren i institusjonell teori. En innsikt i

organisasjonskultur kan hjelpe oss å vinne innsikt i den grunnleggende menneskelige og sosiale karakteren ved organisasjonen. Noe som kan sette oss i stand til å bedre forstå organisasjoner og hvordan de fungerer.

Kapittel 4: Om arbeids- og velferdsforvaltningen og NAV

I dette kapitlet vil jeg skissere et bakteppe for å sette Nav-reformen inn i et institusjonelt rammeverk. Dette gjøres gjennom først å se på Nav - reformens plattform, velferdsstaten, og deretter den historiske utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Deretter redegjør jeg for prosessen som førte fram til opprettelsen av Nav, før jeg til slutt ser på førstelinjetjenesten i Nav som er tema for analysen i de følgende kapitler.

4.1 Velferdsstaten og dens virkeområde

Norge er, i et politisk perspektiv, hva vi kaller en velferdsstat. I dette ligger at borgerne har visse juridiske rettigheter til en del fellesgoder i kraft av sitt statsborgerskap. Man skal ha rett til et verdig liv uten å delta på arbeidsmarkedet. Den som ikke kan sørge for seg selv har krav på offentlig støtte. I følge Eriksen (2005) oppsto den norske velferdsstaten ved at særlig representanter for arbeiderklassen og den kristne lekmannsbevegelsen tok i bruk sine politiske deltakelsesrettigheter og samlet seg til politisk kamp for et mer rettferdig og solidarisk samfunn. Velferdsstaten er, normativt sett, til for å ta vare på interessene til de svakeste, først og fremst de som ikke kan ta vare på seg selv. Det moralske og normative elementet kan ennå ses gjennom sosialhjelpen: individet får penger til livsopphold rett og slett fordi det ikke klarer å sørge for seg selv. Gjennom årene har dette perspektivet blitt utvidet: velferdsstaten skal sikre like muligheter for alle. I dette ligger også at man skal ha like rettigheter til velferd, utdanning og sikkerhet for at alle får like muligheter.

La oss se nærmere på hvilke virkemidler som kan brukes i en velferdspolitisk sammenheng.

Velferdsstaten blir ofte oppfattet som en kombinasjon av markedsøkonomi og en stor offentlig sektor (Opstad 2006). Den sosialdemokratiske modellen framhever universelle ordninger med en aktiv stat, basert på tanken om solidaritet og fellesskap. Det er et fokus på tre aspekter, nemlig å sikre alle en minimumsstandard, redusere usikkerheten samt å tilby velferdstjenester.

Dette innebærer blant annet å dempe markedskreftene i minst tre retninger gjennom:

1. Å garantere enkeltindivider og familier en minimumsinntekt uavhengig av deres ressurser.

2. Redusere usikkerhet gjennom å sette befolkningen i stand til å makte vanskelige sosiale situasjoner som for eksempel sykdom, alderdom og arbeidsledighet.
3. Uten hensyn til status og klasse tilbys alle innbyggere en best mulig standard innenfor en viss omforent gruppe av sosiale tjenester.

Om vi ser på den individuelle velferden kommer den fra minst fire kilder: arbeidsmarkedet, private bidrag fra forsikringsordninger og lignende, frivillig velferd fra familie, venner og frivillige organisasjoner, samt at offentlig sektor er en stor bidragsyter gjennom overføringer.

Velferdsstatens ulike mål kan i følge Ringstad (2004) plasseres i tre grupper:

1. Allokeringspolitikk som skal bøte på markedssvikt knyttet til blant annet feil bruk av ressurser i forhold til de behov som gjør seg gjeldende i samfunnet.
2. Fordelingspolitikk som skal gi en jevnere velferdsfordeling mellom ulike samfunnsgrupper.
3. Stabiliseringspolitikk som skal gi et høyt og stabilt aktivitetsnivå knyttet til blant annet arbeidsmarkedet.

Man kan ut i fra dette si at offentlig sektor har to hovedbegrunnelser. Offentlig sektor skal muliggjøre bedre bruk av tilgjengelige ressurser i samfunnet slik at den totale velferden blir høyere, samt at offentlig sektor skal muliggjøre en jevnere fordeling av de goder som skapes av økonomisk virksomhet. Fordelingspolitikk handler i tillegg til rettferdighet også om hvordan man får et samfunn som på bestemte måter fungerer bedre.

En stabil utvikling, høy verdiskapning og generell velstand i et samfunn bidrar til å øke velferden. Flere kan da få tilgang til velferdstjenester gjennom eget arbeid. Samtidig sikrer dette finansieringen av velferdsgodene. Opstad (2006) viser til at arbeidsmarkedet står sentralt for den individuelle velferden. Gjennom en sikker jobb skaffes inntekt for å finansiere ulike behov. Men uansett kan mange komme i en slik situasjon at de trenger offentlig velferdsstøtte enten gjennom arbeidsledighet, sykdom eller alderdom. Ringstad (2004) peker videre på at arbeidsløshet er en hovedårsak til fattigdomsproblemer og sosiale problemer mer generelt. Samtidig fører arbeidsløshet med seg andre problemer som for eksempel oversykkelighet og større sannsynlighet for uførhet.

Dette medfører et behov for institusjoner som kan fordele offentlige overføringer. Denne oppgaven har blitt organisert og løst på flere ulike måter gjennom den norske velferdsforvaltningens historie. I denne avhandlingen fokuseres det som kjent på det nyeste

treet i velferdsforvaltningen, Nav. Nav-reformen omfatter sammenslåing av tre tidligere etater med over 17000 ansatte, ca 14000 statlige og 3000 kommunalt ansatte. Etaten forvaltet i løpet av 2008 ca 300 milliarder kroner og er en etat som alle landets innbyggere vil få befatning med i større eller mindre grad i sitt livsløp (Nav 2010).

La oss først se på den historiske utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge.

4.2 Arbeids- og velferdsforvaltningen før Nav

Et historisk tilbakeblikk på utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen

Den norske velferdsforvaltningen har en historie som skriver seg tilbake fra slutten av 1800-tallet. Tidligere ble det offentlige engasjementet utløst av at folk ble rammet av fattigdom. Mot 1990-tallet og framover ble en rekke funksjoner løftet ut av fattigforsorgen for å sikre den enkelte sosial trygghet. Det vokste etter hvert fram statlige etater og en kommunal sosialtjeneste med vekt på spesialisering og rettighetsfesting av økonomiske ytelser og tiltak. Vi kan si at ansvaret ble løftet fra lekfolk over til spesialiserte funksjonærer og profesjoner. Over tid ble stadig flere grupper løftet ut av sosialtjenesten og over i rettighetsfestede ytelser og tiltak (NOU 2004:13).

Dette førte til at forvaltningen av ytelser og tjenester innen arbeid, trygd og sosiale tjenester ble organisert i tre etater. Etatene Aetat, Trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten forvaltet som en følge av spesialiseringen ulike regelverk og hadde forskjellig ansvar og oppgaver. En fellesnevner er at alle de tre arbeids- og velferdstjenestene har ansvar for brukere som faller utenfor arbeidsmarkedet av ulike årsaker, og en del er felles brukere. I løpet av 1980-tallet økte antall arbeidsledige og brukere av sosialkontorene sterkt. Et stort antall personer uten trygderettigheter og med svak arbeidsevne falt etter hvert ut av arbeidsstyrken og ble langvarige sosialhjelpsmottakere. De ble i liten grad fanget opp av Trygdeetaten og Aetat. Ut over 1990-tallet førte økt sykefravær og et større antall uførepensjonister til et sterkt press på trygdesystemet. Dette førte til et behov for, og et krav om, bedre samordning av innsatsen mot de brukerne som hadde behov for tjenester fra flere instanser (NOU 2004:13).

Som en følge av ovennevnte utvikling ble i løpet av 1980- og 1990-tallet arbeidslinjen i arbeidsmarkeds og velferdspolitikken utformet. Blant annet skulle arbeidslinjen være det grunnleggende prinsipp i arbeidet med yrkesrettet attføring. Gjennom attføringsreformen av 1994 ble ansvaret for attføring lagt til Aetat, noe som samlet tjenester til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede i en etat. I 1997 kom også retningslinjer for samarbeid om personer som hadde behov for samordnet bistand fra alle tre etatene. Det kom også i verk tiltak for å redusere sykefravær og uføretrygding. Krav om attføringstiltak før uføretrygding ble forsterket og tiltak for reaktivisering av uførepensjonister ble satt i gang. Samtidig ble

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom regjeringen og partene i arbeidslivet inngått. Ut i fra dette kan vi si at fra 1990-tallet og fram til innføring av Nav-reformen har tett samarbeid mellom de tre etatene vært en viktig del av strategien om å få flere i arbeid (NOU 2004:13).

Den politiske begrunnelsen for arbeidslinjen har en bred forankring. Hovedmålet i arbeids- og velferdspolitikken var, og er, å skape et inkluderende samfunn og et inkluderende arbeidsliv med plass til alle. Arbeids- og velferdspolitikken skal bidra til at flere kommer, og forblir, i arbeid. Dette fører til at det må skapes en bredere vei inn i arbeidslivet og en smalere vei ut. I dette ligger også at den politikk som føres skal sikre økonomisk og sosial trygghet for enkeltmennesker, skape nye muligheter for de som har falt utenfor og legge til rette for aktivitet og deltakelse for alle. Den enkelte skal sikres et verdig liv og en livskvalitet uavhengig av personlige ressurser. For å kunne lykkes med dette ble det pekt på at en forutsetning er å sikre høy yrkesdeltakelse og god bruk av arbeidskraften slik at vi kan opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet (ibid).

La oss se på hva Trygdeetaten, Aetat og Sosialtjenesten omfatter.

Trygdeetaten

Trygdeetaten ble etablert i 1895 og forvaltet en rekke stønader for folk både i og utenfor arbeidsstyrken. Trygdeetaten forvaltet hele eller deler av en rekke lover. Den viktigste og mest omfattende av disse er Lov om folketrygd av 28.februar 1997 (opprinnelig innført fra 1.januar 1967, senere endret, utvidet og omredigert fram til dagens lov). Da Nav-reformen ble vedtatt hadde etaten 7600 heltidsstillinger og var organisert med tre nivåer: sentralt med Rikstrygdeverket, på fylkesnivå med fylkestrygdekontorer, hjelpemiddelsentraler og arbeidslivssentre, og lokalt med trygdekontorer i hver kommune.

Folketrygden har tre formål:

1. Gi trygghet og sikre velferd for personer som helt eller delvis mangler inntekt fra arbeid.
2. Bidra til utjevning og inntekt over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.
3. Bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig.

Trygdeetatens formål var å bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet, og å sikre enkeltmenneskers rettigheter til stønader og tjenester etter folketrygdloven og de andre

ordningene etaten forvaltet (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). I tillegg skulle Trygdeetaten gjennomføre trygdepolitikken og sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene. Hovedoppgaven var forvaltning av ytelser til livsopphold. Oppgavene kunne defineres i følgende hovedoppgaver:

1. Arbeid og rehabilitering
2. Familie og pensjon
3. Helsetjenester

Innen arbeid og rehabilitering gikk arbeidet hovedsakelig ut på å hjelpe brukere tilbake til arbeid og sikre bedre livskvalitet på livets øvrige arenaer som for eksempel skole, hjem og fritid. Her lå også arbeidet med inkluderende arbeidsliv med forebygging av sykefravær og uførepensjonering. På området familie og pensjon var hovedformålet å gi økonomiske ytelser til brukergrupper der en ikke forutsetter yrkesdeltakelse (barn og eldre). På helsetjenesteområdet var hovedformålet å kompensere for utgifter til helsetjenester for enkeltbrukere, samt utbetale refusjon til behandlere og andre tjenesteytere (ibid s 20).

Trygdeetatens tjenester hadde stor betydning for mange enkeltmennesker. I følge St. prp. nr 46 (2004-2005) hadde ca 1.3 millioner mennesker trygd som sin viktigste inntektskilde i 2003 og i underkant av 2 millioner mennesker mottok løpende ytelser fra folketrygden. I løpet av livet får så godt som alle mennesker i Norge behov for bistand fra folketrygden.

Aetat

Aetat ble opprettet i 1916, og har endret seg mye gjennom årene. Sysselsettingsloven av 1947 ga det lovmessige grunnlaget for en landsomfattende arbeidsmarkedsformidling og arbeidsmarkedspolitikken generelt. Loven inneholdt regler om organisering av arbeidsmarkedsetaten, hovedoppgaver og virkemidler samt saksbehandlingsregler. En ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester avløste Sysselsettingsloven fra 1. juli 2005. Bakgrunnen for denne revisjonen var at forrige lov ble ansett som lite tidsmessig og at man ønsket å styrke brukernes stilling innen både rettssikkerhet og innflytelse. Lovforslaget tok høyde for at eventuelle endringer som følge av en samordning av de tre nevnte etater lett kunne implementeres (NOU 2004:13).

Antall ansatte i arbeidsmarkedsetaten endret seg raskt over tid som en følge av utviklingen på arbeidsmarkedet samt dimensjoneringen av arbeidsmarkedspolitikken (ibid). I 2002 utgjorde antall ansatte i Aetat ca 3200 årsverk, mens bemanningen i mars 2004 var økt til ca 3800 årsverk (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

Aetat opererte i et arbeidsmarked der etaten var formidler mellom arbeidsgivere og ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Etaten var det operative organet for arbeidsmarkedspolitikken og hadde en rekke virkemidler som skulle understøtte målet om å få folk i arbeid, og der innsatsen overfor ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere var integrert.

Aetats hovedmål var:

1. Bistå arbeidssøkere med å få jobb
2. Bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft
3. Forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsløshet

Aetats ytelser var generelt sett midlertidige, med klart avgrenset varighet og med aktivitetskrav knyttet til mottak av ytelsene (NOU 2004:13).

Sosialtjenesten

Lov om sosiale tjenester trådte i kraft fra 1. januar 1993 og la ansvaret for disse tjenestene til kommunene. Lovens formål er (§ 1–1):

- a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.
- b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

Sosialtjenestens formål var å være det nedre sikkerhetsnettet i velferdssamfunnet. Sosialtjenestens brukere omfatter personer som har behov for økonomisk hjelp og personer med ulike andre hjelpebehov, bl.a. brukere som trenger råd og veiledning av sosial og økonomisk art, bistand med å komme i arbeid, bistand med å skaffe bolig, og personer med rusproblemer. Loven regulerer et sett av tjenester (kapittel 4) og økonomisk stønad (kapittel 5).

I følge lovens § 4–2 skal de sosiale tjenester omfatte:

- a. praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,
- b. avlastingstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid,

- c. støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer,
- d. plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker,
- e. lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Sosialkontortjenesten i kommunene hadde i 2003 om lag 4 100 årsverk knyttet til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, økonomisk sosialhjelp og tilbud til personer med rusproblemer. Sosialtjenesteloven har stilt kommunene relativt fritt til å organisere dette arbeidet, noe som har medført forskjellige organiseringsformer i de ulike kommunene (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

4.3 Reformbehovet og opprettelsen av Nav

Som vi ser ovenfor har arbeids- og velferdsforvaltningen et omfattende arbeidsområde. Vi ser også at det lovmessige grunnlaget har blitt endret og utvidet med årene. En fellesnevner er i følge Eriksen (2005) at det er stor oppslutning rundt velferdsstaten i Norge, men tenkningen om den og klimaet rundt den har endret seg. Befolkningen vil ha mer velferdsstat, men man begrunner ikke lenger dette i moralske termer. I stedet er det blitt en diskurs om hva som er den enkeltes del av velferden. På den ene siden er man mindre opptatt av solidaritet og kollektiv rettferdighet, men på den andre siden er man redd for å miste de etablerte velferdstilbudene, for pensjonene og sykehjems- og barnehageplassene sine.

I denne sammenheng kan ovennevnte tankegang settes inn i en funksjonell ramme. Det har vært en eksplosjon av velferdstjenester. I tillegg til de tidligere nevnte velferdstjenestene står det offentlige også for produksjonen av mange barnehageplasser, sykehjem, aldersinstitusjoner med mere. Vi ser også en dreining fra borger mot bruker: man er en kunde og forbruker når det gjelder velferdstjenester. Slik sett blir det etablert en forestilling om en serviceytende offentlig sektor. Velferdsstaten blir i dette bildet en produsent av goder, et leveringssystem av velferdsgoder på lik linje med enhver annen servicebedrift. Dette stiller også nye krav til offentlig sektor om at man skal være kostnadseffektiv og brukerrettet. La oss, med dette i bakhodet, se nærmere på hvordan den videre utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen har artet seg.

I desember 2001 bad sosialkomiteen på Stortinget Bondevik II-regjeringen om å utarbeide et forslag til sammenslåing av forvaltningene for arbeidsmarked, trygd og sosialhjelp. Som et svar på dette foreslo regjeringen i St. meld. nr 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* at velferdsforvaltningen skulle fortsette som tre autonome enheter. Men det ble foreslått en felles førstelinjetjeneste basert på et samarbeid mellom stat

og kommune. Stortingsmeldingen ble ikke godt mottatt av opposisjonspartiene som hadde flertall i sosialkomiteen. Komiteflertallet vedtok at Stortingsmeldingen skulle sendes tilbake til Regjeringen og at Stortinget skulle be Regjeringen ”utrede ulike modeller for en felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten”. Stortinget vedtok sosialkomiteens innstilling mot mindretallsregjeringens stemmer.

Christensen (2008) viser til at det var en utbredt oppfatning på Stortinget om at man måtte ha én etat. Det ble nesten utelukkende fokusert på kasteballsproblematikken, det at mange brukere var fleretatsbrukere, hadde sammensatte behov og falt mellom flere stoler. Stortinget ville ha noe gjort og var opptatt av en dør inn til tjenestene. En dør - tankegangen kan oppfattes som et NPM- relatert trekk. Bestillingen skapte en del usikkerhet i direktoratet, man var usikker på hva den egentlig innebar. Stortinget fokuserte relativt lite på de komplekse, underliggende organisatoriske problemene. Det ble satt et stort press på Regjeringen gjennom å kreve at et stort utredningsarbeid skulle gjøres i løpet av ett år.

I følge Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005: 5) var forslaget om en ny arbeids- og velferdsforvaltning et ledd i Regjeringens helhetlige strategi for å skape et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. En ny og samordnet forvaltning på området ville, i følge Regjeringen, legge til rette for en organisatorisk reform med følgende hovedmål, man skulle:

- *få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad*
- *forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov*
- *få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning*

Fra et politisk ståsted ble det pekt på at for mange personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor yrkeslivet og mottar stønader over lang tid samt at mange brukere møter en oppsplittet forvaltning. I 2004 var det omtrent 700 000 personer som sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og som mottok ytelser fra det offentlige grunnet sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer. Samtidig var antall personer som mottok tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon stigende. Denne utviklingen ble ikke ansett som bærekraftig og organiseringen av forvaltningen møtte heller ikke dagens behov for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av tradisjonelle fag og etatsskiller (St.prp. nr. 46 2004 – 2005).

Bondevik II regjeringen argumenterte med at de var opptatt av å sette brukernes behov i sentrum når en ny arbeids- og velferdsforvaltning skulle utformes. I praksis betydde brukerrettingen at man måtte utforme en offentlig forvaltning hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur ble gjennomsyret av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid. Brukerne skulle også i større grad få mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Det ble påpekt at ivaretagelse av

rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting. Å tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud (St.prp. nr 46 2004 – 2005:55).

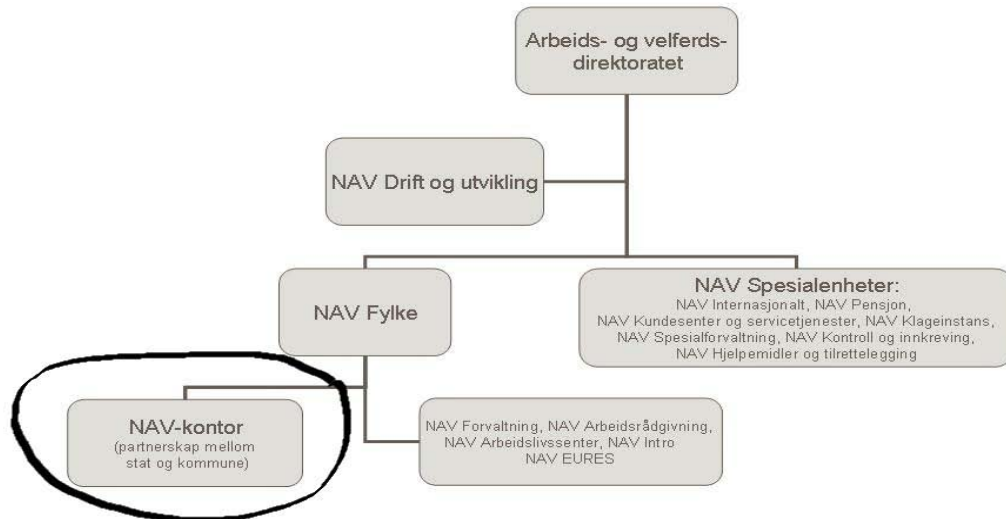
Sosialkomiteen tilrådet i sin innstilling at man skulle støtte forslaget fra Regjeringen. En enstemmig komité var enig i at det forelå et reformbehov i arbeids- og velferdssektoren. I tillegg til de organisatoriske gevinster man mente reformen ville gi ble det også påpekt muligheter for effektiviseringsgevinster, og muligheten for å styrke samarbeidet til bedrifter og næringsliv. Komiteen tilrådet også at man gjorde vedtak for å gi tilstrekkelige ressurser til kompetansehevede tiltak og at det ble utarbeidet en plan for samlet kompetanseutvikling i den nye etaten. En så stor organisatorisk reform ville innebære store utfordringer. I dette lå utfordringer knyttet til delvis ulik kultur og ulike målsettinger og styringsverktøy. For å utvikle ledelsesnivået ble det foreslått en felles lederutvikling slik at lederne fikk evne til å forankre og innlemme visjoner, mål og strategier i organisasjonen, i tillegg til å lede an i arbeidet med kultur- og holdningsendringer (Christensen 2008).

Nav – reformen ble vedtatt 31. mai 2005. Med dette vedtok Stortinget Regjeringens forslag om å legge ned Aetat og trygdeetaten samtidig som det ble etablert en ny statlig arbeids- og velferdsetat. Våren 2006 ble Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (Nav – loven) vedtatt i Stortinget. I tillegg til å omfatte organisatoriske bestemmelser for den statlige etaten, deriblant felles lokalkontorer i kommunene, utgjør loven også et rettslig rammeverk for samarbeidet mellom stat og kommune i førstelinjetjenesten. I følge Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) utgjør Folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven fortsatt det lovmessige grunnlaget i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen, men organisatoriske bestemmelser er overført til Nav - loven. For sosialtjenesten vil Lov om sosiale tjenester gjelde. Nav ble etablert 1. juli 2006.

Overordnet organisasjonskart er som i figuren under.



Arbeids- og velferdsetaten



NAV, 15.06.2009

Side 1

Figur 1: Organisering av Nav. Kilde: Nav 2010

4.4 Nav på det lokale plan

I det følgende skal vi konsentrere oss om Nav på det lokale plan. I starten ble det opprettet en del pilotkontorer med påfølgende oppstart av andre Nav-kontorer som brukte erfaringene fra pilotkontorene i sin etableringsfase.

Vi har tidligere sett nærmere på reformbehovet og den overordnede organiseringen av Nav. St.prp. nr 46 (2004-2005) er det politiske dokumentet som utdyper den politiske tenkningen om Nav – reformen. Om det er slik at Nav skal iverksette politikernes intensjoner så er de politiske dokumentene oppdraget for iverksetterne. Stortingsproposisjonen sier noe om tjenesteytingen som den nye etaten skal levere samt at den gir tenkningen rundt utformingen av førstelinjen - de lokale Nav - kontorene. En tanke rundt en førstelinjetjeneste i alle kommuner er at dette skal sikre at brukeren får ett sted å henvende seg og slipper rundgangen mellom ulike kontorer som man tidligere har opplevd. Sosialkomiteen la i sin innstilling vekt på at det lokale kontoret skulle gi brukeren et tilbud til helhetlig avklaring av sine behov uavhengig av "eierskapet" til ytelser og tjenester. Altså uavhengig om hjelpen var forankret i statlig eller kommunalt forvaltet lovgivning og av hvilken etat som tidligere har forvaltet hjelpeordningen. Komiteen var også opptatt av at brukerne raskt skulle få avklart

sine behov og få et samordnet tjenestetilbud. Brukere med sammensatte behov skulle få en fast kontaktperson som skal bistå med veiledning og oppfølging.

De lokale Nav - kontorene skal, i følge proposisjonen, kjennetegnes av

1. å være inngangsport til alle relevante tjenester, både Navs egne fra alle nivåer, og de som må organiseres via samarbeid med tjenester utenfor Nav-kontoret
2. å ha delegert myndighet til å være handlekraftig og kunne gi brukeren nødvendig hjelp
3. å ha lokal handlefrihet til å utforme virksomheten i tråd med lokale behov, innhentet blant annet gjennom kontakt med arbeidsgivere og brukergrupper.

En viktig premiss for de lokale kontorene er at de skulle organiseres som et partnerskap mellom stat og kommune. Dette medfører at det er både statlig og kommunalt ansatte i hvert kontor. Det er stor lokal frihet til å velge hvilke kommunale tjenester som skal legges inn i Nav, minstekravet er den økonomiske sosialtjenesten. Proposisjonen sier imidlertid at det også er viktig at tjenester som skal bistå i retning av selvhjulpenhet, inkludering og arbeid, faglig og geografisk knyttes nært opp til de lokale Nav -kontorene. Andreassen (2008) har funnet at de fleste pilotkontorene la inn mer enn økonomisk sosialhjelp. Det som oftest ble lagt inn var: rustiltak, boligvirkemidler, flyktningtjeneste, gjeldsrådgivning og tiltak overfor psykiske lidelser. Det ser ut til at også Nav-kontorer som har åpnet senere følger noenlunde samme linje. Internt må det lokale kontoret operasjonalisere målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning i en organisatorisk struktur og i organisering av oppgaveløsningen. Det enkelte kontor kan velge om det skal være en statlig eller kommunalt ansatt leder. Delte løsninger med en leder fra hver av sektorene er også mulig. Navlederen vil uansett ha to styringslinjer, kommunal og statlig, å forholde seg til. Dette krever en balansegang mellom de ulike interessene de to linjene representerer, med det kan en si at partnerskapsmodellen er en lederkrevende og ressurskrevende ledermodell.

Når alt er på plass i løpet av 2011 vil det være etablert 457 kontorer i alle de 430 kommunene og bydeler i de største byene.

Selve organiseringen i kontorene varierer i følge Andreassen (2008) fra sted til sted. Overordnet ligger føringer som legger et premiss om at det skal være en deling i to avdelinger: Mottak og Oppfølging. Små kontorer kan avvike fra dette. Organiseringen bygger på kvalitetsmodellen CAF (Common Assessment Framework) som er en modell utviklet for offentlig sektor, og tillempet til norske forhold av Statskonsult. Mottaket betjener alle som møter opp og trenger informasjon, rådgivning eller oppfølging kun over en kortere tidsperiode. En vanlig grense er her tre måneder. I mottaket skal man kunne få hjelp med henvendelser om for eksempel trygd, dagpenger, egenandeler, barnetrygd, bidrag og spørsmål

knyttet til familiebaserte ytelser. I tillegg betjenes arbeidssøkere og korttids sosialhjelpsmottakere. Tiltak som er rettet mot ungdom som dropper ut av skole ligger også i mottak. Oppgaveløsningen i mottak baserer seg vanligvis på:

1. Selvbetjeningsløsninger for arbeidssøkere. Mottakene har dataterminaler og brukeren får hjelp av en mottaksvert om nødvendig.
2. Enkle henvendelser i skranken. Herunder spørsmål som kan avklares raskt, innlevering av søknader og krav.
3. Mer krevende og personlige henvendelser skal kunne sluses videre til skjermede samtalerom der private forhold skal kunne beskyttes mot at utenforstående hører hva som blir sagt.

Andreassen (2008) viser til at oppfølgingsavdelingen har ansvaret for blant annet langtidsledige sosialhjelpsmottakere, herunder forhold knyttet til rus og psykiske problemer. I denne avdelingen ligger også ansvaret for sykemeldingsoppfølging og rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring og forvaltning av arbeidsmarkedstiltak samt tidsbegrenset og varig uførepensjon.

Hva så med kompetanse i kontoret? Integrasjonen av tre etater skal ideelt sett resultere i en nedbygging av gamle etatsskiller, herunder arbeidsformer, og i etableringen av en ny felles yrkesrolle som forankres i de to hovedmålene om arbeidsretting og brukerretting. La oss først se nærmere på en idealtypisk, empirisk basert (dog forenklet), beskrivelse av yrkesrollene i de tre etatene.

Helgøy et al. (2010) viser til at den tradisjonelle yrkesrollen i trygdeetaten kan sammenfattes i saksbehandlerrollen. I dette ligger det at en sentral oppgave blir å vurdere den enkelte brukers rettigheter opp mot det regelverket som gjelder på et bestemt område med utgangspunkt i en intern rettighets- og regelkompetanse og ekstern informasjon om brukerens situasjon. I en slik rolle skal skjønnsutøvelsen ideelt sett være så liten som mulig. Forholdet mellom behov og tiltak forutsettes å være avklart gjennom lovreglene. Denne rollen ligger nærmest den weberianske byråkratiske idealmodellen. Brukeren framstår her som rettighetshaver. Yrkesidentiteten er forankret i intern kompetanse, yrkesutøvelsen er regelorientert og basert på administrativ skjønnsutøvelse.

Motsatt av dette kan vi se på sosialtjenesten som idealtypisk kan karakteriseres som en profesjonell kunnskapsorganisasjon. Arbeidet er orientert mot profesjonell kompetanse forankret i en bestemt utdanning, sosionomene. Yrkesrollen kan karakteriseres som en hjelperolle basert på vurderinger av den enkeltes behov i forhold til problemsituasjonen. Selv om brukerne har visse minimumsrettigheter i forhold til sosialtjenesten så er yrkesutøvelsen langt mer skjønnspreget enn i trygdeetaten. Yrkesrollen bærer, i følge Helgøy et al. (2010),

større grad preg av konsekvensorienterte løsninger enn den regelorienterte yrkesrollen som preger trygdeetaten. Sosialetatens hjelperolle er orientert mot å løse/avhjelpe sosiale problemer og behov basert på egen mål- middel orientert profesjonskompetanse. Selve yrkesidentiteten er knyttet til egen yrkesgruppe og brukeren kommer normalt i en underordnet mottakerrolle.

Aetat er den av de tre etatene som i størst grad er knyttet til arbeidslinjen i sosialpolitikken. Arbeidslinjen innebærer et sterkt fokus på borgernes arbeidsplikt. Målet er å unngå ”passive” ytelser i form av arbeidsledighets- og uføretrygd. Yrkesrollen kan her karakteriseres som en rettlederrolle. I dette ligger at man skal både hjelpe arbeidssøkende å få en jobb samt at man skal sørge for at personer og grupper som har mer eller mindre problemer i forhold til arbeidsmarkedet føres inn eller tilbakeføres til det samme arbeidsmarkedet. Aetat kan sies å ha vært en organisasjon preget av målstyring, det vil si at de ansattes handlinger ikke skal kontrolleres direkte av overordnede eller styres av regler. Styringen er i langt større grad resultatorientert og knyttet til måloppnåelse av tallfestede mål for etaten. Rettlederrollen er først og fremst innrettet mot arbeidsorienterte mål. Siden praksisen utøves med utgangspunkt i etatsintern mål -middel kompetanse medfører dette at yrkesidentiteten primært er knyttet til etaten. Brukerens egne ønsker blir vektlagt i stor grad, og dette fører i noe større grad enn i de andre etatene til at brukerrollen framstår i retning av en kunderolle (Helgøy et al. 2010).

De tre idealtypiske yrkesrollene kan framstilles grafisk som i tabellen under:

	Trygdeetat	Sosialetat	Aetat
Mål	Sosiale rettigheter	Løse sosiale problemer	Hjelpe folk i arbeid
Koordinering	Regler/hierarki	Profesjonskunnskap	Resultatoppnåelse
Yrkesidentitet	Etat	Yrkesgruppe	Etat
Vurderinger	Regelorientert	Behovsorientert	Resultatorientert
Bruker	Rettighetshaver	Mottaker	Kunde
Yrkesrolle	Saksbehandler	Hjelper	Rettleder

Tabell 1:Hovedtrekk ved de tre idealmodellene. Kilde: Helgøy et al. (2020:10)

Men hvordan skal den nye arbeidsformen være? Med bakgrunn i de generelle føringer som ble lagt gjennom den politiske behandlingen utformet Nav interim en rekke prinsipper for den nye etatens praktiske arbeid. Nav interim hadde ansvaret for å planlegge og lede gjennomføringen av statlige oppgaver fram til den nye statsetaten ble etablert 1.juli 2006. Nav interim ble også utvidet med representanter fra kommunal sektor. Nav interim fikk status som et midlertidig direktorat. Organet skulle ha instruksjonsrett overfor Aetat og trygdeetaten i spørsmål av betydning for samling av det statlige ansvaret i en etat og etableringen av en felles førstelinjetjeneste i partnerskap med kommunene (Askim 2009).

I arbeidet med den nye yrkesrollen ble det spesielt fokusert på at de ansatte måtte bevege seg bort fra en tradisjonell saksbehandlerrolle og over mot en veilederrolle. Den byråkratiske saksbehandlerrollen, som beskrevet ovenfor, ble i stor grad sett på som uforenlig med Nav-reformens mål om arbeidsretting og brukerretting. De nye målene forutsetter en langt sterkere vektlegging av individualisering og skreddersøm i tjenesteytingen. Samtidig skulle rutinene forenkles og deler av arbeidsprosessene skulle flyttes ut av Nav-kontoret. Disse oppgavene ble sett på som rene produksjonsoppgaver, og man kan nå finne dem igjen i forvaltningsenhetene som kan ses på som vedtaksfabrikker. I forvaltningsenhetene rendyrkes spesialistprinsippet (Helgøy et al. 2010). Veilederrollen kan ses som en generalistmodell der man ikke er ekspert som vet alt, men veilederen skal gjennom gode spørsmål og innspill få brukeren til å ta nye perspektiv og reflektere over sin egen situasjon. Nav -medarbeideren skal synliggjøre aktuelle muligheter for brukeren og unngå å være den som foretar valg på vegne av ham eller henne. Generalistmodellen i Nav er kjennetegnet ved at medarbeiderne samarbeider i tverrfaglige team og at medarbeiderne i størst mulig grad dekker det totale tjenestespekteret i Nav. Man skal i tillegg forberede saker knyttet til økonomiske ytelser og ha ansvar for det aktive tiltaksarbeidet for å få brukerne ut i arbeidslivet. I dette ligger at man skal ha en helhetlig tilnærming til brukeren ved å ha fokus på brukerens samlede bistandsbehov (St. prp. 46, 2004-2005).

4.5 Prosessen som førte til etablering av Nav Levanger

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for prosessen som førte til opprettelsen og organiseringen av Nav Levanger. Jeg vil også redegjøre for de erfaringer som ble gjort i løpet av det første driftsåret samt erkjennelsen av og behovet for en omorganisering. De empiriske data er her hentet fram gjennom dokumentanalyse av både interne dokumenter og opplysninger som er fritt tilgjengelig blant annet på hjemmesidene til Nav, Levanger kommune og Verdal kommune.

Som beskrevet i kapittel 4.3 medførte de politiske prosessene en avdekking av et reformbehov innen arbeids- og velferdsforvaltningen. Det ble iverksatt prosesser som medførte opprettelsen av en ny felles etat – Nav. I dette lå også at det skulle opprettes en førstelinje, eller lokalkontor, i hver kommune der statlige og kommunale tjenester skulle samlokaliseres. Vi har også, i kapittel 4.4 sett på hva et førstelinjekontor skal inneholde. Nav Levanger ble etablert 13. mai 2008. Men før åpningen av kontoret ble det gjennomført en samordningsprosess mellom de tre etatene. I følge referat fra prosjektgruppa 20. februar 2007 var mandatet kort og godt: *Legge til rette for at Nav Levanger kan åpne 15. april 2008.* Som vi ser av selve oppstartsdatoen ble det en liten forsinkelse der. Det ble foreslått å opprette 5 arbeidsgrupper som skulle utarbeide forslag til blant annet tjenesteinnhold, kultur og kompetanse og fysisk utføring av lokalene. Samtidig startet prosessen med å rekruttere leder til lokalkontoret.

Den kommunale prosessen

I nabokommunen Verdal ble det etablert et pilotkontor som åpnet 2. oktober 2006. Det er det første Nav – kontoret som ble åpnet i Nord – Trøndelag. De erfaringer som ble gjort her skulle komme andre kommuner til gode før de etablerte Nav – kontor. I tillegg til de statlige tjenestene la Verdal også inn følgende kommunale tjenester: sosialtjenesten, gjeldsrådgivning, tiltak og oppfølging for rusmiddelmissbrukere, psykiatritilbud for enkeltbrukere og boligformidling. Ut i fra dette skulle man også tro at Levanger ville gå inn med det samme kommunale tilbud. Særlig siden det i 2004 ble etablert et interkommunalt samarbeid gjennom Innherred Samkommune (ISK). ISK ble opprettet som et forsøk med tettere interkommunalt samarbeid. ISK har egen administrasjon og et eget politisk styringsorgan som er indirekte valgt fra kommunestyrene i de to kommunene. Organet har ansvar for å løse flere felles oppgaver og har beslutningsmyndighet. Blant annet kjennerfunksjonen, felles landbrukskontor, felles organisasjons- og personalenhet og felles servicekontor lagt til samkommunen. På den annen side er også en del funksjoner vært prøvd ut i dette samarbeidet, men senere tilbakeført til morkommunene. Dette gjelder for eksempel barnevern, helsestasjoner og sosialtjenestene. Tilbakeføringene av tjenester har skjedd som en følge av politiske prosesser i hver av kommunene, gjerne initiert av at samarbeidet ikke har gitt de økonomiske eller organisatoriske fordeler man hadde sett for seg i utgangspunktet. I dette kan man også se spirene til at det ikke var selvsagt at Levanger kommune skulle gå inn med samme portefølje i Nav som nabokommunen.

Levanger kommune hadde vært gjennom et omstillingsprosjekt kalt Forny 2001 som hadde medført store endringer i organisasjon og tjenesteproduksjon. Prosjektet ble gjennomført for at kommunen skulle gjenvinne balansen mellom utgifter og inntekter samt betale ned akkumulerte underskudd. Etterfølgeren til dette prosjektet ble Forny 2006 som ble etablert for å få til en helhetlig samordning og gjennomføring av prioriterte utviklings- og endringsoppgaver for årene 2006 – 2007. Et av prosjektområdene som ble definert var etableringen av Nav Levanger og hvilke tjenesteområder som skulle inngå her. Det ble lagt opp til at Levanger skulle få en rask og effektiv implementering av ambisjonene som lå bak reformen.

Fra kommunens side gikk man inn i et forprosjekt sammen med representanter fra Nav Trygd og Nav Arbeid. Det ble gjennomført flere workshops og samarbeidsmøter. Man så også på de erfaringene som ble gjort i nabokommunen Verdal i diskusjonen rundt hvilke tjenester som skulle legges inn i Nav. I tillegg ble det utført et prosjekt gjennom ISK. Konklusjonen ble at man var delt i oppfatningen av hvilke oppgaver som skulle inn. Det ble pekt på organisatoriske hensyn knyttet til at det var uheldig å dele opp enheter der mange av

oppgavene skulle være igjen i morkommunen. I tillegg ble det pekt på at for eksempel rus og psykiatritjenesten hadde brukere som sto langt unna arbeidslivet og derfor ikke ville falle inn under Navs fokus som var å få folk i arbeid og aktivitet. Man ville derfor ikke anbefale andre løsninger enn selve minimumsløsningen med å overføre sosialtjenesten til Nav. I tillegg ville man legge inn gjeldsrådgivningstjenesten. Dette ble også resultatet da kommunestyret vedtok overføringen av tjenester til Nav, i tillegg kom også kvalifiseringsprogrammet.

Kvalifiseringsprogrammet er rettet mot brukere som står langt unna arbeidslivet og trenger mye oppfølging, opplæring og arbeidstrening. Programmet er en del av sosialtjenestens tilbud innen Nav (Nav 2010).

Den statlige prosessen

Den statlige prosessen må ses i sammenheng med at både Aetat og Trygdeetaten skulle gå inn med hele tjenestespekteret. Likevel var det slik at ikke alle arbeidsoppgaver som senere ble overført til forvaltningsenhetene var endelig avklart. Spesialenhetene skulle få overført oppgaver ut i fra tanken om at spesialiserte oppgaver skulle løses i egne enheter. Gjennom dette skulle man avlaste de lokale Nav – kontorene samtidig som kvaliteten på saksbehandlingen skulle øke og saksbehandlingstiden reduseres. Derfor lå det også i mandatet at man skulle se på hvilke statlige oppgaver som skulle inn i lokalkontoret. Man så på fylkesplan et begynnende dilemma der Nav – reformen lovet brukerne enklere tjenester mens spesialenhetene nå skulle utføre oppgaver som tidligere ble utført i førstelinjen. Samtidig var det nettopp førstelinjekontoret som skulle være kontaktpunktet for brukerne. Et spørsmål ble da hvordan man skulle framstå som en enkel og smidig forvaltning. Grensesnittet mellom førstelinjen og forvaltning er i ettertid et stadig tema og gjenstand for mye møtevirksomhet med tanke på å forenkle og forbedre samhandlingen.

Et resultat av prosessen ble i alle fall at Nav lokal skulle svare på spørsmål knyttet til hele tjenestespekteret. I dette lå også at man skulle veilede bruker på faktablad -nivå, det vil si de opplysninger som alt lå ute på Navs hjemmeside. Men samtidig burde vertene i mottak kunne si noe mer detaljert når det gjaldt enkelte ytelse, deriblant vilkår for å komme inn under disse. Man skulle også kunne gjøre oppslag i fagsystemene for å gi svar på blant annet status knyttet til søknader, størrelse på en ytelse og utbetalingsdatoer. Det ble pekt på at forvaltningsenheten skulle svare på detaljerte spørsmål om vilkår for en ytelse utover faktablad – nivået og detaljerte spørsmål om vedtak. Her så man for seg at det lokale kontoret skulle kunne løse 80 % av henvendelsene direkte.

Verdal og Levanger hadde inngått et prøveprosjekt om en felles forvaltningsenhet i august 2007 og hadde med det en del erfaring med oppgavene og utfordringer knyttet til samarbeidet.

Det var skilt ut en del oppgaver som lå til forvaltningsenheten, og flere medarbeidere hadde arbeidsoppgaver knyttet til både oppfølging, trygdeytelser og forvaltningsoppgaver. På statlig side ble det også opprettet Nav arbeid og Nav trygd, som møttes jevnlig og videreutviklet det tidligere samarbeidet nærmere. Denne samhandlingen medførte at medarbeiderne ble bedre kjent med hverandre før selve etableringen av kontoret, noe som alle informantene jeg snakket med så på som en fordel. Jeg kommer nærmere tilbake til det i kapittel 6.

Når det gjaldt tilnærmingen mellom stat og kommune så var det ikke slik at man var ukjent med samarbeid mellom kommunen og de statlige etatene før opprettelsen av Nav. På begynnelsen av 2000-tallet ble det opprettet et samarbeid mellom Aetat og Trygd der de møttes for å diskutere saker og avklare grensesnitt og mulige løsninger. Dette gjaldt særlig i de tilfeller der brukers sak ble overført mellom etatene. Det ble etter en tid ansett som hensiktsmessig å involvere kommunale etater i disse møtene. Dette fordi en del brukere hadde sammensatte og kompliserte saker der man i tillegg til de statlige ytelsene også hadde behov for kommunale hjelpetiltak. Blant annen innen rus og sosiale tjenester. I følge en av informantene ble det fra 2004 etablert ukentlige møter mellom de tre etatene på trygdegården i Levanger, der minimum to personer møtte fra hver av etatene. Etter at det ble kjent at man sammen skulle inn i Nav ble samarbeidet utviklet nærmere. I likhet med at medarbeiderne fra trygd og Aetat ble bedre kjent gjennom det statlige samarbeidet førte koblingen mellom stat og kommune til at medarbeiderne ble bedre kjent med hverandre også her.

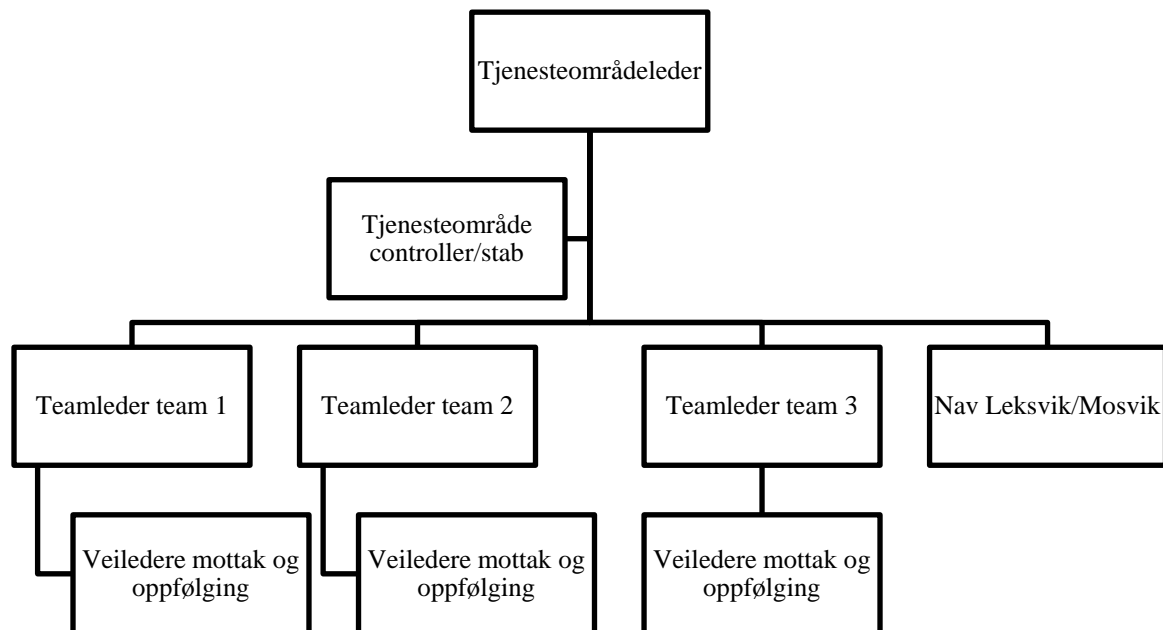
Nav Levanger

Når man først ble enig om hvilke oppgaver som skulle inn i Nav Levanger fra hver av etatene sin side startet arbeidet med å etablere team. Organisasjonsmodellen med tre team med fullstendig kompetanse i hvert team var avklart fra fylkesnivå. Samtidig var det lagt til grunn en arbeidsdeling i tråd med overordnede signaler (Andreassen 2008) med en mottaksavdeling og en avdeling for veileder oppfølging. Denne delingen var gjennomgående i hvert team.

Det ble i arbeidsgruppene lagt til grunn en del prinsipper for teametableringen i kontoret. Hvert team skulle ha bred kompetanse innen alle tjenester kontoret skulle yte, dette inkluderte også at det skulle være tverrfaglig kompetanse like tilgjengelig i alle team. Samtidig ble det lagt til grunn en balansert kjønnsfordeling i teamene, ønske om hvem man ville jobbe sammen med. Tidligere fordeling av arbeidsoppgaver på for eksempel datofordeling. Prinsippene skulle sikre at hvert team skulle gi fullverdige tjenester til de brukere og arbeidsgivere teamet hadde ansvar for. I praksis ville da hvert team fungere som et mini Nav – kontor. Hvert team

hadde sin leder. Men en av lederne var også leder for mottaksavdelingen mens en annen fungerte som leder for oppfølgingsavdelingen.

Nav Levanger ble etter denne prosessen etablert 13. mai 2008. I tillegg skulle også tjenesteområdet inkludere Leksvik og Mosvik. Kontorene i Leksvik og Mosvik ble opprettet noe senere (august 2009), men var inkludert i tjenesteområdet fra starten av. Jeg vil i den følgende drøftingen konsentrere meg om lokalkontoret Nav Levanger, og utelate Leksvik/Mosvik. Organisasjonen ble opprinnelig seende slik ut:



Figur 2: Opprinnelig organisering Nav Levanger. Kilde: interne dokumenter.

Ovennevnte organisasjonsstruktur ble opprettholdt i perioden fram til ny struktur ble iverksatt fra 1. november 2009. Den nye strukturen blir gjort rede for på side XXX.

I hovedsak fungerte kontoret godt, det ble arbeidet med å sikre at brukerne fikk sine ytelser til riktig tid. Tilbakemeldinger etter ledermøter på fylkesnivå tilsa at Nav Levanger lå midt på treet i forhold til måltallene. De ansatte fant seg godt til rette med hverandre, flere var blitt kjent gjennom tidligere samarbeid på tvers av etatsgrensene. Arbeidet med å tilegne seg nye og utvidete arbeidsoppgaver ble satt i gang med stor innsatsvilje og stå på holdning.

Likevel var ikke alt bare bra. Etter kort tid så de ansatte og ledelsen i Nav Levanger at ikke alt fungerte etter forutsetningene. Restansene innen enkelte sakstyper begynte å øke, særlig oppfølging av langtidssykmeldte (lovpålagte Dialog 2 møter), og behandling av

uføresaker. På interne møter og i det daglige indre liv kom etter hvert økende signaler på at noe måtte gjøres, både på grunn av økende saksmengde og at mange ansatte følte hverdagen stressende og utmattende. Disse signalene økte utover høsten 2008 noe som førte til at arbeidet med å utforme en organisasjonsendring ble satt i gang i februar 2009.

4.6 Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet skissert et bakteppe og satt Nav-refomen inn i et institusjonelt rammeverk. Jeg har redegjort for den norske velferdsstatens normative begrunnelse og sett nærmere på de virkemidler som benyttes for å fordele velferdstjenester i den sosialdemokratiske modellen. Et hovedtrekk er at den individuelle velferden i hovedsak kommer fra fire kilder: arbeidsmarkedet, private bidrag fra forsikringsordninger og lignende, frivillig velferd fra familie, venner og frivillige organisasjoner eller overføringer fra offentlig sektor.

Videre har vi sett på den historiske utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge. Det vokste etter hvert fram statlige etater og en kommunal sosialtjeneste med vekt på spesialisering og rettighetsfesting av økonomiske ytelser og tiltak. De to statlige etatene Aetat og trygdeetaten samt den kommunale sosialtjenesten er vårt videre studieobjekt i denne avhandlingen. Over tid vokste det fram et behov for endringer i arbeids- og velferdspolitikken. Det oppsto et krav om en reform innen sektoren, og det ble pekt på at en sammenslåing av Aetat og trygdetjenesten var et svar på dette. Reformbehovet var særlig begrunnet med at det var misnøye blant brukerne med enkelte av løsningene, mange brukere gikk på rundgang mellom etatene og man hadde ikke lyktes med jobben mot å lede flere mot arbeid og færre på trygd. Dette ble sett på som svakheter ved velferdsordningene. Organiseringen i to etater ble sett på som lite effektivt når man hadde flere felles brukere, og en samordning ville være mer hensiktsmessig. Sosialtjenesten skulle fortsatt ligge hos kommunene, men et partnerskap med de statlige etatene ville gi en mer samordnet og effektiv tjenesteyting som ville gi bedre tjenester og mer fornøyde brukere. Stortinget vedtok etter lengre tids politisk behandling sammenslåing av to statlige etater som skulle inngå i et kommunalt partnerskap. Den nye etaten fikk navnet Nav – Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

La oss kort se på hva som karakteriserte de nye samarbeidspartnerne.

Trygdeetaten ble etablert i 1895. Etaten var hierarkisk organisert i tre nivåer og hadde ansvaret for å gjennomføre regjeringens trygdepolitikk, og forvalte trygdelovene. Trygdeetaten hadde den bredeste, og mest regelstyrte, porteføljen av de to statlige etatene. Om vi legger et instrumentelt teoriperspektiv til grunn (side 34) ser vi at trygdeetaten kan anses som et verktøy som skal sikre at brukerne får de rettigheter de har krav på. Mye av arbeidet ble utført gjennom egne spesialenheter som hadde ansvaret for blant annet

hjelpemidler og innkreving. Vi ser her en hierarkisk struktur som er utformet med en formålsrasjonell tankegang. Man skal forvalte et regelverk og det legges til grunn en upersonlig regeltolkning som avgjør om man har krav på en trygdeytelse eller ikke. Brukerne benevnes ikke som bruker, men medlem av folketrygden. Etaten kan karakteriseres som veldig byråkratisk og regelstyrt med avstand til brukerne.

Aetat ble etablert i 1916 og hadde som formål å bistå arbeidssøkere med å få ny jobb raskest mulig, gjennom tilrettelegging for jobbsøkere, personlig oppfølging og kvalifisering av jobbsøkerne. I oppgavespekteret lå også arbeidsmarkedstiltak og direkte økonomiske ytelser til brukerne. I tillegg hadde etaten en bredere kontakt med arbeidsgiverne enn de andre etatene. Også Aetat kan med bakgrunn i et instrumentelt perspektiv ses på som en organisasjon som var opprettet med et bestemt mål for øye. Etaten hadde en smalere portefølje enn trygdeetaten og har gjennom sin historie måttet tilpasse dimensjonering av bemanningen og IKT- programmer i takt med endringer i arbeidsmarkedspolitikken og regjeringskonstellasjoner. Dette medførte et resultatfokus for å nå måltallene for etaten. Gjennom å nå disse, sikret man også sin videre eksistensberettigelse og økte rammer. Etaten kan karakteriseres som en resultatstyrt serviceetat.

Sosialtjenesten var det nedre sikkerhetsnettverket i velferdssamfunnet. I dette ligger at man møter brukere i en vanskelig situasjon med sammensatte problemer i større grad enn de to statlige etatene. I hovedsak er etaten bemannet av ansatte med profesjonsutdanning, som for eksempel sosionomer. I et institusjonelt teoretisk perspektiv (side 36) kan man si at etaten er preget av normer og verdier som uttrykker det ønskelige og setter standarder for hvordan ting bør gjøres. I denne sammenheng kan vi si at måten å jobbe på er sterkt preget av de profesjonsansattes skjønnsvurdering tilegnet gjennom utdannelsen.

Reformen medførte et behov for samlokalisering også på lokalt plan. Vi har sett at et midlertidig direktorat, Nav interim, ble fristilt fra de to statlige etatene. Interimorganisasjonen utarbeidet en overordnet styringspolitikk for Nav, og hadde instruksjonsmyndighet på Nav Trygd og Nav Arbeid. Nav interim la også detaljgrunnlaget for hva førstelinjetjenesten skulle inneholde av tjenester, kompetanse og kultur. Et punkt var at man skulle opptre mer brukerrettet enn før og at saksbehandlerrollen skulle få mer preg av en veilederrolle.

På det lokale plan har vi sett at et nytt kontorkonsept, Nav lokalkontor, skulle opprettes som førstelinjetjeneste i tråd med de føringer som ble lagt i Nav interim. La oss avslutningsvis kort se på opprettelsen av vårt case-objekt Nav Levanger.

Det ble opprettet samarbeid mellom de to statlige etatene en tid før intensjonen om sammenslåing ble en sak. Men samarbeidet ble deretter i større grad formalisert. Her ble det også avklart hvilke statlige ytelser som skulle inn i Nav lokal. Også kommunale tjenester, som

sosialtjenesten/helse- og rehabiliteringstjenesten, ble inkludert i samtalen. Den kommunale etableringsprosessen foregikk gjennom en administrativ/politisk utredningsfase. Man så her nærmere på de erfaringer nabokommunen Verdal hadde gjort gjennom en pilotprosess med å legge inn kommunale tjenester i Nav. Nav Levanger ble opprettet 13. mai 2008.

Som nevnt ovenfor ble oppstarten positiv. Men etter en tid så man at organiseringen av kontoret ikke var optimal. Det oppsto økende restanser og ansatte uttrykte en følelse av mangel på mestring og stresssymptomer. Ledelsen ved kontoret så at noe måtte gjøres, og i samråd med tillitsvalgte, ble det satt i gang en prosess for å møte de voksende problemene. Man måtte arbeide for, a) å finne om en annen organiseringsmodell bedre kunne sette kontoret i stand til å løse sine oppgaver, b) over tid se om dette ville bedre de ansattes muligheter til å utføre oppgavene bedre, c) organisere ledelsessystemet for å bedre kunne løse sine oppgaver og utvikling av kontoret og, d) gi de ansatte en bedre hverdag og bidra til å utvikle et positivt arbeidsmiljø og kultur i kontoret.

Kapittel 5: Empirisk del – egen datafangst

Jeg vil i dette kapitlet først gi en kort presentasjon av Nav Levangers struktur etter omorganiseringen. Jeg vil deretter gi en framstilling av de data som kom fram under dokumentanalysen. Jeg har her hentet inn data som jeg mener er egnet til å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene best mulig. Videre vil jeg beskrive hvordan jeg gikk fram for å velge ut respondenter til, og gjennomføring av intervjuundersøkelsen. Deretter vurderer jeg nærmere gyldigheten av de data jeg har samlet inn før jeg til slutt redegjør for etiske betraktninger. De data som er samlet inn legges til grunn for analysen i kapittel 6.

5.1 Presentasjon av Nav Levanger og ny organisasjonsmodell

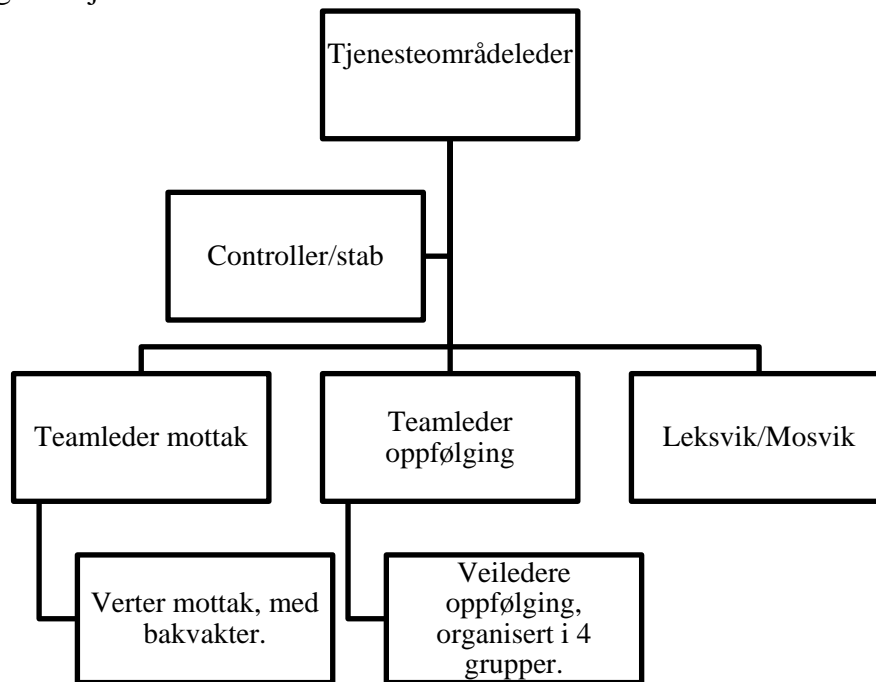
Som vi så i forrige kapittel oppsto det et behov for en organisasjonsendring i Nav Levanger. Prosessen ble startet i løpet av februar 2009 og ble formelt avsluttet med ny organisering på plass fra 1. november 2009. De største endringene med fordeling av arbeidsoppgaver etter ny ordning var på plass fra 11. mai 2009. Hovedgrepene som ble gjort var å gå bort fra organisering med tre team og over til en todeling i en mottaksavdeling og en oppfølgingsavdeling. I dette ligger en større vekt på spesialisering. De tre mellomlederstillingene ble endret slik at to av mellomlederne har ansvar for hver sin avdeling. En tredje leder har endret gjøremål til fagutvikling/fagansvar og ivaretagelse av de kommunale tjenestene i kontoret.

Oppfølgingsavdelingen ble delt inn i fire grupper. Gruppene ble delt inn etter hvor langt bort fra arbeidslivet brukeren var. Gruppe 1 er sykefraværsoppfølgingsgruppe der hovedvekten ligger på oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, herunder gjennomføring av lovpålagte

Dialog 2 møter mellom Nav, arbeidsgiver og arbeidstaker og eventuelt lege. Gruppe 2 gjennomfører oppfølging av sykmeldte uten arbeidsforhold og selvstendig næringsdrivende. Gruppe 3 har ansvar for yrkesrettet attføring, brukere på rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Disse tre ytelsene ble videreført gjennom en ny ytelse, arbeidsavklaringspenger, fra 1. mars 2010. Men det er i hovedsak de samme brukerne og ansvaret for oppfølging ligger hos gruppe 3. Gruppe 4 har ansvar for brukerne som står lengst unna arbeidslivet, herunder sosiale tjenester og ansvar for kvalifiseringsprogrammet og gjeldsrådgivning.

Mottaksavdelingen har ansvar for å ta i mot, veilede og avklare flest mulig saker i publikumsmottaket. Det informeres om, og veiledes innen sosiale tjenester, jobb og arbeidsliv, familie og omsorg, pensjon og helsetjenester. I tillegg har mottaksavdelingen ansvaret for prost, arkiv og merkantile oppgaver. I mottaket skal man kjenne til alle Navs tjenester og ytelser.

Ny organisasjonsmodell ser nå slik ut:



Figur 3: Ny organisering av Nav Levanger, Kilde: Interne dokumenter.

5.2 Resultater fra dokumentanalyse

Jeg har for å svare på problemstillingen benyttet meg av interne dokumenter knyttet til Nav Levanger. I tillegg har jeg benyttet dokumentasjon hentet fra offentlige publikasjoner som stortingsproposisjoner, offentlige utredninger og dokumentasjon fra Nav - evalueringen

ved Rokkansenteret, universitetet i Bergen. Jeg har også benyttet meg av dokumenter fra Arbeidsforskningsinstituttet som deltar i Nav -evalueringen gjennom å studere den lokale iverksettingen av reformen.

Organisering

Et Navkontor skal, i følge en veileder utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, organiseres og bemannes slik at det bidrar til å løse hovedmålene i Nav-reformen. Intensjonen med reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, det skal bli enklere for brukerne og løsningene skal bli bedre tilpasset brukernes behov. Et tredje formål er å organisere og tilpasse forvaltningen slik at man oppnår en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Organiseringen skal bidra til å sette brukerne i sentrum. Brukerne skal ha tilgang til alle Navs tjenester via lokalkontoret. Brukermedvirkning skjer, i følge et internt opplæringshefte, når brukeren på individnivå og brukerorganisasjonene på systemnivå får delta i planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av tiltak. På lokalkontornivå er innsatsen i første omgang rettet mot enkeltbrukere der brukermedvirkningen er rettighetsfestet gjennom lovverk og forskrifter, og forplikter både ledelsen til tilrettelegging og medarbeiderne i deres utøvelse. Brukermedvirkningen skal være forankret i Navs kjerneverdier om å være tilstede, tydelig og løsningsdyktig. Brukeren skal i møte med Nav legge fram sin bestilling og Nav skal i samarbeid med den samme bruker legge veltilpassede tjenester, og bruke det skjønne som ligger innenfor rammene av regelverket. I følge Andreassen (2008) ser det ut til å være anerkjent, og lagt føringer for ovenfra, at kontorene skal organiseres i to avdelinger med en mottaks- og en oppfølgingsavdeling.

Kompetanse og arbeidsmetode

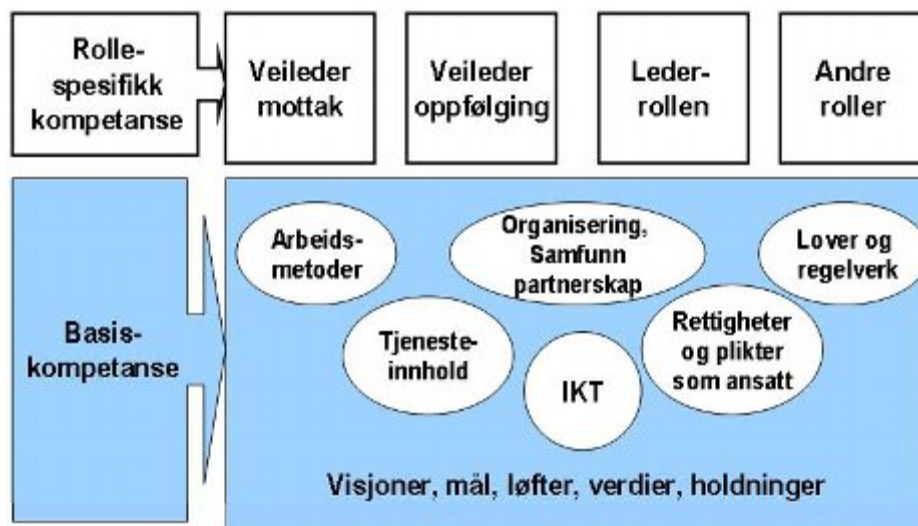
Samtidig skal organiseringen bidra til at medarbeiderne utvikler felles mål, holdninger, kultur og en felles faglig plattform. Kontoret skal ha høy måloppnåelse innen tiltak knyttet til arbeid og deltakelse. Gjennom forarbeidet og arbeidet i Nav interim ble det lagt vekt på å utvikle en ny yrkesrolle der man går bort fra sakebehandlerrollen og over til en veilederrolle (jfr kapittel 4.4). Samtidig skulle en veileder i større grad være en generalist enn en spesialist. Denne tankegangen ble formidlet videre nedover i organisasjonen og ble ansett som et ideal å strekke seg etter. Evalueringen av pilotkontorene og signaler fra ansatte, særlig i lokalkontorene, viste at modellen hadde svakheter. I løpet av 2008 ble fokuset på generalistmodellen tonet ned. I stedet ble det fokusert på basiskompetanse og rollespesifikk kompetanse, alt etter hvilken enhet en tilhørte (mottak eller veileder oppfølging).

Også Nav- direktør Tor Saglie formidlet den endrede tankegangen rundt generalistmodellen i en artikkel på Navs intranett Navet 19.mars 2009:

”Alle som jobber i Nav vet at vi har flere regelverk, virkemidler og oppgaver å forholde oss til. Et Nav-kontor skal informere brukerne og bistå med å fylle ut søknader innenfor 44 forskjellige ytelsesområder. Innenfor områder knyttet til arbeid og aktivitet har Nav-kontoret utvidet myndighet. Det sier seg selv at ingen kan være ekspert på alle disse områdene. Derfor må et Nav-kontor bestå av personer med forskjellig kompetanse. Helt fra begynnelsen av Nav-reformen har vi snakket om basiskompetanse og rollespesifikk kompetanse. Basiskompetansen om alle Navs tjenester og stønader er viktig for de i front, mens rollespesifikk kompetanse er viktig for de medarbeiderne som skal kjenne de ulike tjenestene eller stønadene i dybden. Alle må kjenne hovedkonseptet; hva er Nav”.

Basiskompetanse er, i følge veileder til kultur og kompetanse, den faglige og kulturelle plattformen som er felles for alle Nav-medarbeiderne, uansett rolle og arbeidsområde. Denne kompetansen tar utgangspunkt i hvordan kontoret fungerer. Alle medarbeiderne skal ha kunnskap om hvilke tjenester kontoret tilbyr, hvilke arbeidsmetoder som brukes samt lovverk som hjemler de forskjellige tjenestene. I tillegg skal man også ha kjennskap til de datatekniske løsningene som er tilgjengelige samt at man skal forstå sin egen plass i organisasjonen og Navs rolle i samfunnet.

Rollespesifikk kompetanse er en spisskompetanse rettet inn mot veiledere som skal ivareta systematisk oppfølging mot individuelle brukere, virksomheter og eksterne og interne samarbeidspartnere med hensyn til tyngre/mer langsiktig oppfølging av personer med sammensatte behov. Bruk av denne kompetansen skal bidra til å nå målene om flere i arbeid og aktivitet. Kompetansemodellen kan grafisk framstilles slik:



Figur 4: Modell for kompetanse i Nav -kontor. Kilde Nav -interim.

I følge intervjuer som er gjort under Nav -evalueringen og Arbeidstilsynets undersøkelse er det nok slik at en rådende oppfatning i lokalkontorene på landsbasis er at man skulle bruke en generalistmodell, selv om både basiskompetanse og rollespesifikk kompetanse er nevnt i Nav interims arbeid. Det er også en gjennomgangstone at forsøket på å bruke denne modellen har gitt slitasje på de ansatte og ikke medført bedre brukertilbud. På lokalt plan innførte Nav Steinkjer generalistmodellen og organiserte seg slik at alle skulle kunne svare på alt. De har nå gått bort fra modellen siden bakkdelene har vist seg å være større enn fordelene.

Ledelseformen i Nav-kontoret innebærer, i følge Andreassen (2008) at en leder har ansvar for medarbeidere fra tre tidligere etater. Dette betyr at mellomlederne, som vi ser på i denne sammenhengen, har lederansvar for både kommunalt og statlige tilsatte. Dermed har de ikke faglig ekspertise på alle de tre fagområdene de har ledelsesansvar for, noe som står i motstrid til at ledere i de tre tidligere etatene skulle ha tung faglig kompetanse. Vi kan med det si at Nav- reformen har medført at man på lokalt plan beveger seg fra fagledelse til å vektlegge allmenn lederkompetanse. Dette gjelder både på kontorsjefsnivå og mellomledernivå. I Nav Levanger medførte omorganiseringen at mellomlederne, som nevnt innledningsvis i kapitlet, fikk endrede oppgaver. De to lederne som er avdelingsledere for oppfølging og mottak har personalansvar og resultatansvar for avdelingene. Ansvar for flere ansatte medførte en endring i arbeidsoppgavene og fokuset ble endret fra å ha kapasitet i forhold til de ulike fagområdene over mot mer personalledelse. For å avhjelpe situasjonen ble det oppnevnt egne fagansvarlige for faggruppene. De fagansvarlige har et eget ansvar for å holde seg oppdatert innen et fagfelt og viderebringe ny kunnskap til de berørte medarbeiderne.

Kulturutvikling

En endring av kultur i Nav-kontorene kan tolkes som at man skal endre etablerte arbeidsformer og måter å møte brukerne på. St.prp.46 (2004-2005) legger vekt på at satsing blant annet på kulturbygging vil være viktig for å nå målene med reformen. På lokalt plan ble det i organiseringsarbeidet lagt vekt på kulturbyggingsverksted der man drøftet ulike problemstillinger, arbeidsmåter samt holdninger og verdier. For ledere ble det vist til at man kan styre gjennom regler og rutiner eller ved å sette mål. En tredje måte å styre kontoret på for å få gode resultater er gjennom et livskraftig verdigrunnlag som i praksis preger arbeidskulturen ved kontoret. I opplæringsheftet Verktøy for kulturbygging defineres organisasjonskultur i Nav som de normer og verdier som påvirker den enkeltes atferd. Nav – reformens visjon og verdigrunnlag står sentralt i dette, og Nav skal i følge visjonen *gi mennesker muligheter – vi er til stede, og vi er tydelige og løsningsdyktige*. I arbeidet med å gjennomføre dette prosjektet på lokalt plan ble det hentet inn krefter fra HiNT som leverte bidrag knyttet til kulturbygging samt et eksternt firma som holdt foredrag om coaching. Målet var, i følge interne notater, å koordinere dette arbeidet slik at det framsto som en helhet og i en sammenheng. Gjennom bruk av profesjonelle eksterne krefter kunne man optimalisere

effekten av bidragene og oppveie korte frister. For, som det ble påpekt, hele reformen er preget av korte tidsfrister og i en tid der prosessene er korte og kjappe er det nødvendig å vie kulturbygging oppmerksomhet.

5.3 Utvelgelse av respondenter og gjennomføring av intervjuer

Jacobsen (2005) viser som nevnt i kapittel 2.8 til noen kriterier for utvelgelse av respondenter. Jeg valgte som nevnt i kapittel 2.3.5 å bruke en kvalitativ metode for å hente inn primærdata. Mitt valg ble da å intervju 6 vanlige medarbeidere og 2 mellomledere ved Nav Levanger. I utvalget var det to medarbeidere fra hver av de tidligere etatene. Jeg bestemte meg også for å velge respondenter som hadde jobbet i sine respektive etater før opprettelsen av Nav. På den måten mente jeg at de hadde kunnskap både om forholdene i egen virksomhet før Nav ble et tema samt at de kjente arbeidsmetoder og egen kultur. De ville også kunne gi informasjon om hva som skjedde i perioden fra sammenslåingstankene festet rot til reformen ble gjennomført på lokalt plan. Det er også mange midlertidig ansatte som har blitt ansatt etter at kontoret ble etablert. Ved å velge ut respondenter på denne måten mener jeg at jeg også sikrer en viss kontinuitet i perspektivene.

Jeg valgte å intervju to mellomledere fordi jeg mente at kunnskap og informasjon fra et ledersperspektiv er viktig for å kaste lys over omorganiseringsprosessen. Samtidig står de nært medarbeiderne på gulvet og har daglig kontakt samt at de også har nær kontakt mot toppledelsen og dermed kan inneha en annen forståelse og kunnskap om prosessen. Jeg hadde på forhånd avklart med tjenesteområdeleder at det var greit at jeg foretok intervjuene. Jeg hadde samtidig informert om bakgrunn for min avhandling og fått tillatelse til å forske på kontoret og organiseringsprosessen samt fått tillatelse til å bruke interne dokumenter.

Jeg spurte personlig informantene om de ville stille opp til intervju samtidig som jeg forklarte bakgrunn og hensikt med undersøkelsen. Det ble presisert at det var helt frivillig og anonymt samt at de kunne trekke seg når som helst. Alle de jeg spurte, unntatt to, stilte opp med en gang de ble forespurt. To forespurte mente de ikke hadde anledning grunnet for mye arbeidspress. Intervjuene ble foretatt i diverse møterom på kontoret. Siden jeg gjennomførte intervjuene alene brukte jeg diktafon. Dette for å sikre at jeg ikke utelot viktig informasjon under intervjuet. I tillegg sikret bruken av diktafon at jeg kunne konsentrere meg om selve samtalen og ikke trengte å forstyrre denne med å notere underveis. Ingen av informantene motsatte seg bruk av diktafon. Intervjuene startet med at jeg på nytt redegjorde for intervjuets formål, jeg spesifiserte at det var helt frivillig å stille opp, man kunne trekke seg når som helst og at opptakene ville bli slettet samt notater makulert etter bruk.

Intervjuene varierte i lengde mellom ca 45 minutter og 1 time og 10 minutter. I alle intervjuene var det en god tone. Jeg hadde laget en intervjuguide på forhånd som fulgte

forskningsspørsmålene med noen støttespørsmål lagt inn for å presisere og lede samtalen på rett vei om nødvendig. I stor grad ble guiden fulgt og jeg trengte sjelden å lede samtalen inn på sporet igjen. Etter intervjuene har jeg brukt en del tid på å skrive ut og tematisere intervjuene. Hvert intervju ble skrevet ned så korrekt som mulig og genererte mellom 4 og 5 sider hver med tekst. Til sammen ble dette 36 sider med data. Jeg valgte deretter å strukturere og kategorisere datamaterialet fra intervjuene inn mot forskningsspørsmålene. En fordel med å få intervjuene ned på papiret er at jeg kan kommentere i marginen på intervjuet. Denne metoden sikrer at man får med alt. Jeg noterte underveis kommentarer til hvor temaet passet inn, og noterte hvor mange minutter ute i intervjuet interessante kommentarer var plassert. Slik kunne jeg lett gå tilbake og dobbeltsjekke at jeg hadde fått med meg korrekt informasjon. Jeg ordnet deretter den informasjonen jeg mente var relevant inn i kategorier knyttet til organisering, kompetanse, tjenestekvalitet, kultur og ledelse. Denne kategoriseringen ble valgt siden det er disse temaene jeg ville ha svar på i mine forskningsspørsmål.

5.4 Reliabilitet og validitet - gyldighet

Jeg mener at de data jeg har brukt i denne avhandlingen i stor grad er preget av gyldighet. Det er mange offentlige dokumenter som er lagt til grunn for politiske beslutningsprosesser, og jeg anser disse som troverdige og at de har gyldighet. Jeg har også gjennom dokumentanalyse brukt interne dokumenter og notater som er lagt til grunn for interne beslutningsprosesser og dermed har betydning og gyldighet både for organisasjonen og også denne avhandlingen. Mine primærdata er hentet fra personlige intervjuer med ansatte og ledere ved Nav Levanger. Det er naturlig å anta at disse er troverdige og gyldige. Jeg har likevel valgt å ikke trekke for sterke konklusjoner i mine svar.

5.5 Etiske betraktninger

Denne avhandlingen er laget av meg som ansatt ved Nav Levanger. Jeg har under utarbeidelsen tatt hensyn til de momenter som er nevnt i kapittel 2.9. I tillegg har jeg også reflektert rundt om jeg kan få tilgang til informasjon som kan være skadelig for meg, organisasjonen eller enkeltmedlemmer. Jeg mener at det ikke framkommer opplysninger som er til skade i denne avhandlingen. Intervjupersonenes anonymitet er også forsøkt ivaretatt på best mulig måte. Jeg har ikke nevnt noen av dem ved navn i noen sammenhenger underveis i prosessen. Samtidig mener jeg at det heller ikke kommer fram noen opplysninger som jeg ikke har ønsket å få tilgang til eller på annen måte uheldige opplysninger.

Kapittel 6: Datafremstilling og analyse

I analysen vil jeg først kort presentere bakgrunn for spørsmålet. Jeg vil deretter gi et sammendrag av de funn jeg har gjort i mine undersøkelser før jeg analyserer spørsmålet med

bakgrunn i teoriene i kapittel 3. For å svare på spørsmålene vil jeg i tillegg benytte meg av de funn som er presentert i kapittel 4 og kapittel 5.

6.1 Forskningsspørsmål 1

Har omorganiseringen ved Nav Levanger bidratt til å sette kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver enn under den opprinnelige organiseringen?

Bakgrunn for dette spørsmålet er å vurdere om omorganiseringen har gitt de effekter som ble forutsatt da man valgte å omorganisere kontoret. Som nevnt i kapittel 5.2 skal et Nav – kontor organiseres og bemannes slik at det bidrar til å løse hovedmålene i Nav – reformen. I dette ligger at man har en hensiktsmessig organisasjonsstruktur og at de ansatte og ledelsen har de nødvendige virkemidler for å gjøre en god jobb. Er det slik at man etter omorganiseringen har en mer hensiktsmessig organisasjonsstruktur?

Sammendrag av datafangst og intervjuer knyttet til spørsmålet.

Nav Levanger ble som nevnt i kapittel 4.5 organisert med tre tverrfaglige team ledet av hver sin teamleder. I teamene var det ansatte fra hver av de tre tidligere etatene og det var en forutsetning at de skulle inneha kunnskap og kompetanse for å dekke alle områder, tjenester og ytelser som lå innenfor Nav Levangers ansvarsområde. Alle brukerne skulle ha en saksbehandler å forholde seg til uansett hvilken ytelse eller behov de hadde. Samtidig var det slik at selve kontoret, etter overordnede føringer, skulle organiseres i to avdelinger; en mottaks- og en oppfølgingsavdeling. To av de tre teamlederne hadde også ledelsesansvar for mottak og oppfølging i tillegg til ledelsesansvaret for sine respektive team.

Det lå i organiseringen en forutsetning om at oppgaveløsning skulle foregå internt i teamene. Om man hadde behov for å få svar på et spørsmål innen trygdespørsmål skulle man, om man for eksempel var en tidligere Aetat -ansatt, spørre et annet teammedlem som hadde enten trygdefaglig kompetanse eller hadde lest seg opp på temaet. Det lå også en forutsetning om at man skulle lære seg nye arbeidsoppgaver med en skulder til skulder metode. Det viste seg at dette ikke fungerte som forutsatt. I følge mine respondenter var det særlig en knapphet på trygdefaglig kompetanse i kontoret. Dette fordi de fleste av de med denne faglige bakgrunnen enten var blitt med over til forvaltningsenheten eller hadde sluttet. De ville ikke være med i den nye etaten. På grunn av det store spennet, og mengden av arbeidsoppgaver, som lå i arbeidsoppgavene fra tidligere trygd ble det fort en knapphet på kompetanse etter at Nav Levanger åpnet.

En av informantene, fra tidligere trygdeetaten, uttrykte at:

Det var et enormt arbeidspress. Jeg tror kanskje at utfordringene var knapphet på trygdekompetanse. Noen av teamene hadde lite trygdekompetanse i forhold til de oppgavene de skulle løse. Det var få fra trygd på sykepenge og mottakskompetanse, det var ikke enkelt å fordele dette på tre team.

Samtidig skulle alle lære seg å bruke nye dataverktøy. Det gjennomgripende oppfølgingsverktøyet er fra sentralt hold satt til å være Aetat's saksbehandlingssystem Arena. Dette systemet er et omfattende verktøy som ikke oppfattes som veldig logisk oppbygd av alle som skal bruke det. De ansatte fra Aetat hadde her en fordel siden de hadde brukt verktøyet fra før, mens ansatte fra de to andre etatene fikk store problemer med å bruke Arena. På den annen side slet alle andre enn tidligere ansatte på trygd med å lære seg Infotrygd som var IKT-verktøyet i trygdeetaten. Dette var uheldig siden registrering av sykmeldinger og utbetalinger av trygdeytelser blir foretatt ved bruk av Infotrygd. Siden det viste seg at mengden med trygdeoppgaver var undervurdert ble dette en flaskehals. Det var en forutsetning at alle skulle gjøre, og kunne alt, en generalistmodell, noe som viste seg å være problematisk.

Som en respondent fra Aetat sa det:

Da vi startet opp så fikk vi flere nye oppgaver, jeg fikk sykepenge og rehabiliteringspenge fra første dag. Og så følte en at man ikke kunne noen ting. Jeg hadde fått opplæring i Infotrygd lenge før vi ble Nav. Men nå satt jeg og punchet sykemeldinger og følte at jeg ikke kunne noe.

Begge informantene fra Aetat er enige om at det ble en for stor mengde trygdeoppgaver som medførte at de følte at de ikke fikk gjort unna arbeidsoppgavene sine og opparbeidet restanser. Fra tidligere trygd opplevdes også organisasjonsmodellen som vanskelig. Organiseringen av Nav skulle, som nevnt i kapittel 5.2, bidra til å sette brukerne i sentrum og gi et økt fokus på oppfølging. I følge alle informantene skjedde ikke dette i praksis under opprinnelig organisasjonsmodell, det ble i stedet et løp for å få unna arbeidsoppgavene. Oppfølgingen ble skadelidende. En tidligere trygdeansatt påpekte at ”først må ytelsene være på plass i bunnen før vi kan tenke videre oppfølging. Vi kan ikke hoppe over det”.

Hva med sosialtjenesten? En av informantene sier at de hadde store forventninger til Nav og at de gikk inn med et åpent sinn, dette i samsvar med de ansatte fra de andre etatene. De syntes i utgangspunktet at organiseringen var grei, de holdt jo i hovedsak på med sine egne ting. Det var ingen annen som kunne ta oppgavene for sosialtjenesten, de ble dermed i stor grad unntatt generalistmodellen. Etter en stund la de merke til at det var en skjevbelastning av arbeidsoppgaver, det var mange som hadde en veldig stor arbeidsbelastning. Dette ble opplevd som et stort minus og som en av informantene fra sosial sier det så ble det etter hvert ”lite fokus på fag, men mye fokus på det ” Navske” og IKT. Det ble også for mye fokus på statlige ytelser. Det er veldig svært å håndtere hele tjenestespekteret til Nav”.

Alle informantene påpeker at de var positive til å prøve å gjøre arbeidsoppgavene i samsvar med organiseringen, men at det ble for uoversiktlig og komplisert. Mengden av oppgaver ble for stor, og de fleste opplevde en følelse av utilstrekkelighet. Etter hvert ble det slik at man fikk unna de oppgavene en kunne fra før, mens det ble bygd opp restanser på de nye arbeidsoppgavene en skulle lære seg. Også fra ledelseshold hadde man sett at kontoret hadde store utfordringer. Som en av de to lederne jeg intervjuet formulerte det:

Min mening er at det var store utfordringer med tre ”mini - Nav” i Nav Levanger, tre tverrfaglige team sammensatt av alle etatens arbeidsoppgaver. Var litt uklart, skulle du kunne alt fra a til å når du følger opp en bruker? Det viste seg fort at det var verken mulig eller ønskelig dette. Det ble fort snakket mye og var uro i organisasjonen. Fra mitt ståsted var det absolutt behov for en annen organisering.

Den andre lederen jeg intervjuet mente at:

Det skal ikke så mye til for å skjønne at en modell med tre likestilte, likeverdige team som skal gjøre alt fra a til å ikke kan lykkes med dette i særlig grad, og særlig ikke med denne generalistmodellen i tillegg.

Som vi ser oppsto det fort et behov for en organisasjonsendring, og en prosess ble iverksatt i februar 2009. Det ble likevel påpekt i et av intervjuene at kontoret til tross for problemene hadde en god grad av måloppnåelse, men at den absolutt kunne bli enda bedre med en organisasjonsendring. Dette ville også føre til mindre press på de ansatte. Ledelsen ved kontoret tok signalene på alvor og satte i samråd med de tillitsvalgte og verneombud ned arbeidsgrupper som skulle komme med forslag til ny organisering og fordeling av arbeidsoppgaver. Resultatet ble en ny organisering som vist i kapittel 5.1.

Den nye modellen innebærer en overgang fra en delvis generalist modell til en mer spesialisert arbeidsdeling. Hva mener så de involverte om virkningene av den nye modellen? Bidrar den til at Nav Levanger løser sine oppgaver på en bedre måte? I dette ligger at kontoret skal kunne bygge ned restanser og sette brukeren i sentrum med vekt på ”skreddersydd” oppfølging. I mottaket skal brukerne få svar på sine spørsmål, og enten bli ”snudd i døren” som det ble formulert, eller få et tilbud om videre oppfølging og hjelp.

Nav Levanger følger fortsatt prinsippet om deling i to avdelinger. Det som er nytt er at man har gått vekk fra tverrfaglige team, og videre spesialisert oppfølgingsavdelingen etter hvor langt unna arbeidslivet brukerne er. Mottaksavdelingen (Front) arbeider mer etter en generalistmodell med ansatte som er spesialisert innen for eksempel dagpenger og familieområdet i bakland. Her kan brukere få mer rådgivning og hjelp enn mottak kan gi dem.

Fra et ledelsesperspektiv påpekes det at kontoret nå er i bedre stand til å løse oppgavene og at de ansatte får være god på sine områder, men samtidig har en viss basiskompetanse i bunn. En av lederne presiserte at den nye organiseringen er en optimalisering i forhold til ressursene, den er ikke perfekt men vi er inne på et veldig bra spor. Det ble videre uttalt at:

Dette har vært en periode og prosess med omstrukturering. Det er de ansattes produkt som foreligger i dag, men i tillegg var det tanker innad i ledelsen før dette. Så når de ansatte kom med tanker om at dette kunne vi ikke fortsette med, så var det veldig enkelt å sette i gang en endringsprosess. Det var helt avgjørende for tjenestekvaliteten at vi endret organiseringen.

I et internt notat knyttet til organiseringen og utviklingen av kontoret pekes det, fra ledelseshold, på at omstilling er avhengig av motiverte og engasjerte medarbeidere. Derfor bør ikke ledelsen ha som forutsetning at motivasjon og engasjement er på plass uten at det arbeides for det.

Som vi ser er det på ledelsesnivå en positiv holdning til omorganiseringen og de virkninger den har hatt. Hva med de på gulvet? I intervjuene er det en gjennomgående holdning om at selve prosessen knyttet til omorganiseringen har vært bra og de ansatte føler seg tatt på alvor. Det påpekes at roen har senket seg mer over kontoret. Det har blitt mer tid til å tenke kvalitet og folk har tid til å se opp fra bunkene sine. Det pekes også på at samarbeidet mellom gruppene er blitt bedre. De intervjuede fra oppfølging mener at det fremdeles er noe å gå på når det gjelder fordeling av oppgavene internt, men at dette bør være gjenstand for intern diskusjon hvor det er fornuftig å plassere oppgaver. Organiseringen oppfattes som fersk ennå, den har ikke satt seg helt. Respondenter fra mottak støtter det synet. Det blir oppfattet som en naturlig følge av å splitte opp de tverrfaglige teamene. Det viktige er å ha en god dialog mellom avdelingene og at lederne er oppmerksomme på problematikken. Flere av informantene pekte på at Nav Levanger nå var godt rustet til å møte kommende utfordringer, for eksempel innføring av arbeidsavklaringspenger. En av informantene viste også til at tilbakemeldinger fra brukere og arbeidsgivere var at de nå fikk et bedre tilbud enn før. Samtidig viser interne rapporter til at restansene særlig innen uføresaker har gått ned.

Analyse og svar

Den opprinnelige organisasjonsmodellen var på plass i et tidlig stadium av utviklingen av kontoret. Organisasjonsmodellen kan i et instrumentelt perspektiv (jfr kapittel 3.3) ses på som et redskap for å nå målene som er fastsatt i Nav- reformen. Det lokale Nav – kontoret kan anses som et verktøy for å gjennomføre målene i praksis. Med bakgrunn i en mål –middel rasjonalitet velges da den organisatoriske struktur som anses som best egnet til å nå de fastsatte overordnede mål. I det instrumentelle perspektivet ligger en forventning om at

strukturen bidrar til å skape en bestemt type atferd blant organisasjonsmedlemmene, som vil legge føringer for oppgaveutforming. Det var forventet at oppgavene skulle utføres med bakgrunn i en mal lagt av Nav interim. Som nevnt i kapittel 4.4 var det sentrale føringer på at arbeidet skulle organiseres i to avdelinger, mottak og oppfølging. Noe som også ble gjort i Nav Levanger. Videre skulle en brukerrettet tilnærming gi hver bruker en dør til tjenestene og en saksbehandler å forholde seg til. En generalistmodell ble da styrende på hvordan arbeidsoppgavene skal utføres. Rent praktisk ble dette løst gjennom opprettelsen av tre tverrfaglige team som hver for seg fungerte som et mini- Nav kontor. Dette tilsier at hvert av teamene da hadde all nødvendig kompetanse internt og skulle dermed være godt rustet til å løse sine oppgaver.

Bolman og Deal (kapittel 3.3, s 38) peker på at effektiviteten øker når man har en klar struktur og arbeidsdeling. Informantene sier de gikk til arbeidet i det nye kontoret med et åpent sinn. De var villige til å tilegne seg kunnskap om nye arbeidsoppgaver, arbeidsmetodikk og ny teknologi. Likevel viser det seg etter kort tid at arbeidsdagen for mange blir uoversiktlig og anstrengende. Dette kan da tyde på at oppgavefordelingen ikke er optimal eller at den enkeltes kompetanse ikke er tilpasset oppgaven. I denne sammenhengen er det også en undervurdering av omfanget av en bestemt type oppgaver, trygdeoppgavene som etter hvert tar veldig mye plass. De tidligere Aetat -ansatte opplever disse nye oppgavene som veldig komplekse og vesensforskjellig fra tidligere oppgaver. Der de før kunne utøve mye skjønnsutøvelse sitter de nå med en større mengde oppgaver som krever en helt annen regelkompetanse og oppleves som mer firkantet. Oppgavene legges til side, noe som ikke er i samsvar med den strukturelle oppgavefordeling i kontoret. Samtidig opplever tidligere trygdeansatte det samme med motsatt fortegn, de får gjort unna de arbeidsoppgavene de kjenner fra før, men opplever attføringsoppgavene som vanskelige noe som fører til at disse legges til side. De ansatte på sosialsiden og mottak får i større grad gjort unna sine oppgaver, her fungerer strukturen bedre.

Selve ledelsesstrukturen oppfattes som noe uklart og forvirrende. Siden to av mellomlederne hadde to ledelsesoppgaver, teamleder og avdelingsleder, førte dette til at de ansatte ofte var usikre på hvem som hadde ansvaret for hva og hvem de skulle henvende seg til. I et instrumentelt perspektiv er det uklare styringslinjer, noe som kan virke hemmende på blant annet effektivitet og måloppnåelse. En måte å rette opp svakheter i organiseringen på er omstrukturering av virksomheten. I et instrumentelt perspektiv kan vi si at en organisasjonsendring var nødvendig, og ble gjennomført, for å sette Nav Levanger bedre i stand til å nå sine fastsatte mål.

I et institusjonelt perspektiv (Kapitel 3.4, s 36) legges det vekt på at organisasjonen preges av institusjonelle regler, normer og verdier. Disse utvikles over tid og er styrende på organisasjonsmedlemmenes handlinger. Det betyr ikke at man ikke har en

organisasjonsstruktur som fungerer, men utvider perspektivet. Man skal ikke bare nå organisasjonens mål, det må også ligge en mening bak som de ansatte kan identifisere seg med. I Nav Levanger kan for eksempel samfunnsoppdraget være et mål som de ansatte identifiserer seg med, gjennom sitt arbeide gir de ansatte mennesker i forskjellige livsfaser tilgang til velferdsytelser. Det er da viktig at organiseringen og rammen rundt arbeidet ikke bare har en form for mål – middel rasjonalitet, man må kunne identifisere seg med oppdraget, det må oppfattes som viktig og legitimt.

I Nav – kontorene skal også tre etater smeltes sammen til en, noe som krever at de ansatte samordner verdier og holdninger. I Nav Levanger må de ansatte tenke sammen og bli enige om hvordan de best utvikler organisasjonen for å løse sine oppgaver. Det meste av det som utføres får konsekvenser for andre mennesker, man er avhengig av en stor grad av legitimitet fra omverdenen. Samtidig kan, som Christensen et al. (kapittel 3.4, s 37) påpeker, innføring av verdier og normer tilføre en organisasjon nye og nødvendige kvaliteter som gjør at den potensielt kan løse sine oppgaver bedre.

Vi ser at det var en sterk grad av medvirkning fra de ansattes side i prosessen som førte fram til ny organisering. De ansatte følte seg tatt på alvor og deltok aktivt i flere arbeidsgrupper som jobbet fram den nye modellen. En leder påpekte at det var en stor grad av samhandling mellom ledelse og ansatte, og at ny modell i stor grad var de ansattes produkt. Ledelsen virket her som en katalysator som omsatte de ansattes ønsker og behov til handling. Dette kan ses i samsvar med Bolman og Deals human resource ramme der lederen involverer der ansatte og myndiggjør dem (s 39) Gjennom denne forståelsesrammen ser vi at organisasjonen tilpasses medarbeidernes behov samtidig som strukturen tilpasses organisasjonens mål. Selv om vi fra et instrumentelt ståsted kan si at modellen er i samsvar med overordnede prinsipper om en todeling av kontoret, kan man fra et institusjonelt ståsted si at det var de ansatte som fylte den med innhold med bakgrunn i sine verdier og holdninger til hvordan man omsetter oppgaveløsningen i Nav i praksis.

Som vi ser i datamaterialet pekes det på at modellen ikke er perfekt, men optimalisert i forhold til ressursene. I dette ligger også at det er en utstrakt holdning og opplevelse ved kontoret at den nye modellen fungerer bedre enn den gamle. En av informantene pekte på at prosessen har ført ansatte og ledelse tettere sammen og skapt et klima for å kunne sette viktige ting på dagsorden. Samtidig har restansene gått ned innen enkelte stønadsområder og gjennomføringen av lovpålagte oppgaver som Dialog 2 møter har økt betraktelig. Sykefraværet har også minsket. Ut i fra dette mener jeg å ha belegg for å si at den nye organisasjonsmodellen har satt Nav Levanger bedre i stand til å løse sine oppgaver.

6.2 Forskningsspørsmål 2

På hvilken måte, og i hvilken retning har tjenestetilbudet utviklet seg som følge av omorganiseringen?

Bakgrunnen for dette spørsmålet er et ønske om å vite om organisasjonsendringen har medført at Nav Levanger yter et bedre tjenestetilbud enn før tiltak ble iverksatt. I dette ligger et fokus på om arbeidsdeling og kompetanse fungerer bedre i den nye organiseringen sett fra de ansattes og ledelsens synspunkt. Det kunne også vært ønskelig med et syn på om brukerne mener de har fått et bedre tilbud hos Nav Levanger. Men det vil i denne sammenheng gå utenfor rammene av avhandlingen.

Sammendrag av intervjuer knyttet til spørsmålet.

I den opprinnelige modellen skulle medarbeiderne i hvert team gi et fullverdig tjenestetilbud til brukerne. Det var opprettet tre team med et fullservicetilbud som vist i kapittel 4.5. La oss først se på hvordan den opprinnelige hverdagen og kompetansemodellen opplevdes.

Blant respondentene er det en samstemt oppfatning av at de ville prøve å arbeide på en ny måte og at det ikke var store motforestillinger mot å jobbe i tverrfaglige team. Dette gjelder for de intervjuede fra alle etatene. For de ansatte i mottaksavdelingen ble det en variert opplevelse. De fysiske omgivelsene ble oppfattet som gode og publikumsmottaket som godt tilpasset formålet. Noen praktiske endringer og justeringer ble foretatt den første tiden, men i hovedsak fungerte lokalet godt. Når det gjaldt arbeidsoppgaver opplevdes spennet som veldig stort. I mottak må vertene ha kunnskap om alle områder og ytelser som Nav har råderett over. For mange medførte dette et stort opplæringsbehov, og det er ulikt hvordan de ansatte opplevde dette. Respondentene peker på at generelt sett var det veldig positivt med fokus på opplæring, men det ble veldig mye å sette seg inn i.

En av respondentene pekte på at bare ett felt som familie og omsorgsområdet var så stort at det var umulig å få mer enn overfladisk kunnskap om man også skulle fordele oppmerksomheten på alle områdene. Det trengtes trygdefaglig kompetanse for å sette seg inn i hva som var gjeldende på fagfeltet til enhver tid. Dette medførte at man i bakland hadde fagpersoner med trygdefaglig bakgrunn som kunne hjelpe både brukerne og vertene i mottak. Sosiale tjenester lå også i mottak, også her var det sosialkuratorer som kunne avlaste vertene. Respondentene fra sosial påpekte at for dem ble det ikke så stor faglig utfordring med å sitte nede. De jobbet jo i stor grad med det samme som før. Derimot opplevdes selve arbeidsbelastningen som stor. Det var en stor pågang av brukere med sammensatte behov og fokuset ble lagt på å få ytelsene i gang i bunn. En av respondentene viser til at sosial hadde et stort etterslep av saker fra før de kom inn i Nav, og disse ble tatt med over. Oppfølgingstiltak

måtte da komme i annen rekke. Sosial peker på at de i kommunene hadde hatt sitt eget datasystem, Oskar, og overgangen ble stor til å bruke Arena. Å få tilgang på mer teknisk utstyr enn de hadde hatt på tidligere arbeidsplass i Rådhuset opplevdes som positivt selv om det var mye å sette seg inn i. Men en av respondentene sier hun fikk store problemer med IKT- utstyret og følte at fokuset på å lære ny teknologi gikk ut over jobbutførelse og mestringsfølelse.

I mottaket gis det også tilbud til arbeidsledige og unge brukere. Respondentene fra tidligere Aetat opplevde det som greit å gi svar og hjelp innen de ytelsene som tidligere lå til etaten som for eksempel dagpenger og individstønad. Da opplevdes det som tyngre å gi hjelp innen trygdeområdet og de opplevde dette som frustrerende og belastende. Jobben opplevdes som veldig intens med møter ansikt til ansikt med brukere som ville ha svar på sine spørsmål og søknader. I et intervju ble det pekt på at uten to erfarne saksbehandlere fra trygd som satt i bakland hadde situasjonen sett dårlig ut.

For veiledere i oppfølging opplevdes situasjonen som frustrerende og arbeidskrevende. Mange ansatte følte at de ikke klarte å tilegne seg ny kunnskap fort nok, noe som gjorde at de kom bakpå og bygde opp restanser av saker. De arbeidsoppgavene de kunne fra før ble utført, mens andre saker ble lagt til side. Arbeidsbelastningen førte også til at kvaliteten på oppfølgingsarbeidet overfor brukerne gikk ned. Denne belastningen opplevdes som tyngst av de tidligere Aetat ansatte. For de som kom fra trygd var det noe lettere siden de alt hadde en veldig bred fagportefølje og opplæring innen Folketrygdloven. Men også her var det noen utfordringer. Som en tidligere trygdeansatt sa det:

Det ble et enormt behov for ny kompetanse når vi så hva vi skulle drive med og fikk nye arbeidsoppgaver. Dette gjaldt flere av oss. Jeg tenkte: kjære meg, her er det så mye som må læres om man skal klare å fange opp alle brukergruppene. Vi så det enorme spennet i hva de enkelte etatene hadde drevet med. ble helt utslitt av dette, jeg mener det påvirket arbeidsmiljø og sykefravær negativt.

Også blant ledelsen var det tanker om de ansatte fikk brukt sin kompetanse mest mulig fornuftig. Begge de intervjuede lederne mener å ha en oppfatning om at det var signalisert fra sentralt hold om at generalistmodellen skulle være styrende for arbeidshverdagen i kontoret. Fra fylkesnivå var det, i følge en av lederne, besluttet at en skulle gå for generalistmodellen. Hver saksbehandler skulle ha en vid kompetanse og alle saksbehandlere skulle lære seg noe nytt. Det ble også formulert som en forvenning om at de ansatte skulle ta ansvar for egen kompetanse og utvikling. Begge lederne så etter hvert at dette holdt ikke i praksis og det var bekymringsverdig at tjenestekvaliteten gikk ned og sykmeldingene blant de ansatte opp. Kontoret var sårbart, med mange midlertidig ansatte, og det ble brukt mye ressurser på

opplæring. At kompetansen som lå blant de ansatte ikke ble brukt god nok var bekymringsverdig. En av lederne formulerte dette slik:

Det handler om mennesker som må gjøre en jobb og veldig mye jobb med ting de aldri har vært borte i før. De ble frustrerte og sykmeldte fordi de ikke fikk til å produsere i samme grad som de hadde vært vant med fra før. Kunnskap forvitrer, skal du ha noe i ryggmargen så må du holde på med det regelmessig, ellers forvitrer det.

Som vi husker ble det deretter en omorganiseringsprosess med et større fokus på spesialisering, særlig innen oppfølgingsavdelingen. På hvilken måte mener ledelse og ansatte at tjenestekvaliteten nå har endret seg?

Ikke alle de intervjuede mener at det har gått i riktig retning. En respondent fra tidligere Aetat mente at selve tjenestekvaliteten og tilbudet til brukerne var bedre da de var adskilte etater. Som det ble uttrykt:

Per i dag mener jeg at brukerne har fått et dårligere tilbud, og det fører til frustrasjon blant folk. Vi har ikke hatt kapasitet til å følge dem opp. De fikk bedre oppfølging da vi var i Aetat. Jeg tror det samme er tilfelle med de som går på rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Gamle trygd hadde en person som jobbet med reaktivering. Tror heller ikke den nye organiseringen fører til bedre tjenester i mottak. Men kanskje det blir bedre på sikt når vi får hodet over vannet. Vi må få beholde ressursene. Det ble tidlig sagt at besparelse skulle skje ved at økt oppfølging førte til at brukerne brukte mindre tid på hver ytelse, ikke på mindre bemanning.

En av respondentene fra sosial mener at den nye organiseringen i hovedsak er bra. Men peker på at særlig mottak kunne fungert noe bedre. I dette ligger at mottak fremdeles fungerer som tre etater, og at det er lett å sende brukere til sosial om sakene oppleves som kompliserte. Men det pekes videre på at med en så tung organisasjon som er under omorganisering samtidig som full produksjon skal opprettholdes må bruke tid på å få det til å fungere bra. Respondentene fra sosial opplever i hovedsak at tjenestekvaliteten har økt. Kompetansen blir brukt og jobben som gjøres blir verdsatt. Det pekes på at det er viktig å diskutere fag og tjenesteutvikling. Spisskompetanse blir ansett som positivt, og en av respondentene pekte på at med faget i bunnen får man trygghet slik at man etter hvert kan utvide sin egen kompetanse og derigjennom utvikle også en generalistkompetanse.

Spisskompetanse og økt bruk av spesialisering oppleves som positivt av alle respondentene. Det vises til at det er bra for hver ansatt at man får brukt sin kompetanse og kan bli god på et område. Det pekes også på at dette gir en fordel for både enkeltbrukere og

arbeidsgivere som skal ha bistand fra Nav. For oppfølgingsavdelingen gir ny organisering et bedre tjenestetilbud. Veilederne kan konsentrere seg om sitt felt og bli god på det. Samtidig har man muligheten til å få hjelp av kolleger i større grad enn før siden arbeidspresset oppleves som mindre. Det pekes på at man også kunne spørre om hjelp før, men at mange kviet seg for det når man så hvor stor arbeidsbelastning kollegene hadde.

En av respondentene uttrykte at også brukerne fikk glede av økt spesialisering på kontoret:

Kvaliteten blir en helt annen når vi kan området vårt, og det merker brukerne og arbeidsgiverne. Når vi forklarer at nå trenger du en annen type kompetanse enn den jeg kan tilby skjønner brukerne dette. Om vi forklarer at de vil få en annen saksbehandler med en kompetanse som er bedre tilpasset deres behov så oppleves det som veldig greit. De vil helst ha en person å forholde seg til, men om en annen person kan følge dem opp bedre så setter de pris på det.

Lederne mener også at tjenestekvaliteten har endret seg til det bedre. Det ble pekt på at god kompetanse avlaster kontoret og gir et bedre tilbud til brukerne. I tillegg fører det til at man får løst flere saker internt i kontoret og ikke trenger å gå til spesialenhetene for å få hjelp. Lederne uttrykker at de ansatte yter bedre, og trives bedre, når de vet hva som kreves og får tilegne seg den kunnskap de trenger. Mer spesialisering er altså bra for kontoret. De hadde tidlig sett utfordringer med en generalistmodell og opplevd den som uklar. Underveis i prosessen kom Nav- direktør Saglie med en kommentar på Navs intranett, se side XXX, der fokuset på generalistmodellen ble tonet ned. Ingen skulle kunne alt. En av lederne sa at artikkelen klargjorde en god del. Det at Saglie sa at det aldri var meningen at det ikke var slik at alle skulle kunne alt gjorde det mye enklere. Selv om de nye føringene etter deres mening sto i motstrid med tidligere forventninger. En av lederne uttrykte at det var bra at kontoret gikk vekk fra generalisttankegangen, det gikk ikke å leve opp den modellen. Hadde kontoret fortsatt med det ville slitasjen blitt virkelig stor. En annen leder pekte på at det var bra at fokuset igjen var rettet mot basiskompetanse og rollespesifikk kompetanse.

Begge lederne mener at ikke alle grensesnittene og oppgavedelingen fungerer helt perfekt. Men tjenestekvaliteten oppleves som mye bedre samtidig som restansene har minket. Det ble også pekt på at en prosess med beste interne praksis sannsynligvis ville bidra positivt. En utfordring framover ville bli å dimensjonere mottaksavdelingen i forhold til innføringen av Nav – lovens § 14A der brukerne får lovfestet rett til behovsvurdering og avklaring.

Samlet sett så er hovedtrenden blant ledere og ansatte at tjenestekvaliteten er på god vei til å bli bedre. Internt gir økt spesialisering bedre jobbmestring og effektivitet og utad gir dette et bedre tilbud til brukere og arbeidsgivere.

Analyse og svar

I et instrumentelt teoriperspektiv (s 34) vil man legge til grunn at arbeidsoppgaver koordineres og løses gjennom organisasjonsstrukturen som virker koordinerende på organisasjonsmedlemmenes atferd. I følge Bolman og Deals strukturelle perspektiv (s 35) er det en grunnantakelse at organisasjoner øker sin effektivitet gjennom en klar arbeidsfordeling og spesialisering. En antakelse er da at dette skal gi positive effekter. Organisasjonen skal gjennom endret struktur lettere nå sine mål.

Når en organisasjon har definert de oppgaver som skal ivaretas må en ny avgjørelse tas: hvordan grupperer man de ansatte slik at oppgavene blir utført? Nav Levanger har etter omorganiseringen innført en ny arbeidsfordeling og en større grad av spesialisering. Det er en inndeling både etter kompetanse, funksjon og brukergrupper. I en større organisasjon vil man ofte se en blanding av ulike modeller. Ut i fra et instrumentelt perspektiv har man da tatt til følge at organisasjonsstrukturen ikke er hensiktsmessig, derfor endres den til noe som oppfattes som bedre og mer formålsrasjonelt.

Om vi ser på kompetanseutviklingen i kontoret ser vi at man i stor grad har gått vekk fra generalistkompetansen, særlig i oppfølgingsavdelingen mens i mottak er det en større grad av generalistprinsippet ennå. Dette ble gjort for å få bedre måloppnåelse. Det er en klar oppfatning av at man i størst mulig grad skulle være en generalist i den nye yrkesrollen i Nav. Denne holdningen og oppfattelsen er også utbredt i mange andre Nav- kontor (Kapittel 4.4). Som vi ser av uttalelsene fra både ansatte og ledelse ga denne modellen et altfor stort spenn og det opplevdes som uoverkommelig for den enkelte å nå opp til idealet. Dette har som vi ser i kapittel 5.2 (s XX) bidratt til at toppledelsen i Nav har tonet ned fokuset på generalistkompetanse og fokuserer på to andre kompetanseformer: basiskompetanse og rollespesifikk kompetanse. Ved å endre, eller presisere, den grad av spesialisering man ønsker øker også måloppnåelsen.

Men i denne antakelsen ligger også en forutsetning om at de ansatte må tilpasse seg systemet og ikke omvendt. Om vi skal tolke informantene riktig så er det vel slik at man i utgangspunktet tilpasset seg en struktur som etter hvert ikke viste seg å være godt nok tilpasset sitt målbilde. Som vist i forrige kapittel var det en stor grad av medvirkning fra de ansattes side for å bidra til en organisasjonsendring. La oss se på et annet perspektiv.

I et institusjonelt perspektiv (s 36) preges også organisasjonen av de ansattes holdninger og verdier. Man ser ikke bare på organisasjonsstrukturen og hvilken effektivitet den kan gi, man må også se på hva organisasjonen kan gi tilbake til den ansatte. Effektivitet og måloppnåelse er viktig, men den går gjennom at de ansatte får bruke sin kompetanse på en måte som ikke er i motstrid med egne verdier og holdninger. Vi kan ut fra dette synet tolke

situasjonen med stort arbeidspress og manglende mestringsfølelse som at det ikke var i samsvar med de rådende verdier og holdninger i organisasjonen. Jobbsituasjonen virket hemmende på den enkeltes motivasjon, den ga ingen positiv mening i hverdagen og den ga liten innflytelse over egen situasjon.

Om vi legger Bolman og Deals human – resource ramme til grunn (s XX) viser den til at myndiggjorte medarbeidere er viktig i en organisasjon. Når den enkelte og systemet er dårlig tilpasset hverandre, vil den ene eller annen part lide under det. Nav Levanger når ikke sine mål og den ansatte opplever en dårlig arbeidshverdag som i verste fall kan føre til sykdom.

I kapittel 4.4 ser vi at den nye yrkesrollen i Nav beveger seg bort fra den tradisjonelle saksbehandlerrollen og over til en mer utpreget veilederrolle. I dette ligger et fokus på at veilederen gjennom sin kompetanse skal hjelpe brukeren til å reflektere over egen situasjon og foreta valg som får konsekvenser videre. Gjennom at brukerne tar riktige valg vil Navs måloppnåelse øke, sett i forhold til intensjonene med reformen om færre på stønad og trygd og flere i arbeid og aktivitet. Da er det viktig at veilederen har den rette kompetanse slik at man ikke villeder bruker. Vi ser gjennom intervjuene at de ansatte mener at kontoret nå er på rett vei.

Om vi legger informantenes syn til grunn så uttrykker alle at de har tro på Nav- reformen og at den er et skritt i riktig retning. I dette ligger også at man tar Navs visjon – Vi gir mennesker muligheter – og prøver å operasjonalisere den i sin jobbhverdag. Som nevnt i kapittel 5.2 er det også på sentralt hold en oppfatning av at generalistmodellen ikke fører til bedre tjenestekvalitet, og det fokuseres på at en mer spesialisert kompetanse er mer hensiktsmessig. Denne holdningen blir da mer i samsvar med de ansatte ved Nav Levanger sin oppfattelse om at endret kompetanse fører til bedre tjenestekvalitet. Også lederne gir uttrykk for at dette er rette veien å gå. En av lederne pekte på at medarbeiderne ble frustrerte og sykmeldte fordi de ikke klarte å produsere så mye og kvalitetsmessig bra som før. Med Human resource brillene på kan man si at et godt tilpasset forhold mellom organisasjonsstruktur og menneskelige behov gir en fordel for begge parter: medarbeiderne finner meningsfylt og tilfredsstillende arbeid og organisasjonen får de evner og krefter den trenger for å ha framgang.

Ut i fra den informasjon som er gitt gjennom intervjuene og intern dokumentasjon kan det hevdes at kontoret har oppnådd bedre tjenestekvalitet, men at det fremdeles er noe å gå på både organisatorisk og ressursmessig.

6.3 Forskningsspørsmål 3:

Fra et ledelsesperspektiv: Hvordan vurderer du som leder den opprinnelige organiseringen av Nav Levanger og senere omorganiseringsprosess opp i mot de mål som er satt for kontoret?

Bakgrunnen for dette spørsmålet er at jeg mener det er viktig med innsyn i hvordan ledelsesnivået ser både på prosessen knyttet til at man har en fornuftig organisering slik at organisasjonen når sine mål samt at man i samspill med de man skal lede også iverksetter forbedringstiltak ved behov. I følge Busch og Vanebo (2003:318) må ledelsen engasjere seg i en kontinuerlig problemløsningsprosess. Dette innebærer også at de som deltar i ledelsen må være i stand til å kommunisere om hvordan de skal formulere mål og løse aktuelle problemer.

Sammendrag av intervju med to ledere.

De to lederne jeg intervjuet har begge vært med fra oppstarten av kontoret. En av lederne jobbet tidligere i Levanger kommune og var med i arbeidsgrupper som skulle vurdere hvilke kommunale tjenester som skulle inn i Nav. I dette arbeidet ble det diskutert og drøftet mye rundt hva som var hensiktsmessig å ta med over til Nav. Denne prosessen førte til en større bevissthet rundt, og forståelse for intensjonen med reformen. Den andre lederen jeg intervjuet hadde bakgrunn fra Aetat og hadde vært med i tidligere samarbeidsmøter mellom Aetat og Trygd. Lederen hadde tro på at for en gangs skyld skulle en reform gjennomføres skikkelig med gode prosesser og hadde dermed forhåpninger til Nav. Men så underveis i prosessen at reformen kanskje ikke ble som ønsket med medvirkning fra de ansatte.

Da lederne ble ansatt som mellomledere i Nav Levanger var organisasjonsstrukturen alt fastlagt med en tre- teamsmodell. Begge lederne uttrykker at de i utgangspunktet var skeptiske til denne modellen. De så den som utfordrende både for de ansatte og ledere. Et ankepunkt var at det var lite overslag av kompetanse mellom teamene. Dette kunne etter deres mening hindre kunnskapsoverføring og føre til en lite effektiv jobbutførelse. Det viste seg senere at i praksis snakket teammedlemmene over grensene for sine team. De ble ikke avspist, og det fungerte rimelig bra. Men det var en utfordring at det var vanskelig å fordele kompetansen jevnt mellom teamene. Det var også mange midlertidig ansatte, noe som gjorde at organisasjonen var sårbar.

Kompetansemessig mener begge lederne at fokuset på generalistkompetansen var uheldig. En av lederne viser til at det var veldig uklart i forhold til denne modellen. Var det slik at alle skulle kunne alt eller var det rom for spesialisering. Det kommer fra at selv om det i

dokumenter knyttet til utvikling av kontoret legges vekt på basiskompetanse og rollespesifikk kompetanse (s 67) var det signalisert fra fylkesnivå at generalistkompetanse skulle vektlegges.

I likhet med de ansatte så ledelsen fort at organiseringen ikke var optimal. Blant lederne ble det snakket en del om dette. De så at det var uro i organisasjonen og at en evaluering var nødvendig. En av lederne peker på at det ble veldig mye ad hoc – jobbing, der noe av arbeidet ble liggende, noe ble utført og i beste fall kunne noen ta seg av oppgaver andre ikke kunne. En av lederne peker på at de hadde en organisasjonsmodell som de ikke ville innført om de hadde blitt tatt med på råd i forkant:

Om vi hadde brukt en prosess i forkant av etableringen av Nav Levanger er jeg helt sikker på at vi ikke ville starte opp med tre- teammodellen. Og om de ansatte hadde fått være med i den prosessen ville det heller ikke blitt etablert tre team. Vi måtte endre tankegangen rundt generalistmodellen der folk skulle lære så mye og så vidt.

Som vi ser er det en felles tankegang fra de to lederne at opprinnelig organiseringsmodell ikke var optimal. Hvordan vurderer så lederne omorganiseringsprosessen?

Begge lederne er i stor grad fornøyd med prosessen som har vært knyttet til omorganiseringen. Det var viktig å involvere de ansatte slik at de kunne komme med innspill og bidra til en best mulig løsning. Det utløste et stort engasjement og var et viktig bidrag til at løsningen ble så god som den ble. Underveis i prosessen ble det en del utålmodighet blant de ansatte som ville endre organiseringen så fort som mulig. Men ting må ta noe tid, det er ikke bare å sette i gang. Både tillitsvalgte og verneombud måtte involveres. Det var også viktig at det ble skikkelig gjennomdrøftet hvem som skulle gjøre hva og at kompetansen var riktig fordelt i kontoret. I tillegg måtte samtaler gjennomføres med alle ansatte for å avklare ønsker og innplassering.

Selv om mye av arbeidsfordelingen var klar og iverksatt fra 1. mai 2009 var ikke jobben ferdig. Det ble vurdert slik at fortsatt kunne en del gjøres for å få et godt grensesnitt mellom de fire teamene i oppfølging og i grensesnittet mot mottaksavdelingen. I følge lederne er ikke denne prosessen ferdig ennå, men vil være kontinuerlig etter som oppgaveporteføljen endrer seg. Et første punkt blir innføringen av § 14 A i Nav- loven som de mener vil føre til en endring mellom avdelingene. Det vil bli et behov for å avklare hvem som gjør hva, som det uttrykkes. Et annet dilemma er ressursmangelen. Kontoret har mange midlertidig ansatte og dette medfører et press på organisasjonen. Som en av lederne sier:

Vi har for lite og midlertidige ressurser i førstelinjen, vi har enda mer behov enn de vi har ansatt i dag. Om disse ressursene forsvinner, hva gjør vi da? Det ble sagt at når spesialenhetene er oppe og går så skulle ressurser tilbakeføres til førstelinjen. Jeg tror ikke

det vil skje. De har jo også alt for lite folk, så jeg tror ikke noe på det med tilbakeføring av ressurser. Ut i fra dette må vi prioritere hvilke oppgaver som skal løses, sagt på en annen måte: hva skal vi nedprioritere? Det kommer ikke noen signaler på det fra fylket.

Kontoret oppleves nå som godt rustet til å ivareta de oppgaver det skal løse. Lederne berømmer sine ansatte og peker på at det er de som har gjort veldig mye av jobben i prosessen. De var engasjerte fra kick-off samling i Snåsa i mars og fram til mål. De anser organisasjonen som fylt av mennesker med mye kunnskap og det er viktig å legge forholdene til rette for at de ansatte får brukt kompetansen videre på riktig måte. Lederne mener at kulturforskjeller ikke har vært framtrødende i prosessen, og heller ingen hindring:

Kultur kan være mye, men om vi tenker på holdninger, verdier og respekt for bruker så er det noe som er felles for oss. En oppfatning om hva som er viktig i møtet med bruker. Jeg har opplevd at kulturene har smeltet veldig godt sammen, ingen smeller. Jeg synes heller ikke det er noen store kulturforskjeller mellom etatene. Har opplevd det slik at det var respekt for hverandres ståsted før vi ble Nav.

Det var mye fokus på uheldige kulturforskjeller i oppstarten av Nav. Det var mange som var bekymret for hvordan det skulle gå når tre kulturer møttes. Den andre lederen uttrykte sin holdning slik:

Jeg mener at kulturforskjellene er veldig overdrevet. Var en forventning om at det ville bli problemer, men det har ikke skjedd i praksis. Jeg mener at profesjonsidentiteten er den viktigste faktoren som gjør at man identifiserer seg med hverandre på tvers av etatene. Og alle var jo saksbehandlere på hvert sitt nivå i hver sin etat. Så dette går bra. Det var kanskje noen forskjeller mellom trygd og arbeid, men samarbeidsmøtene har bidratt til å lette dette.

Et hovedpunkt er at begge lederne mener at omorganiseringen har vært til det bedre. Det var nødvendig med endringer og prosessen har vært god. De har bidratt til å involvere medarbeiderne og skape samhold og felleskap. Medarbeiderne får brukt sin kompetanse bedre og dette bidrar til at kontoret vil få bedre måloppnåelse. Det vil være kommende utfordringer, men en kontinuerlig utviklingsprosess bidrar til at utfordringene blir lettere å møte.

Analyse og svar

Ledelse kan defineres som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill (s 38). I dette ligger at ledelsen må kunne formulere de mål organisasjonen skal bevege seg mot, i hvilken retning skal Nav Levanger bevege seg og hva er våre mål? En ting er at den enkelte ansatt kan ha en oppfatning om dette, men det er lederen som tar

beslutningen og da må man som leder kunne formulere dette målet. Når man møter et problem vil målene bestemme hvilket alternativ som er det beste, man må ha en problemløsende atferd. Samtidig må man kunne kommunisere på en god måte som forstås i organisasjonen. I dette ligger en tanke om god og konstruktiv kommunikasjon der ledelse er et samspill med andre mennesker. Man må snakke samme språk.

Vi ser at lederne alt fra begynnelsen var skeptiske til den organisatoriske løsningen som var valgt for kontoret. Samtidig lå det en forventning til at ting skulle være på plass i en offentlig reform. Om vi ser dette i lys av den strukturelle rammen (s 36) så ligger det en forventning om at den organisatoriske rammen er tilpasset de mål som skal løses. Strukturen skal bidra til at disse målene nås. Dette viser seg å ikke stemme i praksis. På hvilken måte skal jeg da som leder bruke de strukturelle betingelsene for at de ansatte får gjort jobben sin på en best mulig måte? Det er også uklarerheter knyttet til hvordan kompetansen best skal utnyttes og selve arbeidsdelingen er i følge lederne ikke optimal. Den gir de ansatte et for bredt spenn i gjøremålene og bidrar til utmattelse. Det kan da være naturlig å tenke på hva man får gjort av forbedringstiltak innenfor de rammene er trukket opp. Er det mulig å endre gjøremål og oppgaver eller må mer strukturelle tiltak settes inn?

Vi ser at lederne vurderer situasjonen slik at de ikke ville valgt denne modellen selv, og de mener at heller ikke de ansatte ville ha medvirket til dette. I dette ligger at strukturelle endringer er nødvendige. Modellen som velges for å endre organisasjonen involverer de ansatte i stor grad. Fokuset legges på å løse problemene gjennom å arbeide sammen mot et felles, internt mål. I følge Busch og Vanebo (2003) må lederne gjennom et aktivt samspill utvikle et felles språk som gjør det mulig å behandle problemer på en god måte. I dette ligger å utvikle både et beslutningsspråk og et atferdsspråk. Atferdsspråket tar sikte på å forstå og regulere menneskelig atferd i organisasjonen.

Vi ser av intervjuene at lederne har stor tillit til sine medarbeidere og den kunnskap de har på jobbfronten. Om vi snur brillene noe og igjen bruker en human resource ramme (s 38) viser den til at ledere i dette perspektivet har tiltro til mennesker og vil formidle denne tiltroen til de involverte. Samtidig vil lederen være synlig og tilgjengelig samt gjøre en jobb med å myndiggjøre medarbeiderne.

Proessen har preg av at lederne mener det er viktig at de ansatte selv gjøres delaktige i arbeidet med å utforme sin arbeidsplass. De har tro på at dette er en god metode som involverer de ansattes kunnskap og evne til å samarbeide om å utforme en struktur som er hensiktsmessig. I etterkant er de fornøyd med den jobben som ble gjort både fra ledelse og de ansatte i utformingen av ny struktur. Som de vurderer det er kontoret godt rustet til å møte nåværende utfordringer, selv om det på sikt kan være skjær i sjøen knyttet til at det er mange midlertidig ansatte og det er uklart om man får ressurser til å beholde dem eller ikke.

Lederne er bevisste på at det kan være kulturforskjeller i organisasjonen. Dette ble fokusert på alt i utredningene knyttet til starten på reformprosessen, men i følge de to mellomlederne anser de ikke dette som noe lokalt problem. Det pekes på at de ansatte konsentrerer seg om felles mål og at deres profesjonsidentitet faktisk setter dem i stand til å smelte sammen eventuelle kulturforskjeller.

Ut i fra det ovennevnte forstår jeg det som at ledelsen ved Nav Levanger så svakheter med opprinnelig organiseringsmodell, og at det var nødvendig med endring. De tok under prosessen grep for å involvere de ansatte i arbeidet med å utforme en ny struktur, noe som kan ses som et bevisst trekk både for å myndiggjøre de ansatte samt bedre måloppnåelsen.

6.4 Forskningsspørsmål 4

Hvordan har de ansatte oppfattet og opplevd opprettelsen av, og den senere omorganiseringen av, Nav Levanger?

Bakgrunnen for spørsmålet er å finne ut mer om samspillet internt blant de ansatte. Jeg vil se om det er ulike eller felles holdninger, verdier og kultur.

Sammendrag av intervju med 6 ansatte

Alle informantene hadde i utgangspunktet en positiv innstilling til å bli med inn i Nav Levanger. De har tro på reformen og har en felles oppfatning om at det er veien å gå, men at ting må få tid til å gå seg til før det kan fungere optimalt. Fra kommunal side hadde vært en prosess om hvilke oppgaver som skulle inn. En av informantene fra sosial sier at det hadde vært en del motstand fra overordnet enhet mot å gå inn i Nav, men ikke fra sosial sin side, så det som en fordel siden det alt var en del felles samarbeid om enkeltbrukere. Samtidig blir det fra sosial sin side oppfattet som positivt med tanke på å få arbeidskolleger. De satt jo isolert i fjerde etasje på Rådhuset grunnet sikkerhets hensyn. Det pekes også på at arbeidsmiljøet oppleves som bedre nå med mer tydelig ledelse samt at man blir lagt merke til som medarbeider. Jobben en gjør blir satt pris på. En av informantene sier det så sterkt som at vedkommende ville sluttet om det ble snakk om å gå tilbake til jobb i kommunen.

Informantene fra Aetat opplevde også at det var greit å komme inn i Nav. En av dem påpekte at de hadde det så greit på Aetat, kjente hverandre og hadde et veldig godt arbeidsmiljø. Vedkommende var bekymret for om dette ville endres, men heldigvis oppfattes også miljøet godt i Nav. Det ble pekt på at felles samarbeid mellom etatene i årene før hadde smeltet dem sammen. De kjente hverandre. I tillegg viste en informant til at de hadde hatt en

samling for nye Nav – ansatte der det ble spesifisert om at i Nav skulle vi ikke snakke om andre, men til hverandre. Tror ikke det er noe miljø for baksnakking på kontoret.

Også fra tidligere Trygd opplevdes det positivt å gå inn i Nav. Begge informantene viser her til tidligere samarbeid mellom etatene som noe positivt både faglig og sosialt. Over tid hadde de blitt kjent med hverandre fra de ulike etatene og spilt fotball og hatt fest sammen. Dette var kjempelurt, som en informant uttrykte det. Om de ikke kjente hverandres kulturer inngående så kjente man i alle fall folket, og dette gjorde det lettere å gå over til Nav. Informanten peker videre på at det var en prosess i forkant på trygd der man til en viss grad fikk velge hvor man ville arbeide. De som er i Nav Levanger i dag valgte derfor selv å gå over.

Som vi ser er det en felles holdning blant informantene om at de synes det var greit å bli med over til Nav, selv om det var noe usikkerhet. Hvordan opplevde de så å møte hverdagen i den nye organisasjonen? Opplevde de forskjeller seg i mellom som ikke hadde kommet til uttrykk tidligere?

Informantene fra sosial viste til at i starten var de overveldet. Fikk mye nytt utstyr de ikke hadde hatt tilgang til i kommunen. Men likte ikke åpent landskap og liker det ikke ennå heller. Man jobber med kompliserte saker og trenger ro til å til å konsentrere seg. En av informantene viste til at det var en kultur i kommunen på at når døra var lukket så fikk man være i fred, men når døra var åpen var det ok med en prat. Etter en tid i den nye organisasjonen så de tidligere sosialansatte at ikke alt var helt bra. I utgangspunktet jobbet de med sitt, men de så at andre hadde en veldig stor portefølje. De syntes også at det ble vel mye fokus på statlige ytelser og at muligheten for å utvikle et samarbeid opplevdes som bedre da de var hver for seg, men hadde faste møter. Samtidig opplevdes det som vanskelig å lære seg nye IKT- systemer. Informantene fra sosial mener at dette har blitt mye bedre etter omorganiseringen og opplever at arbeidsmiljøet er positivt ladet. Det føles godt å bli tatt på alvor og at det oppleves som lett å få til ting. Positivt at det er en kultur for å ta opp problematiske ting, blir tatt opp og gjort noe med. dette kommer alle til gode. Det pekes på gode gruppeprosesser og at det nå snakkes godt sammen, man er opptatt av å løse saker. Informantene fra sosial synes ikke det er vesentlige kulturforskjeller mellom etatene. De peker på at de som sosionomer er tettere både på brukerne og deres problematikk, de konfronterer mer, tør å ta opp ubehagelige spørsmål og får svar på tabuemner. En av informantene uttrykte det slik:

Vi er god på dette. Jeg tror de fra staten har godt av å lære dette, om man skal følge opp folk må man konfrontere noe. De kan lære dette av oss, særlig trygd, de kan myke opp reglene og bruke mer skjønn for å få en individuell orientering for brukerne. Sånn sett er det bra at vi er flere profesjoner i hvert team. Men kanskje har vi sosionomer lett for å identifisere oss for mye med brukeren. men regeltolkingen til trygd og

resultatorienteringen til Aetat kan bidra til å pushe brukeren og være et ris bak speilet. Det er mange brukere som trenger det. Men vi må ha mer fokus på fag for at det skal fungere.

Fra tidligere trygd nevner begge informantene at de syntes det var greit å komme over i Nav, men at det var en enorm mengde med arbeidsoppgaver. De peker særlig på mangelen på trygdekompetanse når andelen trygdeoppgaver var så stor. Mener at dette ble undervurdert av ledelsen. En av informantene bemerket at det dukket opp mange ting underveis, blant annet ble det oppdaget en restanse på 200 saker om tidsbegrenset uførestønad som ingen visste eksisterte. Informanten sier videre at det var en gjengs oppfatning blant de fra trygd om at det ikke var helt kontroll på det trygdefaglige, mens de andre hadde den oppfatning at trygdesakene spiste opp alt. Begge informantene mener at oppstarten bar preg av at ledelsen ikke hadde bakgrunn fra trygd. De opplevde da at forståelsen for deres område ikke var helt på topp. Mener at dette har blitt mye bedre og at de opplevde å bli hørt av ledelsen da restansene var på det høyeste. De gir honnør til ledelsen som ga dem tid og tillit til at dette skulle de klare bare de fikk oversikt. Behovet for trygdefaglig ledelse oppleves ikke lenger som like sterkt, mener det er skapt en forståelse for den trygdefaglige siden i kontoret.

Fra trygd sin side mente de det var mye arbeid i starten, men de mener bredden i trygdekompetansen ga mye drahjelp. Det ble jo i hovedsak kapittel 11 i folketrygdloven om attføring som de måtte lære seg. Resten hadde de inne fra før. Begge informantene mener at de andre etatene slet mer. De tidligere trygdeansatte opplevde omorganiseringen som positiv og mener at arbeidsmiljøet er godt. De peker også på at prosessen har ført de ansatte og ledelse tettere sammen, og dette oppleves som en styrke for kontoret. Som en sa det:

Vi følte at vi ble hørt, det å ta med de ansatte og gi dem mulighet til å engasjere seg og få gjennomslag for tankene sine, det mener jeg Levanger er god på. Det er veldig åpent for engasjement det du er med og bestemmer blir faktisk noe av og ikke bare noe fint og fiktivt som tar seg godt ut på papiret. Da har det en hensikt å engasjere seg.

Ingen av informantene fra trygd opplever vesentlige kulturforskjeller på kontoret. Siden de hadde hatt samarbeid før Nav mener de at de har bidratt til å viske ut forskjeller de imellom. De kjente hverandres kulturer selv om de da ikke var like. Men noen kulturforskjeller det nok:

Vi fra trygd er vant til å jobbe tett mot lovverket og vi hadde hyppige diskusjoner med jurister om saker. Jeg finner det fascinerende at du kan ha jobbet mange år med attføring uten å vite hvor man finner rettskildene, du vet ikke hvor du slår opp i lovverket. Vi hadde jo jobbet en del med skjønnsbaserte ytelser, men vi har nok en kultur med å finne fram i

regelverket fordi vi jobber mye med ytelser der regelverket er mer firkantet. Det nytter ikke å få sykepenger mer enn 52 uker, punktum! Mens det ikke er så mange absolutte punktum i kapittel 11 (om attføring). Så til en viss grad kjenner jeg meg igjen i bildet av trygd som regelbasert. Jeg mener at skjønnsutøvelsen er helt i grenseland noen ganger, skal vi gå på akkord med lovverket skal vi argumentere godt. Ikke bare å gjøre det fordi det er enkelt.

Underveis kommer det fram at trygd mener lovverket må ligge i bunn siden det handler både om den enkeltes rettssikkerhet og at man ikke skal for eksempel ta fra brukere muligheten til å være i lønnet arbeid siden det kan ha store konsekvenser både sosialt og økonomisk. De mener at når man har regelverket i bunnen av kompetansen vet man også hvor skjønnet ligger. Ingen fra trygd ser de store motsetningene mellom seg selv og sosialsiden. De peker på at de har jo sosialtjenesteloven å forholde seg til, og deres ”må gjøre greie” i lovverket er å utøve skjønn. Slik er det nødvendigvis ikke på trygdeytelser, men det ble påpekt at det bare er en annen måte å tilegne seg jobben på.

De opplever i likhet med sosial arbeidsmiljøet som godt og med en åpenhetskultur som gjør det lett å ta opp ting, dette avverger en del konflikter som ellers kunne oppstått. En av dem uttrykte at det var ikke bare faget som forente dem over etatsgrensene, men de tidligere sosiale treffpunktene med fotball og fest gjorde noe med felles kultur. Det blir litt mindre skummelt og greiere å gå på jobb når man kjenner hverandre godt.

De tidligere Aetatansatte sier det ble en stor overgang jobbmessig sett siden de fikk et mye større arbeidsområde å forholde seg til. Fra å jobbe med i hovedsak skjønnsbaserte ytelser fikk de nå i tillegg mer regelbaserte ytelse å forholde seg til. Siden det var en så stor mengde nye oppgaver følte de at de ikke fikk tid til å lære seg alt det nye fort nok. Over tid ble dette en belastning som gikk utover mestringsfølelse og jobbglede. De peker på at denne situasjonen førte til at de ikke fikk gitt brukerne den oppfølging de ville gi, og som også var intensjonen i Nav. Men det pekes på at over tid, og med større ressurser og smalere arbeidsområde, vil situasjonen bli bedre. Begge informantene opplever i likhet med de to andre etatene at arbeidsmiljøet er godt. Oppgavemengden oppleves som mer håndterlig etter omorganiseringen. Men det er et ønske om å få tilbake kontorene slik at en ikke blir forstyrret når en skal konsentrere seg om arbeidsoppgavene. I likhet med de andre informantene peker også de tidligere Aetatansatte på at det er en kultur for åpenhet og problemløsning.

I følge informantene opplever de ikke de store kulturforskjellene, og i likhet med de andre intervjuede pekes det på tidligere samhandling og samarbeid som noe som bidro i positiv retning. De peker på en del felles møter i forkant av Nav der de møttes hver torsdag for å diskutere holdninger og verder (verdiverksted). En av informantene sier at det nok er slik at man har med seg en del av de holdninger en hadde før man kom inn i Nav. Tankegangen

henger ennå igjen pekes det på. Når for eksempel trygd snakket om markedsarbeid så tenkte de på oppfølging av sykmeldte, mens en Aetatansatt ville tenke mer i retning rekruttering. En av informantene mente at trygd og Aetat kanskje hadde smeltet mer sammen enn tidligere sosial. Om kultur:

Det er slik at på enkelte arbeidsområder kan en bruke mer skjønn enn på andre områder der det er mer andre regler å forholde seg til. Man må ikke være for firkantet, det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse på skjønnbruk. Men kommunen og trygd har andre rammer å forholde seg til, det har vært mer skjønn på Aetat. Men vi er jo alle innstilt på å hjelpe brukerne uansett hvilken etat vi kommer fra.

Flere av informantene mener at på sikt kan man se konturene av en felles kultur, men at både tid og ressurser har bidratt til at fokuset ikke har blitt rettet mot dette området i tilstrekkelig grad.

Analyse og svar

De ansatte har jobbet sammen i Nav Levanger i snart to år. Har de i denne perioden blitt samstemte og utviklet felles holdninger, verdier og organisasjonskultur?

Organisasjonskultur kan sammenfattes i Bangs (s 41) definisjon om at organisasjonskultur kan betegnes som de sett av felles verdier, holdninger og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en gruppe. Denne utviklingen skjer i en samhandling både med hverandre og med omgivelsene. I Nav er det slik at man ser det som et mål å utvikle en felles kultur som skal bidra til å nå de mål som er satt for reformen. Samtidig skal den bidra til å bygge et nytt fellesskap internt i organisasjonen.

For at vi skal kunne snakke om en felles organisasjonskultur må de ansatte dele et sett grunnleggende antakelser (Schein , s 40), og disse må ha fungert tilstrekkelig bra over tid. Nav Levanger er en ung organisasjon og det er et spørsmål om en felles kultur har fått tid til å utvikle seg. Samtidig blir det i intervjuene pekt på at det er ressursmangel i kontoret med mange midlertidige ansatte. Dette kan gi en høy utskifting av organisasjonsmedlemmer, noe som kan påvirke hvordan en intern kultur utvikler seg. Flere av informantene viser da også til at det ikke har vært noe stort fokus på målrettet kulturbygging. Samtidig må en gruppe være stabil over tid for at kulturbygging kan skje. Det kan ikke sies å være tilfelle om det er stort gjennomtrekk av ansatte. På den annen side vil de faste ansatte være en gruppe som samhandler daglig med hverandre over tid, og dermed vil de bidra til kulturbygging. Det er også de faste ansatte som i praksis vil være de som gir de nyansatte opplæring, både i arbeidsoppgaver, atferd overfor brukere og i det sosiale fellesskapet internt i kontoret.

Som vi ser har de ansatte forskjellig bakgrunn, det er da rimelig å anta at det er forskjeller i de grunnleggende antakelsene. Men de har en ting til felles, de er offentlige saksbehandlere som i sitt arbeid har satt brukeren i fokus. Enten brukeren kalles kunde, klient eller medlem i folketrygden. Sammen med en felles bakgrunn som forvaltere av velferdstjenester trekker dette i retning av en mulighet for at en felles kultur kan utvikle seg. I dette ligger også at vi kan anta at de har et samstemt sett med verdier. Gjennom disse utvikles den arbeidsmetodikk som anses som den rette måten å gjøre ting på. Alle de ansatte skal arbeide utadrettet mot brukerne, og gjennom en samhandling og utveksling av erfaringer oppstår det som anses som den rette måten å gjøre ting på.

Gjennom intervjuene ser vi også at de er ganske samstemt i hvordan de ser på reformen: de mener den er et steg i riktig retning og er positive til intensjonene som ligger bak. De ansatte kan med bakgrunn i dette antas å ha felles holdninger til den jobb de skal gjøre og hvilken måte de skal gjøre det på.

Likevel er det slik at de kommer fra tre ulike kulturbakgrunner. Som nevnt viser de intervjuede til at de er oppmerksomme på at det kan finnes kulturforskjeller mellom de tidligere etatene. En av de intervjuede kjente seg igjen i bildet av Trygd som regelstyrt, men så ikke det som et stort problem siden regelverket ligger i bunn for å sikre at brukeren får det hun har krav på. Som en informant fra sosial påpekte så kjente de til hverandres kulturer, men hadde respekt for den måten de jobbet på. Det ble ikke sett på som noe stort problem for noen av de intervjuede at de hadde forskjellig bakgrunn. For grunntanken var jo den samme, å gi et godt tilbud til brukeren. I dette kan ligge at deres grunnleggende verdier og holdninger ikke ligger så langt fra hovedtanken i Nav – reformen og dermed blir lettere å gjøre til en del av eget begrepsapparat.

Det kan tenkes at en retning kulturen kan utvikle seg i, er at fusjonen mellom kulturene gjør at de vil eksistere side om side framover. Dette kan da skje uten at de forandrer seg så mye. Det kan som Busch og Vanebo (2003) viser til, utvikle seg subkulturer med hver sine særtrekk. Dette kan understøttes av at en økt spesialisering i organisasjonen bidrar til å utvikle grupper med hver sin identitet og selvforståelse.

En annen retning er at kulturen kan ta opp i seg deler av de ulike kulturene og en ny kultur utvikles. Gjennom sosial samhandling kan de ansatte skape en felles forståelse av sin hverdag i organisasjonen. En organisasjon er sammensatt av mennesker som jobber sammen mot et felles mål. Gjennom felles læring kan også en felles kultur utvikles med elementer fra de tre tidligere kulturene. Det som blir ansett som riktig blir tatt med videre, mens det som ikke lenger har gyldighet blir forlatt.

Vi kan se at alle informantene hadde en positiv holdning til å bli en del av Nav Levanger. De opplevde den første tiden som tøff. Men opplevde også at de interne prosessene og samarbeidet kollegene imellom var en styrke og over tid dro dem tettere sammen. Arbeidsmiljøet oppleves som godt og positivt, det er høyt taket og det er forståelse for hverandres ståsted. Gjennom intervjuene ser vi at det er kulturforskjeller både i arbeidsmåte og tankegang rundt skjønnsutøvelse. Alle informantene sier de er oppmerksomme på denne forskjellen men ser, i likhet med lederne i forrige forskningsspørsmål, ikke dette som en stor utfordring. Gjennom dialog og samhandling skaper de en aksept for hverandres ståsted.

Jeg vil med bakgrunn i den informasjon som er beskrevet her hevde at det er kulturforskjeller mellom de tre tidligere etatene, og at forskjellene til en grad ennå er til stede. Det ser ikke ut til å ha utviklet seg noen spesifikk Nav – kultur, men det er muligheter for at denne vil utvikle seg på sikt.

6.5 Oppsummering

I forskningsspørsmål 1 så vi at kort etter at Nav Levanger åpnet ble den opprinnelige organiseringen ansett som uheldig i forhold til å nå kontorets mål og i forhold til arbeidsbelastningen på de ansatte. En omorganisering ble gjennomført og ny arbeidsfordeling og økt spesialisering har medført bedre måloppnåelse samt lettet presset på de ansatte. Omorganiseringen har satt kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver i følge ledelsen og de ansatte.

I forskningsspørsmål 2 så vi nærmere på hvordan tjenestekvaliteten har utviklet seg som en følge av omorganiseringen. Informantene viser til at de opplever en bedre hverdag. Det er mer tid til oppfølging og utførelse av arbeidsoppgavene. Samtidig viser interne resultatmålinger at restansene har gått ned. Det anses som at tjenestekvaliteten har blitt bedre som en følge av omorganiseringen, og at tilbudet til brukerne også blir bedre.

I forskningsspørsmål 3 uttalte to mellomledere seg om hvordan de har oppfattet både den opprinnelige organiseringen og senere omorganiseringen opp mot målene for kontoret. Lederne hadde en skepsis til den opprinnelige organisasjonsmodellen fra utgangspunktet, noe som forsterket seg underveis i det første driftsåret. Etter en intern prosess ble det iverksatt en omorganisering med stor involvering av ansatte. Fra et ledelsesperspektiv vurderer lederne det som en god og målrettet prosess som har vil bidra til bedre måloppnåelse og medarbeidertilfredshet.

I forskningsspørsmål 4 har vi sett på den interne samhandlingen mellom de ansatte og vurdert om det er utviklet en felles organisasjonskultur. De ansatte har opplevd prosessen som krevende, men mener at omorganiseringen har bidratt til å skape en bedre arbeidshverdag og utvikle et bedre arbeidsmiljø. Fra de ansattes ståsted ser de at det er kulturforskjeller mellom

dem, men dette blir ikke sett på som et stort problem. Det er så langt ikke noen enhetlig bedriftskultur som Nav – reformen skal bidra til å utvikle. Men organisasjonen er ung og en felles kultur kan utvikles på sikt.

Kapittel 7: Anbefalinger og avslutning

7.1 Anbefalinger

Jeg vil med bakgrunn i de svar som er gitt i kapittel 6 gi noen anbefalinger for Nav Levanger.

1. Det bør være et kontinuerlig fokus på arbeidsdeling og kompetanse i kontoret.
2. De ansatte bør også framover få bidra i utviklingsprosesser.
3. Ledelsen må ha et fokus på utvikling av arbeidsmiljø og organisasjonskultur.

7.2 Refleksjon over egen læring

Kunne oppgaven gitt andre svar med en annen teoretisk tilnærming? Jeg har med de forutsetninger som er lagt til grunn gitt et godt svar på problemstillingen. Men det har vært en læringsprosess hele veien, og jeg ser at det kunne vært relevant med andre innfallsvinkler og en annen teoretisk tilnærming.

7.3 Avslutning

Jeg har i denne masteravhandlingen undersøkt om en omorganisering ved Nav Levanger har bidratt til bedre oppgaveløsning enn den opprinnelige organiseringsmodellen som var fastlagt da kontoret ble etablert. Jeg har sett nærmere på organisasjonsstruktur, om tjenestekvalitet og jobbtilfredshet er blitt bedre. Det er også presentert et ledelsesperspektiv på prosessene samt gitt et bilde på den interne samhandlingen og en mulig utvikling av en felles organisasjonskultur.

Det er tre etater med lang og tradisjonsrik historie i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen som nå er slått sammen i et partnerskap mellom stat og kommune. Reformen berører hele Norges befolkning på en eller annen måte og det er vesentlig at den lykkes. Jeg har i kapittel 4 gitt et bakteppe for å belyse den historiske, institusjonelle og politiske prosessen. En reform gjennomføres ikke bare gjennom politiske beslutninger, den må også iverksettes på, i dette tilfellet, et lokalt plan. Her er Nav – kontorene en nøkkelfaktor. Det er vesentlig at de fungerer på en best mulig måte. I dette ligger også at de ansatte gis mulighet til dette i praksis. Det er det tittelen viser til.

Jeg la følgende problemstilling til grunn:

"Har omorganiseringen av NAV Levanger bidratt til at kontoret bedre vil kunne løse sine oppgaver slik at målene i Nav-reformen kan nås? Dette sett i sammenheng med en overgang fra generalistkompetanse til spesialistkompetanse."

Har jeg så fått svar på spørsmålet gjennom forskningsspørsmålene? Jeg har i kapittel 5 og 6 redegjort for de data som er samlet inn og analysert for å besvare problemstillingen. Jeg mener at problemstillingen er besvart med bakgrunn i analysen i kapittel 6. Nav Levanger har gjennom en omorganisering og involvering av de ansatte blitt bedre organisert enn tidligere. Samtidig har de ansatte blitt involvert av ledelsen på en positiv og myndiggjørende måte slik at kontoret anses godt rustet til å møte utfordringene. Men organisering og utvikling er en kontinuerlig prosess og må hele tiden være på dagsorden.

Litteraturliste

Andreassen, Tone Alm (2008) *Organisering for helhetlig tjenesteyting*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Askim, Jostein (2009) *Nav i støpeskjeen. En studie av Nav-reformens interimfase, 2005-2006*. Bergen: Rokkansenteret.

Bang, Henning (1997) *Organisasjonskultur. 3. utgave, 2 opplag*. Oslo: Tano – Aschehoug.

Bolman, L. G. og Deal T. E. (2003) *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Busch, Tor og Vanebo, Jan Ole (2003) *Organisasjon og ledelse. Et integrert perspektiv, 5. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Valstad, Stein Jonny og Vanebo, Jan Ole (2007) *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom (2008) *En felles etat" – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Rapport 5-2008. Bergen: Rokkansenteret.

Eriksen, Erik Oddvar (2005) *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.

Halvorsen; Knut (2000) *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Bedriftsøkonomens forlag.

Helgøy, Ingrid, Kildal, Nanna og Nilsen, Even (2010) *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Notat 1-2010. Bergen: Rokkansenteret.

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2002) *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse. Andre utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2 utgave*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Klausen, Kurt Klaudi (2005): Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer. I Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (Red.): *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer. 2. utgave* (2005). Oslo: Universitetsforlaget.

Kvale, Steinar (2001) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Nav (2010) Om Nav. Hentet 280210 fra: <http://www.nav.no/Om+NAV>

NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Sosialdepartementet.

Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Opstad, Leiv (2006) *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Ringstad, Vidar (2004) *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Schein, Edgar (1987) *Organisasjonskultur og ledelse. Er kulturendring mulig?* Oslo: Mercuri Media Forlag.

St.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Sosialdepartementet.

St.prp. nr 46 (2004 – 2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Thagaard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg: Intervjuguide

1. Har omorganiseringen ved Nav Levanger bidratt til å sette kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver enn under den opprinnelige organiseringen?

- ✓ Hvordan mener du kontoret fungerte før omorganiseringen?
- ✓ På hvilken måte mener du at kontoret løser sine oppgaver enn før omorganiseringen? Bedre, dårligere?
- ✓ Evt andre oppfølgingsspørsmål

2. På hvilken måte/ i hvilken retning har tjenestetilbudet utviklet seg som følge av omorganiseringen?

- ✓ Har omorganiseringen medført andre måter ført til andre måter å jobbe på. Hvilke tanker har du rundt dette?
- ✓ Mener du at kontoret vil kunne yte bedre tjenester etter omorg. Enn før?
På hvilken måte?
- ✓ Mener du at du har fått tilført nødvendig kompetanse for å utføre de nye/ endrede arbeidsoppgavene?

3. Fra et ledelsesperspektiv: Hvordan vurderer du som leder den opprinnelige organiseringen av Nav Levanger og senere omorganiseringen opp i mot de mål som er satt for kontoret?

- ✓ Hvilke tanker har du som leder rundt omorganiseringsprosessen?
- ✓ Hva kunne eventuelt vært gjort annerledes?
- ✓ Andre momenter?

4. Hvordan har de ansatte oppfattet og opplevd opprettelsen av, og den senere omorganiseringen av, Nav Levanger?

- ✓ Når du tenker på oppstart av kontoret: hvordan så du på bli en del av kontoret og få nye kolleger? Tanker rundt dette?
- ✓ Hvilke tanker har du gjort deg rundt omorganiseringsprosessen?
- ✓ Hvordan har du opplevd omorganiseringsprosessen?

- ✓ Mener du at omorganiseringsprosessen har påvirket arbeidsmiljø, sykefravær og organisasjonskultur? På hvilken måte? Her definisjon av org.kultur.
- ✓ Hvordan har omorganisasjonsprosessen påvirket forholdet til kolleger og ledelse. På hvilken måte?

Til slutt: Er det andre ting du vil tilføye som ikke er blitt nevnt under intervjuet?