

KULTURFORSKJELLER I ORGANISASJONER

Kan dette ha påvirket gjennomføringen av NAV-reformen?

Av

Cecilie Halland Aamot og Ellen Haugen

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2011





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

Forfatter(e): Cecilie Halland Aamot

Ellen Haugen

Tittel: Kulturforskjeller i organisasjoner

Kan dette ha påvirket gjennomføringen av NAV-reformen?

Studieprogram: Master of Public Administration 2009-2011

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: 1.mai 2011

Dato: 24.mars 2011

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Forord

Denne avhandlingen markerer slutten på MPA-studiet som for vår del, startet i januar 2009.

Masteravhandlingen er resultatet av en lang prosess som startet allerede våren 2010. Prosjektskissen ble innlevert i juni og datainnsamlingen ble foretatt i løpet av en 2-ukers periode i september. Selve skriveprosessen startet i desember, og ble avsluttet i mars 2011.

Omorganisering av arbeids- og velferdsetaten er den største reformen som har vært gjennomført i norsk forvaltning. To statlige etater blir slått sammen til den nye arbeids- og velferdsetaten, og skal gjennom et forpliktende partnerskap med en kommunal enhet, utad fremstå som en felles enhet utad. Samtidig skal statlige og kommunale styringslinjer opprettholdes. En slik konstellasjon medfører organisatoriske og kulturelle utfordringer som vi ønsket å se nærmere på.

Vi retter en takk til ledergruppen ved NAV NN som ga oss tilgang til organisasjonen, og til respondentene som var villige til å dele sine erfaringer med oss, og som gjennom det ga oss nærmere innsikt i temaet.

En stor takk til vår veileder Geir Hyrve, som har vært til uvurderlig hjelp og har kommet med mange nyttige innspill og konstruktiv veiledning. Takk også til arbeidsgiver som har lagt forholdene til rette, og som ved å vise stor fleksibilitet har gjort det mulig å gjennomføre studiene.

Sist, men ikke minst, vil vi takke familien for den tålmodigheten de har vist i gjennom hele studietiden, for all oppmuntring og støtte de har gitt oss når det i perioder har blitt litt imot, og for god hjelp med korrekturlesing.

Trondheim, mars 2011

Cecilie Halland Aamot og Ellen Haugen

Abstract

New public management has in recent decades influenced the way public sector in western countries has been organized. Major reforms have been implemented and forced leaders and employees to change their way of thinking of, and perform services in the public sector. The focus is now on a higher level of user orientation, efficiency and effectiveness, and so the Norwegian welfare system has been reformed and changed considerably.

The thesis is concerning what impact the organizational culture has on the employee collaboration when three public departments are merged. The three departments are representing three public services such as employment services (*Aetat*), social security (*Trygd*) and social welfare services (*Sosialtjenesten*).

We have in this thesis used organizational culture and institutional theory. Organizational culture theory is used to emphasise the importance of universal values and common understanding of the reality in the mind of organizational members. Institutional theory is about how the organization works as a result of the behaviour of employees and the demands from surroundings.

The study is a qualitative case-study, and the empirical findings come from 11 in-depth interviews with employees from the case-office. Research in public documents was used in addition to interviews, to better understand the intentions of the reform. The empirical findings were linked up to the theoretical basis of the study.

The findings showed that it seemed that it's "Aetats" organizational culture that's the dominant in the office, and slowly, by collaborating with employees from all departments, the employees from "Trygd" and "Sosialtjenesten", accepts and implements "Aetats" organizational culture as their own. The leader's background and working experience seemed to have an effect on which context that was set as a standard in organizing the office, and what values that were appreciated.

The results of the study showed that a challenge for the cooperation is how the office is organized, and choosing between a generalist model where everyone has some competence in every subject, or to choose a model where the employees are specialists in their field. From starting with a generalist model it seems as the organization more and more are heading toward a specialist model.

Innholdsfortegnelse

1 Utviklingstrekk i offentlig sektor	1
1.1 Innledning	1
1.2 Arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge	3
1.2.2 Endringer i Arbeids- og velferdsordningen	3
1.2.3 Arbeids- og velferdsforvaltningen - NAV	4
1.2.4 Arbeidslinja i norsk velferdspolitikkk.....	6
1.3 Problemstilling.....	7
1.4 Avhandlingens videre oppbygging	9
2 NAV-kontoret.....	10
2.1 Innledning	10
2.2 Samarbeidsavtalen stat-kommune	10
2.2.1 Styring og ledelse av kontoret.....	10
2.2.2 Mål og resultatkrav	11
2.2.3 Brukeren i sentrum.....	11
2.3 Organisering av et lokalt NAV-kontor	12
2.3.1 Organiseringen ved NAV NN.....	13
2.4 Inndeling av kontoret.....	14
2.5 Oppsummering	17
3 Aktuell teori.....	18
3.1 Innledning	18
3.2 Organisasjonskulturteori.....	18
3.2.1 Kulturbegrepet	19
3.2.2 En stor organisasjonskultur eller mange små subkulturer	22
3.3 Institusjonell teori	26
3.3.1 Pragmatisk institusjonalisme - translasjonsteori	26
4 Metode.....	32
4.1 Innledning	32
4.2 Valg av forskningsdesign	33
4.3 Valg av metode.....	34
4.4 Metoder for datainnsamling.....	36
4.4.1 Dokumentstudier.....	36
4.4.2 Observasjon.....	37

4.4.3 Kvalitativt forskningsintervju	37
4.5 Utvalg	39
4.5.1 Gjennomføring av intervjuene	41
4.6 Transkribering	43
4.7 Metode for dataanalyse.....	44
4.8 Validitet og reliabilitet.....	44
4.9 Overførbarhet.....	45
4.10 Feilkilder.....	45
4.11 Etiske betraktninger.....	46
4.12 Vår egen rolle i forhold til NAV	47
5 Hvilke utfordringer/ulikheter knyttet til organisasjonskultur kan påvirke samarbeidet?.....	48
5.1 Innledning.....	48
5.2 Hvordan oppfatter etatene hverandre?.....	49
5.3 Hvordan kommer kulturen til uttrykk i konkrete handlinger?.....	51
5.4 Subkulturer	53
5.5 Opplever respondentene at etatenes kultur er endret og mere samkjørt?.....	56
5.6 Funn i lys av teori	57
5.6.1 Var det forskjeller?.....	58
5.6.2 Subkulturer.....	61
5.7 Endringer i kulturene	63
5.8 Oppsummering	64
6 Hvordan har arbeidet med utvikling av felles organisasjonskultur ved NAV NN foregått? 66	
6.1 Innledning.....	66
6.2 Hva er blitt gjort for å fremme en felles organisasjonskultur?.....	67
6.3 Hvem har bidratt i arbeidet med å skape en felles organisasjonskultur?.....	73
6.4 Funn i et teoretisk lys.....	74
6.5 Oppsummering	82
7 Hvordan foregår samarbeidet mellom tidligere etater ved et større NAV-kontor i dag?.....	83
7.1 Innledning.....	83
7.2 Organiseringen av kontoret	83
7.2.1 Enhetlig ledelse.....	84
7.2.2 Åpent kontorlandskap	85
7.2.3 Mottak.....	86

7.2.4 Oppgavefordeling	88
7.3 Mål og resultatstyring	90
7.4 Forholdet kommune – stat	90
7.5 Dataverktøy	91
7.6 Funn gjennom teoretiske briller	92
7.6.1 Organisering	92
7.6.2 Makt	93
7.7 Oppsummering	95
8 Den overordnede problemstillingen	97
8.1 Innledning	97
8.2 Kontekstualisering	98
8.2.1 Oppsummering	102
8.3 Fysisk utforming og organisering av kontoret	102
8.3.1 Oppsummering	106
8.4 Generalist eller spesialistorganisering	106
8.4.1 Oppsummering	110
8.5 Hovedkonklusjon	111
10 Litteraturliste	115
Vedlegg 1: Intervjuguide	118
Vedlegg 2: Informasjonsskriv til NAV-kontoret	119

1 Utviklingstrekk i offentlig sektor

1.1 Innledning

Siden 1980-årene har måten offentlige tjenester organiseres, produseres og leveres gjennomgått store forandringer. Offentlig sektor bygger på flere grunnleggende verdier som har sitt utspring i demokratiske og rettsstatlige tradisjoner. Den skal ivareta demokratiet gjennom lojalt å følge politisk fattede vedtak, og skal også være åpen for innsyn. Rettsikkerheten for innbyggerne skal ivaretas, og forvaltningen har et særlig ansvar for å bistå de som selv kan ha vanskeligheter med å fremme egne interesser. Ved iverksetting av politiske vedtak, har forvaltningen plikt til å ivareta sin faglige integritet gjennom å benytte faglig skjønn. Dessuten har forvaltningen krav til effektivitet ved at forvaltningens ressursbruk skal være i henhold til politiske vedtak, og politiske mål skal nås på den mest ressurseffektive måten. Innføring av markedsstyring og markedsliknende organisasjons- og styringsprinsipper bryter med den tradisjonelle verdibasen for profesjonsutøvelse innenfor offentlig sektor. Offentlig sektor har tidligere vært orientert mot å forvalte det offentliges midler på best mulig måte til nytte for borgerne. Gjennom bruk av ulike målstyringsverktøy har offentlige tjenester de senere årene gått over til å bli konkurranseutsatte, markeds- og inntjeningsorienterte.

Modernisering av offentlig sektor, med reformer i offentlig administrasjon og ledelse får gjerne samlebetegnelsen New Public Management (NPM) og fremstår som alternativ til tradisjonell offentlig administrasjon og ledelse (Busch et al 2007). NPM er en felles betegnelse på de mange forsøkene på å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig forvaltning. NPM hevdes å være en ”familie” av moderniseringsideer for offentlig sektor hentet fra privat sektor. Kjernen utgjøres av ideer om profesjonell ledelse, dvs. ledere med ledelseskunnskaper og frihetsgrader til å ta avgjørelser, oppsplitting av virksomheter i flere selvstendige resultatenheter, økt konkurranse, samt bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument (Røvik 2007).

Med utgangspunkt i NPM og fokus på tjenestekvalitet, bestemte politiske myndigheter i Norge å gjennomføre en forvaltningsreform ved å opprette en ny arbeids- og velferdsetat, som skulle bidra til å nå velferdspolitiske mål. Det lokale NAV-kontoret er organisert som et partnerskap mellom stat og kommune. Samarbeidet mellom stat og kommune baseres på kontrakter mellom partene. Interne kontrakter finnes på ulike nivå; mellom leder og ansatt og mellom enheter (Busch et al 2007). Kontraktstyring brukes gjerne for å kunne iverksette og implementere politisk vedtatte mål og strategier for tjenesteproduksjonen, samt til å etablere gode samarbeidsrelasjoner for å utvikle kompetanse og for å kunne vurdere ressursbruk i forhold til oppgaver som skal løses. Ved beskrivelse av NAV-reformen (St.prop. 46, 2004-

2005) fokuseres det mye på at reformen vil kreve strukturelle endringer. Disse endringene vil være med på å påvirke samarbeidet mellom de berørte partene. Bolman og Deal (2004) peker på at omstrukturering på kort sikt gjerne medfører motstand, forvirring og til en viss grad også redusert effektivitet, og at omstrukturering derfor er et risikabelt hjelpemiddel ved omorganisering. Om det oppnås suksess på lengre sikt, er avhengig av hvor godt den nye organisasjonsstrukturen er tilpasset omgivelsene, oppgavene og teknologien.

”Governance” har utviklet seg som et motsvar på NPM. Governance er innovative praksiser av nettverk eller horisontale former for interaksjon, og er ikke det samme som government som handler om politisk styring gjennom representative og ansvarlige institusjoner som parlament og byråkrati. Modernisering, globalisering og privatisering er bakgrunn for utviklingen av governance. Endringer som har skjedd over tid i samfunnet og i staten, har skapt nye sosiale betingelser for hvordan offentlig forvaltning kan fungere og ledes (Jensen og Sørensen 2004).

Samfunnet har beveget seg fra et fokus på formelle politiske og administrative institusjoner, til fokus på samspill mellom forskjellige offentlige og private aktører og mellom forskjellige former for kommunikative systemer som for eksempel økonomi, politikk, vitenskap og massemedia. Slike samspill vil danne grupper av nettverk. Endringene har ført til at mange governanceteoretikere nå betrakter nettverk i et nytt lys. Tidligere ble nettverk betraktet ut fra et vilkårsperspektiv, men blir nå sett på fra et verktøyperspektiv. Nettverk kan i dette perspektivet ses på som en tredje styreform, som kan tas i bruk når byråkrati og marked kommer til kort, men er ikke bedre enn verken byråkrati eller marked. Nettverk har andre karakteristika og passer til politikkområder i visse tilfeller (Ibid).

Governance-teoriene er en heterogen samling av teorier. Et hovedtrekk ved teoriene er at disse betrakter nettverk som selvorganiserende, løst koblede, interorganisatoriske interaksjonsenheter, som holdes sammen av tilstedeværelsen av gjensidig avhengighet og tillit, og treffer beslutninger på basis av forhandlinger (Ibid).

Janet Newman (2001) beskriver tre former for governance. Den første handler om ledelse gjennom nettverk som alternativ til hierarki og marked. Den andre handler om fokus på utvikling av samarbeidsledelse, en form for ledelse som gjenoppretter forholdet mellom stat, samfunn og innbyggere. Den tredje formen er å gjenskape medborgerskap, gjennom at innbyggerne selv får økt makt og autonomi. Newman hevder at ledere og profesjonelle må tilegne seg et nytt sett av kommunikative ferdigheter på grunn av nye lederregimer. Dette er ferdigheter om ledelse, nettverksbygging, om å lage interaksjoner og forene forskjellighet. Disse ferdighetene er mer rasjonelle og prosessorienterte enn tradisjonelle lederferdigheter og er også avhengig av tillitskapende relasjoner (Ibid).

Dagens offentlige sektor har elementer av både markedstenkning, nettverkstenkning og tradisjonelt hierarki. Vi kan se konturene av et sterkere innslag av individualisme hos borgerne gjennom at de stiller større krav til tilrettelagte tjenester, innsyn i politiske beslutninger, og valgfrihet. Staten har i løpet av de siste årene sørget for at brukerne får rettighetsfestet mange helse og velferdstjenester. Lovfestet rett til tjenester er med på å skape forventninger til offentlig tjenesteproduksjon, noe som utfordrer både politikere og byråkratiet til å tenke nytt og annerledes for bl.a. å tette forventningsgapet. Tradisjonelle oppfatninger om at offentlig sektor er tungdrevet og byråkratisk, preger fortsatt en stor del av befolkningen.

1.2 Arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge

Den spesialiserte arbeids- og velferdsforvaltningen kan dateres tilbake til slutten av 1800-tallet. En rekke funksjoner ble løftet ut fra den tidligere fattigforsorgen og etter hvert ble disse funksjonene ivaretatt av nye statlige og kommunale etater.

Aetat var en statlig etat og hadde ansvar for arbeidsformidling, kvalifisering av og ytelser for både ordinære og yrkesvalghemmede arbeidssøkere.

Trygdeetaten var også en statlig etat med ansvar for en rekke stønader fordelt på tre hovedområder; arbeid og rehabilitering, familie og pensjon samt helsetjenester mv.

Sosialtjenesten derimot, var en kommunal tjeneste der hovedformålet var å sikre kommunens innbyggere sosial og økonomisk trygghet.

Både politikere, brukere av tjenestene og representanter for velferdsprofesjonene ønsket etter hvert en bedre samordning av tjenestene. Samordning på tvers av etater var vanskelig sentralt og internt mellom etater i staten, men kanskje spesielt utfordrende med hensyn til kommunene. Kommunene var pålagt å prioritere i henhold til befolkningens totale velferdsbehov, et arbeid som ble vanskelig gjort på grunn av den sentrale departementsinndelingen og en rigid sentral lovgivning.

1.2.2 Endringer i Arbeids- og velferdsordningen

Et resultat av kritikken mot velferdsstatens organisering var at Stortinget i mai 1986 vedtok *frikommuneforsøket*, (Fimreite, 2008) der 20 kommuner og 4 fylkeskommuner deltok. I Grimstad kommune prøvde man å få etablert et formelt samarbeid mellom de to statlige etatene Aetat og trygd og flere av kommunens etater gjennom et eget servicekontor der alle etatene ble samlokalisert. Forsøksordningen ble vedtatt av et enstemmig kommunestyre. For at Grimstad-forsøket skulle bli virkelighet, måtte det foretas endringer i 4 lovverk:

Kommuneloven¹, Lov om sosialomsorg, Sysselsettingsloven og Folketrygdloven. Til tross for frikommuneloven, møtte forsøket sterk motstand også på sentralt hold i staten. Lokalt var det en sterk allianse mellom kommunen og trygdekontoret som var positive til forsøket, mens det lokale arbeidskontoret var imot.

På sentralt nivå prøvde man fra flere hold å stoppe samordningsforsøket. Først fra arbeids- og trygdesiden som var sterkt imot å overføre avgjørelsesmyndighet, klagebehandling og budsjettmidler til ”organ utenfor egen etats kontroll” (Fimreite, 2008). Datatilsynet og Justisdepartementet var imot nødvendig kobling av dataregistre og forsinket dermed oppstart av forsøket.

Gjennom frikommuneforsøket i Grimstad ble ideene om samordning mellom velferdstjenester og betydningen av dette for brukerne, testet ut nesten 20 år før NAV ble en realitet. Ideene bak, og målsetningen for samarbeidet slik det ble formulert av Grimstad kommune i sin frikommunesøknad i 1987, er nesten identisk med formuleringene man senere finner i statlige utredninger, meldinger og vedtak vedrørende SATS² og NAV.

1.2.3 Arbeids- og velferdsforvaltningen - NAV

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble vedtatt av Stortinget i mai 2005.

Vedtaket innebærer en sammenslåing av to statlige etater, Arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og Trygdeetaten, samt økonomisk sosialhjelp som administreres av kommunene.

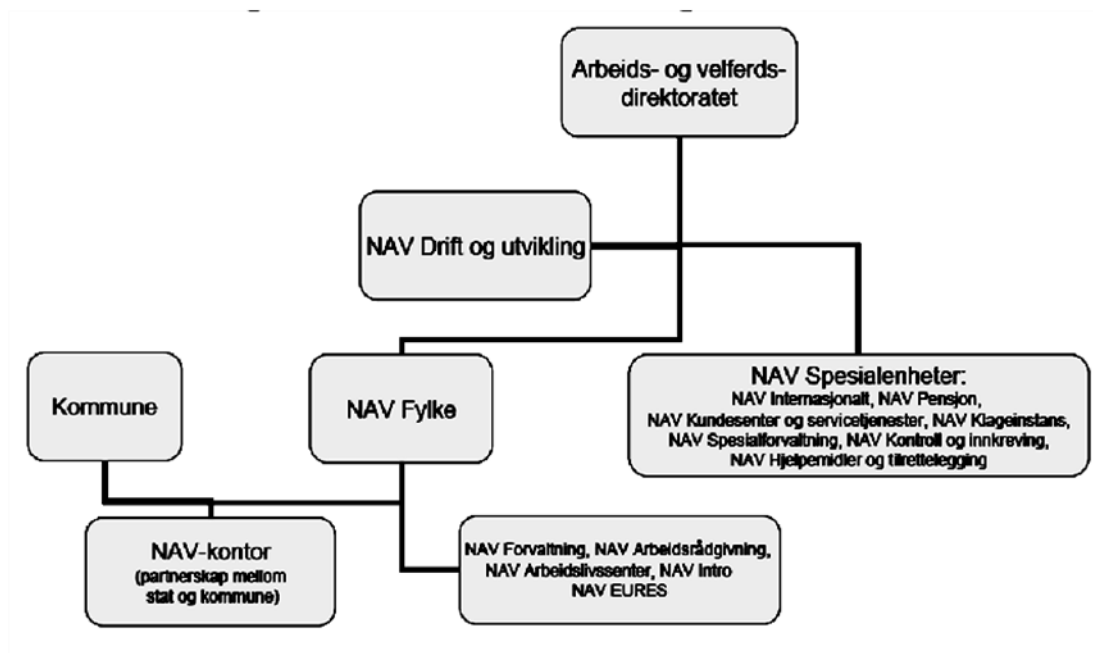
Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) av 16.juni 2006 trådte i kraft 01.07.2006. Lovens § 2 definerer Arbeids- og velferdsforvaltningen til å bestå av Arbeids- og velferdsetaten (NAV stat) og de delene av kommunale sosialtjenester (NAV kommune) som inngår i de felles lokale kontorene. Hvilke kommunale sosialtjenester som skal inngå i NAV kommune, er fastsatt i Lov av 18.12.2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er opp til hver enkelt kommune å inngå avtale med NAV stat om at flere kommunale tjenester skal inngå i NAV-kontoret (NAV-loven 2006, § 13, 2. ledd, 2.punktum).

Etaten legger beslag på ca. 1/3 av det norske statsbudsjettet og har omtrent 14 000 statlige ansatte. I mars 2008 ble ansvaret for oppfølging av blant annet økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet mv. flyttet fra Sosial- og helsedirektoratet over til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fra 2009 er det i tillegg kommet til ca. 3 000 kommunale ansatte fra sosialtjenesten. NAV har årlig ca. 2,8 millioner brukere, og forvalter mer enn 50 ulike stønader (Arbeidsdepartementet, 2011).

¹ I 1986 krevde samordning av kommunale etater fritak fra sentralt lovverk. Dette er endret i ny kommunelov fra 1992.

² Benevnelse for Satsing på Sosialhjelp, Arbeid og Trygd, første forslag til Stortinget om en mer samlet velferdsforvaltning i Norge, lagt frem av Bondevik II-regjeringen i Stortingsmelding 14, 2002-2003.

Figur 1-1 Organisasjonskart Arbeids- og velferdsforvaltningen



Kilde: www.nav.no

Alle kommuner skal ha et lokalt NAV-kontor, der tidligere Aetat, Trygd og sosialtjeneste samlokaliseres. Det nye NAV-kontoret skal være brukernes fysiske kontaktsted lokalt, og representere en inngangsdør til alle oppgaver som ivaretas av den nye arbeids- og velferdsetaten. Kontoret skal bidra til koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og opp mot andre relevante tjenester brukeren har behov for. Kontoret skal videre kunne utløse de virkemidler som er nødvendige for å møte den enkelte brukers situasjon. Det ble ellers forutsatt at det skal legges til rette for utveksling av ressurser og kompetanse fra større til mindre NAV-kontor etter behov, slik at brukerne kunne være sikret et mest mulig likeverdig tjenestetilbud på landsbasis.

Det er én felles dør inn til det lokale NAV-kontoret, men som vist i figur 1-1, er det to styringslinjer. Den ene styringslinjen går til kommunen, mens den andre går til NAV fylke som representerer den statlige styringslinjen. Denne organiseringen innebærer at det lokale NAV-kontoret må forholde seg til to styringslinjer og to økonomier, en kommunal og en statlig. Etablering av NAV-kontorene startet i juni 2006. Det siste kontoret vil bli etablert i begynnelsen av mars 2011. NAV-reformen er den største reformen som noen gang er gjennomført i den norske velferdsstaten.

Ved vårt case-kontor er bare de lovpålagte kommunale tjenestene tatt inn i NAV-kontoret.

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen har bl.a. som målsetning å forenkle brukernes tilgang til velferdstjenester ved ”en dør inn” til en helhetlig og effektiv velferdsproduksjon. Intensjonen er at det gjennom den nye forvaltningen er skapt et verktøy som skal bidra til at flere brukere går over fra å være passive stønadsmottakere til å være i arbeid og aktivitet. Sentralt i norsk velferdspolitik er en mer effektiv gjennomføring av arbeidslinja, der målet er arbeid til alle. Ansvar for gjennomføring av arbeids-, trygde- og pensjonspolitikken er lagt til Arbeids- og velferdsetaten. En av etatens oppgaver er definert på følgende måte: ”...stimulere den enkelte stønadsmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig...” (NAV-loven 2006, § 4, 3.ledd).

1.2.4 Arbeidslinja i norsk velferdspolitik

Gjennom flere tiår har arbeidslinja har vært den rådende idé i norsk velferdspolitik. Virkemidlene har vært forskjellige, men målsettingen har hele tiden vært at det skal lønne seg å være i lønnet arbeid fremfor å motta passive ytelser fra staten. Statlige ytelser avkortes ved enhver form for inntekt utenom selve ytelsen. Dette skal være med på å motivere stønadsmottakere til deltakelse i arbeidslivet, samtidig som det skal tilrettelegges for arbeidsrettet aktivitet, enten i tillegg til selve ytelsen, eller som et krav for å motta denne. NAV-reformen er et av de politiske grepene som er gjennomført for å oppnå målsettingen om flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. (St.prp.nr.46, 2004-05:10).

Til enhver tid vil det allikevel være mange som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet. En stor andel av arbeidsstyrken i Norge er uførepensjonister. I tillegg er en stor gruppe definert som langtidsmottakere av sosialhjelp. Norge har de senere årene hatt stort behov for arbeidskraft. Gjennom samordning av tjenestene i Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten har myndighetene en målsetning om å skape en mer brukerrettet velferdsforvaltning, samtidig som de har en uttalt ambisjon om å få mottakere av uførestønad og sosialstønad tilbake til arbeid og aktivitet. Tiltakene administreres av Arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV.

Hovedfokuset i vår studie vil være samarbeidet mellom de tre offentlige etatene. Særlig fokus vil settes på forholdet mellom NAV stat og NAV kommune, som fortsatt har to adskilte økonomier og styringslinjer. I tillegg har vi en antakelse om at det fortsatt eksisterer parallelle organisasjonsstrukturer og kulturer innen NAV.

I en masteroppgave som omhandler ledelse og strategiske utfordringen ved NAV-reformen, oppsummeres det med at NAV fortsatt har en lang vei å gå i forbindelse med etablering av felles kulturdannelse, språkskaping og felles forståelse for hverandre innad i den nye organisasjonen (Pedersen og Reisch 2007).

1.3 Problemstilling

NAV-reformen er av mange omtalt som en av de største omorganiseringene som noen sinne er gjennomført innen norsk forvaltning. Målene med reformen er (St.prop. nr. 46 (2004-2005)):

1. å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
2. å få til bedre og mer samordnede tjenester til brukerne
3. å utvikle en mer effektiv velferdsforvaltning

Omorganiseringen av NAV har medført store utfordringer både internt i organisasjonen og eksternt overfor brukerne. Vi har valgt å se på om kulturforskjeller mellom etatene som ble samlet under fellesbetegnelsen NAV, har vært en medvirkende årsak..

Gjennomføringen av NAV-reformen har vært gjenstand for mye kritikk, og problemene i tilknytning til gjennomføringen har vært mange. Ifølge en rekke presseoppslag har saksbehandlingstiden for alle typer tjenester økt dramatisk. Sykefraværet blant ansatte har steget og det er høy turnover i den nye organisasjonen, NAV. Gjennom vår undersøkelse av et NAV-kontor ønsket vi å se på mulige årsaker til problemene som har vært knyttet til gjennomføring av reformen. Vi antok at det kan være mange ulike årsaker som sammen gir det dårlige resultatet, og at det derfor kan være vanskelig å identifisere en spesiell årsak. Et av spørsmålene vi stilte oss, gikk på ulike organisasjonskulturer og kulturforskjeller mellom de tidligere organisasjonene. I den grad det fortsatt eksisterer kulturforskjeller ønsket vi å få svar på om disse hadde noen innvirkning på samarbeidet mellom de ansatte på den ene siden, og resultatoppnåelsen ved kontoret på den andre. Samtidig ønsket vi å se om det fantes ytterligere faktorer og hvilken betydning disse eventuelt kunne ha.

Gjennom NAV-reformen og etablering av lokale NAV-kontor har ansatte fra tidligere Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste blitt samlokalisert og satt til å samarbeide på tvers av tidligere etatsgrenser. Dette betyr at medlemmer fra flere ulike organisasjoner sammen skal finne felles arbeidsmetoder, strukturer og rutiner for å kunne oppfylle reformens målsetning om bedre tjenester for brukerne. Utgangspunktet for vår studie var å finne ut om man har lyktes i å etablere en felles organisasjonskultur, eller om kulturforskjeller mellom de ulike etatene som ble samlet under fellesbetegnelsen NAV, er en medvirkende årsak til problemene med gjennomføring av reformen.

En av hensiktene med NAV-reformen er å bedre effektiviteten samtidig som brukerne skal oppnå bedre velferdstjenester. Hva er det da som bidrar til at NAV får så mye kritikk? Hvorfor fungerer ikke reformen som planlagt?

Å se på hele reformen ligger utenfor vår ressursmulighet og vi valgte å begrense vår undersøkelse ved å velge ut ett NAV-kontor. Som utgangspunktet for undersøkelsen formulerte vi følgende problemstilling:

Hvordan påvirker ulike organisasjonskulturer samarbeidet mellom tidligere etater ved et lokalt NAV-kontor i en større kommune?

Det har helt siden de første NAV-kontorene ble opprettet, vært rettet fokus mot virkningene av NAV-reformen. Utgangspunktet for reformen var at brukerne skulle oppnå en gevinst i form av enklere tilgang til alle arbeids- og velferdstjenester. Dette skulle oppnås bl.a. ved at brukeren skulle ha "en dør inn" til tjenestene og at de ulike etatene skulle fremstå som en enhet. Det har ved flere evalueringer av reformen blitt vist til at store kontor har større utfordringer med gjennomføring av reformen enn mindre kontorer. Vi hadde en antakelse om at ulik organisasjonskultur i de tidligere etatene kunne være en medvirkende årsak til problemene, og ønsket å se på hvordan disse eventuelt kunne påvirke samarbeidet.

Problemstillingen ble videre operasjonalisert i tre forskningsspørsmål som ble lagt til grunn for planlegging og gjennomføring av studien:

1. Hvilke utfordringer/ulikheter knyttet til organisasjonskultur kan påvirke samarbeidet?

På bakgrunn av satsingen på felles kulturbygging, var det interessant å se på om man har lyktes å skape en felles forståelse av verdier, normer og virkelighetsoppfatninger blant de ansatte. Eller er lojaliteten fremdeles størst til tidligere etatstilknytning?

2. Hvordan har arbeidet med utvikling av felles organisasjonskultur ved NAV NN foregått?

Før reformen ble gjennomført, ble det i flere dokumenter fra myndighetenes side, pekt på viktigheten av at de ulike etatskulturene ble samkjørt. I dokumentene ble det også fremsatt forslag om hvilke tiltak som kunne være aktuelle. Vi ønsker å se på om kontoret har fulgt de foreslåtte tiltakene, og om de eventuelt har benyttet andre tiltak.

3. Hvordan foregår samarbeidet mellom tidligere etater ved et større NAV-kontor i dag?

NAV NN hadde fungert som NAV-kontor i mer enn halvannet år, da vi gjennomførte undersøkelsen. I løpet av en slik periode er det naturlig å anta at kontorets organisering kan ha påvirket arbeidsprosesser og relasjonene mellom de ansatte. Det ble derfor interessant å se hvordan arbeidet foregikk på dette tidspunktet, og om ansatte gir uttrykk for at det har endret seg etter sammenslåingen. I tilfelle det har blitt endringer, hvilke endringer er dette, og hva har forårsaket endringene?

Utarbeidelsen av forskningsspørsmålene fra problemstillingen danner en naturlig grunnstruktur i studien. Hensikten med forskningsspørsmålene er å kunne avgrense, planlegge og gjennomføre studien slik at vi får svar på problemstillingen. Vi får en mer detaljert tilnærming i forhold til hvilke utfordringer NAV-kontoret står overfor når det gjelder hvordan organisasjonskulturer på tvers av ulike etater skal forenes. Vi kan da analysere om denne problemstillingen påvirker kontorets funksjonalitet.

1.4 Avhandlingens videre oppbygging

I kapittel 2 vil vi gi en nærmere beskrivelse av case-kontoret. Vi vil komme inn på ansvarsforholdet mellom stat og kommune. Vi vil også gi en innledende beskrivelse av organiseringen og oppgavefordelingen ved kontoret. Disse forholdene kommer vi tilbake til i analysekapitlene.

I kapittel 3 vil vi presentere teorier vi vil benytte ved analyse av de funnene vi fikk i undersøkelsen.

Kapittel 4 omhandler hvilke metodiske valg som ble gjort før undersøkelsen ble igangsatt, og underveis i prosessen.

De følgende kapitlene vil være analysekapitler.

I kapitlene 5, 6 og 7 vil vi presentere funn i tilknytning til forskningsspørsmål 1, 2 og 3.

Funnene vil bli analysert ved bruk av teori, og kapitlene avsluttes med en kort oppsummering, som viser hovedfunn for hvert forskningsspørsmål.

I kapittel 8 vil vi presentere hovedfunnene fra de tre foregående kapitlene, og analysere disse med tanke på å besvare problemstillingen *”Hvordan påvirker ulike organisasjonskulturer samarbeidet mellom tidligere etater ved et lokalt NAV-kontor i en større kommune?”*

2 NAV-kontoret

2.1 Innledning

Vår case er et NAV-kontor i en større kommune. Årsaken til dette er at kommunen har flere NAV-kontor, som alle er relativt store. Vi ønsket å gjennomføre undersøkelsen ved et større kontor fordi vi gjennom ulike presseoppslag sitter igjen med en oppfatning av at gjennomføringen av NAV-reformen har vært mindre suksessfull ved store kontorer. I tillegg hadde vi en antakelse om at det ville være en større utfordring å bygge en ny felles kultur ved et kontor med mange ansatte, enn det vil være ved et lite kontor.

Kontoret ble etablert som NAV-kontor høsten 2008. I tillegg til de tre NAV-etatene er det samlokalisert med kommunens offentlige servicekontor (OSK).

2.2 Samarbeidsavtalen stat-kommune

Den statlige etaten og kommunene skal ha stor valgfrihet til selv å bestemme den interne organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette ble ansett som en nødvendig forutsetning for at organisering skulle fremstå som et aktivt virkemiddel, som etatsledelsen i samarbeid med den enkelte kommune, kunne bruke for å oppnå de oppsatte mål, og sikre en fleksibel og endringsdyktig forvaltning

2.2.1 Styring og ledelse av kontoret

Kontoret skal ha ansvar for alle tjenester som hører inn under Arbeids- og velferdstjenesten. For statlige tjenester gjelder dette hele tjenestespekteret i NAV, som bl.a. omfatter oppfølgingsoppgaver for å bidra til overgang til arbeid og redusere arbeidsledighet og sykefravær. I tillegg skal det iverksettes tiltak for at arbeidsgivere kan inkludere flere med redusert arbeidsevne, samt tiltak for å kvalifisere vanskeligstilte grupper til deltakelse i arbeidslivet.

Kommunen har valgt en minimumsløsning, og legger kun oppgaver tilknyttet økonomisk sosialhjelp, kommunale boliger og kvalifiseringsprogrammet inn i NAV. Tjenester tilknyttet kommunens offentlige servicekontor er samlokalisert med NAV-kontoret, men omfattes ikke av samarbeidsavtalen.

Av samarbeidsavtalen som er inngått mellom kommunen og NAV fylke fremgår det at kommunen skal være med å bidra til at ”arbeidslinjen” lykkes og at ”mestringslinja” må være et eget prioritert satsingsområde. Kommune og stat skal være likeverdige samarbeidspartnere som sammen skal skape et velfungerende arbeids- og velferdskontor som fremstår som en

enhet for brukerne. Samarbeidsavtalen fastslår at kontoret skal ha enhetlig administrativ og faglig ledelse, og at lederen skal tilsettes på statlige vilkår. Kostnadene til lederens avlønning skal fordeles med 50 % på kommunen og 50 % på staten. Videre fremgår det at lederen er delegert myndighet til å organisere arbeidet ved kontoret på tvers av kommunale eller statlige ansettelsesforhold når dette anses hensiktsmessig for god måloppnåelse. Dersom det er nødvendig for oppgaveløsningen gis statlig tilsatte adgang til kommunale datasystem innen fagområdet som er overført til NAV. Partene er enige om at ansatte kan utføre arbeidsoppgaver på hverandres myndighetsområder. I tillegg til bestemmelser om enhetlig ledelse fastsettes det også i samarbeidsavtalen at kontoret skal ha teamkoordinatorer som skal bistå NAV-leder med arbeidsledelse

Stat og kommune er hver for seg ansvarlige for å tilsette og si opp medarbeidere på sine ansvarsområder. Statlige ansatte skal følge statlige tariffavtaler, statens personalreglement og bestemmelser fastsatt i tjenestemannslov. Kommunalt ansatte skal følge kommunale tariffavtaler og kommunens eget personalreglement. Det skal kartlegges hvorvidt det foreligger lønnsforskjeller lokalt i NAV-kontoret. I den grad det identifiseres lønnsforskjeller mellom sammenlignbare stillinger kan det kreves lønnsjustering ved lokale forhandlinger i hht hovedtariffavtalene for hhv stat og kommune.

2.2.2 Mål og resultatkrav

Kontoret vil få sentrale krav til mål- og resultatstyring for de statlige oppgavene gjennom årlige tildelingsbrev fra staten. Kravene til de kommunale oppgavene skjer gjennom kommunale styringsdokument. Statlige resultatkrav knyttes til saksbehandlingstid. Ytelser er vesentlig rettighetsbaserte ytelser som finansieres gjennom statsbudsjettet. Det er ikke gitt beløpsmessige begrensninger. De kommunale resultatkravene knyttes til reduksjon i utbetaling av sosialstønad og antall stønadsmottakere, da kommunen ønsker å frigjøre midler for å kunne benytte disse på øvrige ansvarsområder.

Lederen for kontoret har ansvar for at det utarbeides en årlig virksomhetsplan basert på det kommunale budsjettet og lederavtalen, samt mål- og disponeringsbrevet fra staten. Virksomhetsplanen skal også reflektere kommunens utfordringer og lokalpolitiske styringssignaler.

2.2.3 Brukeren i sentrum

I St.prop. nr. 46 (2004-2005) pekes det på at NAV-kontoret skal sette brukeren i sentrum. Dette krever at ansatte har faglig kompetanse så vel som evne til å sette seg inn i den enkeltes situasjon, i tillegg til et regelverk for tiltak og ytelser som gjør individuell tilpasning mulig. Videre sies det at kontorets organisering, arbeidsmåter og rutiner må innrettes med tanke på at brukeren er i fokus. Kompetanseutvikling av ansatte vil være viktig i forhold til å kunne tilby

et godt tilpasset tjenestetilbud. Samtidig vil ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur være faktorer som må vektlegges, da dette vil ha betydning for bl.a. servicenivå.

2.3 Organisering av et lokalt NAV-kontor

Evaluering av samordningsforsøkene viser at det er valgt ulike løsninger ved kontorene. I AFI-notat 10/2008, beskrives variasjonen som en skala mellom to ytterpunkter – *en tverrfaglig samarbeidsmodell* og *en radikal generalistmodell* (Andreassen, 2008).

Det første ytterpunktet, *tverrfaglig samarbeidsmodell*, kan beskrives ved at ansatte beholder tidligere arbeidsoppgaver og arbeider etter samme regelverk som tidligere, men at avdelingene er tverrfaglig sammensatt og at etatsdelingen er brutt opp gjennom kontorplasseringen. Samordning består i dette tilfellet av ”samhandling” der skillet mellom de ulike faggruppene er opprettholdt, men selve oppgaveløsningen har blitt bedre (Ibid).

Det andre ytterpunktet, *radikal generalistmodell*, betyr at oppgaver og brukere fordeles helt og fullt på tvers av de tidligere etatsgrensene. Typisk ved en slik modell er fordeling etter fødselsdato, samt at brukeren vil ha en fast kontaktperson uavhengig av om brukeren har behov for ytelse innenfor ett eller flere områder, som for eksempel attføring, rehabilitering, sosialstønad (Ibid).

Gjennom flere tidligere case-studier er organisatorisk uforming og oppgaveløsning kartlagt i detalj ved et utvalg lokale NAV-kontor av ulike størrelser rundt om kring i landet. Tanken bak kartleggingen har vært at organiseringen har betydning for hvilke resultater som oppnås, og at det derfor bør være mulig å koble evaluering av prosessen med NAV-reformen sammen med evaluering av effekten av reformen. (Ibid)

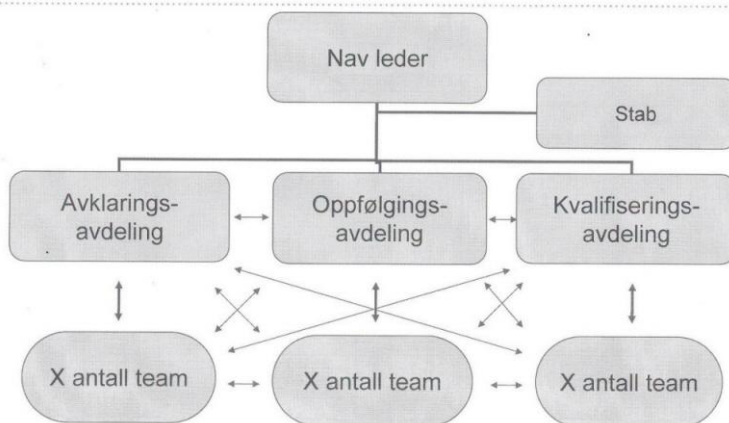
Det kan være ulike måter å se på sammenhengen mellom organisering og resultat ut i fra hvordan man betrakter betydningen konteksten til organisasjonen har. For det første kan man betrakte dette ut i fra at et syn om at en valgt organisasjonsform nærmest automatisk gir bestemte resultater. Konteksten vil da være av underordnet betydning. En indikasjon på at dette kan være tilfelle er undersøkelser, som ble gjennomført ved tjue pilotkontor, som viste at ansatte ved kontor som hadde en enledermodell i større grad rapporterte om økt samarbeid enn ansatte ved kontor med toledermodell (Ibid).

På den annen side kan det hevdes at virkningen av organisatoriske valg er avhengig av konteksten organisasjonen er i, i tillegg til andre forhold ved organisasjonen. Det betyr at små og store kontor må ha ulik organisering. Gjennom NAV-reformen er de lokale NAV-kontorene gitt en viss autonomi og handlingsrom til å tilpasse seg lokale forhold (Ibid).

2.3.1 Organiseringen ved NAV NN

Vårt casekontor er et relativt stort kontor, der ca. 20 % av medarbeiderne er kommunalt ansatt. Kontoret har valgt å organisere seg på følgende måte:

Figur 2-1 Organisasjonskart NAV NN



Kilde: NAV NN

Fra leder ved NAV NN fikk vi utdelt diverse dokumenter som viser hvilke prinsipper som skal ivaretas gjennom den valgte organisasjonsstrukturen ved kontoret:

- Alle brukere med behov for oppfølging skal ha en fast kontaktperson. Grad av bistandsbehov skal være avgjørende for hvem som blir kontaktperson. Kontaktpersonen skal følge brukeren frem til avsluttet sak.
- Arbeidet skal løses i team, der hensikten er å skape utvikling og ny læring, samtidig med at arbeidsoppgaver skal løses effektivt.

Av dokumentene fremgår det videre at det er en utfordring å velge hva som skal ligge til grunn for organisering i team. Blant annet pekes det på at boksene i organisasjonskartet kan gi assosiasjoner om organisering i tre avdelinger som er spesialisert etter fagområder/arbeidstakere på bakgrunn av brukernes situasjon. Dette kan sees på som et brudd med tankegangen om en fast kontaktperson, og som igjen setter store krav til sammenheng og henvisning til "riktig" bistandsbehov. En annen risiko det pekes på er ressurskonkurransen mellom teamene i forhold til arbeidsbelastning og resultatoppnåelse. Det gis uttrykk for at grensesnittet mellom de enkelte oppgavene og funksjonene må tydeliggjøres. Videre må kompetansebehov identifiseres, og at det utarbeides en opplæringsplan.

2.4 Inndeling av kontoret

I veiledningsdokumentet ”Håndbok for innføring av innhold i NAV-kontor” fra 2006, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, legges det føringer for at det skal skilles mellom ”brukermottak” og ”fagland”. Et slikt skille er gjennomført ved vårt case-kontor. Mottaket er lokalisert i 1. etasje, mens ”Faglandet” er lokalisert i en annen etasje.

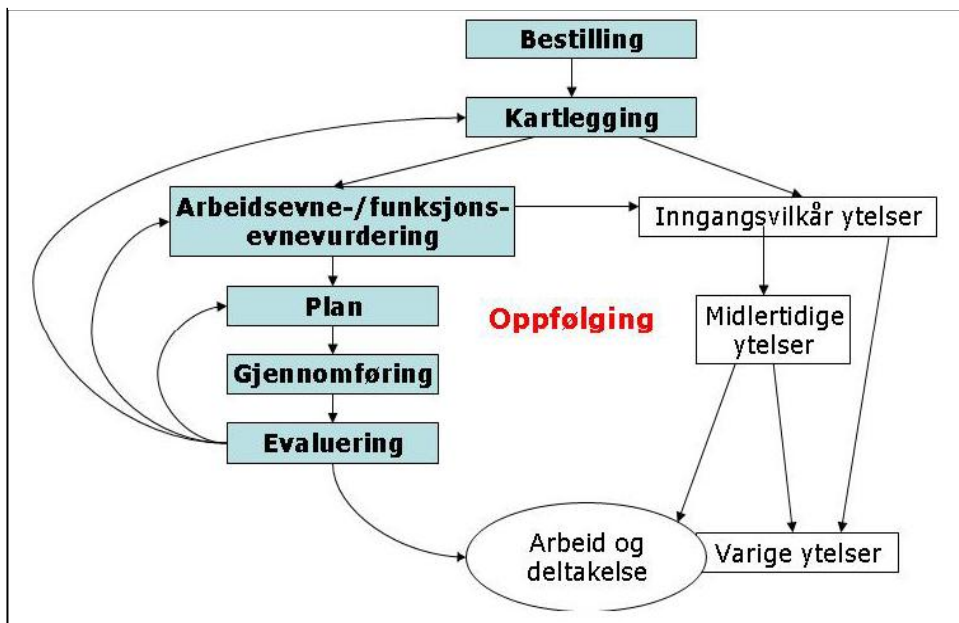
Mottaket skal motta alle henvendelser fra brukerne. Enkle henvendelser som levering av søknader og å besvare enkle spørsmål, utføres ved en publikumsskranke. For arbeidssøkere er det utplassert terminaler som brukerne kan benytte på egenhånd. Brukere som har behov for hjelp til å benytte denne selvbetjeningsløsningen kan få hjelp til dette av en veileder. Mottaket har også egne skjermede avlukker, der mer krevende og personlige henvendelser behandles.

Mottaket er en del av avklaringsavdelingen. Ansatte som bemanner mottaket, deler arbeidsdagen mellom mottak og fagland. Ansatte ved avklaringsavdelingen som ikke deltar i bemanningen av mottaket, har hele arbeidsdagen i faglandet. Henvendelser fra brukere som ikke trenger langvarig oppfølging, behandles ferdig i avklaringsavdelingen. Brukere som trenger langvarig oppfølging, som regel mer enn 3 måneder, overføres til de to oppfølgingsavdelingene i faglandet.

Oppfølgingsavdelingene i faglandet har ansvar for brukere med langvarig oppfølgingsbehov. Dette kan bl.a. være langtidsledige arbeidssøkere, brukere som har mottatt sosialstønning over en lengre periode, eller personer med langvarige sykefravær.

Håndboken (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2006) beskriver hvilke prinsipper som skal legges til grunn for at arbeidsmetodene i NAV skal kunne bidra til å forenkle arbeidet for ansatte, samtidig som saksbehandlingen blir mer forutsigbar for brukeren og at likebehandling i forvaltningen sikres. Det gis en oversikt over hvilke arbeidsprosesser som skal utføres ved NAV-kontoret fra brukeren henvender seg første gang til endelig mål for brukeren er nådd. NAV-kontoret skal gi brukerne et samordnet og individuelt tjenestetilbud, og legge til rette for aktiv brukermedvirkning. Det forutsettes i håndboken at arbeidet med arbeidsprosessene vil være med å bidra til dette.

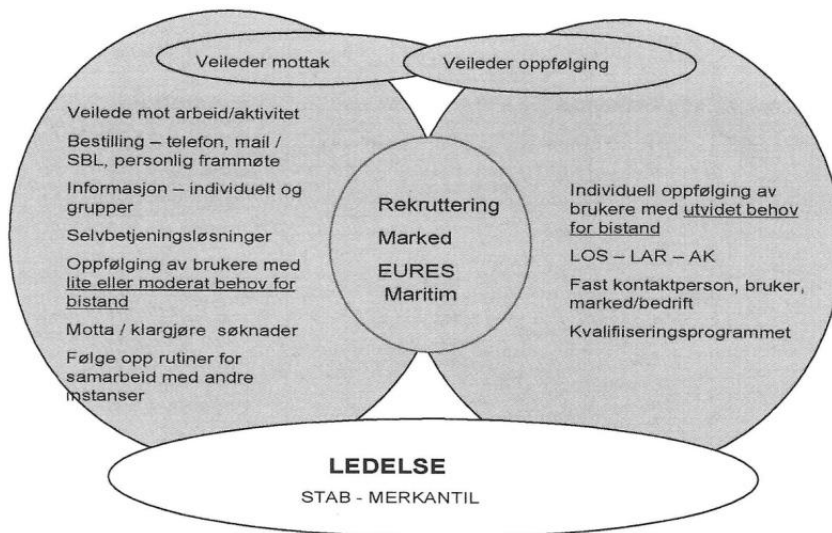
Figur 2-2 Oversikt over arbeidsprosesser



Kilde: Håndbok for etablering av NAV-kontor, versjon 1.0

For å kunne ”spisse” kontorets innsats mot den enkelte brukers konkrete behov, har NAV NN utarbeidet en egen rollebeskrivelse for å tydeliggjøre hvilket innhold som legges i rollene som hhv veileder i mottak og veileder oppfølging. Rollebeskrivelsen er fremstilt på følgende måte i kontorets virksomhetsplan for 2010:

Figur 2-3 Rollebeskrivelse NAV NN



Kilde: Virksomhetsplan 2010 for NAV NN

Veilederrollen i mottaket knyttes opp til *bestilling, kartlegging og behovsvurdering*. Veileder skal kunne gi informasjon om tjenestene ved NAV NN, samt generell informasjon om hvilke tjenester som ytes av forvaltnings- og spesialenhetene i NAV. Videre skal veileder gjennomføre en avklaringsamtale, som et ledd i kartlegging og vurdering av brukerens behov. Oppgavene som er tillagt veileder i mottaket, krever kunnskap om hvordan arbeidsmarkedet virker, lov om sosiale tjenester i NAV og alle statlige ytelser, samt bruk av nav.no og hvilke selvbetjeningsløsninger som finnes.

For veileder i oppfølgingsavdelingene er hovedarbeidsområdene veiledning og oppfølging knyttet til målet om å få brukere ut i arbeid og aktivitet. Veileder skal være fast kontaktperson for en bruker gjennom hele perioden brukeren har behov for oppfølging. Veilederen skal foreta en arbeidsevnevurdering og utarbeide en individuell plan for den enkelte bruker. Videre krever denne veilederrollen god kunnskap om arbeidsmarkedet for å kunne bruke riktige tiltak og virkemidler for å gjøre brukeren i stand til å delta i arbeidslivet.

Case-kontoret er delt i 3 avdelinger. Hver avdeling ledes av en teamkoordinator, og er delt opp i flere team. Alle de tre teamkoordinatorerne er i likhet med kontorets øverste leder, statlig ansatt. Teamene følges personalmessig opp av hver enkelt teamkoordinator, men jobber til dels på kryss og tvers mellom de ulike avdelingene, avhengig av hvilken rolle det enkelte teamet har. I tillegg til teamene som er underlagt hver enkelt avdeling har kontoret egne tiltaks-, ungdoms- og uføreteam som er avdelingsovergripende.

Avklaringsavdelingen omfatter alle mottaksfunksjoner. Medarbeiderne ved denne avdelingen kommer fra alle de tidligere etatene der noen jobber på tvers av tidligere arbeidsområder, mens andre har beholdt sitt gamle arbeidsområde. Avdelingens oppgave er å avklare om brukeren har behov for videre oppfølging og eventuelt hvilken avdeling brukeren i så fall vil høre inn under. Ansatte ved avklaringsavdelingen synes å være mer generalister enn ansatte ved de to øvrige avdelingene. Av rollebeskrivelsen som er utarbeidet for veileder i mottak fremgår det at det kreves kunnskap om arbeidsmarkedets virkemåte, lov om sosiale tjenester i NAV og alle statlige ytelser, samt bruk av nav.no og NAV sine selvbetjeningsløsninger.

I **oppfølgingsavdelingen** er ansatte i utgangspunktet spesialisert til å følge opp arbeidstakere med ”kortvarig” fravær fra arbeidslivet, som bl.a. langtidssykemeldte, permitterte osv. De er på mange måter kontaktpersoner ut i mot arbeidsgivere, og kan være støtteperson for bedriftsledelsen i forhold til sykefraværsoppfølging, samt at de følger opp brukere som er på ulike former for arbeidsmarkedstiltak.

Brukerne fordeles mellom ansatte ut ifra hvilken arbeidsgiver de har tilknytning til. En slik fordelingsmåte bygger på trygdeetatens tidligere virksomhetsorganisering i forhold til sykemeldingsoppfølging. Tanken bak prinsippet er at det både kreves kjennskap til, og at det

arbeides direkte mot de ulike arbeidsgiverne i kommunen, for å kunne sikre brukerne deltakelse i arbeidslivet.

Kvalifiseringsavdelingen har som oppgave å hjelpe personer som har falt utenfor arbeidslivet og som har behov for betydelig hjelp for å komme tilbake. Ansatte i kvalifiseringsavdelingen skal være spesialister på den enkelte bruker og ikke stønadstype. Brukere med individuelle behov blir fordelt etter fødselsdato. På den måten vil den som har ansvaret for en bestemt dato få ansvar for oppfølging av brukere uavhengig av hvilken etat som tidligere ville ha fulgt dem opp, eller hvilken type stønad brukeren går på.

Datofordelingsprinsippet, som er lagt til grunn ved fordeling av brukerne mellom ansatte, er vanlig i en generalistmodell. Tanken bak en slik måte å fordele brukerne på, er bl.a. at dette sikrer lik arbeidsbelastning mellom ansatte fordi brukerne statistisk vil fordele seg noenlunde jevnt over månedens dager.

Teamene er personalmessig underlagt hver sin teamkoordinator, men kan arbeide for flere avdelinger, avhengig av hvilken funksjon teamet har, og hvilke tiltak arbeidet rettes mot. En slik inndeling gir muligheten for fleksibilitet og god utnyttelse av de ansattes kompetanse, men samtidig kan det være en fare for at det kan oppstå problemer med uklare autoritetsforhold, som igjen kan medføre risiko for at det kan bli vanskelig å løse mer rutinepregede oppgaver på en god måte.

2.5 Oppsummering

Organiseringen av NAV-kontoret og oppgavene som er tillagt kontoret, gjør det krevende å få dette til å fungere. Ledelsen ved kontoret må forholde seg til både en statlig og en kommunal styringslinje

NAV-reformen setter brukeren i fokus, og stiller store krav til både ansatte og ledere ved det enkelte NAV-kontoret. Det forutsettes at brukeren ved møte med NAV, skal ha en dør inn til hele tjenesteområdet i NAV. Dette innebærer at alle ansatte skal kunne bistå brukere, uansett hvilken type tjeneste brukeren har behov for, noe som krever at de ansatte har kompetanse om alle stønadstyper og tjenester som omfattes av NAV.

For å møte disse utfordringene har NAV NN delt kontoret i tre avdelinger. Avklaringsavdelingen har alle mottaksfunksjoner, mens kvalifiserings- og oppfølgingsavdelingen bare jobber i faglandet. I tråd med intensjonen bak NAV-reformen er avdelingene i utgangspunktet organisert etter et generalistprinsipp. Organiseringen og hvordan samarbeidet mellom de tre tidligere etatene foregår, beskrives nærmere i kapittel 7.

3 Aktuell teori

3.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi presentere teoriene vi vil benytte for å tolke og analysere datamaterialet i undersøkelsen.

Vi ville undersøke hvilke faktorer som kan være med og påvirke gjennomføringen av NAV-reformen ved et lokalt NAV-kontor. Vårt utgangspunkt var at ulike organisasjoner har ulike organisasjonskultur, og vi formulerte følgende problemstilling ”*Hvordan påvirker ulike organisasjonskulturer samarbeidet mellom tidligere etater ved et lokalt NAV-kontor i en større kommune?*”

Teori kan defineres som en forenklet modell av virkeligheten, som kan være til hjelp for å se på og forstå komplekse sammenhenger. Valg av teori er med på å bestemme hvordan datagrunnlaget tolkes og analyseres. Teorien får dermed stor betydning for konklusjonene som trekkes og dermed resultatet av undersøkelsen. Teorien må som en følge av dette kobles tett mot problemstillingen og forskningsspørsmålene våre. Vi mener at både kulturteori og institusjonell teori vil være relevante hjelpemidler til å belyse problemstillingen, samt til å avgrense analysen.

Gjennom problemstillingen og forskningsspørsmålene ønsker vi å finne ut om det eksisterer kulturforskjeller mellom de tidligere etatene som er samlet under fellesbetegnelsen NAV, og i hvilken grad kulturforskjellene i tilfelle kan ha påvirket gjennomføringen av NAV-reformen.

Det finnes en mengde litteratur som omhandler temaet organisasjonskultur. Edgar Schein, Henning Bang og Majken Schultz er kjente forfattere som har beskrevet organisasjonskultur ut i fra flere ulike synsvinkler og tilnæringsmåter, og som derigjennom har bidratt med omfattende begreper og perspektiver på området. I vår avhandling vil vi hovedsakelig benytte kulturteori presentert av Schein (1987) og Bang (1995), da disse fremstiller temaet på en oversiktlig og velfundert måte, blant annet gjennom å dele opp organisasjonskultur i kulturuttrykk og kulturinnhold.

I tillegg til organisasjonskulturteori har vi valgt å benytte institusjonell teori med hovedvekt på pragmatisk institusjonalisme - translasjonsteori, slik denne beskrives av Røvik (2009). Vi vil også benytte Bolman og Deal (2004) og se på den nye organisasjonen gjennom deres strukturelle og symbolske perspektiv.

3.2 Organisasjonskulturteori

Regjeringen anser bl.a. bygging av en felles kultur på tvers av gamle organisasjonsenheter som et særlig viktig område i forbindelse med gjennomføring av NAV-reformen (St.prp. nr

46, 2004-2005, kap. 9.2). Kulturen skal støtte opp under reformens mål, samt bidra til å bygge nytt fellesskap. På denne bakgrunn tar vi for oss kulturteori, for å kunne si noe om hvilken betydning ledelseskulturer har for organisasjonsbygging. Vi har valgt å ta utgangspunkt i Schein (1987) og Bang (1995) for å eksemplifisere ulike aspekter ved kultur.

3.2.1 Kulturbegrepet

Organisasjonskultur som begrep har særlig vokst frem etter 1980. Gjennom dette begrepet blir det forsøkt å besvare spørsmål som bl.a. hvilke faktorer som spiller inn for hvilken tone man har i organisasjonen. Er det en streng og formell tone, eller har organisasjonen en åpen og uformell tone? Andre spørsmål som stilles er i forhold til medarbeideres lojalitet til toppledelsen, samt hvilke krefter som påvirker medlemmene i en organisasjon, slik at de handler på en konsistent måte (Bang 1995).

Henning Bang (1995), side 13, gjengir følgende beskrivelse av organisasjonskultur gitt av Arne Walle i 1975:

”Medlemmene i en organisasjon utvikler dertil en gjensidig forståelse om hva grunnreglene for samkvem og tenkesett er. Dette blir ting som både karakteriserer organisasjonen og er så ”naturlige” og ”selvsagte” at de ikke kan betviles. Dette at grupper av mennesker til sammen utgjør sosiale enheter (f.eks organisasjoner), seg imellom har slike felles ”selvsagtheter”, er nettopp en forutsetning for at de kan funksjonere og eksistere som sosiale systemer. Vi kan tenke på dette som en slags felles fortolkningskjemaer som medlemmene må forstå og gjøre bruk av, oftest uten å overveie dem bevisst, for å kunne være medlemmer av organisasjonen. At det finnes slike områder for felles underforståtheter som er bindende for mennesker i samspill, gjør at vi kan snakke om ”kulturer” også innenfor organisasjoner. (s.17)”

Kulturbegrepet representerer en integrasjon av fagdisipliner som er sjelden i organisasjonsforskningen. Kultur som begrep, kommer opprinnelig fra antropologien, men har i en del år blitt brukt direkte eller indirekte i studiet av sosiale systemer i sosiologien. Også sosialpsykologien trekkes sterkt inn ved konkretisering av begrepet. Man snakker bl.a. om verdier, normer, grunnleggende antakelser, sosialisering og ulike gruppedynamiske prosesser. Også blant økonomer, statsvitere, pedagoger og historikere finner vi forskere som har skrevet om organisasjonskultur (Bang 1995).

Kulturbegrepet benyttes på mange ulike måter i studiet av organisasjoner. En studie av lederkulturer fokuserer på ledere og beskriver hvilke verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som råder blant ledere og hvordan dette kommer til uttrykk i organisasjonen. En studie av arbeiderkulturer fokuserer på medarbeidernes ulike reaksjoner på lederkulturene. Ved en studie av subkulturer vil man se på de mange ulike kulturene som

finnes innenfor organisasjonens grenser. Subkulturer kan for eksempel oppstå mellom grupper av ulik alder, ulike fagområder, mellom avdelinger osv. En organisasjon kan også betraktes som et kulturelt system, der fokus settes på organisasjonen som helhet, og ikke bare enkeltdele av den (Ibid).

Det finnes et stort antall forskjellige definisjoner av kulturbegrepet, men de varierer stort sett rundt to dimensjoner; kultur som kognitive systemer – systemer av delte verdier, ideer, oppfatninger og betydninger, eller som overførte adferdsmønstre – observerbare objekter og hendelser samt interaksjonsmønstre i en gruppe (Ibid).

Mange definisjoner benytter begrep som ”normer”, ”verdier” og ”virkelighetsoppfatning”, noe som viser at disse definisjonene er basert på en kognitiv tankegang. ”Populærversjonen” av organisasjonskultur beskrives av Deal & Kennedy (1985) som ”*slik gjør vi det hos oss*”. De sier videre at

”verdier er grunnfjellet for enhver bedriftskultur. På samme måte som de er grunnleggende i bedriftens filosofi for å lykkes, gir verdier en følelse av retning for alle ansatte og en veiledning for deres daglige adferd”. (Ibid:26)

Schein legger følgende mening i ordet ”kultur”, uavhengig av hvilket strukturelt nivå man befinner seg på:

”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.” (Schein, 1987:7).

I Scheins definisjon betraktes organisasjonskultur som en kognitiv størrelse, noe som innebærer at kultur er noe som ligger i vår måte å tenke og oppfatte verden rundt oss på. Ifølge Schein (1987) har organisasjonskulturen to hovedfunksjoner. For det første skal den sikre at organisasjonen overlever og tilpasser seg ytre omgivelser. For det andre skal kulturen sikre evnen til fortsatt overlevelse og tilpasning gjennom å sørge for integrasjon av organisasjonens indre prosesser.

Scheins definisjon omfatter ikke synlige atferdsmønstre, fordi synlig atferd etter hans mening foruten å bli bestemt av kulturelle forutsetninger som antakelser, oppfatninger, tanker og følelser, også påvirkes av situasjonsmessige betingelser som oppstår i organisasjonens ytre omgivelser. Regelmessigheter i atferd kan si like mye om omgivelsene som om kulturen, og bør derfor ikke legges til grunn når man skal avgrense eller definere kultur (Ibid). Uten å avdekke de dypere lagene i Scheins definisjon av kultur, vet man ikke med sikkerhet om man har oppdaget et kulturelt artefakt eller ikke.

Deal og Kennedy (1985) baserer i motsetning til Schein (1987), sin populærvitenskapelige definisjon på observerbar atferd hos en gruppe. Deres definisjon har, til tross for at den er lite sofistisert, fått stor utbredelse fordi den er så enkel at folk flest *tror* de skjønner hva som ligger i begrepet kultur. Ifølge Bang (1995) beskriver Deal og Kennedy det som i et antropologisk perspektiv kalles ”sosiokulturelle system”. Dette kan ifølge Bang *ikke* sies å være sammenfallende med organisasjonskultur. Han begrunner dette med at Deal og Kennedy sin definisjon på grunn av sitt brede omfang, kan gjøre det svært vanskelig å bestemme hva som skal inngå i organisasjonskulturen eller ikke. Samtidig kommer det ikke klart fram *hva* organisasjonskulturen er, det vil si hvorvidt ”måten å gjøre tingene på” inkluderer både atferd, oppfatninger, verdier og normer.

Det finnes sannsynligvis ikke noen riktig eller sann måte å definere begrepet kultur på. Dette vises også gjennom at det eksisterer et stort antall ulike definisjoner av begrepet organisasjonskultur. Den virkelige utfordringen ligger i å skape mening av definisjonene, slik at de kan gjøres anvendbare for beskrivelse og forståelse av organisasjonsmedlemmenes atferd.

Henning Bang (1995) oppsummerer de forskjellige definisjonene slik:

”Organisasjonskultur er de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmer samhandler med hverandre og omgivelsene” (s.23).

Organisasjonskultur består av to faktorer; kulturinnhold og kulturuttrykk, som har et gjensidig påvirkningsforhold på hverandre. Kulturinnhold omfatter alle betydninger, meninger og systemer for handling som er innbygd i kulturen, mens kulturuttrykk er manifestasjoner av kulturinnholdet, og er handlinger, praksis og objekter som benyttes for å uttrykke seg overfor organisasjonsmedlemmene (Ibid).

De fire mest brukte elementene for å beskrive innholdet i en organisasjonskultur er verdier, normer, grunnleggende antakelser og virkelighetsoppfatninger. Schein (1987:13) definerer verdier som *”en oppfatning av hva som burde være, til forskjell fra hva som er”*.

Christensen et al (2004) fremhever at organisasjonskulturen i offentlig sektor ofte påvirkes av det overordnede departementets normer og verdier. Dette gir grunnlag for å tro at organisasjonskulturen i NAV vil påvirkes av kulturelle normer og holdninger hos Arbeidsdepartementet, da det er dette departementet som formulerer formelle mål og verdier for NAV.

Normer kan knyttes til verdigrunnlaget for en organisasjon, fordi normene representerer skrevne og uskrevne regler og forventninger om medlemmenes atferd. Nyansatte vil over tid tilpasse seg og oppta organisasjonens normer som sine egne. Imidlertid vil ikke de samme normene

gjelde alle organisasjonens medlemmer, og Bang (1995) peker på at variasjoner mellom medlemmene er en viktig del av en organisasjonskultur.

Grunnleggende antakelser er ifølge Schein (1987) lærte responser eller løsninger på problemer en gruppe kan møte i forbindelse med overlevelse i sine eksterne omgivelser, og interne integrasjonsproblemer. En problemløsning som fortsetter å fungere, vil etter hvert bli tatt for gitt i organisasjonen. Den vil bli lært videre til ny medlemmer av gruppen, som den ”rette” måten å opptre på i forhold til nye problemer.

Synlige og observerbare produkter av kulturen, er det Bang (1995) kaller kulturuttrykk. Dette kan være seremonier, språk, rutiner, fysisk struktur, osv. Kulturuttrykkene kan tolkes som kulturbærere, og må fortolkes, før man kan si noe om hvilken betydning de har i en bestemt organisasjon. Seremonier og rutiner kan enten være skriftlige og formelle, eller oppstå uformelt fordi de gjentas

3.2.2 En stor organisasjonskultur eller mange små subkulturer

I vår studie vil vi prøve å identifisere eventuelle ulike subkulturer på det lokale NAV-kontoret, og se på hvordan subkulturer dannes og hvordan de eventuelt vedlikeholdes. En subkultur er en delkultur eller undergruppe som eksisterer innenfor en organisasjon, og som har utviklet egne kulturelle særtrekk. Ifølge Schein (1984) er det flere betingelser som må være tilstede for at subkulturer kan oppstå. For det første må gruppen ha vært sammen lenge nok til å ha opplevd og delt betydningsfulle problemer. Samtidig må gruppen ha hatt muligheter til å løse problemene og observere effekten av løsningene, i tillegg til at nye medlemmer har blitt tatt inn og sosialisert inn i gruppens måte å fungere på.

Gjennom NAV-reformen har tre etater med tre ulike organisasjonskulturer blitt slått sammen og skal fungere som en enhet. Ansatte fra de tidligere etatene bærer med seg holdninger og verdier som preget den tidligere etaten, slik at organisasjonskulturene fra hver av de tre etatene kan ses på som en subkultur i forhold til den nye organisasjonen.

Subkulturene i en organisasjon har forskjellig relasjon til hverandre. De kan enten virke støttende og fremmende på hverandre, eller være i konflikt og virke hemmende på hverandre, eller være uavhengige og ikke påvirke hverandre.

Bang (1995) peker på flere viktige og relativt vanlige kulturkonflikter som kan finnes i organisasjoner. For det første er *konflikter mellom funksjonsheter* en av de vanligste konfliktene som kan oppstå i en organisasjon. Konflikt kan oppstå på grunn av ulik virkelighetsoppfatning mellom ulike avdelinger eller grupper om hva som er organisasjonens primæroppgaver, og hvordan disse oppgavene skal løses. En annen vanlig konflikt i arbeidslivet er mellom ledelse og ansatte. Bang kaller dette *konflikter mellom vertikale sjikt*,

som særlig kan knyttes til ledelsens målsetning om effektiv ressursutnyttelse og lønnsomhet, sett opp i mot arbeidstakernes behov for en trygg arbeidsplass. Ulike yrkes- eller profesjonsgrupper kan utvikle sin egen ideologi og tilnæringsmåte til problemer, dette kan føre til *konflikter mellom yrkes- eller profesjonsgrupper*. Videre kan ulike fagideologier ha ulik oppfatning av hva som er ”den riktige” løsningen i forhold til en gitt problemstilling, noe som kan gi *konflikter mellom ulike fagideologier*.

Konflikter mellom grupper av mennesker med ulik sosioøkonomisk status knyttes til kunnskap og utdanning og henger gjerne sammen med vertikale lag i organisasjonen. I organisasjoner der arbeidet deles i typiske manns- eller kvinnejobber kan det skapes typiske manns- eller kvinnekulturer, noe som er grobunn for *kjønnskonflikter*. Hvis det er et tydelig skille mellom ”den eldre” og ”den yngre” generasjon i bedriften for eksempel på bakgrunn av utdanning osv., kan det oppstå *konflikter mellom ulike aldersgrupper* basert på ulike verdier og normer.

Det kan oppstå *konflikter mellom geografiske enheter* i store organisasjoner som har avdelinger spredt ut over et stort geografisk område, fordi det kan utvikle seg egne kulturer basert på lokale forhold, verdier og normer, der enhetene ligger. Mange utenlandske arbeidstakere på en arbeidsplass kan føre til *konflikter mellom grupper med ulik etnisk bakgrunn*. Slike konflikter kan potensielt gå dypere enn andre kulturkonflikter fordi disse oppstår med bakgrunn i nasjonale verdier, normer og virkelighetsoppfatninger. *Konflikter mellom organisasjonskulturer som er fusjonert* kan oppstå med bakgrunn i forskjellene mellom de ulike organisasjonenes kultur. Slike forskjeller kan være en forklaring på at fusjoner ofte oppleves som vanskelige og konfliktfylte.

NAV-reformen kan beskrives som en fusjon mellom tre ulike organisasjonskulturer som hver for seg også har, eller kan ha, flere subkulturer hver. Undersøkelsen vil derfor konsentrere seg om mulige konflikter mellom organisasjonskulturer som har fusjonert. Slike konflikter kan ifølge Bang (1995:36-37) ha flere utfall;

- *sameksistens* – kulturene eksisterer side om side i den nye organisasjonen, uten at noen av dem forandrer seg noe særlig
- *assimilasjon* – den ene kulturen assimileres inn i en annen og overtar dennes verdier og normer
- *avvisning* – organisasjonene kan komme i sterk konflikt med hverandre og forkaste hverandres kulturer på verdimelessig grunnlag – på lengre sikt kan det føre til sameksistens eller assimilasjon
- ”*dekulturering*” – at den ene kulturen smuldrer vekk, f.eks. ved at organisasjonsmedlemmer fra den ene kulturen slutter

Henning Bang (1995) har tatt utgangspunkt i Schein (1987) sine teorier om organisasjonskultur, og har gitt en fortolkende beskrivelse av disse. Etter en gjennomgang av

kulturlitteraturen har Bang identifisert 12 ulike funksjoner som kulturen kan tjene. Disse funksjonene har han ordnet i tre hovedfunksjoner (Bang1995:89):

1. *Styrer adferd ved å gi modeller for handling*
2. *Virker integrerende på organisasjonsmedlemmene*
3. *Virker angstreduserende i organisasjonen*

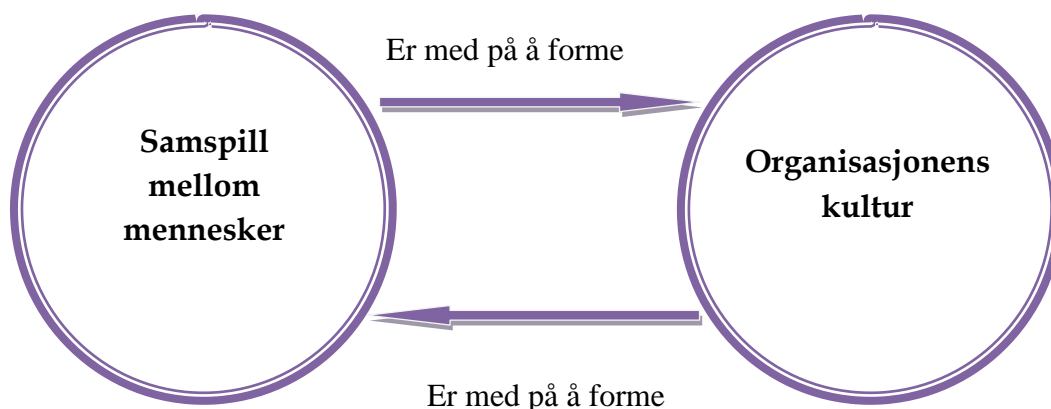
Kulturens første hovedfunksjon, å virke styrende på organisasjonsmedlemmenes atferd, handler om hvordan organisasjonen kan tilpasse seg eksterne omgivelser. Den andre hovedfunksjonen, å fremme integrering av organisasjonens medlemmer er uttrykk for hvordan organisasjonen kan løse problemer med intern organisering og relasjoner mellom mennesker. Organisasjonskultur kan for det tredje bidra til at organisasjonen skaper strukturer og systemer, som bidrar til at nye situasjoner ikke oppleves som usikre og tvetydige (Ibid).

Schein (1987: 268) sier at styrt kulturendring har ulike implikasjoner for lederen. Bl.a. må man ikke tro at det finnes en ”riktig” eller ”bedre” kultur, eller anta at alle sider av kulturen er relevant for organisasjonens effektivitet. Videre sier Schein at innsikt i egen organisasjonskultur kan bidra til å forklare hvorfor ting går bra eller dårlig. Problem med dårlig effektivitet kan skyldes andre ting enn lederens mangel på lederevner eller personlige begrensninger hos berørte parter. Problemet er ofte at folkene begynte med forskjellige antakelser, forskjellig språk og forskjellig syn på verden (Ibid: 269).

I sin translasjonsteori beskriver Røvik (2007) hvordan nye organisasjonsideer tilpasses til lokale forhold før de tas i bruk, og at dette får innvirkning på praksis i den implementerende organisasjonen. Røviks translasjonsteori beskrives nærmere senere i kapitlet.

Samtidig som kulturen i en organisasjon er med på å påvirke og forme organisasjonens medlemmer, er medlemmene med på å skape, opprettholde og endre kulturen. (Bang 2000:98) Dette samspillet kan fremstilles i følgende figur:

Figur 3-1: Samspillet mellom medlemmenes atferd og organisasjonskulturen



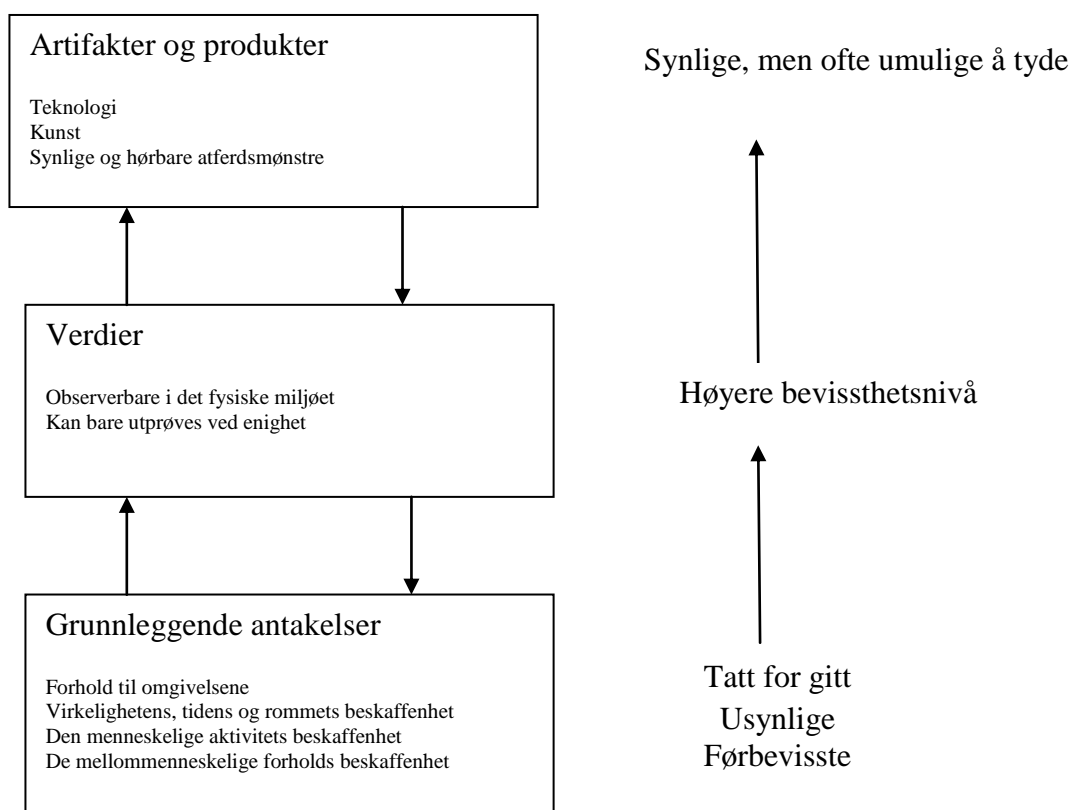
Kilde: Bang (1995:99)

Som figur 3-1 viser, kan arbeid med bygging av organisasjonskultur og samarbeid mellom mennesker i en organisasjon være et produkt av hverandre. Ved innføring av NAV-reformen ble det satt fokus på viktigheten av felles kulturbygging (St.prop.46, 2004-2005).

”Tilværelsen i organisasjoner er ikke minst preget av tvetydighet, usikkerhet, målkonflikter og en viss grad av kaos. Kulturens overordnede funksjon blir da å hjelpe mennesker til å skape orden og forutsigbarhet i en ellers kaotisk tilværelse”.
(Bang, 1995:88)

Schein (1987: 12) deler kultur inn i tre nivåer. Grunnleggende antakelser er ifølge Schein det som *er* kulturen. Figur 3-2 viser nivåene og samspillet mellom dem:

Figur 3-2: Kulturens nivåer og samspillet mellom dem



Kilde: Schein (1987:12)

Ifølge Schein (1987) vil menneskets behov for orden og system medføre at mønsteret av de grunnleggende antakelsene blir det dypeste og mest urokkelige nivået i kulturen. Kulturen vil ha innvirkning på de fleste sider ved organisasjonen – dens strategi, struktur, kontroll- og belønningssystemer. NAV-reformen medfører en omfattende endringsprosess som berører

både strategiene, strukturen og prosedyrene for alle de tre berørte etatene. Spørsmålet blir da om hvordan organisasjonskulturen hos de tre etatene virker inn på forandingsprosessen, og om kulturen selv vil bli endret gjennom omorganiseringsprosessen.

Kulturens begrensninger ligger ikke i normer og verdier, men i at organisasjonsmedlemmene har en dysfunksjonell tolkning av hvilke utfordringer organisasjonen står overfor. (Busch et al, 2007:123) De tre sammenslåtte etatene kan ha ulik virkelighetsoppfatning, noe som kan virke begrensende på organisasjonens evne til å omstille seg.

3.3 Institusjonell teori

Utgangspunktet i institusjonell teori er at karaktertrekk ved organisasjoner utvikles som et resultat av prosesser der strukturer skapes av normer, regler, prosedyrer og standarder som anses som passende handlinger. Disse trekkene kommer i tillegg til, eller ligger utenfor, de formelle kravene organisasjonen møter fra sine omgivelser. Slike organisasjonsoppskrifter fremkommer som modeller, eller institusjonaliserte standarder (Røvik, 2007).

3.3.1 Pragmatisk institusjonalisme - translasjonsteori

Røvik (2007) beskriver overføring av organisasjonsideer mellom institusjoner som en form for oversettelse, der ideer trekkes ut av noen organisasjoner og sammenhenger og settes inn i andre. Han bygger sin teori på en rekke forskningstradisjoner og peker på to paradigmatisk skiller som preger organisasjonsteorien; *den modernistiske og den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen*. *Den modernistiske tilnærmingen* bygger på at formelle organisasjoner har stor systemlighet, og at systemene er gjennomsyret av rasjonalitet. Kunnskap og ideer skal og bør derfor i prinsippet kunne overføres mellom slike systemer. Ved hjelp av rasjonelle teknikker, som bl.a. benchmarking, vil man kunne finne ”beste praksiser” i bestemte organisasjoner.

”Og nettopp fordi organisasjoner antas å være relativt like og har rasjonelle systemer, vil slike beste praksiser i prinsippet være identifiserbare, uttakbare og overførbare til andre organisasjoner (dekontekstualisering)” (Røvik, 2007:248).

Røvik viser til Huczynski (1993) som hevder at mange sosialkonstruktivister er tvilende til at populære organisasjonsideer kommer som et resultat av særlig effektive praksiser i bestemte organisasjoner. Populære ideer forklares heller med at de ofte har rykte som svært effektive redskaper, og at dette er uttrykk for effektiv ”storytelling” som ledd i den sosiale autoriseringen av ideen.

Sosialkonstruktivistisk inspirerte resonnementer er at ideer tas inn (kontekstualisering), i organisasjoner fordi disse ønsker å leve opp til normer i omgivelsene om å være en

forandringsorientert, moderne organisasjon. Ideene tas inn, uten at disse nødvendigvis blir tatt i bruk, eller holdes avskjermet fra kjernevirksomheten. Slik unngår organisasjonen at utførelsen av kjernevirksomheten blir rystet og kanskje ødelagt av strømmen av tilfeldige, lettvinde og ofte dårlige ideer fra institusjonelle omgivelser (Ibid).

Røvik (2007) viser til en tredje vei som han beskriver som *pragmatisk institusjonalisme*. Pragmatisk institusjonalisme handler om å ta høyde for at den modernistiske og den sosialkonstruktivistiske tradisjonen begge er for ensidig i sine syn. Den pragmatiske retningen er en teori som tar høyde for empiri og har et blikk for tvetydigheten. Historisk henter denne retningen inspirasjon fra filosofer som Pierce, James og Dewey. Et gjennomgående tema i den filosofiske pragmatismen er forholdet mellom den kunnskapen en har utviklet om virkeligheten, og virkeligheten i seg selv (Røvik 2007:54). Røvik (2007) utvikler selv to teorier som er inspirert av pragmatismen, og kaller disse hhv virus- og translasjonsteorien. Vi vil anvende den siste teorien i vår oppgave.

Translasjonsteori handler om hva organisasjonen kan gjøre med ideer og anvendes som teoretisk tilnærming for bedre å kunne forstå hvordan kunnskapsoverføring foregår mellom organisasjoner. Røvik mener at denne teorien er en mer *”helhetlig pragmatisk teori om kunnskapsoverføring, da den både omfatter dekontekstualisering og kontekstualisering”* (Røvik 2007:56). Kontekstualisering betyr at ”noe” blir forsøkt satt inn i en ny sammenheng og dekontekstualisering betyr at ”noe” blir forsøkt tatt ut av en sammenheng. Røvik skiller mellom disse begrepene fordi spredning av organisasjonsideer er prosesser som i praksis ofte blir gjennomført av ulike aktørgrupper og ofte også ukoordinert i tid og rom. Overføring omfatter dels dekontekstualisering, og dels kontekstualisering. Røvik har beskrevet elementer til en mer sammenhengende translasjonsteori om overføring og spredning av organisasjonsideer. Translasjonsteori åpner for innsikten om at det som overføres, er representasjoner og ideer, og slik sett er noe langt mer omformbart enn fysiske objekter. I lys av et translasjonsteoretisk perspektiv er det mulig å se at ideer kan overføres mellom organisasjoner og over tid materialiseres, dvs. nedfelles i praksisplanet i adopterende organisasjon.

Dekontekstualisering, eller uthenting, består av mange og komplekse prosesser som strekker seg ut over tid og rom. Røvik (2007) beskriver dekontekstualiseringsprosesser i to hovedfaser; ”løsrivelse” og ”pakking”.

Med *løsrivelse* menes at en lokalisert, konkret praksis i en organisasjon forsøkes gitt en idemessig representasjon gjennom å beskrives og få et språklig uttrykk (Røvik 2007:262).

Røvik (2007) viser til hvordan en kan anvende oversettelsesregler og vurdere ideens oversettbarhet for å analysere hva som blir med, og hva som utelates, når en forsøker å gi en praksis en tydeligere idemessig og språklig representasjon.

Pakking betegner tilfeller der en organisasjonside tas ut av en bestemt kontekst og omformes slik at den fremstår som mindre kontekstavhengig og dermed mer overførbart til andre kontekster. Pakkingen er viktig fordi den kan være avgjørende for om en ide fremstår som akseptabel og legitim, og kan dermed få avgjørende betydning for ideens popularitet og utbredelse (Røvik, 2007:226)

Kontekstualisering definerer Røvik som:

”... at ideer, som i varierende grad er representasjoner av praksiser fra bestemte kontekster, forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst. Når en ide reiser ”inn i” et bestemt felt eller en organisasjon, kommer den vanligvis inn i en kompleks kontekst som består av bl.a. fysisk-materielle strukturer, formelle strukturer, rutiner og prosedyrer, samt mer usynlige kulturer, som bl.a. formidles gjennom sett av fortellinger” (2007:293).

Dette viser at det er mange faktorer som kan påvirke den ideen som kommer inn i organisasjonen. Røvik skiller mellom generelle innskrivningsregler og spesifikke oversettelses- og omformingsregler, og viser at dette er et analytisk skille i måten å forstå hvilke prosesser som ligger bak en ide når den introduseres i en ny organisatorisk kontekst.

Generelle innskrivningsregler handler om å tolke en ide inn i den lokale kontekstens tid og rom, mens de spesifikke oversettelses- og omformingsreglene handler om hvordan innholdet i ideene påvirkes, når en prøver å overføre disse mellom ulike organisatoriske kontekster. Oversetteren blir svært sentral i denne analytiske retningen.

Røvik (2007) hevder at en teori om translasjon av organisasjonsideer må ha tre hovedfokus: for det første på oversetterne, dvs. de aktørene som formidler organisasjonsideer mellom kontekster. Dernest at det er nødvendig å kunne identifisere oversettelsesreglene for omforming av det som overføres, og til sist å kunne identifisere hvilken virkning de oversatte ideene kan få for organisasjonen.

Oversetteren

Oversetteren vil være den eller de personene som tar ned ideen og omsetter den til praksis. Røvik (2007) mener at ”translatørkompetanse” må ta utgangspunkt i fire dyder som består av: den kunnskapsrike og flerkontekstuelle translatøren, den modige og kreative translatøren, den tålmodige translatøren og den sterke translatøren.

Når en ny organisasjonside tas inn i en organisasjon tas den inn i en kontekst som bl.a. består av formelle strukturer, med rutiner og prosedyrer og allerede etablerte måter å gjøre ting på, samt at medlemmene har ulike kunnskaper og erfaringer. Ideen må derfor omsettes før den kan tas i bruk.

Et sentralt spørsmål er hvor stor frihet oversetteren eller fagansatte for organisasjonene har eller tar seg. Forskjellen mellom den frihetsgraden oversetteren har og den frihetsgraden oversetteren tar, vil være viktig for ideens form og innvirkning på organisasjonen (Røvik 2007). Det er ikke sagt at oversetteren med hensikt endrer ideene, men at ideen rett og slett er for abstrakt, eller kommer fra en kontekst som er svært ulik den konteksten den skal innføres i. En ide må derfor tolkes og oversettes til den organisasjonen ideen skal innføres til før den resulterer i praksis.

Røvik (2007:294-295) beskriver en modell kalt den hierarkiske oversettelseskjeden, som er utledet fra modernistisk-rasjonalistisk tenkning, og er logisk sammenhengende forutsetninger og forventninger til bl.a. hvem som er de sentrale aktørene ved innføring av nye organisasjonsideer.

Den første forutsetningen er at en ny ide og oppskrift tas inn i toppen på organisasjonen. Ledelsen kan gjennom den hierarkistiske strukturen gi føringer for – og ha kontroll med – på når, hvor og på hvilken måte implementeringen finner sted.

Den andre forutsetningen er at ledelsen til enhver tid har oversikt over organisasjonens problemer og nye ideer som kan løse problemene.

Den tredje antakelsen bygger på den første, og viser til at organisasjonsmedlemmene selv vil ha liten mulighet til å endre oversettelsen og implementeringen som ledelsen har lagt føringer for. Kontekstualiseringen vil starte i toppen av organisasjonen, og fortsette nedover i organisasjonsnivåene. Dersom det foretas lokale tilpasninger vil kraften til å gjøre dette hele tiden komme fra nivået over.

Den fjerde forutsetningen er at fremdriften vil ha en stimulus-respons-logikk, der en versjon som har blitt oversatt og konkretisert på ett hierarkisk nivå sendes nedover til underliggende nivå.

Den siste forventningen er at kontekstualisering er en sammenhengende prosess der en ide vil konkretiseres og materialiseres mer og mer etter hvert som den bearbeides på de ulike nivåene i organisasjonen

Røvik (2007) peker på at det finnes så vel god som dårlig oversettelse og overføring av organisasjonsideer – omtrent som for oversettelse av litterære tekster. Han viser til betydningen av organisasjonens translatørkompetanse og tydeliggjør hva som må inngå i begrepet ”god translatørkompetanse” gjennom fire dyder for den dugende ideoversetteren; den kunnskapsrike og flerkontekstuelle translatøren, den modige og kreative translatøren, den tålmodige translatøren og den sterke translatøren.

Virkning for organisasjonen

Translasjonsteoriens tredje fokus er knyttet til å identifisere hva oversatte ideer kan ”gjøre” med de organisasjoner der de forsøkes adoptert. Man er ikke bare opptatt av hva oversetterne gjør med de nye organisasjonsideene, men også hvilke virkninger de oversatte ideene har medført i mottakende organisasjoner. I litteraturteori understrekes at den viktigste hensikten med oversettelser er å gjøre den fremmede teksten kjent og tilgjengelig på et annet språk. Skoposteorien (Røvik 2007 etter Vermeer 1978, Reiss og Vermeer 1984) hevder at den bærende ide er at oversetteren først og fremst skal være forpliktet til å oppnå noen virkninger av sin oversettelse for de som hører til det kultur- og språkområdet det oversettes til. Det betyr at det ved oversettelser må tas hensyn til at de skal fungere når de er satt inn i en annen språklig og kulturell kontekst. Oversetterne må først sette seg inn i formålet oversettelsen skal tjene, da dette vil ha relevans for oversatte organisasjonsideers effekter på den organisasjonen de tas inn i (Røvik 2007). For at organisasjonsideene skal kunne fungere lokalt må oversettelsen skje på en slik måte at de blir godt tilpassede verktøy med styrende virkning på praksis i organisasjonen.

Kontekstualiseringsreglene

Det er nødvendig å identifisere oversettelsesregler for dekontekstualisering, dvs. regler for hvordan praksiser i bestemte kontekster får idemessige representasjoner og dels av å identifisere regler for kontekstualisering, dvs. for hvordan ideer blir forsøkt oversatt til praksis i konkrete organisasjoner. Det er regler som fokuserer på i hvilken grad det som overføres, kan bli omformet i spennet mellom kopiering og total omvandling. Analytisk skilles det mellom fire grunnleggende oversettelsesregler som hver representerer ulike grader av omforming av det som søkes overført: kopiering, addering, fratrekking og omvandling. Disse kan igjen subsumeres under tre omformingsmoduser; den reproduserende, den modifierende og den radikale (Røvik, 2007:307)

Kopiering hører under den *reproduserende* modus. Organisasjonen vil, ut ifra en forventning om at organisasjonsideer vil medføre samme praksis hos dem selv som de har ført til i andre organisasjoner, søke å ta inn nye ideer og oppskrifter i mest mulig uendret form.

Den *modifierende* modus omfatter både addering og fratrekking. *Addering* viser til at organisasjoner under oversettelsen velger å legge nye deler til de opprinnelige ideene. Her kan det trekkes en parallell til translasjonsteorien og begrepet eksplittisering, som viser til at informasjon som fremstår som implisitt, uttalt eller utydelig – gjøres eksplisitt, uttalt og tydelig når den oversettes (Røvik 2007, etter Kaludy 1998). *Fratrekking* viser til at organisasjoner velger å ta bort, eller dempe, deler av de opprinnelige ideene og oppskriftene, og dermed gjør informasjonen mer generell (ibid).

Det skilles mellom to hovedformer for addering og fratrekking; rasjonell-strategisk og uintentert. En *rasjonell-strategisk* addering eller fratrekking kan være et resultat av økonomiske og effektivmessige hensyn, eller det kan være fordi implementering av den nye ideen ville blitt for omfattende eller ressurskrevende. En *uintentert* omforming kan forekomme dersom ledelsen verken har tid eller kapasitet til å sette seg inn i alle sidene ved en ny ide og derfor ubevisst kan ende opp med en omformet utgave.

Den *radikale* omformingsmodus innebærer at organisasjonen under oversettelsen gjør så store endringer i form og innhold at det blir igjen lite av det opprinnelige (Røvik 2007:308-315).

4 Metode

4.1 Innledning

Problemstillingen fokuserer på mulige kulturforskjeller og om disse forskjellene kan ha hatt betydning for gjennomføringen av NAV-reformen. De to statlige etatene Aetat og Trygdeetaten har gjennom reformen blitt slått sammen til den nye Arbeids- og velferdsetaten, samtidig som de skal ha et forpliktende samarbeid med den kommunale sosialtjenesten. Ifølge St.prop. 46 (2004-2005) skal det i forbindelse med reformen legges vekt på å etablere en felles kultur og kompetansebygging.

Det er flere indikasjoner på at større kontor har, og har hatt, store problemer med gjennomføringen av NAV-reformen. I AFI-rapport 4/2007 (Andreassen et. al, 2007), som beskriver erfaringer fra pilotkontorene, sies det at de store kontorene forteller om tyngre og mer krevende omstillingsprosesser enn de mindre kontorene, og at omstillingen tar lenger tid ved de store kontorene. Rapporten peker også på at kulturforskjeller kan medvirke til forskjell i arbeidsmåter og måter å møte brukerne på (Ibid). AFI-notat 2/09 (Andreassen & Reichborn - Kjennerud, 2009) viser resultatene fra en oppfølgingsundersøkelse som ble gjennomført i 2008. Her pekes det på at det ikke utelukkende er størrelsen på kontoret som påvirker resultatet, men at det i tillegg synes som om de små kontorene har fått mest positive resultat av reformen (Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009). I AFI-notat 10/2008 pekes det på at store kontorer møter større utfordringer når kulturforskjeller skal overbygges enn det små kontor gjør (Andreassen, 2008).

I dette kapittelet vil vi gjøre rede for hvordan forskningsprosessen foregikk i vår studie, og begrunne de metodiske valgene vi har gjort. Først vil vi beskrive vår tilnærming i forhold til ulike metoder, og drøfte dette i forhold til alternative metodevalg, før vi kommer inn på de ulike fasene i studien. Her vil vi beskrive forberedelsene, hvordan vi gjennomførte intervjuene, samt analyse og behandling av dataene. Avslutningsvis vil vi reflektere over dataenes kvalitet, og etiske betraktninger i forhold til personvern og gjennomføring av prosjektet.

Metoden skal angi hvilken fremgangsmåte vi benyttet for å få kunnskap nok til å kunne si noe om virkeligheten, som i dette tilfellet gjelder hvordan kulturforskjeller kan ha påvirket gjennomføringen av NAV-reformen. Vi samlet empiri basert på forskningsspørsmålene og problemstillingen. Deretter ble funnene systematisert og kategorisert for å finne eventuell eksisterende teori, og til slutt har vi vurdert vår problemstilling i forhold til bestående teorigrunnlag. Med bakgrunn i aktuell teori om organisasjonskultur og organisasjonsendring vil vi forsøke å skape en forståelse av hvordan ansatte kan påvirkes i prosessene de har vært igjennom.

4.2 Valg av forskningsdesign

Jacobsen (2005) beskriver forskningsdesign som en overordnet plan for gjennomføring av en undersøkelse og klassifiserer ulike undersøkelsesopplegg etter to dimensjoner:

- om studiene går i bredden (ekstensiv) eller i dybden (intensiv)
- om studiene er beskrivende eller forklarende(kausale)

Problemstillingen vil være avgjørende for hvilke forskningsdesign som bør velges, da designet vil ha betydning både for undersøkelsens validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Ved valg av design må forskeren tenke igjennom hvor mange kilder som skal tas med i undersøkelsen og hvor mange enheter som skal undersøkes. Det intensive designet vil få fram relevante data og den interne gyldigheten vil ofte være stor. Faren er imidlertid at denne typen studier kan være spesifikke i forhold til en bestemt kontekst, og det kan være vanskelig å finne overførbarhetsverdier ut i fra undersøkelsen. Dersom man ønsker å undersøke et større antall enheter benyttes det ekstensivt design. Ekstensivt design gir også muligheter for å kunne generalisere funnene fra et utvalg til en populasjon (Ibid).

Vi ser at det i forhold til vår problemstilling hadde vært mulig å velge både intensivt og ekstensivt design for undersøkelsen. Vi mener at problemstillingen peker mest mot et intensivt opplegg. På grunn av den muligheten et slikt opplegg gir for oppfølgende spørsmål og utdypende svar, antok vi at intensivt design ville gi et klarere bilde av hvordan ulike organisasjonskulturer har berørt hver enkelt ansatt.

Organisasjonskultur kan vanskelig beskrives på en objektiv måte. Vi ville derfor benytte et intensivt opplegg fordi vi da kunne legge vekt på å gå i dybden og forsøke å få frem så mange nyanser og detaljer som mulig om eventuelle kulturforskjeller. Et intensivt opplegg er godt egnet for å få frem relevante data med stor intern gyldighet. En svakhet kan være at det kan være vanskelig å finne verdier som kan benyttes til generalisering av funnene.

Ved å velge en ekstensiv studie ville vi kunne oppnådd svar fra et større utvalg og dataene vi hadde fått, kunne vært lettere å sammenligne. Vi mener derimot at denne metoden kunne gå på bekostning av å utdype svarene vi får av respondentene og muligheten for å kunne gå videre på svar respondentene gir. Valget ble derfor å gjennomføre en kvalitativ studie.

Design er en overordnet plan for hvordan man vil relatere problemstillingen til relevant empirisk forskning. Undersøkelsesdesign er dermed en oppskrift på hvordan en undersøkelse skal gjennomføres. Ved samfunnsvitenskapelige undersøkelser er case-studie en av flere muligheter til å skaffe seg oversikt over og forstå komplekse sosiale fenomener (Jacobsen 2005). Her vil det gjerne være slik at idealet er å forske i dybden og få frem resultater, som kan stå på egne bein. Organisasjonskultur vil være et slikt sosialt fenomen der studien kan

benyttes til å øke kunnskapen om individer og grupper i en organisasjonsmessig, sosial og statsvitenskapelig sammenheng.

Det finnes ingen felles forståelse eller definisjon av case i forskningssammenheng. Jacobsen (2005) gjengir følgende forklaring på hva en case er:

”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 tilgjengelig 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. (s.90)

Den grunnleggende forskjellen dimensjoneres i hva som er undersøkelsens fokus og hvor mange enheter som undersøkes. Vi avgrenset vår undersøkelse til en begrenset tidsperiode, ett spesielt fenomen.

Ifølge Yin (2003) er case-studier en av de mest utfordrende oppgavene innenfor samfunnsvitenskapen, men foretrekkes når samtidige fenomen skal undersøkes og relevant atferd ikke kan manipuleres. Vi ville gjennom en case-studie forsøke å beskrive situasjonen ved et større NAV-kontor på et bestemt tidspunkt.

Som det fremgår av Jacobsen (2005) egner case-studier seg godt dersom man vil få frem en dypere forståelse av en spesiell hendelse som i vårt tilfelle, der vi ønsket å se på hvordan kulturen ved et enkelt NAV-kontor kan påvirke samarbeidet innad i organisasjonen og utad mot brukere.

4.3 Valg av metode

Ved gjennomføring av en studie er det mange ulike metoder å velge mellom. Et grunnleggende skille går mellom kvantitative og kvalitative metoder, som begge har både sterke og svake sider.

Kvantitativ metode kjennetegnes ved at man skaffer seg oversikt over et stort antall enheter og skaffer seg sammenlignbare data, for eksempel ved bruk av spørreskjema. Ved analyse av innsamlede data benyttes det tallverdier. En styrke ved bruk av kvantitativ metode er at funnene kan generaliseres med stor grad av sikkerhet. En svakhet ved metoden er at den ikke gir anledning til å stille utdypende spørsmål eller følge opp problemstillinger som kan dukke opp under veis, slik en kvalitativ undersøkelse åpner opp for (Jacobsen 2005).

Ved en *kvalitativ* undersøkelse er det vanligvis færre enheter som studeres, og data registreres som tekst i stedet for tallkoder. Metoden er velegnet når man ønsker å få en dypere forståelse av et fenomen. Men den kan også gi uoversiktlig og for detaljert informasjon, samtidig som nærhet til respondenten kan medvirke til å ødelegge evnen til analytisk avstand. En kvalitativ tilnærming kan imidlertid gi kunnskap som kan benyttes dersom man deretter ønsker å utføre en kvantitativ undersøkelse (spørreskjema) for eventuelt å teste gyldigheten av funn, eller kunne trekke en mer generell konklusjon (Ibid).

Formålet med å gjennomføre ulike forskningsprosjekter er å samle empiri som kan si noe om begrep som *virkelighet, sannhet og kunnskap*. Disse begrepene kan betraktes ut fra to ulike perspektiv; *ontologi og epistemologi*.

Hvordan verden faktisk ser ut betegnes som ontologi. En sentral debatt innenfor ontologien er hvorvidt måten mennesker samhandler på, består av lovmessigheter, eller om det vi studerer er unikt (Jacobsen 2005). Ved å betrakte dette ut fra den vitenskapsteoretiske retningen *positivisme*, kan det hevdes at sosiale systemer inneholder generelle lovmessigheter. Vårt syn er ikke positivistisk. Vi benytter heller en hermeneutisk tilnærming, som innebærer at troen på det unike og særegne medfører at generelle lover sjelden kan overføres til sosiale systemer. Vi tror ikke at samhandling mellom mennesker baseres på lovmessigheter, men mener heller at samhandlingen er fortolkningsbasert. Etter vår mening kan ikke verden oppleves objektivt - den tolkes subjektivt i den konteksten den er i.

Hvis man unnlater å se menneskets livsverden som en helhet, kan man oppleve at individstørrelser blir bare kunstige konstruksjoner. Målinger av avgrensede individvariabler blir derfor sett på som falske tankeganger om at man har innhentet presise fakta (Nyeng 2008) Vi opplever at i lys av en kultur på arbeidsplassen, vil mennesket se seg selv som en del av helheten. Uten denne helheten vil det heller ikke eksistere en kultur siden fellesskapet mellom mennesker *skaper, eller er, kulturen*.

Epistemologi kan betegnes som "læren om kunnskap" og sier noe om hvordan vi kan få vite noe om virkeligheten og i hvilken grad det er mulig å samle inn kunnskap om denne verden (Jacobsen 2005). Ut i fra et positivistisk perspektiv finnes det en objektiv virkelighet som kan studeres på en objektiv og nøytral måte. Derimot vil det i et hermeneutisk perspektiv ikke finnes noen objektiv virkelighet, bare ulike forståelser av virkeligheten, som bare kan kartlegges ved å sette seg inn i mennesker fortolkning av, og den mening de legger i spesielle sosiale fenomener. Positivismen og hermeneutikken representerer to vidt forskjellige epistemologiske tilnærminger, noe som også vil ha betydning for innhenting av kunnskap (Ibid).

Vår tilnærming til epistemologien i denne studien kan sees i et hermeneutisk perspektiv. Vi hadde ikke som formål å avdekke lovmessigheter, men vi ønsket å få en forståelse av om

ulike organisasjonskulturer er en sentral utfordring for samarbeidet mellom tre sammenslåtte etater.

4.4 Metoder for datainnsamling

Både tekstanalyse, observasjon og intervju kan brukes som innsamlingsmetoder (Jacobsen 2005). Vi vil i dette kapitlet gi en nærmere beskrivelse av disse tre metodene.

4.4.1 Dokumentstudier

I den innledende fasen benyttet vi dokumentstudier for å få tilstrekkelig informasjon om bakgrunnen for NAV-reformen. Vi la vekt på å identifisere data som ville være relevant i forbindelse med sammenslåing av de ulike etatene og forskjeller i organisasjonskultur.

Flere av dokumentene vi gjennomgikk i første omgang var offentlige dokumenter som stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger utarbeidet i forbindelse med planlegging av NAV-reformen.

NAV-reformen har gjennom hele perioden fra den spede begynnelsen og frem til i dag vært gjenstand for en lang rekke evalueringer. Det er gjennomført forskningsprosjekter helt fra oppstart av de første pilotkontorene og frem til i dag. Gjennom dokumentstudier har vi forsøkt å finne ut om våre funn samsvarer med, eller avviker fra, funn som er gjort ved tidligere evalueringer. Vi har benyttet både lokale og sentrale forskningsrapporter ved den delen av dokumentstudien, med hovedvekt på rapportene som er avgitt i forbindelse med samordningsforsøkene. Vi er oppmerksomme på at disse undersøkelsene og evalueringene ikke er gjennomført med tanke på samme problemstilling som vi har. Vi ville derimot tolke innholdet i dokumentene opp mot vår problemstilling. Da vi hadde liten eller ingen informasjon om hvilke spørsmål respondenter har svart på, har vi kun gjennomgått resultatene og har foretatt en tolkning ut fra disse.

Ved å bruke data som er samlet inn av andre benytter vi oss av det Jacobsen (2005) omtaler som sekundærdata. Dette er data som er fremkommet gjennom dokumenter og rapporter som er utarbeidet i forbindelse med gjennomføring og evaluering av NAV-reformen. En fare ved bruk av slike data er at forfatteren kan ha vridt på opprinnelige data for å få disse til å passe med formålet med innhenting, men på den annen side kan det også bety at informasjonen er mer bearbeidet og gjennomtenkt. Ved vurdering av i hvor stor grad man kan tolke sannheter ut fra en dokumenttekst, er det derfor viktig å være oppmerksom på hvem som har utarbeidet et dokument og hvilken bruk det er ment for (Jacobsen 2005).

Ideelt sett vil en kombinasjon av flere ulike metoder være best for å få en helhetlig oversikt over hvordan ansatte har opplevd gjennomføringen av NAV-reformen. Man kan da studere hele prosessen fra de politiske vedtakene ble fattet, til reformen ble iverksatt. En studie som

varer over tid, kan inneholde intervjuer med ansatte på ulike tidspunkt i prosessen. Samtidig kan man også benytte observasjon og foreta en vurdering av politiske beslutninger som førte til ulike tiltak og trinn i prosessen.

4.4.2 Observasjon

I forbindelse med case-studier finnes det ulike metoder for å observere hva som skjer i relasjonene mellom ansatte og mellom ansatte og brukere. Observasjonene vil senere kunne benyttes til å teste faktiske hendelser mot det respondentene sier i intervju.

Jacobsen (2005) gir følgende beskrivelse av de ulike metodene:

- fullstendig deltakelse (ikke kjent at forskeren deltar)
- deltakende observasjon, etablerer relasjoner og deltar (det er kjent at forskeren er observatør)
- observerende deltakelse, overfladisk kontakt med de som studeres
- fullstendig observatør, helt i bakgrunnen for adferd og prosesser som finner sted

Vi benyttet ikke observasjon i vår undersøkelse. Dette valgte vi bort fordi det ville kreve for mye tid og ressurser i forhold til hva vi hadde tilgjengelig i forbindelse med vårt prosjekt. For å få nok ut av observasjon bør man blant annet delta på møter, pauser og gjennomføring av rutiner og arbeidsoppgaver. Ved å utelate observasjon unngikk vi også de etiske problemstillingene omkring observasjon av brukere. Vi valgte i stedet å foreta en tverrsnittstudie og gjennomførte intervjuer med de ansatte på ett tidspunkt i prosessen.

4.4.3 Kvalitativt forskningsintervju

Den mest benyttede metoden for datainnsamling i forbindelse med en kvalitativ studie er intervju. Jacobsen (2005) benytter betegnelsen primærdata på den informasjonen som fremskaffes på denne måten. Bruk av intervju er hensiktsmessig i flere sammenhenger. For det første når det er relativt få enheter som skal undersøkes. Dernest når man er interessert i hva det enkelte individet sier, og når man er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i en hendelse eller situasjon.

Kvale & Brinkmann (2009) benytter to metaforer for den rollen man har som intervjuer – som gullgraver og som reisende forteller. I gullgravermetaforen omtaler de kunnskap som begravd metall og beskriver forskeren som gullgraveren som avdekker det edle metallet uten å forurense kunnskapen som ligger i subjektets indre og venter på å bli avdekket. Intervjueren graver ut biter av data eller mening fra subjektets rene opplevelse.

I metaforen om den reisende er intervjueren på en reise og beskriver denne i en historie som blir fortalt etter hjemkomst. Den reisende utforsker de mange områdene i landet, både det som er kjent og det som er ukjent territorium. Intervjueren vandrer rundt med de lokale innbyggerne og stiller spørsmål som leder dem til å fortelle sine egne historier om sitt liv og sin verden. Det som den reisende hører og ser blir beskrevet kvalitativt og rekonstruert som historier som intervjueren forteller til menneskene i sitt eget land (ibid).

Det kan være vanskelig å plassere seg selv innenfor disse to metaforene. Dersom metaforene betraktes som idealtyper kan man imidlertid tenke seg at det er mulig å være både gullgraver og reisende. Som intervjuere vil vi derfor plassere oss selv i rollen som en reisende gullgraver. Vi er reisende fordi vi reiser rundt og møter mennesker og hører på deres historier. Vi er gullgravere fordi vi er interessert i å grave frem informasjon om den enkeltes opplevelse og erfaringer, og om mer objektive saksforhold slik som måten kontoret formelt er organisert på, i tillegg til å avdekke hvilke tiltak som er gjennomført med tanke på felles kulturbygging og hvordan kompetanse overføres mellom ansatte. Metaforen stemmer også med vårt tolkningsbaserte syn på virkeligheten.

Kvale & Brinkmann (2009) sier at det er gjennom samtaler vi blir kjent med andre mennesker. På denne måten får vi kjennskap til deres erfaringer, opplevelser, følelser og håp. Samtale er utgangspunkt for intervju, som er en av de mest brukte kvalitative metodene. Forskningsintervjuet er basert på hverdagssamtaler og er en profesjonell samtale (Kvale & Brinkmann, 2009). I kvalitative intervjuer har forskeren mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål, noe som betyr at man kan få mer utfyllende svar og gå dypere inn i temaet, i tillegg til at eventuelle misforståelser kan avklares underveis. Alt dette er med på å gi forskeren en bedre forståelse av det som studeres, noe som er nødvendig for å forklare de funnene man kommer frem til.

En type forskningsintervju er det semistrukturerte intervjuet som fokuserer på den intervjuedes opplevelse av emnet (Kvale & Brinkmann, 2009). En intervjusituasjon stiller en rekke krav til forskeren som intervjuer. Intervjueren er et forskningsinstrument, og en god intervjuer er ekspert både på menneskelig samhandling og temaet intervjuet handler om. Intervjueren må være i stand til kontinuerlig å ta raske avgjørelser om hvilke spørsmål som skal stilles og på hvilken måte de skal stilles, samt hvilke aspekter ved respondentens svar som skal følges opp (ibid).

I følge Kvale & Brinkmann (2009) lærer man å bli en intervjuer gjennom nettopp å gjøre intervjuer. En kan få retningslinjer ved å lese bøker, men praksis er det viktigste redskapet på veien til å bli en god intervjuer. Man lærer gjennom hele intervjuprosessen, men primært gjennom sin egen erfaring og opplevelsene man får ved å intervju.

Tekstanalyse ville ikke gitt oss innsikt i de ansattes beskrivelser og erfaringer, og observasjon anså vi for å være en for krevende metode siden vi da hadde måttet tilbringe mye tid ute i felten for å være til stede i relevante situasjoner. Observasjon kunne ha blitt kombinert med intervjuer og dokumentanalyse, slik som tilfellet er for etnografiske studier, men dette ville blitt for krevende for en masteroppgave. En studie som kombinerte flere ulike metoder anså vi for å være for omfattende både økonomisk og praktisk. Vi vurderte derfor kvalitativt forskningsintervju som den mest hensiktsmessige metoden for vårt forskningsprosjekt, både i forhold til tidsbruk, ressurser, tilgang til feltet, samt muligheten til å formulere adekvate spørsmål. Etter avtale med leder ved kontoret ble alle intervjuene gjennomført i løpet av en to ukers periode.

Et annet alternativ kunne vært å foreta en kvantitativ studie ved for eksempel bruk av spørreskjema. Vi kunne da fått et større utvalg, og data som lettere lar seg sammenligne, men samtidig ville dette gått på bekostning av muligheten til å få utdypet svar og muligheten til å følge opp nye tema som kan dukke opp i løpet av intervjuet.

4.5 Utvalg

For å få et innblikk i hvordan ulike organisasjonskulturer kunne ha påvirket gjennomføringen av NAV-reformen ved NAV NN ønsket vi å gjøre kvalitative intervjuer med et utvalg av de ansatte. Vi ønsket å få et bredt bilde av hvordan respondentene opplever NAV-reformen og ville derfor intervjuer personer som tidligere var ansatt i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

For å sikre et så godt utvalg av respondenter som mulig, stilte vi ulike krav til utvalget. For det første ønsket vi at det skulle være tre til fire personer fra hver av de tidligere etatene, og at de skulle være jevnt fordelt når det gjelder kjønn, alder, bakgrunn og hvilken avdeling de jobbet i. For det andre ønsket vi i utgangspunktet at respondentene ikke skulle være nyansatte, siden det da er rimelig å anta at de ikke ville ha kunnskaper og erfaringer fra tidligere faser av reformen og endringene dette medførte. Det kunne imidlertid være aktuelt å intervjuer personer ansatt etter omorganiseringen, men som hadde vært ansatt en viss periode, for å høre om de opplevde noen form for grupper som tilsvarer de gamle etatene.

Vi ville gi lederen ved kontoret ansvaret for å plukke ut respondenter til intervjuene. Når ledelsen velger ut respondenter på bakgrunn av våre kriterier, kan dette gjøres dels gjennom tilfeldig utplukk og dels gjennom frivillig påmelding til å være med. Dette medførte at vi måtte være oppmerksomme på hvilke respondenter vi snakket med. Var de plukket ut tilfeldig eller var det bevisste valg fra lederen sin side. Om det var bevisste valg, ville det påvirke undersøkelsen vår?

Ved NAV NN gikk lederen ut med anmodning til ansatte, som passet med våre kriterier, om å melde seg frivillig til å delta i undersøkelsen. Inntrykket vårt er at mulige respondenter ikke ble valgt ut i fra et bevisst ønske om å gi et bestemt inntrykk av prosessen NAV NN hadde vært igjennom. Vi har heller ingen oppfatning av at lederens valg påvirket kvaliteten på utvalget.

Det finnes ingen fasitsvar for hvor mange respondenter man trenger. Kvale & Brinkmann (2009) hevder at hvis antallet intervjupersoner er for lite, er det vanskelig å generalisere og umulig å teste hypoteser om forskjeller mellom grupper. Hvis antallet er for stort, vil det bli for tidkrevende å foreta en dyptgående analyse av intervjuene.

Patton (2002) hevder på sin side at gyldigheten av resultat basert på data som samles inn ved kvalitative intervju har mer å gjøre med observasjonelle og analytiske evner hos forskeren, enn utvalgets størrelse. Spørsmålet om *dybde* vs. *bredde* kommer også til syne når det gjelder utvalgsstørrelsen. I denne sammenhengen hevder Patton at skillet mellom kvalitativ og kvantitativ metode blir tydelig, selv om det også er mulig å foreta kvalitative undersøkelser med brede utvalg. Han hevder også at det ikke finnes noen bestemte regler for utvalgsstørrelse i kvalitative studier, noe som kan understrekes ved hjelp av følgende sitat:

“There are no rules for sample size in qualitative inquiry. Sample size depends on what you want to know, the purpose of the inquiry, what’s at stake, what will be useful, what will have credibility, and what can be done with available time and resources”

(Patton 2002:244).

Vi har foretatt et utvalg basert på bestemte kriterier. For å kunne få et innblikk i om ansatte oppfatter endringer, hadde vi som utgangspunkt at utvalget måtte bestå av personer som hadde erfaring fra de tidligere etatene.

Vi anså det nødvendig å begrense antall respondenter på bakgrunn av oppgavens tidsperspektiv og lengde. Til sammen gjennomførte vi 11 kvalitative intervju. For å bevare respondentenes anonymitet har vi kategorisert dem etter alder, utdanningsbakgrunn og antall år i tidligere enhet.

Tabell 1

	Aetat	Trygdeetaten	Sosialtjenesten
Alder	Mellom 30 og 50 år	Mellom 30 og 60 år	Mellom 50 og 60 år
Utdannelse	Vesentlig høyskole og universitet	Vesentlig høyskole	Vesentlig høyskole
Antall år i etaten	Fra 3 til 7	Fra 10 til 40+	Fra 10 til 15

Ved hjelp av tabell 1 som viser fordelingen mellom de tre tidligere tjenesteområdene, vil vi undersøke om det finnes særtrekk ved de enkelte tjenesteområdene som kan ha betydning for resultatene av undersøkelsen. Særtrekk kan blant annet være store forskjeller i utdannelsesbakgrunn og/eller alder. Som tabellen viser er det en forholdsvis jevn fordeling mellom de tre tidligere tjenesteområdene når det gjelder respondentenes alder og utdannelsesbakgrunn, men det er litt variasjon med hensyn til hvor lang ansiennitet ansatte har ved de respektive tidligere tjenestene. Vi antar imidlertid at dette ikke vil ha betydning for resultatene av undersøkelsen. Det er likevel nødvendig å nevne at trygdeetaten tradisjonelt sett har vært preget av ufaglærte, mens våre respondenter hovedsakelig har høyere utdanning. Resultatene ville kanskje vært annerledes dersom respondentene fra trygdeetaten ikke hadde hatt høyskoleutdanning. Ved seleksjonen av respondenter valgte vi å ikke intervju nyansatte uten erfaring fra noen av de tre tidligere tjenestene. De ville kanskje hatt et annet perspektiv på situasjonen. I tillegg ønsket vi å få ledelsens synspunkter på reformprosessen, og ville derfor også intervju lederen ved kontoret.

4.5.1 Gjennomføring av intervjuene

Studien ble gjennomført som en casestudie av et lokalt NAV-kontor. I forbindelse med NAV-reformen er det flere indikasjoner på at reformen har vært relativt vellykket ved små kontorer, mens det motsatte er tilfellet ved større enheter. Et kjennetegn ved casestudier er at fokuset for studien er å få så mye informasjon som mulig om én eller få enheter (Yin 2003).

Enheterne kan både være personer, grupper og organisasjoner. Dersom studien omhandler en større enhet, som en organisasjon, er det organisasjonen som en helhet som utgjør casen, og ikke de enkelte respondentene (Jacobsen 2005). Selv om de vi intervjuet kun er et utvalg av de ansatte ved et kontor, er det kontoret som en helhet som er vår case.

Vår case var et større NAV-kontor. Ulike faktorer ble vektlagt ved valg av kontor. Kontoret måtte være av en viss størrelse fordi vi dermed fikk tilgang til et variert utvalg av respondenter, samtidig som det var viktig at kontoret var stort nok til at vi kunne sikre respondentenes anonymitet. Kommunen var også relativt tidlig ute med å etablere NAV-kontor, slik at ansatte hadde erfaring med den omstillingsprosessen som vi ønsket å studere. En tredje grunn til å velge dette kontoret var geografisk nærhet, noe som sparte oss for både tid og reiseutgifter. Et slikt prosjekt kunne vært gjennomført som en komparativ studie av to NAV lokalkontor. Vi vurderte imidlertid dette til å bli for omfattende innenfor rammene for masteroppgaven, samt at vi ville få større innsikt i de ansattes opplevelse ved å konsentrere oss om kun ett kontor.

Gjennom intervjuer med ansatte ved et NAV NN antok vi at vi ville få en bedre forståelse av hvilke interne prosesser kontoret har gjennomført og hvordan disse har innvirket på samarbeid på tvers av tidligere etater og forholdet til brukerne av NAV.

For å få kontakt med det kontoret vi ønsket å undersøke, sendte vi en e-post til leder for kontoret med et informasjonsskriv hvor vi forklarer hensikten med studien, samt en forespørsel om vi kunne få komme og intervju de ansatte, og fikk positiv tilbakemelding på forespørselen. Vi hadde deretter et orienteringsmøte med hele ledergruppen, før lederen sendte anmodning til aktuelle respondenter om å delta. Lederen for NAV-kontoret fungerte i dette tilfellet som en portvakt. En portvakt er en person som har myndighet til å åpne eller blokkere tilgangen til et miljø eller en organisasjon og som på grunnlag av den innflytelsen de har i et miljø kan bistå forskeren med å skaffe tilgang til respondenter (Jacobsen 2005).

Alle intervjuene foregikk på NAV-kontoret. Dette var mest praktisk både for oss og for respondentene. Vi vil benytte benevnelsen respondent da forskjellen ifølge Jacobsen (2005) mellom en informant og en respondent er at respondenten selv har opplevd det vi ønsker å undersøke, mens informanten ikke har egen opplevelse, men har god kunnskap om det vi ønsker å vite mer om. Vi hadde satt som forutsetning for utvelgelse til å delta i intervjuene at deltakerne hadde erfaring fra omorganiseringsprosessen og derved kan beskrive sine egne opplevelser.

Vi startet intervjuene med å fortelle om studien, der vi beskrev konteksten og formålet med intervjuet. Videre snakket vi litt om praktiske detaljer omkring lydopptak og spurte om det var noe de lurte på. Vi underrettet dem også om anonymitet, og at de hadde mulighet til å trekke seg fra studien hvis de ønsket dette. Vi benyttet kun muntlig samtykke til å delta i undersøkelsen.

Hensikten med intervjuene var først og fremst å få kjennskap til respondentenes egen opplevelse av eventuelle endringer i organisasjonskulturen og om dette hadde påvirket samarbeidet mellom de tre tidligere etatene. Under intervjuene benyttet vi diktafon. Det gjorde vi for å få med oss alt som respondentene fortalte, samtidig som vi kunne konsentrere oss om intervjuet og det som respondentene sa. Bruk av diktafon kan gi intervjuet et formelt preg, men fordelen med dette er at det som blir sagt blir bevart. Dersom man bare noterer under intervjuene vil mengden av data bli redusert fordi det ikke er mulig å skrive ned alt. I følge Jacobsen (2005) kan det være lurt å kombinere bruk av diktafon med notater, siden intervjueren da kan notere også ikke-verbale budskap som respondenten formidler.

Vi hadde utarbeidet en foreløpig intervjuguide som vi benyttet under intervjuene. I tillegg til spørsmålene som vi hadde i utgangspunktet, stilte vi en rekke tilleggsspørsmål under veis i intervjuet. Gjennom spørsmålsstillingen ville vi prøve å få belyst tidligere faser av omstillingsprosessen. På det tidspunktet vi gjennomførte undersøkelsen hadde kontoret vært NAV-kontor i mer enn halvannet år.

For å få innsikt i bakgrunnen for, og formålet med reformen, benyttet vi offentlige dokumenter og stortingsmeldinger. Dette antok vi ville hjelpe oss i planleggingen og gjennomføringen av intervjuene, samt i analysene av datamaterialet. Ved å benytte tidligere forskning fikk vi også mulighet til å vurdere om våre funn samsvarte, eller avvok fra tidligere funn. Vi har brukt aktuell teori om organisasjonsendring og organisasjonskultur for å få kunnskap om hvordan en slik omorganisering kan tenkes å påvirke ansatte og deres arbeidssituasjon. Vi har vært bevisste på ikke å være forutbestemte på hva vi ville finne, og har derfor tilnærmet oss temaet bredt.

4.6 Transkribering

Da alle intervjuene var gjennomført begynte arbeidet med å klargjøre intervjumaterialet for analyse gjennom transkribering. Transkribering innebærer å gjøre tale om til tekst (Kvale & Brinkmann, 2009). Alle intervjuene ble transkribert i sin helhet, noe som gjorde det mulig å kategorisere temaer og trekke ut sitater. Gjennom dette arbeidet ble vi kjent med det empiriske materialet, og vi kom i gang med analysene. Intervjuene våre ble gjennomført i egne møterom der vi var skjermet for bakgrunnsstøy. Dette medførte at vi hadde gode forhold for opptak under intervjuene, og ved transkriberingen var det derfor ikke vanskelig å tyde hva respondentene sa under intervjuene.

For å kunne analysere data er det altså nødvendig å transkribere intervjuene. I følge Kvale & Brinkmann (2009), involverer transkriberingsprosessen en rekke metodiske og teoretiske problemer. Gjennom å strukturere datamaterialet til å bli en tekst får man et overblikk over dataene, noe som i seg selv er begynnelsen på analysen. Det er ingen standard fremgangsmåte for å transkribere forskningsintervjuer, men Kvale & Brinkmann (2009) peker på at det er en rekke avgjørelser som må tas. Man må ta stilling til om intervjuene skal transkriberes ordrett og inkludere gjentakelser, pauser, og følelsesmessige uttrykk som latter og sukking. I tillegg må man også ta stilling til om intervjuene skal omformes til en mer formell og skriftlig stil. Det finnes ikke et standardsvar på disse spørsmålene. Fremgangsmåten vil være avhengig av hva man skal bruke transkripsjonene til (Ibid).

Omformulering og sammenfatning av utsagn kan være hensiktsmessig dersom transkripsjonene skal gi et generelt inntrykk av respondentenes synspunkter. Dersom man skal gjøre kategorisering eller sammenfatning av mening i analysen kan også redigering av transkripsjonen være ønskelig. Det ble i all hovedsak valgt en ordrett transkribering, bortsett fra at enkelte småord som eh, og gjentakelser av enkeltord som ja, ja, eller nei, nei, ble utelatt.

4.7 Metode for dataanalyse

Kvale & Brinkmann (2009) presenterer flere fremgangsmåter til kvalitativ analyse av mening. Vi vil plassere vår analyse innefor det Kvale & Brinkmann omtaler som sammenfatning av mening og kategorisering av mening.

I intervjuundersøkelser kan presentasjonen fokusere på enkeltpersoner eller grupper av personer. Oppsummering av meningsinnhold innebærer en sammenfatning av materiale om ulike temaer som kan bidra til meningsinnholdet i en tekst. Lange utsagn blir gjort om til kortere usagn hvor hovedbudskapet blir kommunisert videre (Ibid).

Kategorisering av mening innebærer at intervjuet blir kodet i ulike kategorier, og informasjon om det samme temaet samles i en kategori.

I analysen benyttet vi flere ulike metoder og tilnærminger. Vi startet med å kategorisere de transkriberte intervjuene inn i ulike temaer som var bestemt ut fra forskningsspørsmålene, samt tema som dukket opp under intervjuene. For å få en oversikt over hva den enkelte sa under intervjuene, ble sitatene satt inn i skjema som var inndelt etter hvilken etat vedkommende kom fra. Vi plasserte alle utsagn som omhandlet et spesielt tema under samme kategori. Etter at hele intervjumaterialet var gjennomgått på denne måten, kunne vi begynne å dra sammenligninger og finne forskjeller. På denne måten fant vi noen hovedtrekk som etter hvert dannet grunnlaget for analysen.

Funn i tilknytning til de enkelte forskningsspørsmålene blir presentert i egne kapitler, med et hovedkapittel til slutt, der hovedfunn vil bli analysert i forhold til den overordnede problemstillingen.

4.8 Validitet og reliabilitet

Ifølge Jacobsen (2005) har validitet og reliabilitet stort sett vært knyttet til kvantitative metoder. Validitet vil gjerne omtales som gyldighet og reliabilitet som pålitelighet. Jacobsen mener derimot at kvalitative metoder også bør vurderes kritisk i forhold til om resultatene er gyldige og til å stole på. Vi må være kritiske til om materialet vi har samlet inn er til å stole på og om vi kan overføre det vi har funnet til andre sammenhenger.

Med tanke på vår studie hvor vi brukte intervju som hovedmetode for datainnsamling, vil det kritiske punktet være respondentene. Vi kan ikke være sikre på at de svarte 100 % ærlig, eller om de svarte det de tror vi ønsket at de svarte. Dette beror også på hvilke respondenter vi fikk snakke med, bestemt av lederen. Hvilket motiv er lagt til grunn ved valgene av respondenter?

Gyldigheten vil også baseres på om dataene vi har samlet inn faktisk måler det vi er interessert i å vite noe om. Derfor er det viktig for oss som forskere å evaluere forskningsprosessen kontinuerlig. Vi må også vokte oss for at egne oppfatninger bevisst eller

ubevisst påvirker informasjonen vi trekker med. Ved å bruke diktafon beskyttet vi oss i en viss grad i forhold til dette.

Hvordan vi gjennomførte intervjuene vil kunne påvirke påliteligheten. Det kan være hvordan spørsmålene ble stilt - åpen eller ledende? Om vi noterte kroppsspråk i tillegg til det som ble sagt? Nærmere beskrivelser av intervjuene kommer vi tilbake til. Diskusjonen viser at man ikke kan forvente høy gyldighet kun basert på hvilken metode man velger.

4.9 Overførbarhet

Jacobsen (2005) understreker at hensikten med kvalitative metoder ikke er å generalisere fra utvalget i undersøkelsen til større enheter. Overførbarhet beskrives som muligheten for gjenkjennelse. Begrepet ekstern gyldighet blir også brukt i diskusjonen.

Vi var i vår studie ikke ute etter å fastslå *hyppigheten* av fenomenet organisasjonskultur. Utvalget vårt er ikke statistisk representativt, men vi vil likevel argumentere for at det avspeiler en del generelle forhold ved NAV-reformen, som blant annet implementeringen av organisatoriske løsninger, opplæring og kulturendring. Vi antar derfor at våre resultater på enkelte områder vil samsvare godt med resultater som er funnet i andre studier om organisasjonskultur i NAV. NAV-kontorene står ansvarlig for å utarbeide effektive organiseringsmodeller for alle interessenter. Disse kan variere fra kontor til kontor. Vi tror likevel at det vil være enkelte kjennetegn ved kontorene, som for eksempel rutiner og metoder, som også kan finnes ved kontor andre steder i landet. NAV-ansatte nasjonalt deler i tillegg stort sett de samme betingelsene og går gjennom de samme prosessene, noe som vi tror gir større grunnlag for å kunne generalisere på enkelte områder.

4.10 Feilkilder

Bruk av kvalitative metoder gjør at man kan stå overfor ulike potensielle feilkilder. Selve undersøkelsen kan skape spesielle resultater, noe Jacobsen (2005) kaller for undersøkelseeffekter. I forbindelse med intervjuundersøkelser kan det skilles mellom tre former for mulige påvirkninger. *Intervjueffekt* kan oppstå ved at intervjueren påvirker respondenten gjennom oppførsel eller ytre kjennetegn. Dette ville vi etter beste evne forsøke å unngå under våre intervjuer, og var hele tiden bevisst på at vår oppførsel kunne påvirke respondentene.

Spørsmåleffekt er en feilkilde som kan oppstå ved at man stiller ledende spørsmål.

Muligheten for feil begrenses ved at man benytter mest mulig åpne spørsmål. I utgangspunktet forsøkte vi å stille til dels åpne spørsmål og kom med oppfølgende spørsmål ut i fra hva intervjuobjektene fortalte.

Konteksteffekt innebærer at svaret på et spørsmål kan påvirkes av andre spørsmål som er stilt

tidligere i intervjuet, samt at det generelt kan sies at kunstige omgivelser har en tendens til å gi kunstige svar (Ibid). I hvor stor grad svarene vi fikk ble påvirket av konteksten er vanskelig å si.

4.11 Etske betraktninger

I all forskning er det viktig å ta stilling til forskningsetiske hensyn. I vår oppgave har vi benyttet oss av kvalitative intervju, og dataene vi hentet inn vil derfor i stor grad være personnære. Forskningsprosjekt som omfatter elektronisk behandling av sensitive personopplysninger vil som hovedregel være konsesjonspliktig i hht. personopplysningsloven. Iflg. personopplysningsforskriftens § 7-27 kan forskningsprosjekt som omfatter behandling av sensitive personopplysninger unntas fra konsesjonsplikt dersom prosjektet er tilrådd av personvernombud. En forutsetning for unntak er at data blir "avidentifisert" på en sikker måte. (Personvernombudet, 2010). Opplysning er avidentifisert dersom personentydige kjennetegn er erstattet med et nummer, en kode eller lignende, som viser til en adskilt liste med de direkte personopplysningene (Ibid). Før vi startet datainnsamlingen meldte vi prosjektet til personvernombudet og fikk dette godkjent.

Hovedregelen etter personopplysningsloven er at personopplysninger bare kan behandles dersom den opplysningene gjelder har samtykket (Ibid). Som utgangspunkt skal derfor deltakelse i forskningsprosjekt baseres på samtykke fra deltakerne.

For at dette samtykket skal være gyldig etter personopplysningsloven må en rekke vilkår oppfylles. Samtykket skal være frivillig, det vil si at det må være avgitt uten ytre press, eksempler på slikt press kan være gjentatte purringer over tid eller premiering for å delta (ibid). I forhold til våre respondenter ville vi i størst mulig grad påse at de ikke ble utsatt for noen form for ytre press. Det var lederen ved NAV-kontoret som på vegne av oss, spurte ansatte om de ville delta i undersøkelsen. Vi hadde derfor ingen direkte kontroll over hvordan forespørselen ble fremsatt. Vi ba lederen opplyse om at deltakelsen skulle være frivillig, og før intervjuet startet informerte vi dem selv om at deltagelsen var frivillig. Spørsmål om deltakelse i prosjektet ble sendt ut til omtrent dobbelt så mange ansatte enn de som faktisk valgte å delta.

Samtykket må også være aktivt. Det vil si at respondentene klart og utvetydig må si ja til å delta i prosjektet. I følge personopplysningsloven er det ikke et krav at samtykket må være skriftlig i form av en samtykkeerklæring, det kan også være muntlig. Ved innhenting av skriftlig samtykke kreves spesielle forholdsregler for oppbevaring av respondentenes navn og signatur. På denne bakgrunn valgte vi å innhente bare muntlig samtykke til å delta i undersøkelsen.

Det er også et krav at samtykket skal være informert. Det vil si at før samtykke til deltakelse

blir gitt, må respondentene ha mottatt informasjon som tilfredsstillende informasjonskravene i personopplysningsloven. Deltakerne i prosjektet måtte derfor få informasjon om prosjektet og formålet med dette, hvordan vi ville bruke opplysningene som ble innhentet og bakgrunnen for valg av problemstilling. I tillegg måtte vi forklare hvordan vi ville gå frem for å anonymisere respondentene, hvordan opplysningene ville bli oppbevart og tidspunkt når prosjektet skal avsluttes. Det å gi informasjon om en studie er en balansegang mellom å gi for mye og for detaljert informasjon, og det å utelukke aspekter som kan ha betydning for respondentene (Kvale & Brinkmann, 2009). Dersom respondentene har full informasjon om undersøkelsens hensikt kan dette medvirke til at respondentene tilpasser sine svar, noe som kan få store konsekvenser for undersøkelsens pålitelighet. Følgelig kan ikke samtykket fra respondentene være basert på fullstendig informasjon om prosjektet (Jacobsen 2005).

For å sikre korrekt gjengivelse av respondentenes utsagn benyttet vi diktafon under intervjuene. I følge personvernombudet er personers stemme på lydopptak en personopplysning. Vår behandling og oppbevaring av disse personopplysningene måtte før prosjektet ble igangsatt godkjennes av personvernombudet. *Konfidensialitet* innebærer at respondentene skal anonymiseres i presentasjonen av resultatene, og at andre personer ikke skal ha tilgang til grunnlagsmaterialet. Lydopptakene fra intervjuene ble overført til en passordbeskyttet pc og deretter slettet fra diktafonen. Det er bare vi som har tilgang til pc-en. Etter transkriberingen ble lydopptakene slettet fra pc-en. De ferdige transkripsjonene ble oppbevart innelåst. I vårt materiale ville vi ikke ha direkte personidentifiserende opplysninger som navn og personnummer. Det kan likevel være et problem å skjule respondentenes identitet. Vi har etter beste evne prøvd å unngå at respondentene skal gjenkjennes i teksten. Opplysninger om navn og alder ble kun brukt til å skille respondentene fra hverandre i analyseprosessen. Personopplysningene ble deretter slettet.

Utvalget består av både kvinner og menn. Respondentenes anonymitet kan sikres gjennom å endre navn og andre identifiserbare kjennetegn (Jacobsen 2005, Kvale & Brinkmann 2009). For å sikre høyest mulig grad av anonymitet vil vi i rapporten ikke omtale respondentene annet enn med tidligere etatstilknøyning.

Både kontoret der vi gjennomførte våre intervjuer og våre respondenter vil bli anonymisert.

4.12 Vår egen rolle i forhold til NAV

Vi anser oss som nøytrale forskere i forhold til problemstillingen, da ingen av oss har noen tilknytning til NAV. Formålet med studien var å undersøke om det er noen forbindelse mellom eventuelt manglende felles organisasjonskultur og den kritikken som er rettet mot gjennomføringen av NAV-reformen. Vi har kun medieoppslag og våre respondents utsagn å forholde oss til. Vi mener derfor at vi har et objektivt syn på den informasjonen vi fikk gjennom intervjuene.

5 Hvilke utfordringer/ulikheter knyttet til organisasjonskultur kan påvirke samarbeidet?

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere funn relatert til forskningsspørsmål 1 der vi spurte om hvilke utfordringer og/eller ulikheter knyttet til organisasjonskultur som kan påvirke samarbeidet. I problemstillingen stiller vi spørsmål om hvordan ulike organisasjonskulturer påvirker samarbeidet mellom etatene ved et lokalt NAV-kontor i en større kommune. Vi ønsket derfor å få svar på om etatene tidligere opplevde forskjeller seg imellom, og på hvilke måter disse forskjellene eventuelt påvirket samarbeidet mellom de tre etatene. Videre ønsket vi å se om de eventuelle forskjellene fortsatt er til stede, eller om kontoret har klart å samkjøre etatene slik at det er etablert en ny felles organisasjonskultur.

Fra sentralt hold ble det lagt vekt på at arbeidet med bygging av felles organisasjonskultur skulle ha fokus gjennom arbeidet med reformen;

”En organisatorisk reform og et nytt lovgrunnlag er ikke alene nok til å sikre flere i arbeid og aktivitet og færre på stønader, brukerorientering og mer helhetlige og samordnede tjenester. Parallelt er det etter Regjeringens oppfatning nødvendig med en rekke andre framstøt for å fremme felles holdninger og kultur på tvers av tjenesteområdene, og for å etablere en felles faglig plattform” (St.prop. 46 (2004-2005):77)

I St.meld. nr. 14 (2002-2003) beskrives ulike kilder til uenighet mellom sosialtjenesten, Aetat og trygd. Aetat og trygd kunne for eksempel være uenige om en bruker var berettiget til attføringsstønad eller uføretrygd. Den ene etaten vurderte brukeren som frisk nok til å jobbe, mens den andre etaten mente brukeren var for syk. Dette førte til at mange brukere ble kasteballer mellom disse to etatene. Mellom trygdeetaten og sosialtjenesten kunne det oppstå uenighet i forhold til brukere som mottok sosialstønad over et lengre tidsrom.

Budsjettansvaret var her en viktig faktor til uenigheten. Kommunen kunne ønske å få brukeren over til det statlige trygdebudsjettet, fordi brukeren på grunn av for eksempel rusproblemer eller psykiske problemer, ikke ville ha mulighet til å kunne forsørge seg selv. Trygdekontoret på sin side, kunne mene at brukeren ikke var syk, og derfor, i henhold til regelverket, ikke hadde krav på trygdeytelser.

I regi av Telemarksforskning ble det foretatt flere evalueringer ved pilotkontorene som ble opprettet i forbindelse med samordningen av etatene. I sluttrapporten (Møller, 2006), som er utarbeidet i forbindelse med evaluering av samordningsforsøkene, pekes det på ulike utfordringer i samarbeidet mellom de tre etatene. Rapporten viser bl.a. til at alle tre etater

hadde grunnleggende antakelser om hverandre. Antakelsene handlet om egen rolle og ansvarsforholdet i forhold til brukerne. Samtidig har alle etatene en formening om at det er deres egen etat som gir best oppfølging og behandling av brukerne (Ibid).

I hver etat var det sterke uttalte verdier som preget etatene. Aetat var kjent for å være svært opptatt av korrekt saksbehandling. Trygd var preget av en veldig streng korpsånd. De var svært opptatt av lovverket og ble hevdet for å være regelryttere. Enten hadde man rett til trygd eller så hadde man ikke. Sosialtjenesten hadde rykte på seg for å være snillister, de opptrer gjerne som advokater for sine brukere (Ibid).

Vi vil først presentere funn som beskriver hvordan etatene ved NAV NN oppfatter hverandres kultur. Fokus rettes mot forskjellige kulturuttrykk som respondentene legger vekt på, og som de mener kan karakterisere de andre etatene. Deretter vil vi se på om respondentene gir uttrykk for en opplevelse av endring i disse kulturene, etter etableringen av NAV- kontoret. Dette vil være viktig med tanke på at de nå ikke bare er samlokalisert, men skal fungere som en enhet. Til slutt vil vi undersøke om hvorvidt ulike subkulturer preger kontorets kulturbygging i noen grad.

5.2 Hvordan oppfatter etatene hverandre?

Med tanke på forskningsspørsmål 1, ble det viktig for oss å høre hvilke utfordringer eller ulikheter mellom etatene som kunne ha påvirket samarbeidet, og om disse utfordringene eller ulikhetene kunne knyttes til ulike organisasjonskulturer. For å få klarhet i hvilken oppfatning de ulike etatene hadde om hverandre før omorganiseringen, spurte vi respondentene hvordan de hadde oppfattet de andre etatene tidligere. Svarene vi fikk, viste at flere av forskjellene mellom etatene handlet om synet på brukerne, og hvor løsningsorientert den enkelte etaten var opp mot disse.

En respondent fra sosialtjenesten ga følgende beskrivelse av hvordan trygdekontoret ble oppfattet tidligere: *"Trygdekontoret var prega av sånn litt godt voksne folk, litt grå, innpå et kontor hvor de satt og var... Ja, skjønner du, veldig regelstyrt. Veldig, veldig himmelvid forskjell fra oss."* Det blir sagt at trygd var veldig regelstyrt og at de var godt voksne og litt "grå". Svar fra tidligere Aetat-ansatte viser at samme oppfatning om trygdekontoret fantes der; *"trygdekontoret var mer sånn traust og litt sånn tungt. Og de var veldig opptatt av paragrafer"*.

Respondenter fra trygdekontoret bekrefter de andre to etatenes oppfatning av deres tidligere kultur. Trygdekontoret på sin side hadde en oppfatning av at sosialtjenestens hverdag, i motsetning til deres, var preget av mye skjønn basert på hvem brukeren var;

"Trygdekontoret var veldig lovbestemt, paragrafer og alt sånt. Sosialkontoret igjen, der var det mye mer skjønn, så det virket jo sånn da – at de ikke var like nøye på det, men vi visste jo at de hadde lover de fulgte, så.."

Aetat uttrykte forståelse for at sosialtjenesten hadde en annen type brukere enn dem selv, da flere kunne være ruset eller aggressive. Samtidig ble sosialtjenesten beskrevet som veldig røffe i møte med brukerne, noe som medførte mye uro i mottaket:

"... det var flere der som var lite respektfull i forhold til brukerne sine. Så det var på en måte det – det var den båsen som vi satte de som jobbet i sosialkontoret på. De var liksom litt sånn røff, og lite smart i forhold til samtale med brukerne. I stedet for å roe dem ned, ble det en del episoder nede i mottaket. Og det var uten unntak sosialkontoret sin bit."

Når det gjelder tidligere Aetat, gis det uttrykk for at de var veldig fokusert på arbeid, i tillegg til at de var opptatt av å ha korrekt saksbehandling. En respondent fra trygd forteller om sin oppfattelse av Aetat med følgende utsagn:

"Nav arbeid, de har jo vært veldig sånn korrekt hele tida, men du vet, at de brukerne som de tidligere fikk, det var jo folk som var ferdig utredet. Ferdig behandlet, motivert, og kunne stå i minst 50 % arbeid. Og da hadde de (brukerne, vår anm.) en atferd som tilsvarte det."

Vi forstår det slik at brukerne som ble overført til Aetat hadde vært gjennom en prosess hos trygd. Trygd hadde da jobbet mye med brukerne for å motivere dem til og "gå videre i livet" og dette bidro til en oppfatning hos trygdeetaten om at Aetat fikk "enklere" saker å behandle. Aetat ble også beskrevet som en etat som var opptatt av å være veldig korrekt. Det å være korrekt var en sterkt uttalt verdi hos Aetat, som hadde faste rutiner for kontroll av faglige vurderinger som ble gjort av den enkelte saksbehandler. Trygdeetaten hadde ikke en slik kontrollfunksjon, da vedtak ble fattet på bakgrunn av regelverk, "enten har du en rettighet eller så har du ikke".

Respondentene fra sosialtjenesten opplevde at Aetat hadde vanskelig for å erkjenne at sosialtjenesten hadde brukere som ikke alltid kunne oppfylle kravene Aetat hadde til sine brukere. Respondentene opplevde at ansatte fra Aetat forventet at sosialtjenesten skulle behandle sine brukere som Aetat behandlet sine. Sosialtjenesten hevdet at det ikke ville fungere, fordi mange av sosialtjenestens brukere, for eksempel på grunn av rus- eller psykiske problemer, sto langt utenfor arbeidsmarkedet. Vi fikk samtidig innblikk i at det er satt i gang tiltak for å hjelpe mennesker med rusproblematikk ut i en eller annen form for aktivitet.

Bildet Aetat ga av seg selv var at de var unge, og mange hadde formell utdanning. "Vi var unge og freshe og kanskje litt sånn besserwissere".

Respondenter fra Aetat gir også uttrykk for en opplevelse av at trygd var for raske med å overføre saker til Aetat. De sier at overføringene fra trygd var endeløse. Etatene slet med å skape et godt samarbeid, og respondentene fra Aetat hevder at trygd sitt fokus på regelverket, var en årsak til dette. Det skal videre ha vært forskjell på graden av formell utdanning mellom Aetat og trygd. De ansatte fra Aetat skal ha hatt mer ekstern utdanning enn ansatte fra trygd, som skal ha hatt mest intern utdanning fra trygdeetaten.

En annen respondent fra trygd opplevde at forskjellene mellom de to etatene førte til en stillingskrig på kontoret:

"Altså, jeg synes det er sørgelig at det er så mange som har sluttet. Og det tror jeg er fordi at det ble så turbulent, og det ble litt sånn – trygd og arbeid. Det var litt sånn kriging om hvem som hadde rett, nærmest."

Respondenten hevder at det ble uenighet mellom Aetat og trygd på grunn av ulike virkelighetsoppfatninger. Dette viser at de uformelle sidene som verdier og holdninger ved etatene var en viktig del av de ansattes hverdag. Det kan virke som om motsetningene i verdioppfatninger har vært store. Det var motsetninger mellom store grupper som gjennom mange år hadde bygd opp sin personlighet og identitet på verdsatte verdier. Da verdiene ble utfordret var det mange som valgte å skifte arbeidsplass. Det blir fortalt at det var flest ansatte fra tidligere trygd som tok dette valget. Dette kan relateres til at det synes å være Aetat sine mål som er videreført i NAV.

Vår oppfatning er at både tidligere Aetat og trygd har en høy grad av profesjonsstolthet. Dette kan skape utfordringer når to grupper skal fungere som en enhet, fordi profesjonene kan motarbeide hverandre. På den andre siden kan man bruke stoltheten profesjonene sitter med i opplæringssituasjoner, siden det er grunn til å tro at hver profesjon sitter med mye spisskompetanse.

5.3 Hvordan kommer kulturen til uttrykk i konkrete handlinger?

I forrige delkapittel presenterte vi funn som viste hvordan etatene oppfattet kulturen hos hverandre. Her vil vi vise hvordan forskjeller i kulturene kommer til uttrykk gjennom handlinger. I følge Bang (1995) er kulturuttrykk synlige sider ved en kultur. Vi velger å fokusere på atferdsuttrykk som handlingsmønster ved å ta pauser i løpet av arbeidsdagen. Samtidig ønsker vi å undersøke hvordan synet på brukere kan skape ulikheter i samhandlingen med brukerne, og vil da også rette fokus på hvordan verbale uttrykk, som språk, kan skape forskjeller i organisasjonskulturen.

Under intervjuene snakket flere av respondentene om ulik praksis med å ta pauser i løpet av arbeidsdagen. En del av de ansatte benyttet seg av faste pauser utenom lunsjpausen, mens

andre valgte ikke å benytte seg av denne praksisen. En av respondentene fra Trygd uttalte seg på følgende måte om dette:

"De på Aetat, den gangen da, hadde det litt annerledes. De hadde tid til 10-kaffe og 2-kaffe, og så skulle de jo ha en matpause innimellom det der. Så, det er klart, det var duket for konflikter. Det var det altså. Men så ser jeg jo det at de som er unge nå, de har en annen kultur på en måte. For vi er jo vant til, at kom du på jobb så begynte du å jobbe."

Respondenten gir uttrykk for en oppfatning av at enkelte grupper ved kontoret tar for mange pauser i løpet av arbeidsdagen. Oppfatningen respondenten gir, er at det er de fra gamle Aetat og unge nyansatte, som i størst utstrekning benytter sosial sone og tar faste pauser.

Respondenten forteller videre at det oppfattes som feil at de, som sitter i sosial sone, klager over mengdeproblematikk.

En annen respondent forteller at to-pausen i utgangspunktet var initiert fra ledelsen ved tidligere Aetat, fordi man der mente at sykefraværet kunne reduseres dersom folk fikk et lite avbrekk i arbeidet. Det var samtidig et ønske om å hindre "smalltalk" i det åpne landskapet, mens utfordringen kunne bli å holde pausene korte.

"Ja, jeg tenker at de som er unge er mye mer bevisst på det her at man skal ha ti-pausen sin og at man kanskje, altså, man har samvittighet til å gjøre det. Men der og er det forskjell, for det er noen av de unge som er så sliten og stressa at dem tar seg ikke tid til det. Mens hos de eldre, og da spesielt hos dem fra trygdekontoret, så merker jeg at de er veldig sånn, at sånn gjør man bare ikke. Det er ikke akseptert."

Uttalelsene tyder på at kulturuttrykket har ulik betydning for de ulike gruppene. De med etatstilknytning til tidligere Aetat, samt unge nyansatte, bidrar til praksisen med å bruke pausene preventivt. Trygd kommer fra en kultur med en sterk korpsånd, som kan hindre evnen til å forstå bruken av pausene slik Aetat gjør.

En annen vinkling angående synet på pauser, kan være å se den som en del av den uformelle sosialiseringen. Det kan være interessant å vurdere pausene som en del av det sosiale mellom de ansatte, og effekten dette kan ha på samarbeid og effektivitet.

"Du snakker jo med dem i lunsjen, ved kaffemaskinen, altså, det er sånn her med samarbeidet. Altså vi, drar hverandre med, og du må ha pause. For det om du er stressa, så må du. Det er altså, det her det er for deg..."

Respondenten forteller at de blir kjent med hverandre ved å prate på uformelle steder, som for eksempel ved kaffemaskinen. Respondenten hevder at samarbeidet om sakene opprettholdes i uformelle settinger, i tillegg får vi innblikk i en måte de viser omtanke for hverandre på, i en

stresset hverdag. Dette kan være tegn på at det er etablert en kultur for å bry seg om hverandre, og at en felles virkelighetsoppfatning rundt krav og behov i hverdagen på sikt kan skape en felles organisasjonskultur.

Det verbale kulturuttrykket *språk*, synes å være et sentralt tema ved NAV NN. Både ansatte fra Aetat og trygd ga uttrykk for at måten sosialtjenesten snakket til brukerne sine på, ikke var helt i tråd med deres måte å kommunisere på.

Det kan virke som at språket og oppførselen hos de ansatte ved de ulike etatene ble preget av hvilken fremtreden brukerne deres hadde. Hos Aetat og trygd var det, og vi har inntrykk av at det fortsatt er, reaksjoner på måten sosialtjenesten opptrer mot brukere. Det hevdes det er for tøft språk og for liten respekt. "*... de er mye mer tøff i forhold til måten å behandle folk på, og snakker til dem på en helt annen måte enn hva vi er vant til å gjøre. Det går litt på service og sånt.*" Noen av respondentene fra trygd gir inntrykk av en viss forståelse over væremåten, og relaterer den til behovet brukerne har; "*De kjenner dem kanskje på en annen måte enn vi gjør med våre folk...*" Respondenten fra trygd tror at brukerne kanskje trenger litt mere hjelp i forhold til opplæring.

Det kommer frem at NAV NN har hatt fremtreden og språk mot brukere som tema på kontormøter, og vi får inntrykk av at sosialtjenestens språk og fremtreden har blitt mere lik de andre etatenes fremgangsmåte. Dette kan være et tegn på at de ansatte sosialiseres inn i hverandres virkelighetsoppfatning.

Møller (Ibid) sier i sin rapport fra samordningsforsøkene at kulturforskjeller ofte kan være en barriere for samarbeids- og integrasjonsprosesser. Funnene våre tyder på at det fortsatt finnes ulike holdninger og verdier hos hver av etatene ved NAV NN. Lever de tre tidligere organisasjonskulturene videre som subkulturer?

5.4 Subkulturer

St.meld. nr 14 (2002-2003) pekte på behovet for å danne en felles organisasjonskultur for å hindre at lite hensiktsmessige handlinger fra hver etat ble videreført inn i NAV. Vi vil i dette delkapitlet se om det kan finnes ulike grupperinger som har dannet subkulturer basert på ulike opplevelser og virkelighetsoppfatninger i det nye NAV.

Ved NAV NN er det i tråd med intensjonene for NAV-reformen lagt vekt på, og gjennomført ulike tiltak for, å bygge en felles organisasjonskultur. Vi vil i det følgende presentere funn som kan vise om etatene har klart å etablere en felles kultur, eller om de ulike etatskulturene fortsatt vedlikeholdes. På spørsmål om det fortsatt er ulike oppfatninger mellom ansatte, avhengig av hvilken etat man kommer fra, svarer en av respondentene dette:

”Jeg synes det viskes ut, men samtidig så ser jeg at det vedlikeholdes av at man tar team-koordinatorer, som er mellomledere, som kommer fra de ulike fagtradisjonene. Og sin egen visjon om hvordan ting best skal styres – som på en måte farger hvordan organisasjonen drives i de ulike avdelingene. Og det er kanskje ikke nødvendigvis bare om man kommer fra arbeidssida, eller trygdesida, der våre enhetsledere kommer fra, men det er – vi har to oppfølgingsavdelinger som driver med oppfølging av brukere med utvida bistandsbehov og det er veldig forskjell på hvilke prioriteringer som blir gjort, og hvordan man skal styre dagen sin da.”

Uttalelsen viser at det både finnes grunnlag for subkulturer på bakgrunn av tidligere etatstilknypning og hvilken av de tre avdelingene man er tilknyttet.

En av respondentene fra trygd peker på at en av årsakene til at kulturen har endret seg er fordi arbeidsavklaringspenger har erstattet tidligere stønader og at *” Så vi har fått en del nye ting. Så det har gjort at en del – grobunnen for sånne samarbeidskonflikter har forsvunnet.”* samtidig som turnoveren ved kontoret også har hatt innvirkning; *”Ja, også fordi at vi har fått skiftet mange av de der ”strenge” typene”*.

En annen respondent har følgende kommentar: *” ” Endring? Det blir jo en endring i og med at vi skal prøve å jobbe oss sammen da, men fortsatt jobber vi ut ifra forskjellige regelverk, så det blir jo, så jeg er ikke sikker på hva jeg skal svare på det akkurat.”*

Ved sammenslåing av flere etater er det naturlig at det kan dannes ulike subkulturer på kontoret basert på de gamle etatskulturene. Dette er subkulturer mellom semiprofesjoner, som fra første stund kan starte prosesser med å posisjonere seg i organisasjonen. Da blir det interessant å se på hvordan subkulturer basert på de ulike etatenes organisasjonskulturer ivaretas eller fjernes. Om de ivaretas, kan disse subkulturene bli et hinder for oppbygging av en ny og felles organisasjonskultur.

Kulturuttrykk kan bidra til å identifisere en subkultur. Korrekt saksbehandling kan ses på som et kulturuttrykk for en sentral verdi hos Aetat, og denne verdien er videreført ved NAV NN.

”.. jeg var jo vant til det at når jeg gjorde ei faglig vurdering, så sto ikke jeg alene inne for den. Det var noen andre som skulle vurdere den i tillegg til meg. Vi var veldig opptatt av faglig kvalitet og at vi skulle ha felles forståelse av fortolkning av regelverk, og – det er mye skjønn – og, altså det er to-trinns-beslutter vi har på arbeidssida. Trygdesida så har ikke det – har det vært i varierende grad hvorvidt det har blitt praktisert. Og med overgangen til arbeidsavklaringspenger, som er en forlengelse av arbeidssida sin arbeidsmetodikk, da, så så man det at det ble utfordrende. I hvert fall opplevelsen min da, er at enkelte som kom fra trygdesida syntes det var utfordrende å bli kontrollert.”

Hos Aetat var en av verdiene korrekt saksbehandling og dette konkretiserte seg bl.a. gjennom krav om at faste setninger alltid ble tatt med i vedtakene. En respondent fra trygd uttalte følgende om behovet for disse setningene: *"Men jeg ler nå litt med meg selv når jeg får tilbake vedtakene, når det er en setning som mangler da"*. Respondenten tolker kulturuttrykket som komisk og det kan virke som Aetats verdi ikke er assimilert hos respondenten fra trygd.

Kontoret er organisert ved at det er oppdelt i tre avdelinger som hver har spesialiserte oppgaver. Hver avdeling kan utvikle seg til å bli en egen subkultur. Det hevdes blant respondenter at avdelingene må hjelpe hverandre i perioder hvis en avdeling ikke klarer målene sine, og da stiller de andre avdelingene med dugnadshjelp. Det blir gitt uttrykk for at ikke alle ansatte liker dette, da det gir masse merarbeid i en allerede arbeidsbelastet hverdag. Slike situasjoner kan gi konflikter mellom avdelingene, og vårt inntrykk er at det er uenighet om hvorfor avdelinger ikke når de fastsatte målene. Det kan virke som at noen av de ansatte ved avdelingene tror at årsaken er skjev ressursfordeling: *"..det er jo klart at en gruppe som jobber litt i motvind for tida, tror at alt løses med mer ressurser"*. Samtidig er det andre som hevder at måloppnåelse enten kan relateres til hvordan man strukturerer arbeidshverdagen, eller til mengde. Subkulturkonflikter kan bidra til å skape større avstand mellom medlemmene i hver kultur, uten at vi kan si at dette har skjedd ved NAV NN.

Forholdet mellom stat og kommune kan også skape grunnlag for dannelse av subkulturer. Det er forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte på grunn av ulike lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjelder også selv om de utfører samme type jobb. Det blir hevdet at det ikke preger hverdagen mye, men det kan virke som at forskjellen allikevel ligger i bakhodet på de ansatte. En respondent fra sosialtjenesten uttrykte følgende: *"..kommunen sier de – vet du det er ikke noe som heter kommunen sier jeg, men det er jo det, for jeg er jo kommunal"*. Det kan synes som at respondenten forsøker å neglisjere ulikheten, men det blir vanskelig siden den overordnede strukturen bekrefter forskjellen. Samtidig kan ulike resultatmål i stat og kommune også skape utfordringer for samarbeidet mellom de ansatte, fordi de jobber for å oppnå ulike mål. Dette kan opprettholde de gamle virkelighetsoppfatningene fra etatene.

I tillegg til at de arenaene vi har beskrevet her, kan bestå av subkulturer, kan også forholdet mellom unge og eldre skape subkulturer på grunnlag av ulike verdier og normer. Dette forholdet beskrev vi nærmere under delen om pausekultur. Ulikheten mellom disse grupperingene dreier seg om antakelsen om lav arbeidsmoral og forebygging av stress og sykefravær. Vi fikk inntrykk av at de eldre ikke likte at de som satt i sosial sone klagde over mengdeproblematikk. Slike ulikheter kan skape konflikter basert på verdier og normer,

5.5 Opplever respondentene at etatens kultur er endret og mere samkjørt?

Virksomhetsplanen til NAV NN retter fokus på flere satsningsområder som skal fremme et godt arbeidsmiljø, samt kulturfremmende tiltak. Vi vil komme nærmere inn på de ulike tiltakene i kapittel 6. Planen viser til undersøkelser som forteller at de ansatte opplever arbeidsmiljøet som godt. Dette gir også våre respondenter uttrykk for. Allikevel fikk vi uttalelser, som kan virke litt motstridene i forhold til utsagnene om at arbeidsmiljøet er godt, uten at dette trenger å bety at de ansatte ikke trives.

Vi spurte de ansatte om de opplever at holdninger de hadde tidligere er endret? Har de jobbet seg sammen og skapt en ny felles kultur? Flere av respondenten ga uttrykk for at det etter hvert blir endringer fordi de må jobbe sammen. De opplever imidlertid store forskjeller ennå, og en av grunnene er at de fortsatt sitter med forskjellige regelverk. Samtidig er vår oppfatning at det er trygd og sosialtjenesten som opplever størst endringer. De har i større grad enn Aetat fått utvidet sitt fagområde, fordi begge etatene har overtatt en del arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av Aetat. Vi fikk inntrykk av at Aetat på sin side ikke har overtatt de andre etatens fagområde på tilsvarende måte. Alle respondentene forteller at saksbehandlingen går raskere nå enn før NAV reformen, og vår oppfatninger at dette bidrar til at de ansatte tross alt, opplever NAV-reformen som en positiv reform.

Hvordan endringene i kulturen oppleves, kan beskrives med følgende sitat fra en av respondentene fra sosialtjenesten:

"Altså, jeg tror Aetat er kjernen her, jeg. Det er dominert av Aetat og kulturen der. To av mellomledersjefene er jo... Mange av lederne kommer fra gamle Aetat, så sitter vi inne i lokalene der. Også, de var flere, også er det arbeidslinja, ikke sant. Så det er klart at de er stammen innen brosjyrene og der. Og så har vi kommet inn der da. Det er dominerende fordi at NAV er arbeidslinja. Og vi har prøvd og slått ned på, litt sånn forakt, forakt for de svake "ruserne og sosialklientene". Sosialklientene, for de, det er tydelig at det har vært litt sånn nedlatende holdning til den gruppen der, fra gamle, spesielt Aetat."

Respondenten fra sosialtjenesten har inntrykk av at det er Aetat sin kultur som er ønsket som den dominerende kulturen på kontoret. Årsaken til dette er at flere av lederne kommer fra gamle Aetat, og at lokalene er de Aetat hadde før reformen. I tillegg er det også Aetat sitt fagområde som preger NAV, samt brosjyrene som brukerne får utdelt. Derfor må trygd og sosialtjenesten forholde seg til Aetats måte å jobbe på. Den samme oppfatningen kommer fra en av respondentene fra trygd:

"Nei, jeg føler jo at jeg på mange måter har begynt å jobbe i Ae-, NAV, eller Aetat da. For vedtakene og sånn så må det flettes inn enkelte setninger da. Men det er klart at det er jo naturlig og. For det er jo arbeid og aktivitet som er hovedmålet. Og så kommer vi med vår TU, eller tidsbegrenset uførepensjon og rehabiliteringspenger, og skal liksom fylle inn i det her."

Respondenten fra trygd sier at det er Aetat sine verdier som er videreført, og de fra trygd skal fylle inn litt her og der med sine pensjoner. Respondenten sier "vi" og vi oppfatter at det henvises til respondentens gamle etat. Det kan virke som respondenten fortsatt identifiserer seg med den tidligere trygdetaten, og dette kan tyde på at kontoret er litt delt ennå.

En respondent fra Aetat understreker at siden det er jobb og tiltak som er det vesentlige i NAV, er det naturlig at det er holdninger, verdier og rutiner fra Aetat som blir hovedfokus. Det kan derfor synes som om virkelighetsoppfatningen til Aetat blir den dominerende i NAV. Konsekvensen kan bli at Aetat sitter med definisjonsmakten over hva som er den "riktige" virkelighetsoppfatningen.

5.6 Funn i lys av teori

I denne delen vil vi analysere funn vi har gjort relatert til forskningsspørsmål 1, *"Hvilke utfordringer/ulikheter knyttet til organisasjonskultur kan påvirke samarbeidet?"* opp mot aktuell teori.

Bang (1995) hevder at organisasjonskultur spiller en viktig rolle for hvordan en organisasjon klarer å nå gitte mål. Med en sterk og tett kultur vil medlemmene vite hvilke verdier og virkelighetsoppfatninger, som er gjeldende i organisasjonen. Bang hevder samtidig at en sterk organisasjonskultur vil være vanskelig å forandre eller bryte ned, og dette kan være til hinder for organisasjonen, hvis den sterke kulturen er dysfunksjonell.

I følge Schein (1987) betyr det mye for organisasjonen at medlemmene har en felles forståelse av hvordan de betrakter omgivelse rundt seg og forholdene seg i mellom. En stor grad av felles forståelse mellom medlemmene kan bidra til at samarbeidet blir bedre.

I følge Bang (1995) er kulturelle uttrykk synlige handlinger og de kan tolkes som kulturbærere. De kan ikke tolkes som direkte kultur men må fortolkes for å kunne definere hva de gjør med en organisasjon. Bang deler de kulturelle uttrykkene i fire kategorier:

- *Atferdsuttrykk* som innebærer handlinger og atferd og uttrykte følelser
- *Verbale uttrykk* som historier, myter, språk, sjargong og humor. Uttalte verdier, normer og oppfatninger.

- *Materielle uttrykk* som for eksempel objekter og ting. Fysisk struktur og arkitektur kan også forme kulturen.

- *Strukturelle uttrykk* som ritualer, prosedyrer og seremonier.

5.6.1 Var det forskjeller?

Det kan virke som om etatene sitter med det Schein (1987) referer til som grunnleggende antakelser om hverandre. Han hevder at disse antakelsene blir så selvfølgelige for gruppen at de blir som en autopilot, og angir retning og fokus for gruppens oppmerksomhet. Antakelsene er bygd opp av erfaringene vi som mennesker gjør, og når de får utvikles i en gruppe over tid vil de bli som en felles identitet for gruppens medlemmer.

Funn fra intervjuene våre viser at hver etat sitter med oppfattelser om hverandre, som er i samsvar med påstandene i st.meld. nr.14 (2002-2003) og hos Møller (2006), om at samarbeidet mellom etatene kunne være utfordrende. Utfordringene kunne blant annet være at etatene ved utøvelse av skjønn, hadde ulik vurdering av vilkår i loven, noe som påvirket saksbehandlingen overfor brukeren. De ulike verdiene som kjennetegnet etatene vanskeliggjorde bl.a. samarbeidet mellom Aetat og trygd. Det kunne være uenighet om hvilken type trygdeytelse en person var berettiget til. Uenigheten kunne for eksempel dreie om en persons muligheter til å kunne komme i arbeid, der Aetat kunne hevde personen var for syk til å jobbe, mens trygd mente han var frisk nok. Denne type uoverensstemmelser er langt på vei eliminert med den nye ytelsen, arbeidsavklaringspenger.

Sitatene viser at de ansatte fra gamle Aetat er unisone når det gjelder forståelsen om samarbeidet med trygd. Dette samsvarer med Scheins (1987) teori om at de grunnleggende antakelsene angir retning for en gruppes fokus.

Respondentene fra gamle trygd gir uttrykk for den samme enighet når det gjelder Aetats væremåter. Trygd hadde en oppfatning om at Aetat var streng i sin saksbehandling, og at det var de selv som var løsningsorienterte opp mot brukerne. Samtidig kan det virke som om trygd sitter med en oppfatning av at de bidro til en enklere saksbehandling for Aetat. Ved at trygd hadde "behandlet" brukeren før denne ble overført til Aetat, var brukeren gjerne motivert og "frisk".

Scheins definisjon av organisasjonskultur sier "*Et mønster av grunnleggende antakelser - skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe.*" (Schein 1987:7). Funnene våre viser at hver etat konstruerte sin egen virkelighet omkring hva som ble oppfattet som den optimale behandling av brukerne. Dette vises bl.a. gjennom kulturuttrykk som faste rutiner for saksbehandlingen. Aetat er opptatt av at faste setninger skal være med når de fatter vedtak, og at faglige vurderinger alltid etterkontrolleres før vedtak sendes ut. For trygd ble antakelsen om

at reglene må følges til punkt og prikke viktig. Disse forskjellene mellom etatene blir særegne kulturelle uttrykk som fungerer som trygge virkelighetsoppfatninger for etatene selv. Da verdier skulle oversettes til de andre etatene, skapte dette utrygghet og rokket ved en virkelighetsoppfatning, som førte til at flere fra trygd sluttet. Et eksempel er Aetats verdi om å etterkontrollere alle faglige vurderinger. Dette kan ha skapt utrygghet for noen av de ansatte fra trygd ved at de oversatte praksisen til å bety kontroll av om du gjør jobben riktig.

Grunnleggende antakelser kan være vanskelige å endre på. Holdninger, verdier, følelser, sosiale kontakter og gruppenormer kan bli så betydningsfulle for organisasjonskulturen, at de etter hvert også blir en del av organisasjonens struktur. Det kan argumenteres for at disse uformelle sidene kan være like viktige for grunnlaget til en organisasjon som de formelle. Bakka et al (2004) viser til at dette ofte illustreres med en henvisning til det organisatoriske isfjellet, som ble fremstilt av French og Bell (1978). Det synlige og kontrollerbare i organisasjonen sammenlignes med toppen av isfjellet. Det omfatter struktur, lovverk, regler og planer mv. Grunnleggende antakelser og handlingsmønstre sammenlignes med den delen av isfjellet som ligger under havoverflaten, og omfatter bl.a. innøvd kompetanse, mentale modeller og den tause kunnskapen.

Vår oppfatning er at den etaten som sitter med definisjonsmakten har sterkest påvirkning på organisasjonskulturen. Respondenten fra trygd sa at det ble en kamp om hvem som satt med riktig virkelighetsoppfatning. I dette tilfellet er det Aetat som sitter i en posisjon hvor de kan vise til hovedmålene i NAV - flere i arbeid og færre på stønad. Siden det er arbeidslinjen som er den gjeldende, er kontorets organisering og mål bygget opp i forhold til å oppnå dette i størst mulig grad. Virkelighetsoppfatningen for ansatte fra tidligere Aetat vil derfor nødvendigvis ikke være vesentlig forskjellig fra tidligere.

Med tanke på Bang (1990:24) sin definisjon

"Organisasjonskultur er de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene"

kunne konsekvensen av ulike virkelighetsoppfatninger, blitt at saksbehandlingen overfor brukerne ble preget av forskjeller basert på hvem som er saksbehandler. Utfordringen for ansatte fra gamle trygd og sosialtjenesten blir derfor å forandre på virkelighetsoppfatningen de har jobbet etter i et langt arbeidsliv, og som også har definert hvem de er. I forbindelse med NAV-reformen har det kommet en lovendring som samler de tidligere ytelsene attføring, rehabilitering og tidsbegrenset uførepensjon til en ny fellesytelse, arbeidsavklaringspenger. Dette er med på å bygge bro over motsetninger som oppsto mellom Aetat og trygd tidligere, da disse ytelsene i stor grad bidro til at enkelte brukere ble kasteballer mellom de to etatene. Med lovendringen blir vedtak om økonomisk ytelse i en avklaringsperiode fattet ut fra et

felles regelverk, uavhengig av tidligere etatstilknytning, og bidrar til å gi trygd og Aetat en felles virkelighetsoppfatning på dette området.

Våre funn viser at ulike kulturuttrykk for kulturinnholdet til de ulike etatene, kunne skape avstand mellom grupperinger på kontoret. Et kulturuttrykk som utmerket seg, var forholdet til å ta pauser gjennom arbeidsdagen.

Vi fikk innblikk i at Aetat tidligere tok pauser for å hindre "smalltalk" i det åpne landskapet de satt i, og at det var uttalt fra ledelsen at ansatte skulle ta disse pausene. Dette var svært uvanlig for de ansatte fra trygd, som kom fra en organisasjon preget av en sterk korpsånd, der de ikke var vant til å ta mer enn en pause i løpet av dagen. I lys av translasjonsteori (Røvik 2007) ser vi hvordan ulike kulturer oversetter handlinger ulikt. Trygd oversetter pausene til å gjelde lav arbeidsmoral, mens Aetat har en overbevisning om at pausene er nødvendig for å holde sykefraværet nede. Fra Aetats synspunkt skal konteksten pausene er tatt ut fra, plasseres inn i en liknende kontekst, da ansatte fortsatt skal sitte i et åpent landskap. På den andre siden kan videreføringen av pauser også være et forsøk på en oversettelse for å oppnå flere statusmessige virkninger for seg selv, ved at Aetat understreker definisjonsmakten til å gjelde uformelle sider av virksomheten i tillegg til de formelle (Ibid).

Samtidig kan det være viktig å ta vare på pausene i den konteksten at de skaper sosial tilhørighet. Røvik (2007) hevder at det ofte skjer ubevisste oversettelser av "ideer" i organisasjoner. Dette kan skje når ideer ikke med vilje skal oversettes, men konteksten påvirker ideene til en ubevisst omforming. Det er grunn til å tro at det ofte snakkes fag i slike uformelle pausesituasjoner, og at dette kan bli en typisk kontekst hvor ideer ubevisst omformes. Virkninger av dette kan være økt effektivitet i saksbehandlingen på grunn av "uformell" hjelp. Samtidig kan de ansatte kanskje redusere stress ved å få bekreftelse på sine tanker rundt en sak. "Smalltalken" ved kaffemaskinen kan bli et bidrag til å forene virkelighetsoppfatninger ved at motsettede verdier blir diskutert og forklart, og etter hvert kan de bli oversatt av hver enkelt til å passe inn i de gamle etatenes virkelighet. Verdiene kan da etter hvert bli et trygt holdepunkt for flere av medlemmene på kontoret.

Ideer kan også bli omformet ubevisst ved at medlemmene i organisasjonen oppholder seg i konteksten til det som skal omformes. Vår oppfatning er at samlokaliseringen i Aetats tidligere lokaler kan bidra til en slik ubevisst oversettelse.

Språk er et sterkt verbalt kulturelt uttrykk, mens atferd er et tydelig atferdsmessig kulturuttrykk (Bang 1995). Vi ser av funnene våre at etatene hadde ulike måter å kommunisere med brukere på. Vi fant at den største forskjellen var mellom sosialtjenesten og de to andre etatene. Sosialtjenesten var preget av et kraftig verbalt språk og en fremtredende atferd mot brukerne sine. Trygd og Aetat beskrev dem som tøff, oppdragende og til dels

respektløs mot brukerne. Vi fikk inntrykk av at Aetat hadde vanskelig for å forstå sosialtjenesten sin atferd overfor brukerne, mens respondenter fra trygd hadde litt mer forklaringer på hvorfor sosialtjenesten hadde tillagt seg en slik væremåte. Trygd antok at de ansatte hos sosialtjenesten kjente sine brukere på en helt annen måte enn de andre etatene gjorde, og at dette bidro til at sosialtjenesten kunne justere oppførselen til hver enkelt bruker. Det kan virke som at ulike kulturelle uttrykk skaper holdninger, som kan virke hemmende på byggingen av en felles organisasjonskultur, men at de ansatte samarbeider på tross av dette.

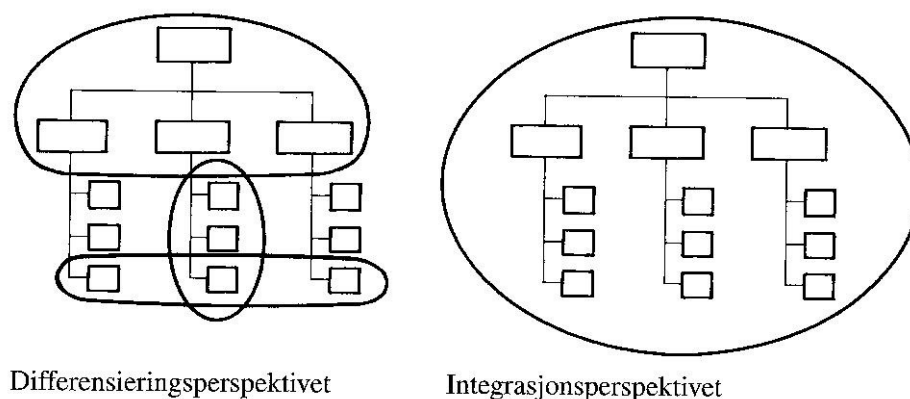
Røvik (2007) stiller spørsmål ved i hvor stor grad en praksis kan oversettes fra en kontekst til en annen. Konteksten til sosialtjenesten kan sies å ha blitt endret, ved at intensjonen i større grad er at brukerne skal ut i jobb eller aktivitet i stedet for å motta sosialhjelp. Flere av respondentene fra sosialtjenesten ga uttrykk for at ikke alle deres brukere oppfylte disse kravene, og ønsket forståelse for dette fra de andre etatene. I tillegg er det blitt ønsket at de ansatte fra sosialtjenesten burde endre på kommunikasjonen opp mot brukerne. Utfordringen kan bli at brukerne er de samme. Brukere som "bråker" seg til stønader vil ikke endre sin oppførsel, selv om de nå går til en etat som heter NAV i stedet for sosialtjenesten, eller at lokalene er annerledes. Konteksten i brukersituasjoner vil forbli noenlunde likedan. Hvordan blir det så å endre kommunikasjonsmetoden? Vil språkkonteksten fra Aetat fungere i en konfrontasjon med en rusmisbruker som "bråker" om sin misnøye over mangelen på penger?

5.6.2 Subkulturer

Bang (1995) viser til at organisasjonskultur kan betraktes ut fra to perspektiver, differensieringsperspektivet og integrasjonsperspektivet. Når man ser på organisasjonskultur gjennom et *integrasjonsperspektiv*, kan det hevdes at alle organisasjonens medlemmer har en delt felles virkelighetsoppfatning. I lys av dette perspektivet beskrives kulturen som *konsistent* ved at verdier og antakelser er i overensstemmelse med manifestasjoner og kulturuttrykk. Det er *konsensus* om virkelighetsoppfatninger, og kulturen er *lederfokusert* fordi organisasjonens kultur først og fremst formes av ledere.

Differensieringsperspektivet legger derimot vekt på manglende enighet om verdier og antakelser (*inkonsistens*), medlemmenes ulike verdier og antakelser om organisasjonen gir *mangel på konsensus*, samt at det foruten ledelsen finnes *mange andre kilder som kan gi kulturinnhold*. Gjennom differensieringsperspektivet rettes oppmerksomheten mot at det kan eksistere delkulturer eller undergrupper (*subkulturer*) i en organisasjon. De ulike perspektivene kan fremstilles som vist i figur 7-1.

Figur 7-1: Differensierings- og integrasjonsperspektivet



Kilde: Bang (1995:29)

I tillegg til at de ulike avdelingene kan danne egne kulturer, kan det også dannes subkulturer i mindre grupper og blant ulike faggrupper i organisasjonen, forutsatt at medlemmene har hyppig og nær kontakt, deler felles erfaringer eller har felles personlige karakteristika. Subkulturer er i følge Bang (1995) grupper som identifiserer seg gjennom gjensidige utfordringer og følelser (Ibid).

Funnene fra intervjuene viste oss at det er flere områder hvor det kan oppstå subkulturer ved NAV NN. Det er grunn til å tro at forholdet mellom noen av disse subkulturene kan være av en slik art at det kan oppstå uenigheter om hvilke virkelighetsoppfatninger som skal gjelde, spesielt i subkulturene som har oppstått på bakgrunn av tidligere etatstilknytning. Ifølge Bang (1995) kan konflikter mellom ulike subkulturer få utfall som blant annet assimilasjon eller "dekulturering". I vår case kan det virke som at både dekulturering og assimilasjon har funnet sted.

Dekulturering har skjedd ved at mange fra trygd enten har gått over til andre enheter i NAV, eller ved at de har sluttet. Vi fikk inntrykk av at mange sluttet på grunn av for store forskjeller i virkelighetsoppfatningen, og at det opplevdes for vanskelig å forenes om ulike verdier, som preget hverdagen til de ulike etatene.

Assimilasjon ser ut til å ha oppstått ved at ansatte fra de tidligere etatene har blitt bedre kjent med hverandre og har samarbeidet i hverdagen. Vi fikk inntrykk av det er den tidligere Aetatskulturen som er den ledende på kontoret. Dette understrekes av at hovedmålene i NAV er "overført" fra Aetats formelle mål, og skaper en situasjon hvor Aetat sitter med definisjonsmakten på hvilken virkelighetsoppfatning som er den mest "riktige". Både trygd og sosialtjenesten har startet prosessen med å adoptere Aetat sine verdier og holdninger i forhold til arbeidslinjen.

I følge Bang (1995) vil en stor organisasjon bestå av mange subkulturer, og spørsmålet blir da om man definerer organisasjonskultur som summen av mange subkulturer, eller om man kan ha en felles organisasjonskultur og samtidig ha mange ulike subkulturer. Svaret kan avhenge av hvordan dynamikken er mellom subkulturene.

Et tema som tar mye fokus på kontoret er forholdet til pauser. Vi fikk inntrykk av at kontoret i denne saken delvis er delt i de gamle etatene, samt at det også er forskjeller mellom yngre og eldre ansatte. I tillegg er det forskjellig anledning til å ta pauser alt etter om man jobber i mottaket eller faglandet. Ansatte i mottaket har ikke anledning til å ta faste kaffe pauser. Det kan virke som at det er dannet subkulturer basert på hva hver enkelt tenker om saken. Vår umiddelbare tanke er at disse subkulturene kan virke hemmende på byggingen av en felles organisasjonskultur. Dette begrunner vi med at respondenten sier " *så merker jeg at de er veldig sånn, at sånn gjør man bare ikke. Det er ikke akseptert.*" Ordet "de" henviser til de andre som ikke er en del av respondentens gruppe. I tillegg bruker respondenten ordet "akseptert" for å understreke at det medlemmene i motsatt subkultur sier, er at pausekulturen ikke er godkjent oppførsel. Kontoret blir delt i subkulturer bestående av hhv unge og eldre, men flere hevder at opprinnelsen til kulturen er Aetat. Kontoret har ikke greid å opparbeide felles verdiforankring når det gjelder pauser. Under intervjuene kom det uttalelser som tyder på at enkelte oppfatter arbeidsmoralen blant de unge som dårligere, på grunn av alle pausene. Dette er hva Bang (1995) kaller polarisering, noe som skjer når gruppene får en veldig stereotyp oppfatning av hverandre. Det kan virke som at de eldre har klare oppfatninger om at pausekulturen er et tegn på lav arbeidsmoral. Slike verdikonflikter kan virke segregerende på hele kontoret. Vi fikk forståelse av at halve kontoret var nyansatte, og fra dokumenter utdelt av leder, ser vi at de fleste nyansatte er unge. Dette bidrar til at vi tror pausekulturen blir videreført til de som er ny på kontoret og at pausene etter hvert blir en del av den felles organisasjonskulturen ved NAV NN.

5.7 Endringer i kulturene

Vi har tidligere sett at det var store forskjeller mellom de tre etatene, og det blir interessant å se om de ansatte opplever om det er skjedd noen endringer fra det de er vant med tidligere.

De fleste respondentene sa i intervjuene at det er Aetat sine mål og verdier som er videreført inn i NAV, det er arbeidslinja som gjelder. Vi forstår det slik at det er trygd og sosialtjenesten som opplever de største endringene i sine organisasjonskulturer. Det er disse etatene som må endre sine uttalte verdier og holdninger om til Aetat sine grunnleggende antakelser. Bang (1995) hevder det er viktig at det er konsensus i gruppen når det er snakk om fordeling av makt og status i en organisasjonskultur. Vi får inntrykk av at gamle sosialtjenesten uttrykker konsensus for at det er viktig å hjelpe brukere ut i arbeid. Samtidig argumenteres det for at de

tyngste brukerne ikke bør glemmes, disse har liten mulighet for å komme ut i arbeid eller aktivitet.

Vi oppfatter av intervjuene at det er tidligere Aetat og trygd som har skapt det beste samarbeidet seg i mellom. Dette til tross for at det virket som at det var de som hadde flest utfordringer før sammenslåingen. Forklaringen kan være at noen av respondentene sier at sosialtjenesten oppfattes som en egen enhet. Dette kan skyldes at de er kommunalt ansatt. Omgivelsesbestemte faktorer som den overordnede strukturen bidrar her til å opprettholde skillet mellom statlige og kommunalt finansierte ytelser og kan dermed bidra til å vanskeliggjøre oppbyggingen av en felles organisasjonskultur. Spesielt kan dette være uheldig siden sosialtjenesten bidrar med konsensus opp mot arbeidslinjetenkningen, og kan bidra til å skape majoritet på kontoret om en felles virkelighetsoppfattelse. Det kan virke som at de fra gamle trygd utfører jobben i henhold til Aetat sin virkelighetsoppfatning fordi det er det de er blitt fortalt de skal gjøre, noe som var typisk for gamle trygd. En av respondentene fra trygd sa følgende "*hvis noen sier hopp til oss fra trygd, så hopper vi...*"

Det kan synes som at de gamle kulturene fortsatt figurerer, men i ulik forkledning, noe som viser at endringer tar tid. Kulturene vedlikeholdes ennå fordi hver etat fortsatt virker å holde på sine virkelighetsoppfatninger, men vi får inntrykk av at de ansatte ved kontoret er på vei til å skape en felles virkelighetsoppfatning. De samarbeider side om side for å oppfylle målene, og dette er en del av kulturutviklingsprosessen.

5.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert funn i lys av forskningsspørsmålet; *hvilke utfordringer/ulikheter knyttet til organisasjonskultur kan påvirke samarbeidet?* Vi har brukt empirien til å se om det finnes ulike virkelighetsoppfatninger hos de gamle etatene, samtidig som vi har sett på etatenes virkelighetsoppfatning av hverandre. Vi har samtidig hatt fokus på utviklingen av subkulturer og har sett på hvordan disse kan hemme eller fremme en felles organisasjonskultur.

Våre funn viser at etatene har hatt ulike kulturelle oppfatninger av hverandre. Det kan virke som at det er flest ulikheter mellom Aetat og trygd. Vi får inntrykk av at samarbeidet med sosialtjenesten har vært mere diffust. Vi opplever at den formelle tilknytningen til stat eller kommune er med på å understreke et hierarki som synes å være tilstede mellom etatene. Funnene tyder på at det er Aetat som er den dominerende etaten, mens trygd vinner en del ved at de er statlig. Det kan synes som om sosialtjenesten jobber hardere for å bli integrert i NAV. Utsagn som at de fra sosialtjenesten føler seg som en blindtarm, og har opplevd nedlatende holdning mot sine brukere, kan være tegn på at de må kjempe mere for å oppleve seg likeverdige. I tillegg er medarbeiderne ved sosialtjenesten kommunalt ansatt, og dette gir dem andre rettigheter enn de statlige.

Et tema som gikk igjen under intervjuene var forskjellen med å ta pauser. Aetat hadde en kultur for å ta pauser før sammenslåingen, der målet med pausene var å stoppe "smalltalk" i det åpne landskapet, og dette er videreført etter sammenslåingen. De to andre etatene misliker denne siden av Aetats kultur og tolker praksisen med å ta pauser til i en viss grad å handle om lav arbeidsmoral.

Våre funn viser at respondentene hevder endringen i kulturene er at gamle trygd og sosialtjenesten er blitt dratt inn i Aetat sin kultur. Sosialtjenesten hevder de jobber for å få respekt og forståelse for sine brukere og at disse ikke alltid kan følge arbeidslinja.

Vi har funnet tegn til at det finnes flere subkulturer ved kontoret. Vi tror at subkulturene for flere ansatte, på nåværende tidspunkt, kan bidra til å dempe usikkerhet som følge av endringer reformen har medført. Det synes som lojaliteten er sterkest til gammel etatstilknytning, og at integrasjonen derfor ikke har lyktes enda.

Det vil være naturlig å anta at det i utgangspunktet kan oppleves utfordrende å skulle skape endringer ved å tilegne seg ny verdiforankring og virkelighet, men for oss kan det virke som at en felles organisasjonskultur over tid vil vokse frem av seg selv gjennom daglig samhandling.

6 Hvordan har arbeidet med utvikling av felles organisasjonskultur ved NAV NN foregått?

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere funn som viser hvordan arbeidet med endring av organisasjonskultur har foregått ved NAV NN. I kapittel 2 beskrev vi organisering og oppgavefordeling ved kontoret. I problemstillingen spør vi om ulike organisasjonskulturer påvirker samarbeidet mellom etatene ved et NAV -kontor. Det vil derfor være interessant å se hvilke tiltak som er gjennomført for å bygge en felles organisasjonskultur. Dette har vi operasjonalisert gjennom forskningsspørsmål nr. 2, der vi stiller følgende spørsmål:

"Hvordan har arbeidet med utvikling av felles organisasjonskultur ved NAV NN foregått?"

Vi har i forrige kapittel konkludert med at kontoret på det tidspunktet vi gjennomførte undersøkelsen, ikke har klart å etablere en felles organisasjonskultur. I forkant av reformen var det satt fokus på viktigheten av samordning av ulike kulturer og arbeidsmetoder (Møller (2006), St.meld.nr. 14 (2002-2003), st. prop. nr. 46 (2004-2005)).

I St.prop. 46 (2004-2005, side 93) sies følgende om hva som er viktige kriterier for å lykkes med gjennomføringen av reformen:

"Skal en lykkes med en målrettet og effektiv gjennomføring av reformen er det nødvendig å ha fokus på og iverksette tiltak også på andre områder enn det som dreier seg om formell organisasjonsstruktur."

Det vises videre til at regjeringen bl.a. ser følgende områder som særlig viktige (Ibid):

- *Etablere en felles bevissthet hos alle berørte ledere og ansatte om formålet med organisasjonsendringene.*
- *Bygge en felles kultur på tvers av gamle organisasjonsheter som støtter opp under reformens mål og bidrar til å bygge det nye fellesskapet.*
- *Utvikle ny kompetanse og sørge for nødvendig opplæring både som ledd i å endre og bygge en felles kultur, og for å imøtekomme behovene til ansatte som vil få nye arbeidsoppgaver som krever annen eller supplerende kompetanse.*
- *Utvikle arbeidsmetoder og IKT-løsninger som understøtter en helhetlig arbeidsprosess.*

I stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) gis det uttrykk for at de tidligere etatene kan ha uhensiktmessige handlingsmønstre i forhold til målene for reformen, og at dette vil kunne påvirke måloppnåelsen i NAV. Det ble pekt på viktigheten av å ha fokus på bygging av en

felles organisasjonskultur *tidlig* i prosessen. For å unngå at eventuelle uhensiktmessige handlingsmønstre fra hver etat videreføres i NAV, må den felles kulturen omfatte felles mål, verdier og standardprosedyrer. Meldingen understreker videre at i tillegg til at nye og endrede arbeidsoppgaver krever utvidet kompetanse, vil opplæring og kompetansebygging også være en del av den felles kulturbyggingen. I tillegg til intern opplæring, pekes det på ulike opplæringstiltak som for eksempel fagseminarer og videreutdanningstiltak i sentral regi.

6.2 Hva er blitt gjort for å fremme en felles organisasjonskultur?

Opplæring

Leder ved NAV NN fortalte at Aetat og trygdekontoret ble samlokalisert høsten 2007, og at arbeidet med etablering som NAV-kontor på mange måter ble igangsatt allerede da. Sosialtjenesten ble, som en prøveordning, samlokalisert med de to andre etatene fra januar 2008. En respondent benytter betegnelsen "leke-NAV" om perioden fra samlokalisering fant sted og til NAV-kontoret offisielt ble åpnet. Ledelsen satte ned flere arbeidsgrupper som skulle ivareta ulike funksjoner i forbindelse med etablering av NAV-kontoret. Leder ved NAV NN fortalte at deltakelse i gruppene ikke var basert på frivillighet. Arbeidsgruppene ble bemannet ut ifra at alle de tidligere organisasjonene skulle være representert i hver gruppe. Bl.a. ble det opprettet en kulturgruppe som fikk ansvar for å komme med forslag til, og tilrettelegge mulige kulturbyggingstiltak. Av mandatet for kulturgruppen fremgår følgende:

"arbeidsgruppa skal sikre at det skapes en felles kultur som bygger på en levende og lik plattform med tydelig visjon, verdier og løfter for arbeidet ved NAV-kontoret for alle NAV-medarbeidere. Kulturbygging ved NAV-kontoret skjer ved et samarbeid på tvers av tidligere faggrenser for hele etableringsprosessen. Alle aktiviteter i forbindelse med involvering av medarbeiderne er med på å bygge en felles kultur."

I tråd med forslagene i st.meld. 14 (2002-2003) ble det gjennomført flere fellessamlinger. Samlingene ble arrangert som overnattingsturer, der det i tillegg til faglig oppdatering, var et mål at ansatte skulle bli kjent med hverandre. Uttalelser fra respondenter viser imidlertid at det er få som syntes at disse turene var nyttige.

"For da skulle du liksom bli kjent da. Og så kommer det noen fra fylket og veldig sånn, leser opp foiler og det er så alvorlig og det er så strengt. Hadde jo – var jo mot sin hensikt vet du. Helt bortkastet"

Noen syntes programmet inneholdt for mye fag og at det ble for lite tid til sosiale aktiviteter. Dette ble formidlet til de ansvarlige og fagdelen ble tonet ned på de neste turene. Andre opplevde at de obligatoriske turene skapte praktiske utfordringer på grunn av forhold som skulle ordnes hjemme; bl.a. i forhold til henting og levering av barn i barnehage.

Kulturgruppa har også hatt ansvar for rene sosiale tiltak. Blant annet har det blitt arrangert felles utflukter for ansatte med familier i helger. Erfaringen fra kulturgruppa er at disse arrangementene har liten oppslutning.

I tillegg til fellessamlinger for å bli kjent med hverandre, har de ansatte deltatt på ulike kurs for å lære regelverket for stønadstyper som ble tillagt tidligere arbeidsoppgaver. Ansatte gir uttrykk for at opplæringen som ble gitt på samlingene i forkant av reformen ikke var god nok.

”For mye av opplæringa kom litt tidlig. Synes ikke at den var rett oppbygd, så jeg har ikke hatt all verdens utbytte av den opplæringa som kom i sånne store forsamlinger, nei. Så, det å lære med å gjøre det, og få veiledning der, det har hatt mer effekt, da”.

Etter omorganiseringen benytter kontoret mest "skulder - til skulder"- opplæring, noe som later til å fungere ganske bra. Det tar litt tid men flere sier at "veien blir til mens vi går..."

Fysisk utforming av kontoret

Kontoret består av to fysisk adskilte enheter, mottaket og fagland, som er lokalisert i hver sin etasje. Beskrivelse av disse enhetene er gitt i kapittel 7.

Den strukturelle oppbyggingen av kontoret var ment å skulle fungere som et virkemiddel til felles kulturbygging. Allerede ved samlokaliseringen mellom de tre etatene fra januar 2008 var intensjonen at ansatte skulle arbeide sammen ved tverrfaglige firer-bord.

”Vi som kom ifra trygd vi plasserte oss, for vi tenkte jo det var nyttig å bruke tida før selve endring, så vi satte oss på sånne tverrfaglige bord. Vi hadde vel opplevelsen av at det var det som var planen, men det kom ingen i fra de andre etatene og satte seg der. Nei. Så da tenkte jeg at det var kanskje noe som ..., at NAV-reformen kom til å gå over da. Hvis man bare – lot som det ikke...”

I kapittel 7 gir vi en nærmere beskrivelse av hvordan plasseringen ved firer-bordene har blitt etter gjennomføring av reformen.

Å plassere de ansatte ved tverretatlige firer-bord i et åpent landskap bidrar både til at det blir lettere å spørre andre om hjelp, men også at ansatte gjennom det daglige arbeidet får nært kjennskap til de andre etatenes arbeidsområde. Samtidig blir ansatte på denne måten tvunget til å samarbeide. Flere sier åpent landskap er en fordel både ved at det skaper en samhörighet innad på avdelingen og med ansatte på de andre avdelingene ved at de samarbeider om sakene. *”... jeg ser jo veldig stor nytte av å sitte i åpent landskap. For da kan du jo spørre mye mer.”*

Samtidig fremstår det som negativt er at det lett skapes mye støy i et slikt landskap. Flere mener at støyen er plagsom og at effektiviteten er lavere på grunn av den. Det er noen få ”stillekontor” som ansatte kan benytte hvis det er behov for å sitte mer skjermet mens man arbeider med en sak. Ansatte kan, i særskilte tilfeller, få eget cellekontor, men det må da legges frem dokumentasjon for at de blir syke av støyen. En av respondentene mener at åpent landskap er en fordel, men at utformingen av landskapet og sammensetting av grupper med fordel kunne vært endret:

”Jeg har mye mer tro på at vi skal ha avgrenset åpent landskap. At kanskje faggruppene, åtte og åtte for eksempel, har en skillevegg mellom seg, og et litt lyddempende, som gjør at vi får den faglige utviklinga oss i mellom og får løst sakene bedre.”

Alle etatene hadde erfaring med å sitte i åpent landskap fra tidligere. Før samlokaliseringen var det færre ansatte som arbeidet i samme landskap. Ansatte har for en tid tilbake utarbeidet en del ”kjøreregler” for hvordan man skal forholde seg til hverandre. Disse reglene er hengt opp i landskapet. Respondentene synes det blir for mange spilleregler, og det hevdes at det ikke er så mange som leser dem.

”Vi på NN”

Ledelsen ønsket å vise til noe som symboliserte identiteten til hele kontoret, og synliggjorde dette gjennom begrepet ”Vi på NN”: *” Vi skjønnte jo etter hvert at skulle vi virkelig få en sånn identitetsfølelse, så måtte vi ha en sånn ”Vi på (navnet)”. Så vi innførte ”Vi på (navnet)” som et sånt begrep”. De benyttet dette begrepet som tema på noen av turene, altså at ”Vi på NN på tur til...” Leder uttrykker usikkerhet i hva de ansatte legger i begrepet nå.*

I forbindelse med etableringen som NAV-kontor ble det skapt et slagord som skulle være et symbol på at kontoret ikke bare var samlokalisering av tre ulike etater, men at det heretter var én enhet. *”Vi på NN”* skulle understreke fellesskapet innad på kontoret og utad overfor de andre kontorene i omegn. Vi spurte respondentene om begrepet ”vi på NN” betydde noe for dem, og fikk ulike tilbakemeldinger.

En respondent fra trygd sa: *” Nei, jeg tenker nå at folk må gjøre veldig mye selv jeg da. Og ... ja, det er jo et stort kontor, og.. Nei, det har jeg faktisk ikke tenkt over, nei.”* Respondenten forteller at ansvaret for å skape et fellesskap må ligge hos hver enkelt, og siden det er et stort kontor, kan det bli vanskelig å få en *”vi-følelse”* med alle. Respondenten selv har ikke noe forhold til slagordet *”vi på NN”*.

En annen respondent sier at det er det beste for hver enkelt at de burde begynt å skjønne at det er arbeidslinja som gjelder:

"Jeg føler jo fellesskap med mange, men jeg føler jo ikke det med alle. For, jeg tenker at man må jo ha skjønt at det er arbeidslinja som råder her og at det er det beste for folk. Og hvis man ikke har skjønt det, så.. Det er jo hele poenget med jobben her."

Respondenten gir tydelig uttrykk for at alle på kontoret burde ha kommet så langt at de skjønner at det å ha mulighet for å komme i arbeid er det beste for alle brukerne. Det kan virke som at respondenter ikke føler fellesskap med ansatte som ikke har "skjønt" arbeidslinjetenkingen.

"Vi er nok vi på NN, selv om vi har tre forskjellige kult..., vi begynner faktisk på noe da, men vi har jo tre forskjellige kulturer, det har vi hatt. Vi var kanskje ikke så flinke til å jobbe sammen dem i starten da, nei. Men vi som er fra sosialen, vi er liksom en liten sånn "blindtarm". Når vi har møter så er det sjelden vi fra sosialen er nevnt. Uansett hvordan sammenhenger det er så, en liten bisetning kan vær, vi er få, vet du, ja, og så er det liksom ikke hovedfokus da, sosialen, nei".

Respondenten forteller at det er en følelse av at kontoret er en enhet. Samtidig blir det fortalt at sosialtjenesten blir sett på som en "blindtarm". Utenfor den medisinske verden blir uttrykket "blindtarm" benyttet som betegnelse på noe som ikke har noen funksjon. Vi får derfor inntrykk av at respondenter i realiteten ikke opplever et fellesskap på kontoret. Dette inntrykket forsterkes når respondenter sier at sosialen sjelden blir nevnt i møter. Det blir hevdet at sosialtjenesten blir oversett fordi de er få ansatte på kontoret.

Flere av respondenterne hevder det er vanskelig å forandre på folks tanker og væremåte. Det har vært jobbet mye med organisasjonskulturen. I starten av omorganiseringsprosessen ble det arrangert flere felles turer der de ansatte skulle knytte bånd. "Vi på NN" var en del av denne prosessen. Flere respondenter forteller at slagordet har liten betydning og at de ansatte må selv bidra til at de føler fellesskap. Vi får inntrykk av at noen respondenter ikke finner begrepet "Vi på NN" troverdig nok.

"Ja, det er jo litt slagord, da. Det kunne vært mer Vi, ja. Og.. det er litt sånn, når lederen sier vi, lederen er her jo nesten aldri selv på grunn av andre oppgaver. Det blir litte granne og... det er mange som er ..på en måte savner lederen da. For at det er.. ja, da blir det avdelingslederne som styrer da, men de styrer jo på tre forskjellige måter og de styrer jo ikke helhetlig."

Respondenten fra trygd hevder det bare blir med ordene. Siden lederen er mye borte synes respondenter det blir vanskelig å føle at de er ett felles kontor. Det blir for sprikende med avdelingslederne som styrer forskjellig. Vi opplever at "vi på NN" ikke er internalisert hos respondenterne og det bidrar ikke til å skape en fellesskapsfølelse. Videre svarer en respondent fra Aetat følgende på spørsmålet om begrepet "Vi på NN" er uttrykk for et fellesskap:

"Ja, jeg synes det altså. Jeg synes det at det er kontoret, og at vi har på en måte en sånn – det er jo et fellesskap der. Vi er jo, vi jobber på NN – kontra de andre kontorene. Så jeg synes det altså. Jeg synes at der har ledelsen virkelig prøvd å gjøre noe. Vi har jo vært både – det var jo veldig mye sånn kulturprosjekt i starten. At vi skulle danne en kultur, at vi skulle bli kjent med hverandre. Sånn at der tenker jeg at ledelsen har virkelig prøvd i alle fall. Så jeg tror nok at alle har følelsen av at man jobber på NN og at man er en del av NAV NN."

Respondenten fra Aetat hevder at ledelsen har hatt fokus på kulturbygging, og har selv en opplevelse av at kontoret fungerer som en enhet. Allikevel virker ikke respondenten overbevist siden det blir sagt at *"ledelsen har prøvd i alle fall"*. Det kan virke som at respondenten selv opplever fellesskapet, men er usikker på om resten av kontoret har samme opplevelse. Dette blir understreket ved at respondenten sier *"tror"*.

Fra ledelsens side har det hele tiden vært lagt vekt på at de ansatte skal tenke "NAV -tanker". Dette har av flere fra trygd og sosialtjenesten blitt oppfattet dit hen at de skulle tenke som Aetat. Noen av respondentene, spesielt fra tidligere sosialtjenesten, hevder at de nærmest er blitt kommandert til å endre sin virkelighetsoppfatning:

"Vi har bare fått beskjed om at vi skal tenke slik Aetat gjør vi. Vi har jo etter hvert blitt bedre kjent med hverandre også da. I starten så mistet vi jo folk hele tiden, de bare vandret ut gjennom dørene... Vi fra sosial hadde ingen rettrettmuligheter da. Selv om vi fikk beskjed om det, da vi klaga på det verste, at vi måtte ha oss tilbake til helse og velferd, så hadde vi ikke rettrettmuligheter vi da, nei."

Respondenten gir uttrykk for at det var ingen nåde. De skulle tenke som Aetat, det var løsningen. Det blir samtidig uttalt at det i starten var mye klaging, noe som bl.a. skyldtes at de måtte ta i bruk nye datasystem og fikk helt nye arbeidsoppgaver å forholde seg til, uten at de hadde fått tilstrekkelig opplæring. Når respondenten snakker om at *"vi mistet folk hele tiden"*, siktes det til at et stort antall statlige ansatte enten sluttet i NAV, eller flyttet over til forvaltningsenheter. Ansatte fra sosialtjenesten hadde ikke samme mulighet til å søke seg vekk.

Følgende sitat er eksempel på at ulike virkelighetsoppfatninger både kan ha konsekvenser for saksbehandlingen, og skape misnøye mellom ansatte:

"Ei stund så var det mye gruff fordi vi hadde ulike forventninger til hvilket produkt vi skulle få videre fra en kollega. En gjorde en avklaring og så skulle jeg gjøre en jobb videre, og så hadde vi veldig ulike forventninger i forhold til det produktet som ble levert ifra seg og til det man fikk"

En respondent fra sosialtjenesten syntes hele prosessen gikk for fort og at det ikke ble tatt hensyn til at man kom fra kulturer som satt dypt under huden:

"Det var vi, vi, vi. Ha på "NAV-hatten". Ha på NAV-hatten, var sånn fra dag en. Det var litt overfladisk. Det ble tatt alt for lite hensyn til at vi, i hvert fall vi som jobbet x år i en kultur – og for ikke å snakke om andre på trygd som hadde jobba i 30 år i en kultur."

Vi tolker utsagnet *"Det ble tatt alt for lite hensyn"* til å gjelde ledelsen. Det var ledelsen som ikke viste nok hensyn når det ble forlangt at alle måtte ta på NAV-hatten.

Respondenten sier følgende om hvilke virkninger NAV-reformen fikk for de tre involverte etatene: *"Det er tre stolte statlige, eller kommunal, etater – Vosj! bort. Og så en ny – det var det. Tror det var enda verre for trygd det her. Stolte etaten, ikke sant, smuldra vekk."*

Samtidig som respondenten fra sosialtjenesten uttrykker sympati med at gamle trygd som selv opplevde seg som en stolt etat, ble fjernet på den måten, sier respondenten indirekte at også den delen av sosialtjenesten som er tatt inn i NAV-kontoret opplevde det som et tap ved å bli "slukt" av NAV.

En respondent fra tidligere trygd hadde følgende å si om hvordan fokuset på felles kulturbygging ble opplevd:

"Ja, det ble veldig belyst til å begynne med. Litt negativt, synes jeg da. Fordi at det ble nesten lagt føringer før vi i det hele tatt prøvde. Og så ble det sagt noe om at nå skal vi slutte å tenke trygd, arbeid og sosial. For nå er vi et NAV-kontor og nesten sånn at man sier at noen har gjort noe galt før man har gjort noe galt."

Respondenten hevder at de føringene for kulturbygging som ble lagt av ledelsen i forkant av etableringen av NAV NN ble oppfattet som negativt. Vi oppfatter at respondenten synes det var få muligheter for de som var involvert til å være med å bidra til en positiv prosess. Det kan virke som om respondenten oppfattet føringene som kommandoer, og opplevde dette som at føringene ble presset på de ansatte. Vi får inntrykk av at behovet for kulturbygging ikke er adoptert av respondenten siden utsagnet er: *"...så ble det sagt noe om..."*. Vi tolker ordbruken som en "jeg bryr meg egentlig ikke" - holdning.

En annen respondent fra trygd kom med følgende utsagn: *"... men nå har vi jo vært på flere samlinger. Hvis dere har vært nede i lokalene så henger det noen sånne banner og noen sånne ting, tanker vi har gnåla på..."*

Det kan virke som at siden føringene for kulturbyggingen allerede var lagt, reagerer respondenten med å distansere seg fra dem fordi vedkommende ikke opplever å ha eierskap til dem. Respondenten sier videre at det i kontormøter fortsatt jobbes med utsagnene som står på

plakatene som henger i kontorlandskapet. Til tross for dette sier respondenten at de ikke gir noen effekt for ham/henne i dag.

6.3 Hvem har bidratt i arbeidet med å skape en felles organisasjonskultur?

I tråd med føringene som ble lagt fra sentralt hold har ledelsen initiert de fleste tiltakene i forbindelse med kulturbygging. For å fremme relasjonsbygging mellom etatene ble det arrangert turer for alle ansatte der det var meningen de ansatte skulle bli kjent med hverandre, samtidig som turene skulle fungere som et ledd i opplæringen. Ledelsen ansvarliggjorde de ansatte ved at de skulle legge rammer for det faglige; " *Og da hadde de mye ansvar for å legge rammen rundt det faglige.*" (Leder).

Ledelsen sørget for at det ble opprettet arbeidsgrupper på tvers av etatene, som fikk ansvar for hvert sitt område. Disse gruppene skulle bidra til medvirkning og å bli kjent gjennom å samarbeide om ulike tema som ville berøre de ansatte i hverdagen. Det var også disse gruppene som jobbet sammen om det faglige på turene. Leder uttalte følgende: "*..når vi kommer sammen og skal etablere disse gruppene, enten temaet er målarbeid, eller temaet er kulturbygging i seg selv, så handler det jo om å bygge seg sammen.*"

Leder reflekterte over gruppearbeidet de ansatte deltok i og relaterer dette arbeidet til perioden de ansatte var i:

"Det ble nok for mange grupper. I perioder så ble det vanskelig å bemanne gruppene, for alle skulle lære seg nye ting. Og alle skulle begynne å jobbe med nye oppgaver og opplæringsaktiviteter. Og så skulle de sitte i sånne grupper i tillegg..."

I samtalen med leder kom det frem at det etter etablering av NAV-kontoret, hadde vært vanskelig å få tid til at medarbeidere som trengte det, fikk tilstrekkelig opplæring. Dette gjaldt både i forbindelse med bruk av ulike datasystemer og faglige oppgaver. Det ble derfor tatt grep ved at det ble ansatt to metodeutviklere som skulle ha ansvaret for å tilrettelegge og gjennomføre den interne opplæringen både av nyansatte og andre med ulike opplæringsbehov.

Vi får inntrykk av at leder i ettertid ser at det ble mye å forholde seg til for de ansatte i starten. Det var for mye som foregikk, og leder uttrykker derfor også ønske om å finne ut av hva som har bidratt til en eventuell felles kultur.

Leder ved kontoret fortalte at NAV NN i perioden etter etableringen som NAV-kontor har hatt høyt sykefravær og høy turnover. Halvparten av de ansatte som er der i dag, har begynt etter etableringen som NAV-kontor. Begge disse forholdene kan ha vært med å påvirke måloppnåelsen ved kontoret, men det kan også være andre faktorer som spiller inn.

Ansatte gir uttrykk for at det skapes utfordringer når en avdeling ikke klarer målene sine og de andre avdelingene må bidra med dugnadsarbeid for å komme a jour. Vi får inntrykk av at dugnadsarbeid ikke er særlig populært, siden det gir merarbeid for de andre avdelingene. En respondent fra tidligere trygd formulerte seg på følgende måte om hvorfor visse avdelinger ikke kommer i mål:

"... jeg vet ikke om det skyldes at enkelte nedprioriterer det, samme om og ikke, for så vidt, ja, ikke tjenestenekt, men altså, leder presiserer det gang på gang. Hvor det blir av sakene hen, hvorfor de [brukerne (vår anm.)] ikke blir kalt inn. Det skyldes ikke mangel på kompetanse."

Respondenten hevder langt på vei at ansatte trenerer saker med vilje. Ved oppfølging fra leder kreves det svar på hvorfor saker ikke blir behandlet, og både fra kontorets ledelse og ledelsen på fylkesnivå har det blitt stilt spørsmål om manglende kompetanse kan være en årsak.

Respondenten mener på sin side kompetansen er god nok.

6.4 Funn i et teoretisk lys

Henning Bang (1995) hevder en voksende kultur påvirkes av tre ulike kategorier av faktorer. For det første vil menneskene som er direkte involvert i organisasjonen inneha forskjellige roller i organisasjonen, og de vil alle påvirke kulturen med sine personligheter og bakgrunner. Vi har i kapittel 5 vist at de ulike etatene har svært forskjellige bakgrunner og menneskene fra hver etat er preget av "sin" etats kultur.

Den andre faktoren betegnes som omgivelsesbestemte faktorer. Disse faktorene baseres på at menneskene i en organisasjon er underordnet en del vilkår som medlemmene vanskelig kan påvirke. Dette kan for eksempel være en nasjonal kultur, lokal kultur eller en bransjekultur, samt lover og reguleringer som også vil påvirke organisasjonens evne til å tilpasse seg omgivelsene (Ibid).

Den tredje faktoren Bang (1995) nevner er kulturutviklingsprosessen. Når mennesker kommer sammen i en organisasjon er det alltid på grunn av et mål som skal oppnås. Måten mennesker samordner seg for å nå disse målene, vil også påvirke utviklingen av en kultur. Videre hevdes det at stort sett all forskning rundt kulturutvikling baseres på ledelsens rolle i kulturutviklingen, fordi ulike ledertyper skaper ulike organisasjonskulturer.

Bolman og Deal (2004) hevder at store forandringer gjerne fører til at mennesker opplever følelser av tap og sorg. Hvis slike følelser ikke blir bearbeidet kan mennesker gå lenge med ønsket om å komme tilbake dit man opplevde trygghet.

Turene er en del av det Bolman og Deal (2004) kaller seremonier i en organisasjon. Seremoniene skal fremheve og markere spesielle øyeblikk, samtidig som de skal sosialisere,

stabilisere og gi fortrøstning. Bang (1995) hevder på sin side at seremonier blir virkemidler for å innprente nykommere eksisterende kultur.

Målet med turene, som ble arrangert ved etablering av NAV NN, var å sosialisere alle medlemmene til nye normer og virkelighetsoppfatninger. Ansatte skulle bli kjent med hverandre og samtidig få opplæring i det som var kjernen i NAV.

Vi antar at de ansatte på tidspunktet for samlingene ennå var i en fase hvor de prøvde å ta inn over seg alt det nye som skjedde og skulle skje. Det kan være at den nye kunnskapen de var forventet å erverve seg på kort tid, ble for mye. Dette kunne skape usikkerhet og utrygghet. Når seremonier blir arenaer for slike følelser vil de skape blokkeringer fremfor kreativitet (Bolman og Deal 2004).

Flere av respondentene var enige om at turene hadde vært bortkastet tid, de ble arrangert for tidlig og hadde for mye faglig innhold i forhold til forventningene ansatte hadde. Våre funn viser at turer og sammenkomster hadde liten betydning for kulturoppbyggingen ved NAV NN, og dette er sammenfallende med funn gjort ved tidligere undersøkelser. Møller (2006), viser til at utarbeidelse av felles mål og visjoner på fellessamlinger ikke har hatt ønsket effekt. Etatene fikk liten forståelse for hverandres etatskulturer på slike samlinger, og rapporten peker på at det oppnås bedre effekt gjennom tverretattlig samarbeid med konkrete saker. Samtidig har det vist seg at det fungerer godt med arenaer der de ansatte gis mulighet til å diskutere både faglige spørsmål og praktiske forhold. Rapporten understreker behovet for at ledelsen tilrettelegger forholdene slik at det gis tid og mulighet for slike arenaer.

Fysisk utforming

Bang (1995) viser til at organisasjonskultur består av to grunnleggende komponenter; kulturuttrykk og kulturinnhold. Komponentene har et gjensidig påvirkningsforhold ved at *"kulturens innhold manifesterer seg i kulturens uttrykk, samtidig som kulturens uttrykk er med på å forme kulturens innhold"* (Ibid: 46).

Bang (1995) betegner fysisk utforming som en del av kulturens materielle uttrykk. Han sier at måten kontoret er utformet på kan bidra til å fortelle hvilken omgangsform man ønsker å ha. Et åpent landskap kan på den ene side symbolisere at man ønsker å ha en åpen tone, der ansatte skal kunne ta kontakt med medarbeidere uten for mye bryderi.

På den andre siden kan et åpent landskap også virke som en kontrollmekanisme. Kollegaer og ledere kan i større grad følge med på aktivitetene til hver enkelt, noe som kan begrense "private" bevegelser; som for eksempel private telefonsamtaler og bruk av sosiale medier.

Vi fikk inntrykk av at flere syntes at løsningen med et åpent landskap fungerte bra med tanke på å få hjelp. Det var lett å ta kontakt med kolleger og alle kunne føle seg trygg på at de fikk

hjelp om de plagdes med noe. Samtidig klaget respondentene på at løsningen med åpent landskap ga uforholdsmessig mye bråk og støy, og det ble derfor vanskelig å være effektiv. Støy i kontorlandskapet kan ha både positive og negative årsaker. Dersom støyen skriver seg fra prating osv. mellom kolleger kan det ut fra en positiv vinkling tolkes dit hen at ansatte trives på jobben, og at det åpne landskapet ikke oppfattes som en kontrollmekanisme. Vårt inntrykk er imidlertid at de fleste oppfattet støyen som noe negativt, og at årsaken til at det ble støy bl.a. var utformingen av lokalene der så mange var samlet.

Siden kontoret er lokalisert i de gamle lokalene til Aetat kan dette bli en forsterkning av definisjonsmakten Aetat sitter med. Bang (1995) hevder at lokalene kan understreke og opprettholde kulturer. Vi vil tro at det kan være vanskelig for Aetat og bare "glemme" sin egen kultur og åpne for andres når de fysisk sitter i sin gamle virkelighetsoppfatning. De vil sitte med et eierskap til lokalene som kan skape en ubevisst kroppsholdning som sier "dette er vårt". Hadde kontoret blitt lokalisert i andre "nøytrale" lokaler tror vi det kan ha bedret muligheten til å skape en felles kultur raskere. Det kan være naturlig å tro at sosialtjenesten og trygd opplever at de "trækker på andres" område og av den grunn holder litt tilbake i involveringen. Man kan gå så langt som å si at de også opplever tapet over egne lokaler sterkere.

”Nav -hatten”

Røvik (2007) er opptatt av at ulike kulturer vil oversette organisasjonsideer ulikt. Vi har tidligere beskrevet funn som viser at etatene har ulike verdier som påvirker samhandlingen med brukerne. Det vil derfor være grunn til å tro at disse verdiene også vil bidra til at betydningen av uttrykket ”ha på NAV-hatten” vil være forskjellig alt etter hvilken tidligere etatstilknytning den enkelte har.

Konteksten sosialtjenesten kommer fra er veldig ulik konteksten til Aetat, og begge disse igjen er forskjellig fra den konteksten trygd kommer fra. Vi ble fortalt at trygdeetaten hadde en oppfatning om at sosialtjenestens brukere i enkelte tilfeller kan "bråke" seg til stønader, mens brukerne til Aetat er "friske" og motiverte for å begynne i arbeid. Samtidig har vi sett at sosialtjenesten har en annen oppfatning av Aetat enn hva trygd har. Ansatte fra trygd og sosialtjenesten kan derfor ha helt ulike forståelse for hva det vil si og *"tenke som Aetat"*.

For ledelsen, som her blir oversetteren mellom de ulike kontekstene, blir det viktig å skape en gjensidig forståelse for hva det vil si å ha på NAV-hatten gjennom å etablere nye, uttalte verdier som skaper den sammen meningen for alle tre etater. Det kan stilles spørsmål ved måten dette ble gjort på. Beskjeder som *"... tenk som Aetat..."* og *"ha på NAV-hatten"* er lite egnet til å skape felles verdier, og kan i stedet virke blokkerende på prosessen med å etablere

nye virkelighetsoppfatninger hos ansatte fra trygdeetaten og sosialtjenesten. Bolman & Deal (2004) viser til at omfattende endringer kan gi seg utslag i blokkeringer som kan være uheldig for utvikling av en felles organisasjonskultur. Det kan virke som om ansatte er ergerlige over måten etableringen av NAV NN ble gjennomført på. Røvik (2007) hevder det ofte er status å få videreført sine verdier inn i nye kontekster. Tapet av denne statusen kan bidra til at sosialtjenesten og trygd kan virke motvillige til å gi slipp på sin egen virkelighetsoppfatning.

En annen vinkling på kulturbygging er på hvilke måter mennesker blir medlem av grupper. I følge Røvik (2007) vil denne prosessen påvirke evnen til å oversette gjeldende kulturuttrykk til sin egen kontekst.

Visjon

Bolman og Deal (2004) hevder at visjoner er viktig for medlemmene i en organisasjon, da visjonene er med på å skape håp for fremtiden. Ledelsen ønsket å skape noe som bidro til en felles identitetsfølelse blant de ansatte og skapte slagordet "Vi på NN". Bang (1995) hevder derimot at slike tiltak er et forsøk på "quick-fix" fra ledelsens side. De fleste av respondentene opplever at "vi på NN" ikke fungerer som et samlende tiltak, og noen hevder de ikke tenker på det i det hele tatt. Respondentene som mener det skaper en identitetsfølelse, kommer fra gamle Aetat. Dette kan komme av at de muligens sitter med en vi-følelse gjennom og ikke ha opplevd store endringer. Opprettholdelsen av mål, verdier og lokaler har bidratt til at opplevelsen av tap ikke er så stort, og det er lettere å tenke "vi". Vår oppfatning er at intensjonen bak slagordet var god, men at den ønskede og langsiktige virkningen med slagordet har uteblitt.

I en symbolsk ramme legger Bolman og Deal (2004) vekt på symboler. Symboler og verdier bidrar til å definere både arbeidsplassen og individene, som en del av fellesskapet. Videre legges det vekt på felles verdier og visjoner. Verdiene sier mye om hva organisasjonen står for og hvilke kvaliteter som fortjener respekt. Visjonene sier mye om hvor man ønsker å gå og hva organisasjonen skal forfekte i fremtiden.

Schein (1987) på sin side hevder at all kulturell læring vil bestå av personlige verdier og hva som *burde være* fremfor det som *er*. Mennesket vil til enhver tid skaffe seg nye personlige verdier om de gamle skulle forsvinne.

Bolman og Deal (2004) hevder at når vi står overfor usikkerhet og tvetydighet vil mennesket skape egne symboler for å fjerne usikkerheten, kaste lys over fremtiden og forankre våre forhåpninger. Visjoner er et virkemiddel for å øke bevisstheten for organisasjonens ønskede fremtid. Med visjoner kan man ved å bruke fantasi, la nye muligheter få inntog.

Visjonen med slagordet "vi på NN" beskriver at kontoret ønsker å være en enhet. Organisasjonskulturen bør bære preg av at det er en felles forståelse for at alle ansatte på kontoret er betydningsfulle medlemmer, som bidrar til å nå organisasjonens mål. Når noen av medlemmene oppfatter seg selv som "en blindtarm", får man forståelse for at de ikke opplever en "vi" følelse. Det tyder på at visjonen fortsatt bare er en visjon og ikke har blitt internalisert som en grunnleggende antakelse blant ansatte på kontoret.

Følelser av sorg og tap er i følge Bolman og Deal (2004) vanlige ved endringer. For å kunne gjennomgå en kognitiv transformasjon burde alle ansatte på kontoret bearbeidet slike mulige følelser. Etter en slik bearbeidelse kan de ansatte være mere mottakelig for å danne nye antakelser for sin arbeidshverdag, og transformasjonsprosessen vil etter hvert bidra til at de ansatte glemme sine gamle antakelser.

Flere av respondentene hevder de ikke opplever å ha en "vi" følelse. Det har vært jobbet med visjonen på samlinger. Problemet virker å være at de ansatte ikke tenker på det i hverdagen. Det kan virke som at det er lettere for respondentene fra Aetat å oppleve "vi". Dette kan være på grunn av at de ikke opplever tap på samme måte som de andre etatene. Deres gamle antakelser er fortsatt en del av den "riktige" hverdagen.

I tillegg kan vi anta at ulikhetene i forhold til pausekulturen bidrar til å skape en distanse mellom de ansatte som ødelegger for fellesskapsfølelsen. En av respondentene forteller at øverste leder er mye fraværende. Respondenten hevder dette er noe som flere av de ansatte synes er ufordelaktig for følelsen av "vi på NN". Det kan kanskje være naturlig å tenke at en leder må være mye borte på grunn av møter. Det som blir viktig i slike tilfeller er hvordan lederen engasjerer seg sammen med de ansatte når vedkommende er til stede på kontoret.

Ledelsen

Tidligere i kapitlet har vi vist at det er gjort en del for å bygge en felles organisasjonskultur. Flere av tiltakene som er gjennomført er i tråd med foreslåtte virkemidler fra offentlige dokumenter som blant annet stortingsmelding 14 (2002-2003). De fleste av tiltakene er igangsatt av ledelsen og det kan synes som at tiltakene er basert på anbefalingene vi har sett fra offentlige dokumenter. Funnene våre viser at de ansatte har reagert på tiltakene med å oppleve dem som bortkastet tid, de hevder at det er tverretatlig samhandling over tid som har fungert.

Ledelsen opprettet arbeidsgrupper på tvers av etatene tidlig i omorganiseringsfasen, og ga gruppene ansvaret for ulike områder på kontoret. En av gruppene hadde ansvaret for å legge til rette for kulturtiltak, som for eksempel sosiale tilstelninger, mens en annen gruppe gjaldt

livsfasepolitikk ved kontoret. Gjennom gruppene skulle de ansatte få mulighet til å påvirke ulike områder innad på kontoret.

Respondenter fra sosialtjenesten har fortalt at de har følt seg som en blindtarm og at de får beskjed om å tenke som Aetat gjør. Det kan virke som at de ikke opplever seg som en del av gruppen Aetat og trygd dannet før sosialtjenesten ble medlem. Det kan gi grunn til å tro at prosessen med å skape en ny organisasjonskultur i hovedsak har ligget i de statlige etatenes hender. En av respondentene fra sosialtjenesten gjør et poeng av hvilke etater lederne kommer fra: "*Alle våre sjefer er statlige vet du.*" Det kommer også frem at de fleste lederne kommer fra tidligere Aetat. Denne fordelingen av ledere kan gi de statlige ansatte, og da spesielt de fra gamle Aetat, en fordel når det er snakk om å bygge en felles kultur. Ledergruppen er allerede preget av de antakelsene og uttalte verdiene som ligger i bunn hos Aetat.

Schein(1987) hevder at lederen automatisk vil overføre sine antakelser til organisasjonen. Dette skjer gjerne ubevisst gjennom handlinger i form av belønninger eller straff. Flere av respondentene uttrykker frustrasjon over at pausekulturen etter deres oppfatning ikke blir ordentlig håndtert fra ledelsens side. En årsak til dette kan være at ledernes holdninger til pauser er preget av kulturen ved gamle Aetat, der det var legitimt å ta pauser. Definisjonsmakten blir sittende hos Aetat både gjennom overføringer av mål i NAV og at det stort sett er ledere fra Aetat. Vi stiller spørsmål ved om det kan være grunn til å tro at ledelsen overser at de andre etatene sitter med andre antakelser og verdier enn de selv gjør?

I følge Bolman og Deal (2004) er det viktig at ledere er oppmerksomme på at ansatte har historier som preger hvem de er, og hevder videre at ledere bør vise engasjement i forhold til ansattes fortid, også om lederen ikke var tilstede på daværende tidspunkt. Det kommer frem at noen av respondentene fra sosialtjenesten ønsker at ledelsen kunne ha spurt om hvordan de ansatte opplevde prosessen de var inne i. Samtidig uttrykker de at lederne kunne vært mer interessert i hvordan saksgangen var hos sosialtjenesten, og på den måten prøve å forstå hvor de ansatte som kom derfra sto. Årsaken var at ledergruppen ved kontoret kommer fra statlig side, uten erfaring fra kommunal sosialtjeneste.

Respondentene er kritiske til ledelsens håndtering av profesjonsstoltheten hos de ansatte. Det kan synes som at noen av respondentene mener de har mistet litt av sin identitet gjennom sammenslåingen. Noen hevder også at de føler "*... seg utgått på dato...*" og at kompetansen de sitter inne med ikke blir verdsatt, som følge av organiseringen som er valgt ved kontoret. En beskrivelse av generalist- vs. spesialistorganisering kommer vi tilbake til i kapittel 8.

Vi får vite at det gjennomføres fagmøter for ansatte i faglandet, men møtene omfatter ikke de som sitter i mottaket. Ansatte i mottaket har fremsatt ønske om å få delta på fagmøter for å få tilstrekkelig kjennskap til, og oppdatering på nytt regelverk. Vår tanke er at ledelsen bør skape muligheter for at dette kan skje. God kunnskap om arbeidsfeltet gir økt mestringsfølelse,

samtidig som servicenivået overfor brukerne kunne blitt bedre, fordi brukeren i møte med en veileder i mottaket ville kunne få all nødvendig informasjon om inngangsvilkår og eventuelle begrensninger som gjelder for en ytelse. Det kunne muligens bidratt til å involvere de ansatte i mottaket i større grad i bygging av en felles praksis angående saksbehandlingen. Og som vi har sett er det den tverretatlige samhandlingen som bygger organisasjonskultur.

Møller (2006) fremhever i sin rapport at ledelsens rolle i oppbyggingen av en ny kultur ikke er avgjørende. Våre funn tyder på det samme. Ledelsen har vist engasjement og satt i gang mange tiltak for å fremme bygging av en ny organisasjonskultur. Det kan virke som at respondentene opplever mye sorg over tap av hverdagen som har preget dem i mange år. De har jobbet i en kultur som har preget deres tankesett, og det kan virke som at denne sorgen ikke er blitt tatt på alvor. Bolman og Deal (2004) understreker betydningen av å vie oppmerksomhet til følelser som tap og sorg i endringssituasjoner. Vi har fått flere indikasjoner på at dette ikke er gjort.

Flere av respondentene forteller at de synes det har blitt tatt for lite hensyn til at de tre etatene var uavhengige etater før sammenslåingen. De sier de er stolte av etaten sin og hva den sto for. Det kan synes som at de ansatte hadde trengt å fortelle sine historier til de andre etatene. Dette kunne vært gjort på turene, som ble arrangert i forbindelse med etableringen av NAV NN. Muligheten til å formidle sine historier kunne ha begrenset følelsen av å miste noe, og samtidig vært en mulighet til å ta farvel med tidsepoken de skulle legge bak seg. Det er da mulig man kunne fått andre resultat av tiltakene som ble iverksatt av ledelsen ved at de ansatte kanskje hadde vært mere mottakelige for det nye som skulle komme.

De ansatte

Schein (1987) hevder en organisasjonskultur bidrar til å løse en gruppes grunnleggende problemer med overlevelse i og tilpasning til de ytre omgivelsene. De tre avdelingene på kontoret har egne resultatmål og jobbe mot. Ved at alle avdelingene klarer målene sine, vil kontoret utad mot publikum og opp mot andre NAV- kontorer i omegn, fremstå som et effektivt kontor. Det vil derfor være viktig at alle, både ansatte og ledelse, jobber for å skape felles antakelser for effektiv saksbehandling og samarbeid. Dette kan bidra til å skape en positiv organisasjonskultur.

Endringer som skaper følelser av tap og sorg kan gi seg utslag på flere ulike måter (Bolman & Deal 2004). Det kan være fysisk eller psykisk resignasjon som sykmeldinger, avslutte jobben eller boikotting av måloppnåelse. Vi fikk flere indikasjoner på at det har vært slike reaksjoner ved NAV NN. Kontoret har slitt med høyt sykefravær og høy turnover, og ansatte gir uttrykk for undring over årsaker til manglende måloppnåelse. Allikevel er det nødvendig å understreke at reaksjonsmønsteret ikke kan bekreftes. Det vil være vanskelig for ledelsen å

håndtere en slik situasjon, både ved konfrontasjon eller forebygging. Bang (1995) hevder slike situasjoner gjerne oppstår ved tilblivelse av nye grupper. Situasjonene dukker opp som følge av et ønske om makt og innflytelse fra enkeltindivider eller subkulturer.

Flere synes prosessen med etablering av NAV-kontoret har gått for raskt. Dette kan bidra til at man blokkerer, bevisst eller ubevisst, for nye innspill. Det at retningslinjer allerede lå tilgjengelige når kontoret skulle etableres, kan ha bidratt til å iverksette tiltakene for tidlig og for raskt. Dette kan ha påvirket de ansatte til å stenge ute forsøk på å etablere en ny kultur. De var ikke klare for den endringen. Så ble følgene at de fleste tiltak ikke fikk noen virkning, mens den daglige samhandlingen er det respondentene hevder skaper en ny felles kultur. *"...og det dreier seg om det praktiske. Hvordan vi løser oppgavene..."*

Bang (1995) hevder at kjernen i en kultur ofte er en delt følelse, noe flere av medlemmene kjenner igjen som en spesiell følelse. Siden flere av respondentene forteller om frustrasjon over tiltak som ikke virker, men samtidig har et behov for å lykkes i den nye hverdagen, kan de følelsene faktisk bidra til å skape en ny kultur. Medlemmene får en fellesskapsfølelse av å oppleve den samme angsten eller frustrasjonen. *"Det som berger meg, er jo gode arbeidskamerater"* ble uttalt av en av respondentene. Felles utfordringer og frustrasjoner skaper samhold i gruppen, og kan være grunnlag for dannelsen av en subkultur.

En respondent ga uttrykk for at manglende måloppnåelse kunne skyldes manglende vilje til å utføre arbeidsoppgaver. Vi tolker opplysningen slik at enkelte ansatte kan ha en atferd som medvirker til at de ikke jobber for å nå kontoret sine mål. Spørsmålet blir om det er bevisste handlinger og hva man eventuelt vil oppnå, eller om det er andre årsaker til at avdelingen ikke klarer målene sine. Om det er bevisste handlinger, kan årsakene være den raske omstillingen noen av respondenten viser til. Røvik (2007) hevder slike handlinger blir brukt av de som ikke ønsker nye ideer. Handlingene blir brukt som en mekanisme for å vise at den nye hverdagen ikke fungerer. Hensikten kan enten være å komme tilbake til den gamle konteksten, eller oppnå endringer i nåværende kontekst.

Leder ved NAV NN fortalte at det vurderes å gjøre om på organiseringen ved kontoret, fordi det har vist seg at det er ubalanse mellom avdelingene med tanke på fordeling av arbeidsoppgaver og ressurser. Det behøver ikke nødvendigvis å være avdelingen som har medarbeidere som ønsker å forsinke prosesser, som har for lite ressurser, men ustabilitet på et område i organisasjonen kan skape ringvirkninger andre steder i organisasjonen. Vår oppfatning av ulikheter mellom avdelingene handlet om opplevelse av å disponere for lite ressurser. Noen av respondentene ga uttrykk av at for mye av fokuset lå på tall og ikke lenger mennesker. Vårt inntrykk blir at handlinger som dette kan være en utøvelse av indirekte makt for å styre utviklingen av kontorets ressurser.

6.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert funn som viser hvordan arbeidet med endring av organisasjonskultur har foregått. Det har vært flere tiltak for å bygge en ny kultur. Vi har vist hvem og hva som har bidratt til den endring av kulturen.

Slagordet ”Vi på NN” ble utarbeidet for å synliggjøre en fellesskapsfølelse ved kontoret. Funn viser at slagordet har liten betydning. Det er få som oppfatter NAV NN som en enhet, og de som synes slagordet har effekt er respondenter som kommer fra Aetat. Årsaken til dette mener vi kan knyttes til at ansatte fra Aetat opplever færrest endringer, og Aetats kultur kan oppleves å opprettholdes på grunn av at de fleste lederne kommer fra gamle Aetat.

Ansatte har vært på turer som skulle bidra til at de skulle bli bedre kjent med hverandre, samtidig som de skulle finne måter å jobbe seg sammen til en enhet på. Våre funn tyder på at turene ikke hadde den effekten ledelsen ønsket, og det synes som lojaliteten fremdeles er sterkest i forhold til tidligere etatstilknytning.

Å sitte ved firer-bord i åpent landskap har fungert bra i forhold til å fremme samarbeid, og gjort det lettere å få innblikk i andre fagområder. Dette er noe respondentene hevder har hatt effekt for å skape en følelse av fellesskap. Samtidig fremheves det som negativt at et slikt åpent landskap generer mye støy, og at dette er med på å redusere effektiviteten.

Ledelsen har iverksatt tiltak som ble foreslått i offentlige dokumenter, men funn tyder på at disse tiltakene har hatt liten virkning. Respondentene viser til at det har vært den daglige samhandlingen som har vært starten på en ny kultur. Disse funnene viser at kulturendring rett og slett handler om prosesser og samhandling mellom mennesker. Endring av organisasjonskultur vil derfor ta tid. Respondentene tror den beste måten å skape en felles enhet på, vil være gjennom nye ansatte som ikke har de gamle tradisjonene under huden.

7 Hvordan foregår samarbeidet mellom tidligere etater ved et større NAV-kontor i dag?

7.1 Innledning

I problemstillingen stiller vi spørsmål om hvordan ulike organisasjonskulturer påvirker samarbeidet ved et lokalt NAV-kontor. For å utdype problemstillingen valgte vi å operasjonalisere denne i tre forskningsspørsmål. I det første forskningsspørsmålet, presentert i kapittel 5, spurte vi hvordan samarbeidet mellom de ulike etatene ved NAV-kontoret foregår. I kapittel 6 viste vi funn i tilknytning til forskningsspørsmål 2, der vi spurte om hvordan arbeidet med utvikling av felles organisasjonskultur ved NAV NN har foregått. I dette kapitlet vil vi presentere funn i tilknytning til forskningsspørsmål 3, der vi spurte om hvordan samarbeidet mellom tidligere etater foregår i dag. Vi vil se på de organisatoriske løsningene som er valgt ved NAV NN, og presentere funn som beskriver ansattes oppfatning av disse, samt vurdere om organiseringen kan ha hatt noe å si for samarbeidet ved kontoret.

En del av forutsetningene for den løsningen som er valgt, ble gitt fra sentralt hold i forbindelse med reformen. Dette gjelder blant annet inndelingen i et mottak og et fagland, men lokalkontorene har også hatt relativ stor valgfrihet når det gjelder andre organisatoriske løsninger. Vi ser på hvilken betydning enhetlig ledelse, åpent kontorlandskap og inndeling i tverrfaglige team kan ha hatt å si for samarbeidet ved kontoret.

7.2 Organiseringen av kontoret

Det undersøkte kontoret er organisert i tre avdelinger; Avklarings-, oppfølgings- og kvalifiseringsavdeling. I hver avdeling er det etablert flere team som arbeider til dels for hver enkelt avdeling, men også på tvers mellom de ulike teamene og mellom avdelingene. Kontoret er videre organisert slik at hver bruker som har behov for oppfølging i utgangspunktet skal få en kontaktperson som skal følge brukeren frem til avsluttet sak. Samtidig skal arbeidet ved kontoret løses i team. Hensikten er å skape utvikling og ny læring, samt løse arbeidet effektivt. Opplæring av ansatte foregår hovedsaklig som ”skulder til skulder”-læring. Dette betyr at det blir lite systematisk opplæring, da kompetanse overføres mellom medarbeiderne ved kontoret etter hvert som det dukker opp nye ting, og at kvaliteten på opplæringen avhenger av hvilken avdeling man tilhører, noe følgende sitat fra en av de ansatte viser:

”Folk har fått veldig forskjellig opplæring alt etter hvilken avdeling man kommer inn i og hvem som har opplæringsansvar og hvilke prioriteringer som blir gjort i de ulike avdelingene”.

Leder ved kontoret sier i samtale med oss at organiseringen av oppfølgingsavdelingen og kvalifiseringsavdelingen, der noen er spesialister på individ og andre på bedrifter, kan medføre ulik arbeidsbelastning mellom avdelingene. Det ville vært lettere å få en lik oppgavebelastning hvis oppgavene var likt fordelt mellom begge avdelingene, slik at medarbeiderne arbeidet både med brukere som står langt utenfor arbeidsmarkedet og brukere som har en arbeidsgiver. Samtidig mener leder at den måten kontoret arbeider på, er riktig i forhold til intensjonene med NAV-reformen.

Evalueringsforsøkene (Møller 2005) viser at kontorene som deltok der, benyttet begrep som felles mottak, generalister, helhetstenkning osv., mens organisasjonsløsningene så ut til å gå i motsatt retning av intensjonene. For å løse interne kriser som oppsto, ble det valgt løsninger som spesialisering og arbeidsdeling. I samordningsforsøkene fant man at Aetat foretok en spesialisering innenfor avklaring og oppfølging, mens man i Trygdeetaten løste krisene ved å spesialisere mellom sykepenge/rehabilitering og uføretrygd. Tendensen til å spesialisere oppgavene var motivert ut i fra et ønske om å øke produksjonskapasiteten gjennom å standardisere og spesialisere oppgavene (Ibid).

Et av samordningsforsøkene som skilte seg ut var Saupstad, der de ansatte fra de tre etatene arbeidet i tverretatlige team (Opsit). Organiseringen ved NAV NN ser ut til å være bygget over samme lest som den omtalte Saupstad-modellen. NAV NN har hatt en relativt lang samlokaliseringssperiode forut for etableringen av NAV-kontoret. I denne perioden har det vært fokus på både felles kulturbygging og tverretatlig samarbeid.

I utgangspunktet skal hver bruker ha en fast kontaktperson, som skal koordinere tjenestetilbudet overfor brukeren. Dette setter store krav til kontaktpersonens kompetanse innenfor de ulike fagfeltene.

7.2.1 Enhetlig ledelse

Som det fremgår av organisasjonskartet (se fig. 2.1), har kontoret valgt enhetlig ledelse. Lederen er statlig ansatt og har ansvaret for både den statlige og den kommunale delen av NAV-kontoret og gjennom fullmakter både fra staten og kommunen, disponerer lederen både et kommunalt og et statlig budsjett. Rapportering av resultater mv skjer både til Rådmannen i kommunen og til NAV-direktør.

Når det er enighet mellom stat og kommune om mål, prioriteringer og metoder, vil enhetlig ledelse fungere mest effektivt, fordi ansvaret for gjennomføringen er samlet hos en person. Derved kan man oppnå bedre koordinering av tjenestene enn man kunne fått hvis ansvaret for gjennomføringen var delt mellom en statlig og en kommunal leder.

En risiko ved en slik organisering er at lederen kan komme under krysspress både fra overordnet statlig direktorat og kommuneledelsen, i tillegg til ulike interesseorganisasjoner, politiske aktører og befolkningen som helhet.

7.2.2 Åpent kontorlandskap

De tre avdelingene sammen med stab og leder sitter i åpent kontorlandskap. Dette "Faglandet" er fysisk helt adskilt fra mottaket. I kontorlandskapet er ledergruppen, som består av lederen ved kontoret og de tre teamkoordinatorene plassert i et hjørne, nesten litt bortgjemt i forhold til det øvrige kontorlandskapet. Respondentene fortalte at avgjørelsen om at det skulle være åpent kontorlandskap i stedet for cellekontor var tatt på forhånd. Ansatte hadde derfor ingen reell påvirkning på hvordan utformingen av lokalene skulle være, bortsett fra at de fikk være med å plukke ut møbler. En av respondentene mener utformingen av kontorlandskapet kan sammenlignes med et call-senter.

"Vi hadde jo erfaringer fra før. Både trygdekontoret og Aetat og sosialkontoret hadde jo sittet i åpent landskap. Og vi hadde aldri syntes at har fungert. Og når vi da skulle sitte 80 stk i samme rom, så var vi vanvittig imot det... Ledelsen føler ikke på det støynivået – de sitter jo veldig skjerma. Og så sitter de på en måte ikke midt i lag med oss."

Samtlige av respondentene fortalte om mye støy. Årsaken til støyen skyldtes ifølge respondentene flere ting. Bl.a. ble det nevnt at det enkelte ganger var lett å snakke for høyt i telefonen fordi det var lett å tilpasse stemmevolumet til brukeren i den andre enden.

En annen av respondentene fortalte at det ved gamle Aetat ble oppfordret til å ta faste pauser for å unngå for mye "smalltalk" i landskapet. På spørsmål om det blir mer prat og støy i landskapet hvis ansatte ikke har de faste pausene, ble det svart følgende:

"Vet du, det er så mye støy og uro i det landskapet at det er vanskelig å se. Det merktes på gamle Aetat, for da var det mindre lokale og det var mindre folk. Men nå er det..., det er ganske heftig der inne, så..."

En annen av respondentene nevnte at utformingen av arbeidsplassen kanskje kunne være en medvirkende årsak til at den samlede effektiviteten hadde gått ned etter at de tre etatene var blitt samlet i forhold til hvordan det var mens de var mer adskilt.

"Det er vanskelig å konsentrere seg, synes jeg. Jeg er helt sikker for min egen del på at effektiviteten min er lavere nå, når jeg sitter i landskap, enn hva den var da jeg satt på et cellekontor. I forhold til avbrytelser, og det at du blir.. Altså, hele tida den der støyen i landskapet."

Til tross for støyen var de fleste enige om at det tverretatlige samarbeidet var enklere å gjennomføre ved å sitte i åpent landskap. Opplæringen var mye basert på ”skulder til skulder”- opplæring. Det at man satt i åpent landskap bidro også til at det var lett å spørre noen om hjelp.

I tillegg blir det fortalt at det går mye raskere å få avklart saker nå, enn det gjorde tidligere, da etatene var lokalisert på forskjellige steder rundt omkring i kommunen. Den gang måtte papirer sendes frem og tilbake, eller personer ble henvist fra den ene etaten til den andre. Det kunne ofte gå to-tre uker for å få svar på en henvendelse, mens det i dag avgjøres over bordet, uavhengig av hvilken type ytelse brukeren har krav på, eller behov for. I tillegg til den økonomiske sosialhjelpen som er en del av NAV-kontoret, har kommunen etablert såkalt OSK-tjeneste (Offentlig Service Kontor) som er samlokalisert med NAV-kontoret. OSK omfatter kommunens Helse- og Velferdskontor og Barne- og Familietjenesten. I den forbindelse er det opprettet samarbeidsfora mellom NAV-kontoret og kommunale tjenester gjennom OSK-team, der saker kan drøftes.

7.2.3 Mottak

NAV-reformen forutsetter at NAV-kontorene skal ha ”én dør” inn til arbeids- og velferdsforvaltningens ytelser og tjenester, samtidig som brukerne skal oppleve at tjenestene ytes av en samlet enhet. Virksomhetsplanen ved NAV NN for 2010 gir en beskrivelse av de ulike rollene for veileder i hhv mottak og oppfølging. Beskrivelsen av rollen som veileder i mottak gir klart uttrykk for at veilederen skal være generalist og ha kunnskap om alle tjenester som omfattes av NAV-kontoret.

Mottaket skal betjene alle som trenger informasjon, rådgivning og oppfølging for en kortere tidsperiode. Henvendelsene kan gjelde trygderettigheter, egenandelskort og reiserefusjoner, samt arbeidssøkere og søknader om sosialstønad.

Mottaket er innredet for ulike typer oppgaveløsning:

- Arbeidssøkere kan benytte selvbetjeningsløsninger ved bruk av dataterminaler. Dersom det er nødvendig kan brukeren få veiledning i bruk av terminalen av en ”vert”.
- Det finnes en skranke for enkle henvendelser, der søknader kan leveres, spørsmål kan besvares osv.
- Henvendelser av personlig karakter beskyttes mot at utenforstående skal kunne overheøre samtalen, ved at disse behandles i avskjermede avlukker.

Mottaket er bemannet med folk fra alle de tre tidligere etatene. Arbeidsdagen er delt i to, slik at ansatte har en halv dag i mottaket og en halv dag i ”Faglandet”. Årsaken til det er at det anses som en for stor belastning å ha hele dagen i mottaket.

”Å gå i mottak for eksempel, som vi ble enige med oss selv om, vi på NN trygdekontor og på flere andre kontorer jeg har vært på. At det å være i mottak mer enn halve dagen det er jo å be om trøbbel.”

I utgangspunktet skulle alle veilederne i mottaket ta imot henvendelser uansett om det gjaldt f. eks. sosialstønad, dagpenger eller morstrygd. Flere av respondentene forteller at denne generalistmodellen er fraveket. Blant annet er alle trygdetjenester skilt ut og utføres bare av ansatte fra den tidligere trygdeetaten. Ansatte fra sosialtjenesten mottar henvendelser både vedrørende sosialhjelp og arbeidsledighet.

Det er for en stor del ”eldre” erfarne ansatte som arbeider i mottaket. De vi har snakket med forteller at dette er etter eget ønske. De ønsket å arbeide i mottaket fordi de liker å snakke med folk samt at det skjer ting rundt dem. Flere av respondentene forteller at mange unge nyansatte ikke takler å sitte i mottaket og derfor får andre arbeidsoppgaver. Dette synes særlig å gjelde statlige tilsatte, da samtlige ansatte i sosialtjenesten må ha deler av arbeidsdagen i mottaket: *” Altså vi, fra sosial, vi er nede alle sammen vi, for vi er så få. Vi er bare en liten håndfull – så vi er nede. Vi har mottak.”*

At mottaket er bemannet med erfarne medarbeidere mener vi er en stor fordel for kontoret som helhet, fordi dette er med på å sikre at brukerne får et godt tjenestetilbud. Dersom kontoret ble bemannet med uerfarne medarbeidere, kunne dette i større grad medført at det ble gitt feilaktige og/eller manglende opplysninger, fordi medarbeideren ikke hadde gode nok kunnskaper.

Alle oppgaver knyttet til økonomisk sosialtjeneste var på det tidspunktet vi gjennomførte undersøkelsen lagt til mottaket. Brukere som av ulike årsaker har fått fast kontaktperson enten ved kvalifiseringsavdelingen eller oppfølgingsavdelingen kan også i noen tilfeller motta økonomisk sosialhjelp. At disse henvises til mottaket for å søke om økonomisk sosialhjelp, bryter med prinsippet om at brukeren skal ha en fast kontaktperson gjennom hele løpet, og er med på å opprettholde skillet mellom Arbeids- og velferdsetaten og det gamle sosialkontoret. Det er snakk om at de faste kontaktpersonene skal overta sosialøknadene for sine brukere. På sikt vil derfor det gamle sosialkontoret mer og mer ”viskes ut”.

Det er ting som kan tyde på noen gnisninger mellom de ansatte i mottak og de ansatte i kontorlandskapet. Mange gir uttrykk for at jobben i mottaket har mange ulemper i forhold til å jobbe i faglandet. Respondenter som er knyttet til mottaket forteller at de opplever at informasjon og opplæring i forbindelse med nye stønader og endringer i regelverket er mangelfull. Ansatte i de to oppfølgingsavdelingene har egne fagmøter der slike ting gjennomgås, men ansatte i mottaket er ikke delaktig der. Dette oppleves som negativt og respektløst overfor de som jobber i mottaket, som mener at en forutsetning for å kunne utføre

en god nok jobb, er at de som minimum kjenner til og kan informere brukere om inngangsvilkår og konsekvenser for ulike stønadsformer.

Kontoret har faste kontormøter for alle ansatte annenhver uke mellom klokken og 8 og 9 på morgenen. Dersom møtet ikke blir ferdig til klokken ni må ansatte fra mottaket forlate møtet, og går glipp av informasjon som gis etter dette tidspunktet, eller mister muligheten til å delta i eventuelle diskusjoner.

Andre ting som nevnes som negativt er at ansatte i mottaket ikke har samme mulighet til å ta pauser i løpet av arbeidsdagen, som de ansatte i faglandet. I tillegg kan de ikke bare pakke sammen og gå hjem kl. 15, men må være tilstede til siste bruker har gått.

7.2.4 Oppgavefordeling

Respondentene gav uttrykk for at de opplevde å ha hatt stor grad av påvirkning på hvilke arbeidsoppgaver de ville ha i forbindelse med etableringen av NAV-kontoret. Trygd og Aetat hadde vært samlokalisert mer enn et år før kontoret offisielt ble et NAV-kontor. Nåværende leder ble ansatt i forbindelse med samlokaliseringen av Aetat og Trygdeetaten, og arbeidet med sammenslåing av de to statlige etatene ble på mange måter startet allerede fra det tidspunktet lederen tiltrådte stillingen. Den kommunale sosialtjenesten ble tatt inn som en prøveordning et par måneder senere. I denne fasen fikk ansatte mulighet til å bli kjent med de ulike etatenes arbeidsoppgaver. Før den offisielle åpningen av NAV-kontoret hadde alle ansatte fått anledning til å si fra om man ønsket å begynne med andre arbeidsoppgaver eller om man ville fortsette med de oppgavene man hadde fra tidligere.

”... Vi hadde en prøvefase i et halvannet år før vi ble offisielt NAV-kontor, og da ble vel på en måte de grupperingene vi hadde fra før bare videreført. ... Var mulighet for å si om man kunne ønske seg og jobbe med andre fag, eller andre områder enn det man gjorde da man kom inn i det leke-NAV, da.”

En del oppgaver er sentralisert og lagt til egne forvaltningsenheter. Blant annet blir forberedende saksbehandling utført ved NAV-kontoret, mens vedtakene fattes ved forvaltningsenhetene. Flere respondenter beskriver dette som en tungvint måte å arbeide på. Dersom det mangler papirer eller opplysninger, blir sakene sendt i retur, noe som forlenger saksbehandlingstiden. Noen ganger kan saksbehandler ved forvaltningsenheten være uenig i det forslaget til vedtak som blir fremmet fra veileder ved NAV-kontoret. Noe som fra veileders side oppleves som overprøving av det skjønnet vedkommende har gjort.

Samtidig peker flere av respondentene på at det er en utfordring at mye kompetanse ved kontoret har forsvunnet på grunn av at ansatte har søkt seg over til forvaltningsenhetene. Det er særlig ansatte som kom fra trygdekontoret som har gått over til de sentraliserte enhetene.

Det er spesielt ansatte fra tidligere trygdekontor og sosialtjenesten som beskriver en opplevelse av at de har måttet lære seg mest nytt. De har fått tillagt arbeidsoppgaver som krever opplæring i andre fagfelt, og som kommer i tillegg til de oppgavene de hadde fra før. Det synes som denne opplevelsen i stor grad er knyttet til bruk av Arena som saksbehandlingssystem. Dette er datasystemet som tidligere ble benyttet av Aetat. Ansatte fra tidligere Aetat har dermed ikke hatt samme krav om endring i måten å arbeide på, som de ansatte fra trygd og sosialtjeneste.

På spørsmål om hvordan den enkelte opplever arbeidsmiljøet ved kontoret er det stor enighet om at arbeidsmiljøet er godt. Det pekes særlig på at det har gått en viss tid siden etableringen av kontoret og at ansatte har blitt kjent med hverandre. Det gis uttrykk for at samarbeidet mellom de ansatte går på tvers av de gamle etatsgrensene og at inndelingen i tverrfaglige team har bidratt til å skape en fellesskapsfølelse mellom de ansatte. Teamene er også velegnede arenaer for læring, samt å skape forståelse mellom de ulike etatene. Flere av respondentene peker på at mange har et stort opplæringsbehov, men at ressursene ved kontoret ikke er tilstrekkelige til at ansatte kan sette av tid til nødvendig opplæring i arbeidstiden. For de ansatte blir det i tillegg til å tilegne seg ny kompetanse innenfor andre fagfelt, også en utfordring å vedlikeholde og oppdatere breddekompetansen.

En av respondentene har en oppfatning av at skillet mellom de tre etatene på mange måter har blitt visket ut, og at dette i første rekke kan skyldes at hver enkelt avdeling er representert med folk fra samtlige av de tidligere etatene, slik at ansatte på mange måter er blandet, og at det etter hvert har vokst frem en felles forståelse for hvordan saker skal løses. Selv om man fremdeles kan se at noen kan være ”flinkere” til å løse saker fra sitt gamle fagfelt, enn nye, er dette i ferd med å endres.

Andre har en annen oppfatning, og mener at ansatte grupperer seg etter tidligere etatstilknytning.

”Og så var det ledelsen som satte sammen firerne da. For da var tanken først at du skulle ha en som kunne noe om sykepenger, en om uføre, en om arbeid og en om grunnstønning, ja, familieytelser. Men, det fungerte jo ikke. Så fikk du mer.. Nå sitter dem vel med mer samme tingene på firerne. Noen jobber med oppfølging av sykmeldte. De jobber ikke med andre ting liksom. Noen jobber med uføre, og noen med bare AAP, eller arbeidsavklaringspengene. Så blir jo litt mer spesialisert etter hvert da.”

Respondenten peker videre på at årsaken til at sammensetningen ved firer-bordene etter hvert har blitt mer spesialisert, er at ansatte med samme kompetanse ikke hadde noen nytte av hverandre dersom de satt spredt ved flere bord. I mange saker er det nødvendig med

diskusjoner, noe følgende sitat illustrerer: *”det er veldig mye smådetaljer, sånn petimeteropplegg, nærmest, på saksbehandlingen”*. Respondenten gir uttrykk for at ansatte ble mer tilfreds etter at det ble foretatt en omrokking av den opprinnelige plasseringen ved firer-bordene.

7.3 Mål og resultatstyring

Av Virksomhetsplanen for 2010 for NAV NN fremgår det at de fleste måltallene knyttes til saksbehandlingstid og antall ubehandlede krav (restanser). Når det gjelder sosialhjelp knyttes målene både til reduksjon av antall sosialhjelpsbrukere og reduksjon av de samlede utbetalingene.

En av respondentene beskriver dette på følgende måte:

”Nå har det gått over fra å handle om mennesker til å handle om statistikker og ha riktig tall inn i riktig rubrikk. Vi skal jo oppnå noe i form av noen måltall og det er jo fremmed for oss som er vant til å jobbe med mennesker.”

En utfordring ved gjennomføring av NAV-reformen kan være skillet mellom kommunal og statlig finansiering av tjenestene. Et sentralt virkemiddel for å få til samordning av tjenestene har vært samlokalisering. Samordningsforsøkene viste at samlokalisering i seg selv vil være et lite effektivt virkemiddel (Møller 2005). Dette kan bl.a. begrunnes ut i fra til dels motstridende mål- og resultatkrav. Statsetatene måles i hovedsak ut i fra produksjon av vedtak (produksjonsmål) og legger derfor størst vekt på saksbehandlingstid. Årsaken er at statlige ytelser bestemmes ut i fra rettigheter. For sosialtjenesten er fokus rettet mot sosialbudsjettet. Resultatkravet retter seg først og fremst mot å få færre på sosialhjelp, saksbehandlingstiden blir derfor av underordnet betydning (Ibid).

7.4 Forholdet kommune – stat

Flere av respondentene opplever at det fortsatt er stor forskjell mellom kommune og stat, og peker på at NAV av flere årsaker bare burde ha bestått av en sammenslåing av tidligere Aetat og Trygd. For det første skaper samarbeidet mellom stat og kommune mye administrativt arbeid. Blant annet blir budsjettoppfølgingen mer krevende fordi kontoret selv har oppfølging av det statlige budsjettet, men er avhengig av å få opplysninger fra kommunen når det gjelder det kommunale budsjettet. Det beskrives som en utfordring å være avhengig av systemer og personer utenfor eget kontor for å holde kontrollen.

For det andre pekes det på at ansatte fra stat og kommune har forskjellige avtaler og regelverk å forholde seg til både i forhold til ansettelse, lønn og arbeidstid. Det tredje forholdet som trekkes fram som en intern utfordring er at deler av de kommunale tjenestene som tilbys i Mottaket, ikke er tatt inn i NAV, men er en del av OSK (Offentlig Service Kontor).

Det fjerde forholdet som skaper utfordringer, er at stat og kommune har ulike datasystemer. Det er ikke kobling mellom systemene, noe som medfører at ansatte må forholde seg til en rekke ulike systemer i det daglige arbeidet.

7.5 Dataverktøy

Det oppleves som en stor utfordring for ansatte at de må benytte flere ulike dataprogrammer ved møte med den enkelte bruker. Det er særlig ansatte fra sosialtjenesten og tidligere trygdeetat som gir uttrykk for at de har vært nødt til å lære seg å bruke andre etaters dataverktøy. Spesielt trekkes Arena frem som en stor utfordring. Arena er tidligere Aetatets saksbehandlingssystem og skal benyttes av alle ved kontoret.

”Vi som kom fra trygden, vi hadde jo Info-trygd. Og vi synes jo den var grei. Og så, når det gjelder oppfølging av sykemeldte, så er det Arena som Aetat hadde før. Og det ble så mye mer arbeid. For å ta et eksempel: Hvis noen var sykemeldt i 8 uker så stopper sykepengene hvis legen ikke har skrevet noen begrunnelse for hvorfor dem ikke skal være i aktivitet. Da la vi inn en M på det sykepengebildet og trykt på oppdatering, så var vi ferdig med det. Men på Arena, når du begynner på det, og trykker på en ting, så utløser det 10 nye spørsmål. Og sånn holder dem på! Og til å begynne med så holdt jeg på en hel dag for å få til et vedtak om arbeidsavklaringspenger, og da, da er det noe som blir feil.”

Denne respondenten peker på at det gikk mye tid til prøving og feiling i starten, samtidig som datasystemet krevde mange operasjoner for å registrere opplysninger som tidligere ble gjort med et enkelt tastetrykk. Flere peker på at det vil komme enda et nytt datasystem, Godsys, men at dette oppleves som en forenkling fordi alle notater som skrives i forbindelse med møter med enkeltbrukere skal arkiveres der, og kan leses fra det fagsystemet man ellers arbeider i:

”Men er noe som heter Godsys, som kommer for fullt nå, og som er mye enklere. Og for oss som sitter i mottak, da kan vi se alt som har skjedd i saken. For du skriver inn når du har en hatt en samtale som har betydning for saken. Og da ser vi, jo, du har jo vært her før og da. Bra, for da ser dem at det er tatt notat. I stedet for å klikke seg igjennom mange systemer på det der Arena. (...) Og du kan si det (Godsys, vår anm.) ligger som en overbygning og så et sugerør ned i de andre systemene. Så hvis du skriver noe i Godsysen, så oppdaterer det seg i Bisys, som er bidrag.”

Arena vil ikke lenger bli benyttet til skriving av notater, men vil fortsatt eksistere som fagsystem.

Flere av respondentene ga uttrykk for at det var vanskelig å lære datasystemene til de andre etatene. Trygdeetatens gamle system, Infotrygd, benyttes bare av de ansatte fra gamle trygd

Det var heller ingen opplæring i dette systemet, siden det ble antatt at det i fremtiden skal avvikles. En respondent fra tidligere trygd formidlet dette på følgende måte:

"Det er jo Arenasystem som egentlig er borti det som vi skal bruke, og det er jo arbeidslinja som det heter, som er alfa og omega liksom. Så det som har med trygd og Infotrygd, det er jo et system som kanskje varer i ti år fremover enda da, det skal jo bort, regner jeg med, så det er det ingen opplæring på. Så derfor blir de lettere forma da, til ikke å bruke det."

Respondenten fra trygd forteller at det er Aetats gamle saksbehandlingssystem, Arena, som er hovedverktøyet i NAV og at ingen nyansatte får opplæring i å bruke det gamle trygdesystemet. Årsaken er at systemet skal bort så det legges ikke vekt på opplæring i det.

7.6 Funn gjennom teoretiske briller

I denne delen vil vi koble funn relatert til forskningsspørsmål 1 *"Hvordan foregår samarbeidet (mellom ulike etater) ved et NAV-kontor?"* sammen med aktuell teori. Etter vår oppfatning vil organisasjonens struktur ha betydning både når det gjelder det formelle og det uformelle samarbeidet mellom de tidligere etatene.

7.6.1 Organisering

For å kunne si noe om måten de tidligere etatene samarbeider på etter etableringen som NAV-kontor, er det nødvendig å se på hvordan kontoret er organisert. Kontorets organisasjonskart er vist i figur 2.1 Organisasjonskartet viser at kontoret er inndelt i avdelinger etter en funksjonsbasert inndeling. En slik inndeling har ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007), flere fordeler. Bl.a. kan man unngå dobbeltarbeid, samt at det kan legges opp til spesialisering av likeartede oppgaver. En slik spesialisering har kontoret lagt opp til ved at virksomheten ved kvalifiseringsavdelingen er rettet mot brukere som trenger individuell tilrettelegging for å kunne komme inn på arbeidsmarkedet, mens virksomheten ved oppfølgingsavdelingen er rettet mot brukere som allerede er i et arbeidsforhold. Ulemper er at en funksjonsbasert inndeling kan medføre utvikling av fagorienterte spesialistkulturer og derved manglende forståelse for andres arbeid, i tillegg til samordningsproblemer mellom avdelingene (Ibid). Ved NAV NN er hovedtanken at ansatte skal være spesialister på *brukeren*, ikke på type stønad, slik at alle avdelingene er tverrfaglig sammensatt. Avdelingene sitter samlet i åpent kontorlandskap og hver avdeling har team som arbeider på tvers mellom avdelingene. Dette kan være med å motvirke ulemper som manglende forståelse for hverandres arbeid, men kan samtidig virke forsterkende i forhold til samordningsproblemer mellom avdelingene, noe følgende uttalelse kan illustrere: *"Teamene her, dem er liksom på tvers. Her er det piler alle veier. Vi har tiltaksteam som personalmessig følges opp her, men som jobber på tvers."*

NAV har ansvaret for den nasjonale arbeids- og velferdspolitikken og består av tidligere trygdeetat, arbeidsmarkedsetat og økonomisk sosialhjelp. Alle de tre enhetene som inngår i NAV, har lang tradisjon som byråkratiske organer. Bolman og Deal (2004) trekker fram Weber og hans fokus på struktur som kjennetegn på byråkrati og byråkratiske virksomheter. Ifølge Weber er offentlige tjenestemenn ansatt på grunn av sine faglige kvalifikasjoner, og arbeider etter et system med fastlagt arbeidsdeling. Ifølge Weber består dette systemet, eller strukturen, av et hierarki av stillinger, der det stilles krav til profesjonalitet fra ansatte ved utøvelsen av arbeidet, samt at det skilles mellom den ansattes byråkratiske rolle og rollen som innbygger/profesjonalitet (Ibid).

Bolman og Deal (2004) trekker også frem Mintzberg og hans beskrivelser av ulike typer byråkrati. Mintzberg skisserer fem grunnleggende organisatoriske strukturer. Alle bygger på en modell bestående av fem komponenter, strategisk toppunkt, teknostruktur, stab, mellomledelse og operativ kjerne. Vi mener det kan se ut som om vårt case-kontor er organisert etter det Mintzberg kaller en divisjonalisert struktur. En risiko forbundet med en slik struktur er spenningsforhold knyttet til ressurs- og oppgavefordeling mellom de enkelte avdelingene. Funn viser at et slikt spenningsforhold har oppstått mellom de to oppfølgingsavdelingene ved NAV NN, og leder opplyste at det av den grunn var planlagt evaluering av organiseringen ved kontoret.

Røvik (2007) beskriver hvordan ulike organisasjoner kan oversette organisasjonsoppskrifter på ulike måter. Ved innføring av NAV-reformen fikk de lokale NAV-kontorene stor grad av frihet til å bestemme egen organisering. Sett i lys av den hierarkistiske oversettelseskjeden er det leder ved NAV NN som fungerer som oversetter ved kontoret fordi kontekstualisering av en ide blir gjenstand for lokal oversettelse og tilpasning på hvert hierarkisk nivå (Ibid).

7.6.2 Makt

En av hovedmålsetningene med NAV-reformen er at beslutninger fattes i nærheten av, og i samarbeid med, den enkelte bruker. Samtidig som brukeren skal få større innsyn i, og mulighet til å påvirke utfallet av egen sak (NOU 2004:13). NAV-reformen kan derfor sies å være utformet for bl.a. å flytte maktbasen fra departementsnivå og nedover i systemet i den nye organisasjonen. Organiseringen av det enkelte NAV-kontoret kan påvirke maktforholdet mellom de to statlige etatene i NAV og partnerskapet mellom kommune og stat. Ved NAV NN er det valgt enhetlig ledelse, og lederen skal ifølge partnerskapsavtalen være statlig ansatt. Ved å inngå en slik avtale vil kommunen avgi makt i forhold til den statlige styringslinjen.

Reformer fører ofte til motreaksjoner i form av motstand mot endring, posisjonering og intern maktkamp i organisasjonen (Johnsen 1995). Ifølge Busch og Vanebo (2003) kan maktkamp og posisjonering anses som en naturlig del av endringsprosessen. Ledere kan betraktes som nøkkelinteressenter i prosessen med makt og innflytelse. For mange ledere i de tidligere

etatene medførte NAV-reformen usikkerhet med hensyn til om de ville beholde sin posisjon og bli ledere i den nye NAV-etaten, eller ikke. Usikkerhet blant nøkkelinteressenter kan resultere i manglende forpliktelse med hensyn til visjon og strategi for reformen (Busch, Johnsen og Vanebo 2003). Gjennom intervjuene våre fikk vi et klart inntrykk av at tidligere avdelingsledere både fra trygd og Aetat selv ønsket og tre tilbake og hadde bedt om å få andre arbeidsoppgaver i forbindelse med etableringen av NAV-kontoret. Det synes derfor som om det ikke har vært mye intern maktkamp med hensyn til å beholde tidligere lederposisjoner.

NAV-reformen kan på mange måter kalles en ”fusjon” av Aetat og trygdeetaten samt økonomisk sosialhjelp. Tre ulike organisasjoner skal samles i en ny felles organisasjon, der hensynet til brukeren skal stå i fokus. Aetat, Trygd og sosialtjenesten representerer ulike interessegrupper i den nye organisasjonen, NAV. Ulike interessegrupper har gjerne ulikt syn på hva som er viktig, hvem som bør gjøre hva og hvordan ting skal gjøres. Det vil alltid være en dominerende gruppe i en organisasjon, som vil definere hva den ønsker å oppnå med organisasjonen og hvordan målene kan nås (Jacobsen og Thorsvik 2009). For å kunne gjennomføre dette vil det alltid benyttes makt i en eller annen form. I det følgende vil vi se på hvordan skjult maktbruk kan benyttes.

Jakobsen og Thorsvik (2009) beskriver ulike former for skjult maktbruk. Skjult maktbruk kan utøves gjennom manipulasjon av andre, eller gjennom systemisk makt. Vi vil ikke gå nærmere inn på manipulasjon her.

Systemisk makt omfatter både strukturmakt, normativ makt og meningsmakt.

Organisasjonens formelle struktur består av et sett normer knyttet til hva organisasjonen forventer av den enkelte ansatte. Strukturmakt innebærer at ansatte i en organisasjon på mange måter underkaster seg en maktstruktur når de har akseptert de forventninger som er innbakt i den formelle strukturen. Forventningene som er innbakt i organiseringen av NAV-kontoret er at det er arbeidslinjen som gjelder. Strukturen ved kontoret er tilpasset arbeidslinjetenkingen. Funn viser at ansatte som kommer fra sosialtjenesten og trygdeetaten har akseptert arbeidslinjetenkingen, og utfører arbeidet i tråd med dette.

Organisasjonskulturen består av mer uformelle normer for akseptabel adferd. Den eller de som har makt til å forme organisasjonskulturen kan dermed utøve en betydelig grad av sosial og normativ makt gjennom å kontrollere og bruke symboler og artifakter som gir dem en spesiell plass i organisasjonen og vil gjerne fremstå som uformelle ledere (Ibid).

En dypere form for systemisk makt er den Jacobsen og Thorsvik (2009) benevner som ”meningsmakt”. Dette er en form for makt som kan benyttes til å skape felles mål og interesser. Den dominerende koalisjonen vil da benytte sine muligheter til å påvirke andres meninger og holdninger slik at de vil akseptere sin rolle i organisasjonen, enten fordi de ser det som naturlig og umulig å endre, eller fordi de verdsetter organisasjonen og den rollen de er gitt. Ved NAV NN ser vi at Aetat-tankegangen er den dominerende. Ansatte fra Aetat har

gjennom føringer som er lagt ved NAV-reformen (arbeidslinjen) etablert en stor grad av meningsmakt, og ledelsen har iverksatt ulike tiltak for å bygge en felles organisasjonskultur. Tanken bak kultur som styringsmiddel er nettopp å skape en felles oppfatning av situasjonen og av hva som er godt og dårlig. En sterk, felles og bevisst skapt organisasjonskultur blir dermed et uttrykk for at den dominerende koalisjonen har klart å fjerne mange av de grunnleggende interesseforskjellene i organisasjonen (Ibid). Funnene våre viser at det ikke er etablert en felles kultur. Ansatte fra tidligere trygd og sosialtjeneste har derfor ikke endret virkelighetsoppfatningene helt i tråd med tidligere Aetats verdier og normer.

Arbeids- og velferdsetatens hovedoppgave er å fremme målene om flere i arbeid og færre på stønad, samtidig som viktige brukerhensyn ivaretas. NAV-kontoret skal primært fremme arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken og bistå og følge opp brukere med formål arbeid og aktivitet. Dette indikerer at det er Aetat som har hatt størst gjennomslagskraft ved utforming av selve reformen.

Ved vårt case-kontor gir Aetats dominans seg uttrykk i at ledergruppen i det vesentlige består av ansatte fra tidligere Aetat. Aetat har derfor en stor grad av definisjonsmakt i forhold til hvordan kontoret skal organiseres og hvilke arbeidsoppgaver som anses som mest viktige i forhold til gjennomføring av NAV-reformen.

7.7 Oppsummering

Formålet med NAV-reformen har vært å gi en mer brukervennlig forvaltning, der det særlig har vært viktig å unngå at brukere blir kasteballer mellom de tre etatene. Inntrykket vi sitter igjen med er at kontoret gjennom det tverretatlige arbeidet langt på vei har klart å etablere en felles forståelse av hvilke ytelser og tiltak som kan være aktuelle for den enkelte bruker. Respondentene mener å ha opparbeidet seg en viss kompetanse innenfor de øvrige etatenes arbeidsområder og metoder. Det er enighet mellom respondentene om at det er arbeidslinjen som gjelder, og at det har blitt større forståelse for dette også hos ansatte både fra tidligere trygd og sosialtjeneste. I utgangspunktet kan det derfor tyde på at kontoret gjennom den tverrfaglige organiseringen har lyktes med å bryte ned barrierene mellom de tre ulike etatene. Om dette er tilfellet, vil vi komme tilbake til ved analyse av de øvrige forskningsspørsmålene.

Kontoret som helhet sliter imidlertid med at det er enkelte avdelinger som ikke klarer å nå målene og dermed opparbeider store restanser. Vi har gjennom intervjuene ikke fått noen entydig forklaring på hva årsaken til dette kan være, men det synes som om de fleste av våre respondenter oppfatter det å sitte i åpent kontorlandskap som svært krevende, og at dette går ut over både arbeidsmiljø og effektivitet. En annen årsak kan være at ansatte ved de tverretatlige teamene har mangelfull kompetanse i forhold til de oppgavene de blir satt til å gjøre, og at saksmengden derfor hopper seg opp.

Flertallet av våre respondenter opplyste at de har fått nye arbeidsoppgaver etter reformen. Vi sitter igjen med inntrykk av at ansatte i stor grad støtter generalistmodellen som ideal for samhandling med brukerne, og er lojale i forhold til prinsippet om en dør inn og fast kontaktperson for brukeren. Både leder og ansatte ga imidlertid uttrykk for at en ren generalistmodell hadde negative effekter. Det er et åpent spørsmål om kontoret bør velge en spesialist- eller generalist-organisering. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 8.

Når det gjelder ulike avtaleverk for kommunalt og statlig ansatte er vårt inntrykk at ansatte ikke tenker så mye på ulike ansettelsesprosedyrer, dette er et forhold som i første rekke berører ledelsen. Derimot er forhold som ulike rettigheter til fri i forbindelse med jul og nyttår en kilde til irritasjon blant kommunalt ansatte.

8 Den overordnede problemstillingen

8.1 Innledning

I de tre foregående kapitlene har vi presentert funn relatert til våre forskningsspørsmål. I kapittel 5, hvor spørsmålet var *”Hvilke utfordringer/ ulikheter knyttet til organisasjonskultur kan påvirke samarbeidet ”* ble fokuset rettet mot hvilke forskjeller som fantes hos de tre etatene før sammenslåingen. Dette måtte avklares for å kunne vite om det var mulig å finne svar på problemstillingen, som spør om ulike organisasjonskulturer kan påvirke samarbeidet. Vi fant at det var forholdsvis store forskjeller mellom etatene, og viste i kapitlet til hvordan ulike kulturuttrykk viste seg som konkrete handlinger.

Ifølge Bang (1995) kan kulturuttrykk fortelle mye om hvilke virkelighetsoppfatninger og verdier etatene opererer med. Var kulturuttrykkene så ulike at de kunne påvirke samarbeidet etter sammenslåingen? Kontekstualisering viste seg å være relevant med tanke på hvordan medlemmene fra de ulike etatene tolket hverandres virkeligheter. Vi undersøkte også om ulike subkulturer kunne påvirke utviklingen av en felles organisasjonskultur. Vi fant indikasjoner på at det fantes subkulturer, som kunne ha blitt dannet etter sammenslåingen. Disse kunne for eksempel være basert på aldersforskjeller, eller tidligere etatstilknytninger.

I kapittel 6 viste vi funn som beskrev *hva* som har blitt gjort for å fremme byggingen av en felles organisasjonskultur og samhandling mellom de ansatte. I forkant av etableringen av NAV NN ble det gjennomført flere fellessamlinger der formålet både var et opplæringstiltak, samt at ansatte skulle bli kjent med hverandre. Også den fysiske utformingen av kontoret, og visjonen *”Vi på NN”*, skulle bidra til å fremme samarbeidet og fellesskapsfølelsen. Vi foretok en analyse av funn for å se om tiltak som ble igangsatt hadde, og har hatt effekt i den forstand at ansatte har startet prosessen med å skape felles verdier og virkelighetsoppfatning. Samtidig var det relevant å se hvordan tiltakene påvirket samhandlingen mellom ansatte, og om de fremmet samarbeid på tvers av etatene.

I kapittel 7 presenterte vi funn som viste hvordan organiseringen av kontoret påvirker samarbeidet mellom ansatte. Kontoret er inndelt i 3 avdelinger, som har ansatte fra alle de tidligere etatene. Hovedfokuset for kontoret er at brukeren skal stå i sentrum, uavhengig av hvilken type stønad brukeren knyttes opp mot. Hver avdeling har spesialiserte oppgaver, men organiseringen av brukertildeling krever generalistkompetanse av de ansatte. Valget med å ha åpent landskap bidrar til lettere samhandling mellom de ansatte og det hevdes at de blir kjent raskere. Kontoret har enhetlig ledelse, noe vi fant kunne gi både fordeler og ulemper. Øverste leder er statlig ansatt og kommer fra Aetat.

Når vi nå skal drøfte problemstillingen *” hvordan påvirker ulike organisasjonskulturer samarbeidet mellom tidligere etater ved et lokalt NAV-kontor i en større kommune”*, vil vi

trekke ut enkelte av funnene, som vi mener er relevante for å finne svar på problemstillingen. Funn i tilknytning til hvert av forskningsspørsmålene, viser at svaret på problemstillingen ikke bare avhenger av forskjeller mellom organisasjonskulturene hos de tidligere etatene. Svaret kan avhenge like mye av forholdet mellom de sentrale og lokale nivåene i reformen og hvordan kontekstualiseringen til lokalt nivå foregår. I forbindelse med kontekstualisering, vil vi i dette oppsummeringskapittelet fokusere på valg kontoret har gjort, med hensyn til oversettelse fra nasjonalt nivå.

8.2 Kontekstualisering

NAV-reformen er planlagt og utformet av sentrale myndigheter. I likhet med andre reformer som har utgangspunkt i en NPM-tankegang, fokuseres det mye på strukturelle endringer. Reformen er en normativ reform, og gir detaljert beskrivelse av hvordan samarbeid og organisering skal gjennomføres. Samtidig åpnes det for at den løsningen som velges kan tilpasses lokale forhold.

Røvik beskriver i sin translasjonsteori hvordan organisasjoner vil oversette nye ideer og tilpasse disse til egen organisasjon. Han sier bl.a. følgende:

”De aller fleste organisasjoner har uttalte ambisjoner om at ideer som tas inn, også skal tas i bruk. De skal derfor utformes – og oversettes – slik at de blir godt tilpassede verktøy som fungerer lokalt og får styrende virkning på praksis i organisasjonen.”(2007:259).

NAV-reformen er hva Røvik (2007) beskriver som top-down-orientert. Det vil si at relevante aktører og arenaer for implementering av reformen bestemmes ut i fra en hierarkistisk struktur. Strukturen danner en oversettelseskjede, som Røvik betegner som den hierarkistiske oversettelseskjeden. I offentlige virksomheter vil denne kjeden gå fra nasjonalt nivå, via regionalt nivå, ned til lokalt nivå.

New Public Management (NPM) er en samling av ideer og tanker som påvirker organiseringen av offentlig sektor. Som en følge av NPM har Norge, som flere andre europeiske land, reformert store deler av offentlig sektor. Brukeren skal stå mer i fokus og effektivitet og markedsorientering er sentrale nøkkelord. Røvik (2007) nevner to ulike sentrale perspektiver for hvordan overføringer av ideer og praksiser mellom organisasjoner kan betraktes på. *Den modernistiske tilnærmingen* handler om at alle organisasjoner i bunnen er like, og at ideer derfor kan overføres inn i organisasjonen uten problem. Den andre tilnærmingen, den *sosialkonstruivistiske*, handler om at organisasjoner preges av omgivelsenes normer om å være forandringsorienterte. Nye ideer vil bli tatt inn for å vise omgivelsene at dette er tilfelle, men ideer som blir tatt inn vil ikke bli tatt i bruk i organisasjonen.

Nav-reformen er utarbeidet av sentrale myndigheter, mens ansvaret for å transformere retningslinjer og implementere reformen ligger på det lokale nivået, ved hver enhet. For å belyse hvordan translasjonen påvirker organisasjonen på det lokale nivået, vil vi bruke Røviks (2007) translasjonsteori. ”*Translasjon handler om hva organisasjoner kan gjøre med oppskrifter*” (Ibid:56). Innenfor translasjonsteorien er man opptatt av *dekontekstualisering*, som handler om hva man henter ut av det som skal overføres, og *kontekstualisering*, som omhandler hvordan man oversetter nye ideer før disse implementeres inn i organisasjonen. Denne prosessen medfører behov for translatørkompetanse hos oversetteren.

Moderniseringen av offentlig sektor har bidratt til at trendene for hvilke organisasjonsoppskrifter som anses som effektive og legitime har gjennomgått en forandring.

Flere reformtiltak ble iverksatt som følge av at samfunnet ble påvirket av NPM. I kapittel 1 gir vi en kort beskrivelse av governance, som etter hvert kom som et motsvar til NPM, og som medførte at det ble innført ulike organiseringsmåter for interaksjon. Governance beskrives av flere, som nettverksstyring, der offentlige etater kan delta i nettverk bestående av både offentlige og private aktører. Innenfor det offentlige kan nettverk også omfatte ulike styringsnivå. Konsekvensen av både NPM og governance er at store reformer blir iverksatt, samtidig som det blir en utfordring å få samfunnsmessig gevinst av reformene. Det hevdes blant samfunnsforskere at mange reformer "faller gjennom" og ikke skaper den effekten den var tenkt. Kan dette være et resultat av hvordan sentrale føringer blir transformert til lokale nivåer?

Det ble lagt en del sentrale føringer for hvordan implementeringen av NAV-reformen skulle gjennomføres, samtidig som enkelte avgjørelser, som bl.a. utforming av lokaler og organisering innad ved NAV-kontorene, ble overlatt til lokale nivå. Leder ved NAV NN fortalte at i starten av reformen, var for eksempel opplæring sentralt styrt. Turene de ansatte dro på i starten, var en del av forslagene fra sentralt hold, og skulle fungere som en del av opplæringen og det å bli kjent med hverandre. I tillegg var det behov for sentralt styrt opplæring, da det var mye som var nytt i NAV. Funnene viste imidlertid at disse opplæringstiltakene ikke hadde den ønskede virkningen. Etter hvert som reformen ble bedre implementert ble ansvaret for nødvendig opplæring, i større grad overført til hver enkelt enhet. Leder uttrykte lettelse over denne utviklingen, fordi dette ga mer tid til å fokusere på interne prosesser.

Leder fortalte at det de to første årene var turbulente forhold ved kontoret. Mange var sykmeldt og flere sluttet. Iflg. leder ble det for mye som forgikk i etableringsfasen for de ansatte, som skulle bidra med implementeringen med deltakelse i grupper, samtidig som de skulle lære seg nye rutiner og oppgaver. Videre fortalte leder at det siste året har vært roligere, og arbeidsmiljøundersøkelser viser at arbeidsmiljøet er godt, noe også flere av respondentene bekreftet.

Respondenter og leder ga uttrykk for at de hadde mistet mange fra trygd til andre forvaltningsenheter innen NAV. Med dette mistet de også masse verdifull kompetanse innenfor trygdeområdet. Vi fikk høre at halvparten av kontorets ansatte pr. i dag er nyansatte. Organiseringen av sentraliserte forvaltningsenheter innen NAV var resultat av en oversettelse som er gjort på nasjonalt nivå. En respondent gir uttrykk for at intensjonen med NAV er god, men valg som ble tatt i starten på nasjonalt nivå, skaper problemer for de ansatte ved kontoret:

"Jeg tror at det er en god intensjon egentlig med denne NAV-ordninga her, når vi får den opp å gå. Men når de tar fra oss folk i starten og vi mister mye kompetanse, så kommer vi på etterskudd helt fra starten av. Det er nok der det ligger."

Røvik (2007) legger stor vekt på translatørens kompetanse i sin translasjonsteori. Med bakgrunn i NPM-tankegangen, er det grunn til å tro at de sentrale føringene ved NAV-reformen, er resultat av myndighetenes oversettelse av reformtiltak i andre land. En av utfordringene ved å benytte samme oppskrift i Norge, blir å oversette forsøkene til norsk standard og kultur. Reformen som fungerer i ett land, kan være vanskeligere å iverksette i et annet land. Det er, og vi hevder det fortsatt vil være, store diskusjoner om organiseringen av offentlig sektor, og det vil ligge et krav til myndighetene om gode oversettelser av trender inn i en norsk kontekst. Med tanke på NAV-reformen, er det samtidig interessant å se på hvordan samarbeidspartene ved de lokale NAV-kontorene oversetter og tolker intensjonene sentrale myndigheter hadde med reformen.

Våre funn viste at de statlige etatene ved NAV NN synes å ha etablert et samhold, mens sosialtjenesten fortsatt står litt utenfor. En virkning av den sentralt styrte oversettelsen ved å opprettholde skillet mellom kommune og stat i stedet for å omorganisere slik at alle for eksempel ble statlig ansatt, kan bli at skillet mellom statlige og kommunale grupper opprettholdes på NAV-kontorene. Ved å gjennomføre nåværende organisering med opprettholdelse av kommune og stat, var det nødvendig å samlokalisere? Kunne de hatt separate mottak? Dette kunne ha økt sikkerheten til brukerne med tanke på at flere respondenter sa at noen sosialklienter kunne ha svært utagerende atferd. Etablering av samarbeid med staten burde i så fall blitt nøye planlagt og intensivert. Ved dagens ordning, der kun den økonomiske sosialhjelpen er tatt inn i NAV, blir den kommunale sosialtjenesten delt i flere grupper.

I kapittel 1 viste vi til presseoppslag som sier at store kontorer har hatt større utfordringer med gjennomføring av NAV-reformen, enn mindre kontorer. Vår antakelse er at kontekstualiseringen av sentrale føringene over til lokalt nivå, går lettere når det er færre personer som skal "godta" oversettelsen. Ved NAV NN ble det mange nye medarbeidere å forholde seg til og muligens var de fleste ukjente for hverandre, mens på mindre kontor visste de gjerne i større grad på forhånd hvem hver enkelt var.

Vår oppfatning er at ledelsen sto overfor en utfordrende oppgave med hensyn til både dekontekstualiseringen og kontekstualiseringen. Røvik (2007) hevder at en translatør bør besitte kunnskaper om hvordan man på best måte henter ut relevant stoff fra en kontekst (dekontekstualisering) og videre introduserer og materialiserer stoffet til konteksten det skal inn i.

Vår antakelse er at translasjonen ved NAV NN er preget av hvor lederne kom fra. Vi fikk vite at alle lederne er statlig ansatt, og fortrinnsvis fra tidligere Aetat. Dette kan påvirke dekontekstualiseringen. Ledergruppen vil kunne sitte med en virkelighetsoppfatning basert på Aetat sine verdier. Det er da sannsynlig at de vil trekke ut stoff fra de sentrale føringene, som passer sin tidligere virkelighetsoppfatning.

For eksempel er Aetats uttalte verdi om korrekt saksbehandling lagt til grunn for kontorets saksbehandlingsrutiner, ved at Aetats rutine med at faglige vurderinger kontrolleres av en annen, (to-trinnsbehandling) er videreført. En mer uformell side av Aetats verdier som videreføres ved NAV NN er pausekulturen, som delvis splitter kontoret mellom yngre og eldre ansatte. Årsaken til at denne vedlikeholdes kan også være fordi de fleste lederne kommer fra Aetat, og er vant med denne praksisen, i tillegg til at de antar at pausene gir positive effekter.

Vi mener at NAV NN kunne fått andre rutiner hvis lederne kom fra andre etater. Translasjonen av intensjonen med NAV-reformen, kunne blitt annerledes om det for eksempel var kommunale ledere som skulle dekontekstualisere de sentrale føringene, for eksempel angående rutiner og menneskelig samhandling. Det kan synes som om ledelsens evne til å sette seg inn i kontekstene til de tidligere etatene vil være en betydningsfull faktor, fordi dette kan påvirke hvordan ideene blir tatt imot.

De sentrale føringene som antyder at turer kan fungere som en metode for opplæring og bli kjent - virkemiddel, kunne kanskje fungert bedre i konteksten på et mindre kontor. Ved NAV NN kan det virke som at gruppen som deltok var for stor, og opplæringen kom på et så tidlig tidspunkt at den ble for "fjern": *"...så jeg har ikke hatt all verdens utbytte av den opplæringa som kom i sånn store forsamlinga nei"*. I tillegg er det grunn til å anta at det på det tidspunktet fortsatt var stor ulikhet i virkelighetsoppfatningene, og at deltagerne ennå var *for* involvert i sin tidligere etat, slik at det var vanskelig for dem å tenke "NAV". Vi antar at dette kunne bidra til at i de uformelle situasjonene på turene, trakk de ansatte til gamle etatsmedarbeidere, fordi dette kunne føles tryggest, dermed kunne bli-kjent faktoren komme i bakgrunnen og miste sin funksjon.

Det kan virke som at de sterke sentrale føringene for implementering i starten, bidro til en turbulent tid for kontoret. Når det ble åpnet for større grad av lokal tilpasning av reformen, ble

det roligere. Dette kan bety at den nasjonale og lokale oversettelsen med å bruke turer som virkemiddel ikke fungerer så godt på et større kontor.

8.2.1 Oppsummering

I dette kapitlet har vi prøvd å vise til forbindelsene mellom translasjon av en reform på nasjonalt og lokalt nivå. Man kan ikke utelukke det ene, da de står i sammenheng med hverandre. Utfordringen blir hvordan nasjonalt nivå oversetter trender fra Europa inn til norsk kontekst, og derfra hvordan, i dette tilfellet NAV NN, evner å implementere den nasjonale oversettelsen til egen kontekst slik at ideene blir funksjonelle for organisasjonen.

Translatørkompetanse blir viktig, både i form av hva som vil fungere best ved kontoret, og hvordan man introduserer materialet for de ansatte. Med tanke på at det er tre ulike virkelighetsoppfatninger som skal "godta" oversettelsene, er det mulig å velge ulike fremgangsmåter. Disse tre virkelighetsoppfatningene skal forenes til en, og bidra til et godt samarbeid.

8.3 Fysisk utforming og organisering av kontoret

"Den fysiske utforminga var viktig i forhold til kulturbygginga. Hvordan skal vi ha det hos oss, hvordan skal lokalene våre være."

I problemstillingen spør vi om ulike kulturer påvirker samarbeidet på kontoret. Når vi snakker om samarbeid, blir det også interessant å se på hvilken måte organiseringen av kontoret bidrar til å fremme en felles kultur og et godt samarbeid. I følge Bang (1995) vil fysisk struktur og arkitektur gjenspeile kulturen. Løsningen med åpent landskap kan sende et budskap om at dette gir muligheter for å ta kontakt med medarbeidere og skape en større sjanse for samarbeid. Bolman og Deal (2004) hevder at valg i forhold til sammensetningen av grupper, kan påvirke sjansen for suksess med tanke på ønsket mål. Vi skal i dette kapitlet se hvordan organiseringen påvirker samarbeidet ved NAV NN.

Kontoret har valgt en løsning med åpent kontorlandskap, der grupper på fire sitter ved samme bord. Flere av respondentene syntes dette var en bra løsning med hensyn til å samarbeide med kollegaene. I starten var firer-bordene i landskapet satt sammen med en person fra hvert fagområde, men dette syntes ikke de ansatte fungerte. De fikk ikke diskusjoner innen eget fagområde rundt bordet de satt ved, og kunne ikke dra nytte av kolleger med samme fagkompetanse. Plasseringen ved bordene ble endret på etter forespørsel fra de berørte, slik at de som jobbet med samme fagområde ble sittende ved samme bord. Endringen medførte mer tilfredshet blant ansatte.

Organisasjonskartet (fig. 2.1) viser at kontoret er oppdelt i tre avdelinger. Avdelingene er spesialisert i forhold til hvilke områder som skal løses. Ansatte opplever det som utfordrende

å forholde seg til at avdelingene har ulik forståelse av hvordan man skal oppnå fastsatte mål, og restanser relateres til hvordan avdelingene organiseres; *"Øverste leder har jo delegert mye av det ansvaret ned på sine avdelingsledere. Og man har forskjellig forståelse av hvordan man løser arbeidshverdagen."* Det blir fortalt at hele kontoret jobber dugnad for å ta unna restansene, så arbeidsdagen blir enklere for de ansatte som sitter med for mange restanser. Allikevel presiseres det at så lenge riktig struktur for arbeidsrutinene ikke er på plass, vil restansene hope seg opp igjen i løpet av kort tid. Det hevdes at denne situasjonen er slitsom for alle, både de som får opplevelsen av og ikke mestre jobben, og de som må bidra med dugnadshjelp for å ta unna restansene. Flere av respondentene hevder at avdelingene blir styrt for forskjellig, og at dette skaper avstand blant medarbeiderne mellom de ulike avdelingene. Dette kan synes å påvirke opplevelsen av om de er ett kontor: *"... vi er ett kontor, men når kontoret som helhet ikke prioriterer likt, så blir det vanskelig å skulle forsvare."*

Det fremstår som et paradoks at det til tross for høyt sykefravær, høy turnover og forskjellen mellom avdelingenes måloppnåelse, flere ganger ble fortalt at arbeidsmiljøet oppleves som godt. Dette har også kommet frem i ulike medarbeiderundersøkelser.

Leder fortalte at alle prosesser i etableringen ble ansett som kulturbygging. Videre fortalte leder at måten arbeidsprosesser og roller var organisert på, ville fremheve intensjonen i NAV slik at brukeren ikke blir en "kasteball" mellom ulike etater og stønader: *"Arbeidsprosesser, roller og funksjoner var jo og veldig viktig sånn, at det beskriver hvordan vi jobber med en bruker, og ikke hvordan vi jobber med en stønad, som vi gjorde før da."*

Inntrykket vårt er at løsningen med åpent landskap bidro til at de ansatte opplevde at det ble enklere å få hjelp av kollegaer. Ifølge Bang (1995) vil materielle uttrykk som fysisk utforming sende et budskap, eller sette en standard for hvordan organisasjonsmedlemmene kan oppfatte omgivelsene. Åpent landskap kan bidra til å fremme et budskap om mer samarbeid mellom medarbeidere, nettopp fordi kollegaer du kan spørre er så lett tilgjengelige. I en situasjon hvor NAV NN var i en fase med behov for mye opplæring, bidro løsningen til skulder til skulder opplæring. Vi fikk inntrykk av at de ansatte syntes denne typen opplæring var mest effektiv. Erfaringene for de ansatte ble at de sakte, men sikkert lærte nye arbeidsoppgaver og rutiner. Vi kan anta at dette med tiden skaper grunnlaget for en felles virkelighetsoppfatning.

Samtidig var det flere som klaget over støyen i landskapet og hevdet dette bidro til lavere effektivitet i løpet av arbeidsdagen. Det kan bli en utfordring for ledergruppen å balansere behovet for nært samarbeid mellom medarbeidere og samtidig redusere støyen i kontorlandskapet.

Det at åpent landskap fremmer et budskap om lett tilgjengelighet og samarbeid, kan også virke hemmende på enkelte personer. Det er ikke alle som takler masse avbrytelser i løpet av arbeidsdagen, og effektiviteten kan reduseres på dette grunnlaget. Åpent landskap kan gjøre

det *for* enkelt å ta kontakt med sidemannen, noe som skaper mange avbrytelser i arbeidet. Siden arbeidsgruppene er satt sammen av ansatte med ulik etatstilknnytning, vil det være naturlig at det oppstår behov for å spørre om hjelp, da ikke alle har tilstrekkelig kompetanse på nytt arbeidsfelt.

Det åpne landskapet var organisert med såkalte "firer-bord", fire personer ved hvert bord. I starten ble disse firer-bordene satt sammen med en person fra hvert fagområde, men dette syntes de ansatte ikke fungerte, og det ble derfor endret slik at de som jobbet med samme fagområde satt sammen. Bolman og Deal (2004) legger vekt på at når grupper skal settes sammen er det viktig å tenke på en rekke situasjonsbestemte betingelser. Betingelsene kan blant annet være; hva skal gruppen oppnå, hva må gjøres og hvordan skal man samordne arbeidet.

Etter omorganiseringen fikk ansatte ved oppfølgingsavdelingene hver sin portefølje, der de skulle forholde seg til *brukeren*, uavhengig av type stønad. Dette medførte at ansatte trengte opplæring i mye nytt. Opplæringen ved kontoret var lagt opp til mest skulder- til skulder opplæring. Hvis det var en sak de var usikker på og trengte hjelp til å fatte vedtak, måtte de derfor reise seg og gå til et annet bord hvor det satt noen som jobbet med samme type saker. I tillegg til at fysisk bevegelse i det åpne landskapet skaper støy, var det også lite hensiktsmessig organisering av ulike fagområdegrupper. Bolman og Deal (2004) knytter geografisk plassering av gruppens medlemmer som en av faktorene til vellykket teamarbeid. I dette tilfellet kan vi se at "stor" geografisk avstand bidro til et dårligere samarbeid i gruppene. Ved endring av geografisk nærhet opplevde gruppene å ha større nytte av hverandres kompetanse ved at de kunne diskutere saker "over bordet". Et alternativ til dagens løsning kan være at flere bord som behandler samme fagområdegrupper plasseres i nærheten av hverandre, og avgrense det åpne landskapet i større grad med støyskjerming. Dette kunne gi mulighet til at større faggrupper diskuterte saker og en større sannsynlighet for korrekt vedtak er tilstede.

NAV NN sitt valg om å organisere kontoret i tre avdelinger som har fokus på brukere i stedet for stønader, oppfyller intensjonen med NAV; å hindre kasteballproblematikk i velferdssystemet. Bolman og Deal (2004), hevder sammensetning av en gruppe må baseres på funksjonen til gruppen. Vi mener valget om å organisere NAV NN i tre avdelinger, som har hovedansvaret for ulike områder, virker å være gjennomtenkt.

Funnene viste til utfordring med lite helhetlig styring, siden lederen har delegert ansvaret for strukturen omkring arbeidsrutinene ned til teamkoordinatorene. Noen av respondentene ga uttrykk for at utfordringen med dette valget gikk på at teamkoordinatorene så ulikt på hvordan man bør strukturere arbeidet og arbeidsdagen. Røvik (2007) hevder translatørkompetanse ved å lage gode oversettelser av ideer til praksis er en kritisk faktor til suksess i organisasjoner. Det ble hevdet av respondenter at utfordringen var at ledelsen la ulike

forutsetninger til grunn i arbeidet, noe vi tolker som at de oversetter ulikt. Dette vil relateres til translatørens, som her blir hver enkelt teamleder, evne til å trekke ut det som er viktig for den konteksten arbeidet skal inn i og evnen til å implementere materialet i hverdagen. Dette kan for eksempel være spørsmål som hva er viktig? Hvilke prioriteringer gjøres for å nå målene for organisasjonen? For eksempel kan det være at en avdeling prioriterer å holde restanser på avstand, og fokuserer derfor på å iverksette en klar arbeidsdeling og struktur for arbeidet, og videre derfra starte og heve kvaliteten på arbeidet. En annen avdeling kan velge å legge fokus på kvaliteten fra starten av, men har kanskje ikke strukturene på plass som gjør at arbeidet går flytende, og bidrar dermed til at det oppstår restanser. Slike situasjoner kan ledelsen prøve å forhindre ved å samkjøre hva som skal legges vekt på i oversettelsen, slik at det blir styrt på samme måte. Vi har tidligere vist til at oversettelser kan bli forskjellige fordi alle sitter med sine egne virkelighetsoppfatninger. Dette kan være faktorer som tidligere etatstilknytning, alder, livssyn og erfaringer.

Samtidig kan det være av betydning hvilken kontekst materialet skal inn i. Røvik (2007) er opptatt av translatørens kunnskap om konteksten, som materialet skal inn i. Hvis man overser viktige forutsetninger i konteksten, kan konsekvensene bli at mottakerne ikke klarer å implementere ideene godt nok. Ved NAV NN var det mange ulike verdier og arbeidsmetoder som måtte endres, og det kunne kanskje vært nyttig å fokusere på hvordan man i hver avdeling, sammen skulle finne gode rutiner for saksbehandlingen.

NAV-reformen har medført en omfattende strukturendring av de tre tidligere etatene. Et spørsmål som dukker opp i forbindelse med organisasjonsendringer er om det er tilstrekkelig å endre strukturen i form av den formelle maktstrukturen, arbeidsdeling, kontrollmetoder og kommunikasjonskanaler. Eller må man i tillegg også forandre på folks oppfatninger og holdninger, og hva bør i tilfelle komme først? Schein (1987) peker på at man i et organisasjonskulturperspektiv vil se at både struktur og holdninger kan være uttrykk for kulturens artifakter. For å oppnå en vellykket organisasjonsendring er det nødvendig å endre de grunnleggende antakelsene, ellers vil organisasjonen etter hvert falle tilbake til sin gamle funksjonsmåte. Over tid vil en gruppe få en felles historie og utvikle en ny kultur.

Uttalelser fra respondentene tyder på at kontoret er i ferd med å bygge en felles organisasjonskultur. Det uttrykkes en forståelse for at alle er avhengig av hverandre for å kunne gjøre en best mulig jobb i forhold til brukerne. Samarbeid og bygging av felles organisasjonskultur kan på mange måter sies å være et produkt av hverandre. Bang (1995:77) viser til at en organisasjonskultur under utvikling, vil påvirkes av samspillet mellom tre faktorer; mennesker i organisasjonen, omgivelsene og opplevelse i form av hendelser, kriser, seire og nederlag gjennom organisasjonens historie. Måten samarbeidet foregår på i dag, ved NAV NN, kan være et resultat av endringer som har foregått over tid, og at ansatte har gjennomgått en sosialiseringssprosess. Det er flere faktorer som påvirker hvordan

organisasjonsmedlemmene sosialiseres inn til en egen forståelse. Sosialiseringsprosessen omfatter læring av de normer og regler som gjelder for organisasjonen, samt hvilke arbeidsoppgaver de blir satt til å utføre og forventningene som stilles til hvordan arbeidsoppgavene skal utføres (Bang 1995).

Samtidig er det også ting som tyder på at det eksisterer ulike subkulturer ved kontoret. Subkulturer kan være uttrykk for at det ikke eksisterer en felles organisasjonskultur, men det kan også være slik at en organisasjon kan betraktes både som én organisasjonskultur og som flere ulike kulturer (Ibid:30).

8.3.1 Oppsummering

Vi kan se av funnene og analysen at organisering og fysisk utforming av NAV NN spiller en avgjørende rolle for samarbeidet mellom de ansatte. Siden det i utgangspunktet er lagt opp til at alle skal jobbe med alle typer saker uavhengig av etatstilknytning, vil det være avgjørende at de ansatte har tilgang til å kunne spørre kollegaer om hjelp, og et åpent landskap virker å ha bidratt til dette. Justeringer av plasseringen ved firer-bordene synes også å ha vært positivt da det bidro til bedre utnyttelse av fagkompetansen.

Å organisere arbeidsfordelingen uavhengig av etatstilknytning bidrar til et nærmere samarbeid om sakene, og man tvinger ansatte til å ta del i andres arbeidsområder, noe som kan starte prosessen med å etablere en felles organisasjonskultur.

8.4 Generalist eller spesialistorganisering

I NAV-proposisjonen (St.prp. nr.46 2004 – 2005) beskrives det lokale arbeids- og velferdskontoret som en enhet der det skal legges til rette for samordning og helhetlig tjenesteyting med fokus på brukerens behov. Gjennom evaluering av NAV-reformen er det avdekket at mange NAV-kontor har tolket samordning til å bety at tidligere etatsgrenser og arbeidsdeling mellom etatene skal bygges ned. "NAV-tanken" forstås som omfordeling av oppgaver på tvers av tidligere etatsgrenser, samt at medarbeiderne skal ha kompetanse og kunne arbeide med brukere over et bredere spekter enn tidligere. Medarbeiderne må kunne se brukerens totale hjelpebehov i sammenheng, og både forberede saker i forhold til økonomiske ytelser og ha ansvar for å iverksette tiltak for å få brukeren ut i arbeid. Organiseringen ved det lokale NAV-kontoret har betydning for om det velges en generalist- eller spesialistmodell. Det er lagt sentrale føringer som anbefaler å skille mellom et felles mottak for alle brukerne og et fagland (Ibid). NAV NN har, som vi har beskrevet i kap. 2.3, valgt en slik løsning. Brukerens første møte med NAV NN foregår i mottaket. Enkle spørsmål i forbindelse med trygdeytelser, arbeidssøknader og økonomisk sosialhjelp skal besvares der. Det anbefales også å samordne tjenestene, enten ved å organisere seg i tverretatlige team eller ved å fordele oppgavene på tvers av tidligere etatsgrenser (Ibid). Gjennom en slik

organisering skal brukeren kunne benytte ”en dør” inn til en enhetlig arbeids- og velferdstjeneste. En av de ansatte uttaler følgende i forhold til de mest vanskeligstilte brukerne:

”Vi tror ikke systemet er det beste for de folkene vi jobber for da. De kommer jo mange og sier at det er ei dør, ja, og mange ganger så tar jeg med meg den ene døra også du. Så kan vi ikke bruk den ene døra, vi må liksom innom mange, og vi får ikke hjelp. Ja, jeg tror ikke det er så greit å komme hit og skal gå inn den ene døra, for de klarer ikke å gå inn den ene døra, og jeg klarer ikke å få folk til å samarbeide sånn at vi får til den ene døra.”

Ved mottaket hos NAV NN er tjenester vedrørende økonomisk sosialhjelp og arbeidsrelaterte tjenester på mange måter samordnet. Ansatte fra tidligere sosialtjeneste utfører tjenester for arbeidssøkere og ansatte fra tidligere Aetat kan til en viss grad utføre tjenester i forbindelse med økonomisk sosialhjelp. Derimot er alle trygdetjenestene i mottaket utskilt, og utføres bare av tidligere trygdeansatte.

Ved vårt case-kontor var de tre etatene samlokalisert i en lengre periode før de ble NAV-kontor. Som resultat av den lokale translasjonen ved NAV-kontoret, ble det allerede ved samlokaliseringen i stor grad etablert en tverretattlig samarbeidsmodell mellom trygd og Aetat. Ifølge samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV fylke, kan lederen ved det lokale NAV-kontoret organisere arbeidet på tvers av kommunale og statlige ansettelsesforhold, for å oppnå bedre måloppnåelse. Statsansatte kan etter avtalen få tilgang til det aktuelle kommunale datasystemet som benyttes innenfor det fagområdet som er overført til NAV, når dette er nødvendig for å kunne utføre arbeidsoppgavene. Etter etableringen av NAV NN fikk de ulike etatene nødvendig tilgang til hverandres datasystemer, dersom det var nødvendig for å utføre jobben, og samarbeidet ble utvidet i retning av en radikal generalistmodell. Funnene viser at det i realiteten er svært få statsansatte som har tilgang til det kommunale datasystemet.

Fagland har, som beskrevet i kapittel 2.3, to oppfølgingsavdelinger. Veilederne i Fagland har ansvar for hver sin portefølje, der brukerne ved kvalifiseringsavdelingen er fordelt etter fødselsdato uavhengig av hvilken type ytelse det gjelder og hvilken av de tidligere etatene som før ville hatt oppfølgingen. ”Brukerne” ved oppfølgingsavdelingen er bedrifter, som er alfabetisk fordelt mellom veilederne. Ansatte gir uttrykk for at den nye veilederrollen oppleves som mer krevende enn den gamle saksbehandlerrollen:

”Det å være veileder på NAV, da skal vi gjøre alt, og har jo noe med forventningene som stilles til oss ut i fra hva som formidles gjennom intensjoner, i media og alt. Alt NAV skal ivareta, men som vi faktisk ikke har ressurser til å ivareta. Vi har mer enn nok med å ta unna den daglige drifta, og prøve å få noen ut i jobb.”

Samtidig som det pekes på at oppfølging av enkeltbrukere kan være tidkrevende:

”For vi har brukt fryktelig lang tid på å komme fram til hvordan vi skal organisere oss. Og, fra i begynnelsen å si at nå hopper vi alt ut over her, og så skal vi kunne alt, til at vi nå begynner - i det siste tenker mer spesialisering for å klare – og se at vi klarer ikke å få til noe – å få gjort det vi skal. Folk blir feilinformert og... Ja, det er mange stygge eksempler, uff.”

Oppgaveomfordeling og kompetansedeling på tvers av etatene, bidrar til utvidelse av tidligere arbeidsområder, og er i tråd med generalistmodellen. En svakhet med denne modellen er at mangelfull kompetanse innenfor et fagfelt, kan bidra til at målene i forbindelse med for eksempel saksbehandlingstid ikke nås. Dette samsvarer med følgende uttalelse:

”For vi klarte å holde statistikkkravene både på trygd og på Aetat før sammenslåinga. Og vi hadde all kompetansen til stede. Og hvorfor i all verden skal vi ikke kunne klare kravene når vi blir slått sammen? Da måtte det bli noen feil i den organiseringa. Tenker jeg.”

Ved NAV NN har flere avdelinger slitt med måloppnåelsen. For å få tatt unna restanser har oppgaver som egentlig skulle ivaretas av de enkelte avdelingene blitt overtatt av personer med spesialkompetanse på enkelte områder:

”Vi jobber dugnad nå da. Altså, kvalifiseringsavdelinga håndterer alle uførekrav, så vi er vel to-tre stykker nå fra kvalifiseringsavdelinga som skriver vilkårsvurderinger for hele kontoret. Og så er det dugnad i forhold til søknad på arbeidsavklaringspenger.”

Utsagn som dette tyder på at organiseringen med tverrfaglig fordeling av arbeidsoppgaver ved NAV NN ikke har gitt de ønskede resultatene, og at dette kan skyldes at generalistmodellen har hatt negative virkninger. På den annen side er det uttalelser som tyder på at organiseringen alene ikke er årsak til manglende måloppnåelse.

”Jeg tror vel at har pendelen kanskje svingt litt. At kanskje avdelinga som jeg satt i ...Veldig mange nye på et visst tidspunkt og at vi da kanskje jobbet litt mer i motvind. Mens at vi nå på mange måter har fulgt den planen som ble skissert i fra avdelingslederen vår. For han hadde en plan med hvordan han ville at ting skulle være. Og så har vi nå fulgt det ganske lojalt. Nå tror jeg vi begynner å se bra effekt av det altså.”

Motstridende resultatkrav og interne krav til omstilling medfører mindre kapasitet til samhandling med andre. Dette er ikke bare knyttet til ulike etater, men kan like gjerne knyttes til en enkelt avdeling eller funksjon innad i en organisasjon. Uttalelsen viser en erkjennelse av at det er flere måter å løse ting på. Ved at ansatte har endret arbeidsrutiner i henhold til avdelingslederens planer, har avdelingen blitt mer samkjørt, og ser resultat av dette. Dette er

uttrykk for en erkjennelse av at man er avhengige av hverandre for å kunne fungere som en enhet.

Respondentene mener de har nytte av å sitte sammen med ansatte som har annen kunnskap og erfaring. På et vis kan vi si at ledelsen ved NAV NN har fortolket og iverksatt *samordning* som samhandling mellom ansatte med ulike former for spesialistkunnskap.

At en del oppgaver er sentralisert og flyttet ut av NAV-kontoret oppleves av enkelte som en utfordring. Saksbehandlingen er flyttet til egne forvaltningsenheter på fylkesnivå, mens noen oppgaver er sentralisert til landsdekkende enheter. En stor del av ansatte ved disse enhetene er rekruttert fra de lokale NAV-kontorene.

”Da forsvant mye gammel trygdekompetanse. For det er jo den samme folketrygdloven vi fortsatt jobber etter også, sånn at, kan si at en del av de drevne ekspertene, de sitter ikke her lenger. Så... Det kan være litt brysomt å finne ut av ting, hvor er den kompetansen hen? Og en del ting er satt rundt omkring i Norge, et sted driver de bare med bil, og et sted driver de... Det er også vanskelig for oss i NAV å holde rede på hvor vi finner alt. Hvor skal den søknaden her hen?”

Samtidig som det oppleves negativt at en del trygdekompetanse har forsvunnet fra kontoret blir det allikevel sett på som en fordel at enkelte ting har blitt spesialisert og sentralisert. Spesielt trekkes det frem at opprettelsen av egne forvaltningsenheter har positive virkninger i forbindelse med kvaliteten på saksbehandling og likebehandling av brukere. Det kan imidlertid synes som om sentralisering av oppgaver ut til ulike landsdekkende forvaltningsenheter, som er lokalisert på ulike steder rundt omkring i landet, begynner å bli noe uoversiktlig både for ansatte ved NAV-kontorene og for brukerne.

”Jeg tror det er veldig lurt at de har spesialisert mer, flere ting. Jeg tenker på at gamle trygd hadde, jeg tror det var 46 områder, mens arbeid hadde en 3-4. (...) Det å skulle kunne lovreglene der da, som egentlig er like viktige alle sammen, ... Det har jo vært en prosess gjennom mange år for å få forvaltningsenheter og du har – du vet jo snart ikke selv. Det heter Helfo, og det er frikort dit på Ørsta og Volda og..., ikke sant, og det er klart at det har jo fått opp kvaliteten på den saksbehandlingen. Selv om det for folk ikke er... nå skal du jo ikke gå på NAV mer annet enn når du skal ha arbeid – eller når du er syk og ikke kan være i arbeid. Alt det andre er jo blitt sånn selvbetjente løsninger”

Utgangspunktet for organiseringen ved NAV NN ser ut til å ha vært en ren generalistmodell. Dette er en svært krevende modell, da den for det første forutsetter at alle ansatte har nødvendig kompetanse på alle tjenesteområdene i NAV. I tillegg til kjennskap til et omfattende og komplisert regelverk, kreves det også at alle ansatte mestrer samtlige

datasystemer. Respondentene påpeker at bruk av mange ulike datasystemer ved møte med en bruker er tidkrevende. Det antas at generalistmodellen ville hatt bedre forutsetninger for å fungere dersom det var ett felles datasystem for NAV.

Bortsett fra problemene med ulike datasystem, pekes det også på at organiseringen ved kontoret har ført til at tidligere spisskompetanse ikke blir utnyttet. I stedet for at ansatte utfører oppgaver de er spesialister på, har fokus på arbeidslinjen medført et krav om at alle ansatte skal drive med arbeidsrettet veiledning. En av årsakene til dette kan være at det kun er forberedende saksbehandling som utføres ved NAV NN. Forvaltningsenhetene fatter alle vedtak, så den tradisjonelle saksbehandlerrollen ansatte var vant til, er det ikke lenger behov for ved NAV-kontoret.

8.4.1 Oppsummering

Det kan på et vis tenkes at manglende måloppnåelse skyldes at generalistmodellen ble iverksatt for tidlig. Som vist i kapittel 6, var det flere respondenter som ga uttrykk for mangelfull opplæring i forkant av reformen, og de hadde da ikke opparbeidet seg den nødvendige kompetansen til å kunne ta unna sakene fort nok.

En svakhet ved generalistmodellen er at spisskompetanse ikke ivaretas. På sikt kan derfor spisskompetansen forsvinne fra kontoret. En annen svakhet er at mangel på anerkjennelse for fagkompetanse kan føre til at ansatte opplever at egen fagprofesjon er truet. Ved sosialtjenesten har det tradisjonelt vært krav om at sosialarbeidere hadde treårig høyskoleutdanning som sosionom, for å kunne arbeide ved det kommunale sosialkontoret. Sosionomutdanningen er en profesjonsutdanning med klar mål-middel-orientering. Sosionomene har vært opptatt av hvordan de best kan hjelpe sine brukere innenfor de økonomiske rammene de har til rådighet. I motsetning til dette kan man se på trygdefunksjonærenes kompetanse som regelorientert rettighetskompetanse, der lovverket setter begrensningene. Ved trygdekontorene, i likhet med Aetat, var kompetansen i langt større grad, basert på intern arbeidserfaring og etatsutdanning. Ved bruk av generalistmodellen, skal alle ansatte gjøre det samme. Uavhengig av utdanning. For grupper med en bestemt profesjonsutdanning kan dette oppfattes som en nedvurdering av egen kompetanse.

Det er spesielt trygdekompetanse som har forsvunnet ved NAV NN. Dette skyldes ifølge våre respondenter flere ting. Bl.a. pekes det på at mange har søkt seg over til forvaltningsenhetene. Samtidig har flere valgt å slutte i NAV, og det hevdes at årsaken til dette i noen tilfeller er på grunn av at enkelte ikke har mestret jobben.

En fordel ved bruk av generalistmodellen, når denne fungerer, er at alle ansatte kan behandle alle saker. Men kravet om å ha kompetanse på et så bredt område som NAV, kan medføre at kompetansen bare blir overfladisk.

Fra ledelsens side får vi vite at det skal iverksettes en evaluering av organiseringen ved kontoret med tanke på at oppgavefordelingen bør spesialiseres mer. Det er derfor en tendens til at kontoret er i ferd med å fravike generalistmodellen til fordel for mer spesialisering.

Utnyttelse av fagkompetanse kan bidra til å beholde nødvendig kompetanse i organisasjonen, fordi ansatte ikke vil søke seg bort fordi man ikke får brukt fagutdannelsen. Samtidig vil mer spesialisering bidra til å øke effektiviteten ved kontoret. Ansatte med god fagkunnskap, vil kunne utføre arbeidsoppgaver langt raskere enn ansatte som til stadighet trenger råd og veiledning.

På den annen side har også spesialistmodellen sine ulemper. Ved fravær kan saker bli liggende, fordi ingen har nødvendig kompetanse til å overta dem. Slik kan kontoret lett gjøre seg avhengig av enkeltpersoner.

8.5 Hovedkonklusjon

Ansatte ved NAV NN, som tidligere var ansatt enten i Aetat, Trygdeetaten eller Sosialtjenesten, kommer alle fra etater med ulik kultur. Deres ulike kompetanse og utdanningsbakgrunn, vil sammen med holdninger og innstillinger som de tar med seg, kunne påvirke utviklingen av organisasjonskulturen ved NAV NN. Med bakgrunn fra de tidligere etatene, vil ansatte kunne ha ulike forventninger til hvilket fokus de ønsker organisasjonen skal ha. Samtidig vil både målsettinger for NAV-reformen og ny arbeidsmetodikk, i tillegg til nye kompetansekrav, bidra til å påvirke utviklingen.

Funn vi har presentert tidligere i avhandlingen mener vi kan bidra til å gi oss svar på problemstillingen: "*hvordan påvirker ulike organisasjonskulturer samarbeidet mellom de tidligere etatene ved et lokalt NAV-kontor i en større kommune*". Det kan virke som at ulike organisasjonskulturer alene ikke påvirker samarbeidet i betydelig grad mellom ansatte fra de tidligere etatene ved NAV NN. Ulike funn viste flere faktorer som vi mener er betydningsfulle for samarbeidet.

Regjeringen ønsket at NAV-kontorene i forbindelse med implementering av NAV-reformen, skulle fokusere på kulturfremmende tiltak for å bygge opp en felles organisasjonskultur og felles holdninger blant de ansatte. NAV NN iverksatte en rekke tiltak i tråd med de nasjonale retningslinjene. Basert på funnene er vår oppfatning at for eksempel turer, ikke hadde forventet effekt, da flere av våre respondenter ga uttrykk for at dette hadde vært bortkastet tid. Vi ser også at NAV NN har hatt fokus på strukturelle endringer som for eksempel utforming

av lokalene, og dette har bidratt til å fremme det tverrfaglige samarbeidet. Spørsmålet vi kan stille er hva er det som kommer først; organisasjonskulturen eller samarbeidet?

Vår oppfatning, basert på funnene, er at fokuset på strukturell utforming også er en del av kulturbyggingen. Dette har fungert som et virkemiddel for å skape samarbeid, ved at det tverrfaglige samarbeidet skapte kjennskap til de andre etatenes virkelighet. Organiseringen i åpent kontorlandskap har gjort samarbeidet mellom ansatte lettere.

Funnene viser at ansatte fra de tidligere etatene er i ferd med å finne fram til en felles virkelighetsoppfatning, uten at de fullt ut oppfatter seg som en enhet enda. Opplevelsen for de ansatte er at det er organisasjonskulturen til Aetat som er den dominerende ved kontoret. Dette relateres til at NAV-reformens mål er å få folk ut i arbeid. Ledergruppen kommer fra de statlige etatene, vesentlig fra Aetat, og er av den grunn vant til arbeidslinjetankegangen. Man kan stille spørsmål ved om ledergruppens bakgrunn kan medføre at det blir mindre fokus på problematikk rundt økonomisk sosialhjelp og trygderettslige spørsmål.

Bakgrunnen fra de tidligere etatene, medvirker til at ansatte kan ha ulike forventninger til hvilket fokus de ønsker organisasjonen skal ha. Samtidig vil både målsettinger for NAV-reformen og ny arbeidsmetodikk, i tillegg til nye kompetansekrav, bidra til å påvirke utviklingen.

Respondentene fortalte om hvilken oppfatning de hadde av organisasjonskulturen hos de andre etatene før sammenslåingen. Det ble gitt uttrykk for ulikheter både i måten å behandle brukere på, og at respondentene ennå skiller mellom brukergruppene hos de tidligere etatene. I tillegg fikk vi også inntrykk av at tidligere terminologi i noen grad består. Vi fikk derfor inntrykk av at de tidligere etatskulturene, til en viss grad ennå lever videre som subkulturer ved kontoret.

Subkulturer basert på tidligere etatstilknytning kan over tid svekkes, dersom generalistmodellen i stor grad beholdes. Flere påpeker at det tverrfaglige samarbeidet er med på å jevne ut forskjellene mellom de tidligere etatene. Nyansettelser bidrar også til å svekke disse subkulturene gjennom tverrfaglig arbeid. Om kontoret velger å gå tilbake til mer spesialisering, kan derimot subkulturene styrkes. Dette kan føre til at det tar lenger tid å bygge opp en enhet med felles identitet.

Andre mulige årsaker til utfordringer med gjennomføring av NAV-reformen kan være at mange ansatte og mye kompetanse forsvant, enten til nyopprettede forvaltningsorgan i NAV, eller fordi medarbeidere valgte å slutte av andre årsaker. Mangel på mestringsfølelse skapte slitsomme dager for de ansatte, noe som kan være en medvirkende årsak til det høye sykefraværet ved kontoret.

Partnerskapsavtalen mellom kommune og stat vil kunne være en utfordring på grunn av at partene har motstridende mål. Kommunen har en målsetning om å redusere budsjettet gjennom å få færre på sosialhjelp, og kan derfor ønske å overføre brukere til det statlige budsjettet. Sosialhjelpsmottakere har imidlertid ulike forutsetninger for å kunne delta i arbeidslivet, slik at den statlige etaten på sin side ikke ønsker å overta enkelte av brukerne. Man kan stille spørsmål om skillet mellom kommunal og statlig finansiering fører til konkurranse mellom statlig og kommunal side?

Ideelt sett skal det ikke være forskjell mellom de ansatte fra de tidligere etatene. Kommunalt ansatte og statlig ansatte skal integreres på lik linje i NAV. Allikevel har de ulike lønns- og arbeidsvilkår. Vi fikk inntrykk av at det særlig er kommunalt ansatte som opplever forskjell i for eksempel arbeidstid som lite tilfredsstillende. Det formelle skillet mellom stat og kommune kan være med å bidra til at skillet mellom statlige og kommunalt ansatte opprettholdes.

Kontoret har enhetlig ledelse, noe som betyr at lederen må forholde seg til to forskjellige budsjetter, både statlig og kommunalt budsjett. Dette kan være utfordrende for lederen, som har resultat- og rapporteringsansvar både til statlig og kommunal side. På den annen side kan enhetlig ledelse ses på som en fordel for integreringsprosessen ved kontoret, da dette i utgangspunktet kan gjøre det lettere å få til enhetlig styring for kontoret som helhet. Imidlertid gir respondenter uttrykk for at kontorets tre avdelinger styres på ulike måter, noe som igjen ga manglende helhetlig styring for kontoret som helhet.

Etter vår oppfatning er organiseringen ved NAV NN hovedårsaken til manglende måloppnåelse ved kontoret. Både leder og ansatte ga uttrykk for at en ren generalistmodell hadde negative effekter, og at man kanskje burde spesialisere litt mer. De ansatte ved NAV NN ga uttrykk for at den spisskompetansen hver enkelt satt med, ikke kom fullt ut til nytte ved bruk av generalistmodellen. Enkelte hevdet at servicen overfor brukerne ble dårligere ved bruk av denne modellen. Våre funn kan tyde på at utviklingen går mot mer spesialisering, og at dette er en følge av en bevisst handling fra ledergruppen.

Vi fikk inntrykk av at ansatte til tross for mye stress i hverdagen, er positive til NAV-reformen, og mener at den er riktig i forhold til brukernes behov. Det gis uttrykk for at arbeidsmiljøet ved kontoret er godt, men samtidig pekes det også på utfordringer i forbindelse med arbeidsoppgaver og ressursfordeling mellom avdelingene. For å redusere restanser ved kontoret blir det gjennomført dugnader, der sakene fordeles mellom avdelingene i forhold til fagkompetansen hos ansatte.

Det ville vært interessant og forsket videre på hvordan organiseringen blir for fremtiden, med hensyn til generalist eller spesialist. Særlig med tanke på at det etter hvert vil bli et kontor bestående av ansatte som ikke har tilknytning til de gamle etatene. Vil det for dem være best med en generalist- eller spesialistmodell?

I tillegg kunne det også vært interessant å undersøke hvordan skillet mellom stat og kommune opprettholdes eller brytes ned med tiden. Vil denne utfordringen eventuelt bli noe som nasjonale myndigheter griper inn i?

10 Litteraturliste

Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andreassen, T. A. (2008). *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AS.

Andreassen, T. A., & Kristin Reichborn-Kjennerud, K. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AS.

Andreassen, T. A., Drange, I., Thune, T., & Monkerud, L. C. (2007). *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AS.

Arbeidsdepartementet. (2011). *Organiseringen av NAV*. Hentet 02 18, 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/Arbeids--og-velferdsforvaltningen.html?id=606669>

Bakka, J. F., Fivesdal, E., & Nordhaug, O. (2004). *Organisasjon og ledelse* (4. utg.). Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS.

Bang, H. (1995). *Organisasjonskultur* (3. utg.). Tano.

Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2004). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Bredal, D. (. (2003). *Min omstilling. Jeg og jobben: Hvordan overleve i et næringsliv i konstant forandring? Visjoner og verktøy for bedrifter, organisasjoner og offentlig sektor*. Stavanger: Wigestrands forlag AS.

Busch, T., & Vanebo, J. O. (2003). *Organisasjon og ledelse: Et integrert perspektiv* (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2003). *Endringsledelse i det offentlige* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo, J. O. (2005). *Modernisering av offentlig sektor - Utfordringer, metoder og dilemmaer* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J., & Vanebo, J. O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Universitetsforlaget.

Christensen, T. (2008). *"En felles etat" - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnsstudier (Rokkansenteret).

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Cyert, R. M., & March, J. G. (1992). *A behavioral theory of the firm - Second edition*. Malden, Massachusetts , USA: Blackwell Publishers Inc.
- Deal, T. E. (1985). *Bedriftskultur*. (S. S. Lostøl, Overs.) Oslo: Bedriftsøkonomenes Forlag AS.
- Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement. (2005). St.prp. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning, kap. 604, 620 og 2600* . Oslo.
- Fimreite, A. L. (2008). *Mission impossible made possible? - Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnstudier (Rokkansenteret).
- Grung, C. (2008). *NAV-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted*. Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen, Sosiologisk institutt.
- Hoff, J. (u.d.). Medborgerskab, brugerrolle og magt. *Kompendium MPA 32 - 2009-2011* , s.72-88.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand S: Høyskoleforlaget AS.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2009). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, L., & Sørensen, E. (u.d.). Netværk - fra vilkår til verktøy for styring og demokrati. *Kompendium MPA 32 2009-2011* , ss. 107 - 116.
- Johnsen, E. (1995). *Ledelse av ledelsesprosessen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Johnsen, I. (2008). *Tre offentlige kontor i ett bygg - NAV utad, men ikke innad?* Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen, Sosiologisk institutt, Bergen.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). (T. M. Anderssen, & J. Rygge, Overs.) Oslo: Gyldendal.
- Møller, G. (2005). *Evaluering av samordningsforsøkene Fjerde delrapport*. Bø: Telemarksforskning.
- Møller, G. (2006). *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten - Sluttrapport*. Bø: Telemarksforskning.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications.
- Newman, J., & Clarke, J. (2009). *Publics, Politics & Power. Remaking the Public in Public Services*. London: Sage Publications.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods 3 edition*. London: Sage Publications Inc.

Riksrevisjonen. (2009). *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*. Oslo: Riksrevisjonen.

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Schein, E. H. (1987). *Organisasjonskultur og ledelse - Er kulturendring mulig?* (K. Arnulf, & H. Brun, Overs.) Oslo: Mercuri Media Forlag AS.

Schein, E. H. (1980). *Organisasjonspsykologi* (2. utg.). (H. Ebeltoft, Overs.) Oslo: Tanum-Norli.

Schultz, M. (1990). *Kultur i organisationer - Funktion eller symbol* (12. utg.). København: Handelshøjskolens Forlag.

Sosialdepartementet. (2004, juni 29). NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.

Sosialdepartementet. (2002, 12. 13.). St.meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. *St.meld. nr. 14* .

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods. 3rd ed.* Newbury Park: Sage Publications.

Andre dokumenter:

Samarbeidsavtale (navn) Kommune og NAV (fylke)

Virksomhetsplan 2010 for NAV NN

Vedlegg 1: Intervjuguide

Innledende spørsmål:

- Navn og alder?
- Stilling?
- Hvilken utdanning har du?

Tidligere:

- Hvilken etat var du ansatt i før reformen? Aetat/Trygd/Sosialtjenesten?
- Når begynte du å arbeide der?
- Hvilken stilling hadde du før sammenslåingen?
- Hvordan vil du beskrive arbeidsmiljøet ved din tidligere arbeidsplass?

Nå:

- Hvilken stilling har du nå?
- Hadde du selv noen påvirkning på valg av arbeidsområde?
- Fikk du endret arbeidsoppgaver? Evt. på hvilken måte?
- Hvordan vil du beskrive arbeidsmiljøet i dag?
- Hva mener du kjennetegner organisasjonskulturen hos de tidligere etatene?
- Oppfatter du noen endring i disse organisasjonskulturene etter sammenslåingen?
- Hvordan synes du samarbeidet med ansatte fra de øvrige etatene fungerer?
- Hvordan foregår opplæringen ved kontoret?
- Hva er de største utfordringene i forhold til datasystem?
- Er det forskjeller i måten å arbeide på? (Synet på brukere o.l)
- Har det i forbindelse med omorganiseringen vært satt fokus på kulturforskjeller mellom de ulike etatene?
- I den grad det er satt fokus på bygging av felles kultur,
 - o har ansatte bidratt i dette arbeidet?
 - o har ledelsen bidratt i dette arbeidet?
- Hvordan har arbeidet med kulturbygging foregått?
- Hva legger du i begrepet "Vi på (navnet)"?
- Er det ting du synes fungerer bedre etter reformen? Eventuelt hvilke?
- Er det ting du synes fungerer dårligere? Eventuelt hvilke?
- Hva vært de største utfordringene for deg, i forbindelse med sammenslåingen?
- Er det andre ting du ønsker å tilføye?

Vedlegg 2: Informasjonsskriv til NAV-kontoret

Ønske om deltakelse i kvalitativ intervjustudie i forbindelse med Masteroppgave

Vi heter Ellen Haugen og Cecilie Halland Aamot og går på MPA-studiet (Master of Public Administration), som Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Handelshøjskolen i København (Copenhagen Business School) samarbeider om.

Vi holder nå på med vår masteroppgave som har som foreløpig tittel: ”Kulturforskjeller i organisasjoner – Kan dette ha påvirket NAV-reformen”. Formålet med studien er å få en forståelse av hvordan ansatte har opplevd NAV-reformen og hvordan prosessen eventuelt har påvirket deres arbeidsmiljø og arbeidsoppgaver. Studien vil vare fra juni 2010 – mai 2011. Vi ønsker å foreta en kvalitativ intervjustudie av ansatte ved et NAV-kontor i Trondheim. Vi er interessert i å intervju henholdsvis tre personer med bakgrunn fra Aetat, tre personer med bakgrunn fra trygdeetaten og tre personer med bakgrunn fra sosialtjeneste, samt en fra ledelsen i de tre avdelingene. Samlet vil det derfor være snakk om 12 – 15 intervju.

Respondentenes alder og kjønn er ikke av betydning for vår studie, kriteriene er kun at respondenten har en bakgrunn fra en av de nevnte etatene/tjenesten.

Vi ønsker å utføre intervjuene i løpet av sommeren 2010 – senest innen utgangen av august. Intervjuene kommer til å ha en varighet på ca en time hver, og blir utført på NAV-kontoret. Under intervjuene vil vi notere for hånd i en notatblokk, i tillegg vil vi benytte lydopptaker. Alle som deltar i studien vil bli anonymisert, dette innebærer at vi vil benytte fiktive person- og stedsnavn i vår oppgave. Informasjon som blir gitt under intervjuet skal ikke kunne spores tilbake til den enkelte. Våre notater vil bli makulert og lydopptak vil bli slettet innen prosjektets slutt, senest 02.mai 2011. Vi er underlagt taushetsplikt og alle data vil behandles konfidensielt.

Deltakelse i dette prosjektet er frivillig, og respondentene kan på et hvert tidspunkt, og uten grunn, trekke seg fra studien. Respondentene vil få nærmere informasjon om prosjektet, og hva det vil innebære for dem, og kommer til å bli anonymisert i studien.

Prosjektet er meldt inn for Personvernombudet for forskning, NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste).

Respondentene kommer til å bli spurt om forhold som omhandler deres arbeidsmiljø, forholdet til sine arbeidskollegaer, endringer i organisasjonen og eventuelle konflikter som dette har medført, samt forholdet mellom de ansatte og ledelsen.

Grunnen til at vi ønsker å utføre disse intervjuene er at vi får en direkte tilgang til de ansattes forståelse og fortolkning av omstillingsprosessen, og hva dette innebærer for dem, og kan avdekke en felles forståelse av situasjoner, handlinger og begreper. Intervjuene kommer til å bli brukt i studien i form av tolkninger av og eventuelle sitater fra det som respondentene forteller.

Vi håper derfor at dere kan formidle kontakt med ansatte som ønsker å være med på denne studien. Ta gjerne kontakt med oss når dere får dette brevet slik at vi kan avtale nærmere. Veileder for vår masteroppgave er Geir Hyrve ved Høgskolen i Sør-Trøndelag, han kan kontaktes på e-post:

Mvh
Ellen Haugen
Tlf. xx xx xx xx
E-post:

Cecilie Halland Aamot
tlf. xx xx xx xx
E-post: