



Bachelorgradsoppgave

Endringer i NAV

Changes in NAV

- en casestudie av ansattes arbeidsituasjon ved lokale NAV-kontor
- a case study of workingsituation at the local NAV-office

Brit Anna Lie
Mette Wilhelmsen Lyngen

SOS375

Bachelorgradsoppgave i Sosiologi

Avdeling for økonomi, organisasjon og ledelse

Høgskolen i Nord-Trøndelag - 2014



**SAMTYKKJE TIL HØGSKOLEN SIN BRUK AV KANDIDAT-,
BACHELOR- OG MASTEROPPGÅVER**

Forfatter(ar) METTE WILHELMSEN LYNGBØ

BRIT ANNA LIE

Norsk tittel: ENDRINGER I NAV

- en case studie av ansattes
arbeidssituasjon ved lokale NAV-kontor

Engelsk tittel: _____

CHANGES IN NAV

- a case study of working situation

Studieprogram: at the local NAV-office

Emnekode og navn: SOS375 BACHELOROPPGAVE

Vi/eg samtykker i at oppgåva kan bli publisert på internett i fulltekst i Brage, HiNT sitt åpne arkiv

Vår/mi oppgåve inneheld tagnadsbelagt informasjon og må derfor ikkje bli gjort tilgjengeleg for andre

Kan frigjeras frå: _____

Dato: 15/5-2014
Brit Annalie
underskrift

Mette Wilhelmsen Lyngebø
underskrift

underskrift

underskrift



Innhold

1	Kapittel: Innledning	7
1.1	Tema og problemstilling.....	8
2	Kapittel: Kontekst	9
2.1	Velferdsetatens utvikling.....	9
2.2	De tre tidligere etater.....	9
2.3	Velferdsforvaltningen før NAV-reformen.....	10
2.4	Under NAV-reformen	11
2.5	Byråkrati	12
3	Kapittel 3 Teori og tidligere forskning	13
3.1	Bakkebyråkratiet	13
3.1.1	Betydningen av Lipsky sitt perspektiv på bakkebyråkratenes og kritikk av perspektivet.....	16
3.2	Organisasjonskultur.....	17
3.3	Makt	19
3.4	Partnerskap	20
3.5	Tidligere forskning.....	21
3.5.1	NAV-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted.	21
4	Kapittel: Metode	22
4.1	Case som forskningsdesign.....	22
4.2	Gjennomføring av intervjuene	23
4.2.1	Fremgangsmåte og gjennomføring av casestudien.	23
4.2.2	Fremgangs måte ved bruk av semistrukturerte intervju.....	23
4.3	Analyse av datamateriale	24
4.4	Validitet, reliabilitet og analytisk generalisering.....	25
4.5	Forskningsetiske betraktninger	26
5	Kapittel: Analyse av studiens datamateriale	28
5.1	Partnerskap	28
5.2	Organisasjonskultur.....	29
5.3	Skjønn og handlingsrom	30
5.4	Bruker i fokus.....	32
5.5	Makt	32

5.6	Omdømme.....	33
5.7	Visjon og verdier.....	34
5.8	Mål og målstyring.....	35
5.9	Avbyråkratisering.....	36
5.10	Kompetanse.....	37
5.11	Ressursmangel.....	38
5.12	Endringer.....	39
6	Kapittel: Drøfting.....	41
6.1	Partnerskap.....	42
6.2	Organisasjonskultur.....	42
6.3	Skjønn og handlingsrom.....	43
6.4	Bruker i fokus.....	43
6.5	Makt.....	44
6.6	Omdømme.....	44
6.7	Visjoner og verdier.....	45
6.8	Mål og målstyring.....	45
6.9	Kompetanse.....	47
6.10	Avbyråkratisering.....	47
6.11	Ressurser.....	48
6.12	Endringer.....	48
7	Kapittel: Konklusjon og forslag til videre forskning.....	50
7.1	Videre forskning.....	52
8	Litteraturliste.....	52

Antall ord: 19967

Forord

Proessen med å skrive en bacheloroppgave er ved veis ende, og mange skal ha takk i den forbindelse. Først og fremst vil vi takke våre informanter, uten dere ingen oppgave. En stor takk til lederne på de aktuelle NAV-lokal kontor for at dere ga oss lov til å foreta undersøkelsen. Vår veileder Jørgen Grinde skal også ha en stor takk for sine konstruktive tilbakemeldinger og oppmuntrende ord.

Vi vil også takke Mette sin svigerfar Joralf Lyngen for grundig korrekturlesing.

Våre familier fortjener også en takk for ulike bidrag gjennom denne tiden.

Sist men ikke minst vil vi takke hverandre for utfordrende og lærerike måneder.

Åsen, 15 mai 2014

Mette Wilhelmsen Lyngen

Brit Anna Lie

Hva vi vet er mye, hva vi ikke vet er enormt. (R. Merton 1973)

Videre oppbygging av oppgaven

I kapittel 1 finner vi innledning.

Kapittel 2 tar for seg kontekst, som vil inneholde velferdsetatens utvikling, de tre tidligere etatene og velferdsforvaltningen før og under NAV-reformen.

Kapittel 3 presenterer teori.

I kapittel 4 vil vi presentere den metodiske tilnærmingen til studien og begrunne de metodiske valgene som er gjort.

I kapittel 5 blir empiri presentert.

I kapittel 6 vil vi gjøre rede for resultatene av undersøkelsen.

I kapittel 7 blir konklusjonen og forslag til fremtidig forskning presentert.

1 Kapittel: Innledning

NAV er en forholdsvis ny etat som har blitt gjenstand for mye kritikk (Lundberg 2012).

Bergens Tidende var en av de avisene som skrev mye om reformen og høsten 2007 hadde avisen over tid en mengde artikler om problemer NAV-brukerne hadde. I 2008 bestemte riksdekkende media seg for å rette fokuset mot utfordringene i NAV. I forbindelse med disse oppslagene opprettet Aftenpostens nettavis en blogg om brukere av NAV sine erfaringer og opplevelser av etaten. Overskrifter som «brukere slakter NAV» var daglig kost og bloggen hadde etter kort tid 20000 innlegg (Lundberg 2012).

Da det ble en økning i arbeidsledigheten høsten 2007 og mange brukere ikke fikk de statlige ytelsene de hadde krav på fordi NAV ikke var i stand til å behandle saksmengden innenfor de foreskrevne tidsrammer for saksbehandlingen. Stortinget bevilget i 2008 en ekstrabevilgning til NAV (St.prp.87. 2007-2008) for å rette opp i dette.

Høsten 2009 ble NAV gjennom Riksrevisjonens sin revisjon gjort kjent med at etatens regnskap ikke kunne bli godkjent på grunn av manglende kontrollarbeide, ikke minst i forhold til utbetaling av ytelser (Riksrevisjonen 2009 ifølge Lundberg 2012). Daværende arbeidsminister Hanne Bjurstrøm nedsatte et utvalg for å se om det var nødvendig med nye organisasjonsmessige endringer. I denne perioden fokuserte politisk og administrativ ledelse på at en av de største utfordringene var de eldre saksbehandlingssystemene som ikke var tilpasset det behovet etaten hadde. Det har vært 20 ulike datasystemer de ansatte har måtte forholde seg til under omorganiseringen (Memu nr.4.2009 ifølge Lundberg 2012).

De eldre saksbehandlingssystemene og utfordringene med disse var det ingen som hadde noen konkrete løsninger på. Nåværende NAV-direktør Joakim Lystad overtok den utfordringen sammen med flere andre utfordringer da han tiltrådte i 2010. I 2010 kom det ut en bok «Navet som knakk» av Kristian Lislrud (Lundberg 2012). Han hadde fulgt reformen svært tett, blant annet som tidligere personalsjef i trygdeetaten og som seniorrådgiver i YS forbundet AVYO som organiserte ansatte i NAV. I boken blir de ansvarlige politikere for reformen satt til ansvar for det Lislrud mente var dårlig politisk håndverk og han bidro på denne måten til at diskusjonen om NAV og NAV-reformen ble holdt i live (ibid).

Noen av de bekymringene som ansatte ved NAV-lokal har gitt uttrykk for, er den overføringen av vedtaksmyndighet fra NAV-lokal til NAV-forvaltning. Bakgrunnen for bekymringen er sjansen for dobbel saksbehandling, dårlig informasjon, mindre tilgjengelige saksbehandlere og mindre

brukermedvirkning (Heløy, Kildal og Nilssen 2010 ifølge Lundberg 2012).

Ansatte har vært bekymret for at deres profesjonelle helhetlige syn på saksbehandlingen skal drukne i et byråkratisk administrativt perspektiv (Røysum 2009 ifølge Lundberg 2012).

Kritikken har også gått på det målstyringsregime som de ansatte har opplevd å være utsatt for i NAV (Lundberg 2012).

Den opprinnelige NAV- reformen har blitt fulgt opp av andre endringer som klart er bundet til reformen. Det nye kvalifiseringsprogrammet for langvarige sosialhjelpsmottakere som trådte i kraft den 1.11.2007, og arbeidsavklaringspenger som ble iverksatt 1.3 2010 som erstattet midlertidig uføretrygd, rehabiliteringspenger og attføring.

Media har fortsatt å rette søkelyset på NAV, og da spesielt om brukernes negative opplevelser av etaten. Dette bidro til at arbeids og inkluderingsminister Robert Eriksson i april i år nedsatte et ekspertutvalg med mandat om å komme med forslag til avbyråkratisering av NAV. Før ekspertutvalget ble opprettet invitert ministeren brukere av NAV til å komme med sine opplevelser, tanker og meninger om NAV. Av de 1000 som meldte interesse ble 80 invitert til departementet for å formulere et dokument som inneholdt brukeres opplevelse av etaten, og som skulle overleveres ekspertutvalget. Hverken arbeidsgiverorganisasjonene i Norge eller arbeidstakerorganisasjonene i NAV er representert i dette utvalget og det bidro blant annet til at vi fikk lyst til å starte arbeidet med denne oppgaven.

1.1 Tema og problemstilling

I regjeringsplattformen (2013) til Høyre og Frp er et av målene å avbyråkratisere NAV.

Ekspertutvalget som statsråden har nedsatt skal blant annet se på dagens eierskapsstruktur, men det legges i utgangspunktet til grunn at den skal ligge fast. Frp har i lang tid ment at NAV burde vært statlig, men de har en utfordring med at flertallet i den regjeringen de er en del av ikke ønsker noen endring på eierskapsstrukturen.

Det ønske om avbyråkratisering og forenkling som ligger til grunn for ekspertutvalget, kan derfor stå i motsetning til det flertallet på Stortinget faktisk legger til grunn for eierskapsstrukturen med to styringslinjer.

I samsvar med Lipsky (2010) mener vi at det er viktig å ha fokus på de ansatt ved de lokale NAV kontorene, fordi det i praksis er de som gjennomfører reformen og nå de eventuelt endringene som igjen vil komme.

Problemstillingen vi tar utgangspunkt i er «Endringer i NAV – en casestudie av ansattes arbeidssituasjon ved lokale NAV-kontor». Vi ønske å ta utgangspunkt i hvordan endringer oppleves fra de ansattes side og hvordan endringer, sett fra deres ståsted, kan bidra til at arbeidsdagen blir enklere å komme gjennom.

Det er flere forskningsspørsmål vi ønsker å besvare:

- Hvordan og for hvem er partnerskaporganiseringen ved NAV-lokal en fordel?
- Hvordan påvirker endringene i NAV de ansattes arbeidshverdag?
- Hvilke forslag til avbyråkratisering har de ansatte ved NAV-lokal?
- Har NAV-lokal utviklet en felles organisasjonskultur?

2 Kapittel: Kontekst

Dette kapittelet vil inneholde en kort historisk framstilling av velferdsetatens utvikling. Deretter vil vi si noen ord om de tre tidligere etatene for deretter å redegjøre kort for bakgrunnen for NAV-reformen og reformen i seg selv.

2.1 Velferdsetatens utvikling

I forbindelse med industrialiseringa av Europa, oppsto det et behov for forsikringer av arbeidstakerne. I 1894 ble vår første trygde lov vedtatt, og 15 år senere, i 1909, kom sykeforsikringsloven (Bjørnson og Haavet, 1994). Samtidig ble de første arbeidsløshetskassene etablert av lokale fagforeninger i 1880-årene. Det første sosialdepartementet ble dannet i 1913, og med det de første sosiale lover. Etter 1945 ble trygdeordningene utbygd videre. Trygdelovene ble samlet i egen folketrygdlov i 1966 og i gjennom denne fikk man en sikring mot inntektstap for allmenheten. I 1977 kom trygdelovgivningen som ga rettigheter til uførepensjon, morstrygd og etterlattepensjon (ibid). Dette skjedde i en tid hvor det var sterk økonomisk vekst i landet og man hadde forventninger til at denne veksten skulle fortsette. I denne perioden kan man si at Norge ble et rettighetssamfunn.

2.2 De tre tidligere etater

Velferdstjenesten bestod av tre ulike etater før NAV-reformen trådte i kraft. Hver av etatene hadde sitt eget regelverk og forskjellige oppgaver og ansvarsområder. Helt i begynnelsen ble

trygd og Aetat slått sammen til arbeids- og velferdsetaten, før sosiale tjenester ble en del av NAV.

Aetat sitt ansvar var å påse at arbeidsmarkedspolitikken ble gjennomført, og målet var et velfungerende arbeidsmarked og et inkluderende arbeidsliv med høy yrkesdeltakelse. Aetat forvaltet folketrygdloven kapittel 4 vedrørende dagpenger og kapittel 11 som omhandlet yrkesrettet attføring. Aetat bygget i grunn på sysselsettingsloven av 1947 (st.prp.nr.46 2004-2005). For det meste bestod Aetat sin oppgave i å fremskaffe, vedlikeholde og gjøre tilgjengelig den informasjon som til en hver tid var om ledige jobber og om de arbeidssøkende. Påse at de arbeidssøkende fikk avklart sine rettigheter til økonomiske ytelser, og å utbetale disse. De skulle også bistå den enkelte arbeidsgiver ved rekruttering eller omstilling(ibid).

Trygdeetaten hadde som formål å hindre utstøting fra arbeidslivet, og påse at enkeltpersoner ble gitt rettigheter til stønader og tjenester etter folketrygdloven i tillegg til de ulike ytelsene trygdeetaten forvalter. Hovedoppgaven til trygdeetaten var å påse at trygdepolitikken ble gjennomført, og administrasjonen av ytelser til livsopphold. Trygdeetaten var regelstyrt, mens dens ytelser var rettighetsstyrt.

Trygdeetatens hovedfokus var arbeid og rehabilitering, familie og pensjon og helsetjenester. For å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv, fikk trygdeetaten en annen funksjon ved at intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA) ble innført i 2001.

Fra 1960-70 tallet etablerte størsteparten av landets kommuner sosialkontor. Oppgavene til kontorene var innenfor pleie og omsorg og økonomisk sosialhjelp. Sosialtjenesten skal fungere som sikkerhetsnett i samfunnet og ytelsene er for det meste skjønnsbasert. Det er Lov om sosiale tjenester som regulerer ytelsene som sosialtjenesten administrerer.

2.3 Velferdsforvaltningen før NAV-reformen

I Stortinget 12.des. 2001 ble daværende Sosialdepartements budsjett diskutert, vedtaket som ble enstemmig fattet sa følgende: «Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på en egnet måte i løpet av 2002». Med dette var NAV-prosessen i gang(Christensen, 2008). Det endelige vedtaket om å opprette en ny arbeids- og velferdsforvaltning ble vedtatt av Stortinget 31. mai 2005. Startskuddet for NAV-reformen gikk den 1. juli 2006. Stortinget vedtok at trygdeetaten og

arbeidsmarkedsetaten ble slått sammen til en statlig etat og samlokalisert med kommunens sosialtjeneste. Denne samlokaliseringen var et lovfestet partnerskap.

Den norske velferdsstaten stod ovenfor grunnleggende utfordringer som man gjennom NAV-reformen skulle finne løsninger på. Den overordnede målsettingen til reformen har vært:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad – dette er det som blir benevnt som arbeidslinja.
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov – Bedre tilpasset den enkelte bruker, som betyr at bruker erfaringer og synspunkter skal trekkes inn i saksbehandlingen.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning – bedre formålseffektivitet og mer kostnadseffektiv drift.

(St.prp. nr.46 2004-2005)

Gjennom NAV-reformen skulle det finnes løsninger på grunnleggende utfordringer den norske velferdsstaten stod overfor. Dette var utfordringer innen velferdsforvaltningen og i samfunnet for øvrig.

Det politikerne var opptatt av var problematikken rundt fleretatsbrukere i velferdsforvaltningen. I og med at de måtte forholde seg til flere etater, ble mange av de «kasteballer» mellom etatene. Dette var brukere som ble sendt fra kontor til kontor uten at noen tok tak i deres problem. Selv om denne problematikken var en sentral utfordring er det vanskelig å finne forskning som sier noe om omfanget av denne problematikken (NOU nr:13 2004 ifølge Lundberg 2012).

2.4 Under NAV-reformen

2. oktober 2006 ble de første NAV-lokal kontorene etablert. Dette var pilotkontor og det ble opprettet ett i hvert fylke.

Det siste NAV kontoret som ble åpnet var i Kristiansand i 2011. Det er 456 NAV kontor som er etablert i alle landets kommuner og i mange bydeler. I tillegg er det mer enn 100 forvaltningskontor og spesialenheter. NAV har ca. 2,8 millioner brukere på landsbasis og forvalter nær en tredjedel av statsbudsjettet med ca. 380 milliarder kroner (2013).

NAV reformen berørte om lag 16000 ansatte i stat og kommune, og i mars i år hadde NAV 19000

ansatte fordelt på 14000 statlige ansatte og 5000 kommunalt ansatte.

Etter som kommunene selv bestemmer hvilke tjenester som settes til NAV-kontorene, vil arbeidsoppgavene ved det enkelte NAV-kontor variere.

Ved sammenslåing av de tre etatene til et NAV-kontor ble arbeidsoppgavene til den enkelte veileder forandret. Ved før å skulle sitte med faste og vante oppgaver bundet opp til ett regelverk, ble oppgavene nå videre og langt mer omfattende. Samtidig med de endrede oppgavene skulle enkelte øke sin kompetanse. På samme tidspunkt kom det en økonomisk nedgangstid, noe som førte til stor pågang ved landets NAV-kontor. Dette skjedde for mange kontor i tiden rett etter at de ble etablert, og oppgavene ble for omfattende for kontorene. Avisskriving ble et faktum og det dårlige omdømme var skapt.

2.5 Byråkrati

Max Weber (1864-1920) også kjent som «byråkrati-teoriens far», så på byråkratiet som en rettferdig beslutningsprosess og en garanti for like behandling (Ness, 2012). Den byråkratiske idealtypen av byråkratiet ble utviklet av Weber i Tyskland. Makt og byråkratisk organisering er det Webers teori om moderne sosial orden er bygd på. August Comte og Emilie Durkheim la vekt på felles verdier og normer som lå i det sivile samfunn, i motsetning til Weber som dannet et skille. Dette skille dannet Weber ved å legge vekt på å få fram særpreget og egenarten i byråkratiet i vår tid (Byrkjeflot 2000). Han mente å finne byråkratiet i det formaliserte system (Fivelsdal, 1997). For Weber er mennesket en skapning som handler ut i fra meningsfylte motiver og orienteringer, og som må forstås på sine egne premisser.

Weber brukte det tyske imperiet som utgangspunkt for å beskrive byråkratiet. Problemstillinger som Weber var opptatt av var: «*Hvorfor vokste kapitalismen fram i vesten?*». Motivasjonen til å utvikle den byråkratiske idealtypen hadde sitt utgangspunkt i dette spørsmålet. En ideotype er et tankeeksperiment og ikke en fremstilling av virkeligheten. Basert på tendenser av gitte logikker og særtrekk.

Moderne byråkratier mente Weber var kjennetegnet ved regler, fulltidsansatte tjenestemenn og ekspertkunnskap. Weber mente at konteksten byråkratiet oppstod innenfor ville være forskjellig og at det ikke var en oppskrift for effektiv maktutøvelse innenfor byråkratiet. Weber var ikke opptatt av demokrati og samhandling.

3 Kapittel 3 Teori og tidligere forskning

Teoretisk utgangspunkt.

Opgavens problemstilling, struktur og analyse er forankret i litt ulike teoretiske betraktninger. Disse betraktningene blir det redegjort for i dette kapittel. Vi har også redegjort for en bredere kontekstualisering av forskningsfeltet i kapittel 2. I det følgende kapittel skal vi redegjøre for de teoriene som gir utgangspunkt til informasjon og retning til analyse/drøfting. Et tradisjonelt bidrag innenfor undersøkelser om velferdsforskning er teorien om bakkebyråkratiet. I tillegg vil vi introdusere et makt og kulturperspektiv. Samtidig vil stortingsproposisjon nr. 46 ligge som et bakteppe ved analysen. Grunnen til dette er at proposisjonen inneholder grundig redegjørelse for bakgrunn for NAV-reformen og hva NAV-reformen er. Vårt teoretiske blikk må nødvendigvis bli litt vidt. I og med at vår problemstilling med forskningsspørsmål og intervjuguide legger opp til en ganske bred undersøkelse. Vi vil på denne måten få frem bredden i vår datainnsamling.

3.1 Bakkebyråkratiet

For å forstå organisasjoner som NAV kan en relevant teoretisk inngang være teorien om bakkebyråkratiet (Lipsky 2010).

Profesjonsutøvere og ansatte i byråkratiet blir ofte omtalt som bakkebyråkrater og er hentet fra den amerikanske professoren og statsviteren Michael Lipsky. Han var den som introduserte begrepet bakkebyråkratiet og bakkebyråkrater i sin klassiske bok *Street-level bureaucracy*. Han omtaler skole, politi, velferdsapparatet, lavere domstoler, servicekontorer og andre som arbeider med fordeler eller sanksjoner for individet i dets daglige liv. Dette kan også være ansatte ved NAV-kontor. Dette er ansatte i offentlig sektor som er i direkte kontakt med befolkningen. De har en stor mulighet til å utøve skjønn. Oppgavene til bakkebyråkraterne er å tildele goder fra staten som tekniske hjelpemidler, barnehageplass eller sosialstønad, eller å tildele status som uføretrygdet.

Bakkebyråkratier er offentlige virksomheter som sysselsetter et stort antall bakkebyråkrater. Norske forskere omtaler også bakkebyråkraterne som portvakter eller frontlinjebyråkrater.

Vi har hatt noen utfordringer med å benytte bakkebyråkrati begrepet, i og med at vi vil hevde at begrepet gir en negativ assosiasjon, uten at vi har forskningsmessig belegg for å hevde dette. Lipsky sitt «bottom-up» perspektiv markerte i sin tid en kritikk mot det tradisjonelle *top-down* perspektiv på innføring av offentlig politikk. Den weberianske byråkratimodellen er sentral

innenfor det tradisjonelle perspektivet. Det er regler, lover og rutiner som styrer denne innføringen av politikken (Berman 1980, Hill og Hupe 2002, Offerdahl 1992 ifølge Grung 2008). Lipsky hevder at politikk skjer i møte mellom bakkebyråkrat og klient og at de utfører eller medvirker til politikk utformingen. I og med at de bruker skjønnsutøvelse i sitt arbeid, og at dette igjen aggregeres til bakkebyråkratets praksis (Lipsky 1980) er tanken bak dette resonnementet et spesifikt perspektiv på handling for å forklare bakkebyråkratenes handlingsrom for skjønnsutøvelse.

De syv aspektene som Lipsky skisserer som legger grunnen for bakkebyråkratenes selvråderett og som er grunnlaget for deres handlingsrom er som følger;

For det første er byråkratenes målsetninger og de reglene som de skal forvalte ofte vage, lite presise og til dels uklare. De målene som de jobber etter kan være motsetningsfylte. Bakkebyråkratenes jobber i organisasjonene som kan være komplekse og uoversiktlige. Det kan være vanskelig å finne målbare mål for arbeidsinnsats. Regler og direktiver styrer aldri handlinger helt og fullt. Organisasjonens mål kan stå i motsetning til bakkebyråkratenes faglige standard. Møtene bakkebyråkratenes har med klientene er usynlig for organisasjonen.

Tvetydige, vage, upresise og uklare mål. Det arbeidet som bakkebyråkratenes skal utføre er preget av at målene er upresise, vage, uklare og tvetydige. Klientorienterte mål kan komme i konflikt med organisasjonens mål, på grunn av den forventingen bakkebyråkratiet har til bakkebyråkratenes. Et eksempel på dette er at bakkebyråkratenes skal bistå klienten etter klientens behov, men i forhold til organisasjonens mål skal de behandle store saksmengder raskt ut fra de ressurser de har til rådighet. I en organisasjon som NAV kan et eksempel på dette være at veileder på grunn av stor arbeidsmengde ikke har tid til så mange oppfølgingsmøter som bruker har behov for. Da blir det organisasjonens krav som må tilfredstilles og ikke brukers. Klient orientert mål kan komme i konflikt med mål om sosial endring...rus? Her sier Lipsky at klienten sine mål kan komme i konflikt med bakkebyråkratenes mål for klienten, som er rusmisbruker, som er å bli rusfri. Dette vil vi tro også veiledere i NAV kan oppleve. Det som skaper bakkebyråkratets rolle kan også bidra til at det skapes rollekonflikt. Forventninger offentligheten har til bakkebyråkratenes, kan slik sett bidra til denne rollekonflikten. Politikere kan være med på og «skru opp» forventningene til hva bakkebyråkratiet kan tilby av tjenester. Dette behøver ikke å samsvare med det arbeidet

bakkebyråkratene faktisk skal utføre.

Komplekse og uoversiktlige organisasjoner. Dette medfører at det for brukerne blir vanskelig å orientere seg i systemet. Et eksempel på dette kan være en bruker som før NAV-reformen, hadde behov for bistand fra flere velferdsetater. Denne bruker kunne bli sendt fra kontor til kontor uten at noen tok tak i problemet.

Vanskelig å finne valide mål. Spørsmålet blir hvordan organisasjonene skal kunne måle kvalitet. Offentlig sektor i Norge har utfordringer med å finne kvalitative måleindikatorer (ASPLAN, 2002). Asplan rapporten 2002 viser til evaluering av konkurranseutsetting av to sykehjem i Trondheim. De opplevde store utfordringer med å finne kriterier som kunne beskrive «varens» kvalitet.

Handlinger lar seg ikke direkte styre. Lipsky beskriver dette som utfordringer bakkebyråkraten opplever i møte med klient. Hvis klienten kommer til bakkebyråkratiet for å søke om penger til mat, og får dette innvilget, kan ikke bakkebyråkraten styre hva klienten faktisk bruker pengene til så fremt han ikke får en rekvisisjon på matvarer.

Profesjonell standard til bakkebyråkratene kan stå i motsetning til organisasjonens mål. Lipsky mener med dette at organisasjonens mål kan være å hjelpe flest mulig, uten tanke på kvalitet i tjenesten.

Møtene bakkebyråkratene har med klient er usynlig for organisasjonen. I møte mellom bakkebyråkrat og klient er det somregel ingen andre vitner som kan beskrive hva som har skjedd under møtet.

Alle de syv aspektene til Lipsky er med på å forme arbeidsbetingelsene til bakkebyråkratene.

RESSURSER

Ressursene Bakkebyråkratene har tilgjengelige er knappe i forhold til de arbeidsoppgavene de er satt til å utføre. Dette medfører at den enkelte klients behov for hjelp må vurderes grundig. Her beskriver Lipsky at bakkebyråkratene i tillegg til en tjenesteytende rolle, også får en rolle som «Gatekeeper» (portvakt). Det blir opp til bakkebyråkratene å rasjonere ut tjenestene. Det er en rekke dilemmaer som disse motstridende kravene medfører. I Lipsky (2010) sin bok er disse dilemmaene et av hovedtemaene.

Nok et dilemma beskriver Lipsky, er at presset fra mange klienter kan føre til at den individuelle behandlingen av den enkelte blir svekket. Lipsky argumenterer med at enkelte mennesker får spesialbehandling og særegen oppmerksomhet, men når individuell oppmerksomhet blir noe mer

enn enkelte unntak blir noe mer enkelte unntak fra hovedregel, kan presset fra et utall klienter føre til at evnen til å respondere fleksibelt og individuelt blir svekket.

UFRIVILLIGE KLIENTER

Arbeidsbetingelsene til bakkebyråkratene er preget av at klientene befinner seg i en ikke-frivillig situasjon. Regjeringen, sier Lipsky, har monopol på sine tjenester. En klient er ikke-frivillig i og med at han har valget mellom å be om økonomisk bistand eller ikke spise. Dette er ikke noe reelt valg. Dette har betydning for kvaliteten på interaksjon mellom bakkebyråkratene og klient.

Klientene har tid til rådighet og når bakkebyråkratene har en stor mengde saker og krav om raske avgjørelser kan klienten utgjøre en kostnad ved å beslaglegge bakkebyråkratenes tid. For klienten er tid en billig pris å betale og har dermed et maktmiddel å benytte overfor bakkebyråkratene.

Et annet maktmiddel klientene har er å gi uttrykk for tilfredshet. Dette er på sett og vis viktig for bakkebyråkratene. Vellykkede møter, takknemlighet og endring av klientenes oppførsel i riktig retning er noe som blir verdsatt av bakkebyråkratene.

MAKT

Bakkebyråkratene lærer klienten å opptre som klient, de utøver kontroll ved at de distribuerer goder og sanksjoner(Lipsky 2010).

3.1.1 Betydningen av Lipsky sitt perspektiv på bakkebyråkratene og kritikk av perspektivet

Perspektivet til Lipsky har hatt stor innflytelse. (Meyers, Glaser og Mac Donald (1998);Carstens 1998, Soss 1999, Eriksen, Hill og Hupe 2002, Hansen og Kvalvåg 2003, Meyers og Vorsager 2003, Järvinen og Mik-meyer 2003 a,b, Marston, Elm Larsen og McDonald 2005, Dubois 2010 ifølge Lundberg 2012)i tillegg har perspektivet blitt kritisert på mange punkter. Kritikken handler om at det må kontekstualiseres og at perspektivet favner for vidt (Godsell 2004, Hill og Hupe 2002 ifølge Lundberg 2012). Det handlingsrommet til bakkebyråkratene avhenger av hvilken kontekst som beskrives i bakkebyråkratiene. Lundberg (2012) beskriver en del av kritikken som fokuserer på at det er et elendighetsperspektiv som ikke har rot i virkeligheten. Perspektivet som Lipsky beskriver blir av enkelte avfeid som myter (Godsell ifølge Lundberg 2012). Lundberg (ibid) hevder at arbeids situasjon til bakkebyråkratene blir i noen studier beskrevet som om de er uten makt og får avgjørelser «tredd» ned over seg. Dette kan være både byråkratiske og politiske avgjørelser. I en del andre studier vises det til at de er lojale offentlige tjenestemenn som

tilstreber offentlige goder, også når dette innebærer at regelverket må strekkes. Bakkebyråkratene blir også i noen studier fremstilt som kyniske aktører som tjener sine egne interesser.

Lipsky beskriver amerikanske forhold og at kritikken også går på at det er amerikanske forhold som Lipsky beskriver. Det blir stilt spørsmål til om teorien er allmenngyldig (Lundberg 2012).

Kritikken går også på at det er amerikanske forhold som Lipsky undersøker og at spørsmålet da blir om teorien er allmenngyldig. I og med at for Norge sin del så har vi en helt annen velferdsstat enn USA. Esping Andersen ((1990) ifølge Grung 2008) omtaler den amerikanske velferdsstaten som et liberalt velferdsregime med store sosiale ulikheter og at den offentlige velferdsstaten er forholdsvis liten. I tillegg er hjelpen behovsprøvd. Den frivillige hjelpen og kommersielle interesser er sterkt integrert i velferdsstaten (Halvorsen 1999 ifølge Grung 2012).

Den norske velferdsstaten har kjennetegn som en sosialdemokratisk velferdsstat med universelle trygdeytelser hvor arbeidslinjen er fremtredende og målet er å ha flest mulig i arbeid (Esping-Andersen 1990 ifølge Grung 2012).

Grung (2012) hevder at Lipsky tar ikke hensyn til at ansatte i offentlig sektor er fagorganiserte, og dermed er med på å levere premissene for politikken. I Norge derimot er de fleste i offentlig sektor fagorganisert (Grung 2012). Derfor mener Grung at Lipsky sitt perspektiv kan være mer relevant som perspektiv i land med en mer liberalistisk velferdsstat.

3.2 Organisasjonskultur

Kultur kommer av det latinske ordet colere – som betyr å bearbeide. Vi tenker og har på den måten kunnskap om det levde liv. Kultur kan derfor sees som ideer, praksiser, normer og verdier. Kultur kan ikke bestemmes eller velges. Den er et resultat av menneskelig fellesskap. Et resultat av langvarig samhandling mellom mennesker (Harald Ness, 2012). Det var først på 1980-tallet at organisasjonsforskere begynte å studere organisasjonskultur som et eget fenomen. Før 1980 ble det snakket om uformell struktur.

Joanne Martin er professor i organisasjonsadferd og sosiologi som har forsket på de ulike sider ved organisasjonskulturen. Hennes teori går ut på at hvis man skal kunne fange opp kompleksiteten av en organisasjons kultur og se på både de likheter og ulikheter den omfatter, må man benytte seg av flere perspektiver. Hun har kommet frem til tre ulike perspektiver som ser på forskjellige aspekter ved kulturen. Hun hevder at man kan bruke disse vinklingene til å studere

enkeltsider av kulturen, og at når disse ulike sidene forenes vil man oppnå et sammensatt bilde som gir en fullstendig forståelse av organisasjonens kultur (Jacobsen og Thorsvik 2007).

De tre perspektivene er:

1) Integreringsperspektivet viser organisasjonens enhetlige kollektive elementer. I dette perspektivet har organisasjonens medlemmer en felles oppfatning av begrepet organisasjonskultur. I en slik type kultur kjemper man for jobben sin, og det å være på jobb betyr mer enn og bare få lønn. I dette perspektivet har en leder stor betydning. Den høye produktiviteten det er i slike organisasjoner er inspirert av leder. Intensjonen i NAV-reformen var å føre tre etater sammen for å bygge en felles organisasjonskultur. I vår undersøkelse skal vi forske på om det er en felles organisasjonskultur ved undersøkelsens NAV-kontor. Det vi tenker er at de tre etatene hadde en sterk kultur før NAV-reformen ble en realitet. Og at det var urealistisk av stortinget å tro at en felles organisasjonskultur kunne bygges over et relativt sett kort tids rom (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

2) Differensieringsperspektivet skildrer de ulike kulturene som kan oppstå innad i en organisasjon. Dette perspektivet kjennetegnes ved at det er mangel på enighet mellom medlemmene i organisasjonen og hvilken kultur organisasjonen egentlig har. I dette perspektivet inneholder organisasjonen flere ulike kulturer, som hver enkelt har grunnleggende antagelser og normer og verdier som går i ulik retning. Kulturens innhold blir beskrevet fra andre. Fokuset i dette perspektivet rettes mot alle subkulturene i organisasjonen og det forholdet som er mellom dem. Innenfor de enkelte subkulturene er det sterke bånd, mens kontakten mellom de andre subkulturene er preget av distanse. Vi tror det blir interessant å bruke dette perspektivet på NAV. Dette for å se om vi kan finne spor etter de tre tidligere etatenes kulturer.

3) Fragmenteringsperspektivet tar for seg de diffuse og tvetydige tolkningene som kan dannes mellom de to første perspektivene. (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Her anerkjennes mangfoldet. Organisasjoner i dette perspektivet har en operativ kjerne som er organisasjonens grunnlag for eksistens. Dette kan for eksempel være en forskningssituasjon.

Edgar Schein definerer organisasjonskultur på følgende måte:

Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antagelser 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 som

derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene(ibid).

Edgar Scheins kulturperspektiv kan man plassere under Joan Martins integrasjonsperspektiv(Jacobsen og Thorsvik). Forutsetningene for at kultur kan utvikles, mener Schein, er at gruppen har eksistert lenge og har hatt felles utfordringer. Gruppen må ha tatt inn nye medlemmer, og overført til måter å løse utfordringer på. Vi ser på at Stortinget trodde de kunne «vedta» en felles organisasjonskultur. For NAV-lokal som er det vi forsker på kan det bety at det er en kultur i hvert team. Det betyr at det kan være en kultur i mottak, en kultur i sosialtjenesten, en kultur i oppfølging og en kultur hos leder. Her kan profesjonsutdanning og alder også være noe som gjør at kulturen utvikler seg innenfor en gruppe. Schein ser på de grunnleggende antagelsene som det viktigste nivået ved organisasjonskultur. Grunnleggende antagelser er det kultur egentlig er. Medlemmene av en organisasjon internaliserer de grunnleggende antagelsene. Videre slutter de opp om normer og verdier på grunn av deres grunnleggende antagelse om disse. Normene og verdiene bidrar igjen til adferd som produserer artefakta

3.3 Makt

I en organisasjon som NAV forutsetter vi at makt både er et relasjonelt og et strukturelt fenomen. Derfor vil vi gi en kort redegjørelse for teori om makt som vil være relevant for undersøkelsen. Hos Weber finner vi en velkjent definisjon av makt: «Makt er et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand».

Dals makt definisjon er som følger: «A får B til å gjøre noe B ellers ikke ville gjort».

Gudmund Hernes' bok «Makt og avmakt» 1975, ble et vendepunkt i synet på begrepet makt. Boken ble brukt som grunnlag for den første norske maktutredningen. Maktforståelsen som var rådende frem til midten av 70-tallet hadde fokus på ressurser og sanksjoner. Det det ble sett på var hvordan aktører kunne bruke maktmidler de rådde over til å presse eller lokke hverandre. Det at makt utøves av personer kan virke selvsagt, samtidig finnes det også maktforhold som er styrt av strukturelle forhold. Dette kan vi se på som hovedskillene i sosiologien, en skille mellom aktør og struktur begrepet.

En som kritiserer maktbegrepene til Weber og Dahl for å være endimensjonale er Steven Lukes

(1974 i følge Engelstad 1999). Engelstad(1999) mener at innvendingen er lite treffende. Han mener at Weber har tre dimensjoner og at Weber og Dahl oppfatter makt som noe som er intensjonalt, relasjonelt og kausalt. Det «sterke» maktbegrepet får man ved en kombinasjon av alle tre begrepene.

Weber ser på ordet legal makt som noe som ofte blir utøvd i institusjoner. Og at makten blir til gjennom den enkeltes stilling ovenfor andre. Makt er i denne sammenheng knyttet opp i mot lover og regler som er knyttet til institusjonen (Engelstad 1999) En typisk utøver av legal makt er en byråkrat som handler innenfor organisasjonens lover og regler. Dette kan lett overføres til NAV. Ordet «makt» er etter manges oppfatning negativt ladet, men makt behøver ikke å likestilles med konflikt og motstand. Makt kan også være å få gjennomslag for noe som på sikt gagnar alle.

I Makt og demokratiutredningen NOU 2003:19 blir makt definert som evnen til og nå et mål og å skape en virkning. For å utøve makt kan man gjøre det indirekte gjennom symboler, sosiale strukturer og institusjoner, eller også direkte ved beslutnings- eller tvangssituasjoner. Makt er ulikt fordelt i samfunnet og den eneste som forutsetter tvangsmakt som militære, politi eller rettsvesen er den politiske makta. Den er «autorativ» og gjør seg gjeldende gjennom pålegg, lover og fordelingsvedtak. Man kan klart se at det er politisk makt i NAV, og at de ansatte utøver denne gjennom gjeldende lovverk (NOU 2003:19, side 11).

«Det finnes intet samfunn uten makt og ingen makt uten samfunn. De to tingene henger sammen. Makten er en uløselig del av det sosiale liv. Men det finnes ulike former for makt: makt som innsnevrer, kontrollerer og lukker og makt som åpner, inspirerer og beruser.» (Siri Meyer, NOU 2003:19, side 64).

Alle disse makt typene finner du nok i NAV. Når du som menneske kommer til NAV er hvordan du opplever situasjonen ofte forbundet med hvordan den personen du møter tar i mot deg.

3.4 Partnerskap

Når trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten skulle gå sammen i en ny velferdsreform valgte man organisasjonsløsningen partnerskap.

I offentlig sektor har det i det siste ti-året vært en framvekst av nettverk (Partnerskap av samarbeidende virksomheter)(Westeren og Similä 2012). Enkelte forskere som Miles og Snow

(1986 i følge Westernen og Similä 2012) betegner nettverk som en løsning på de utfordringer organisasjoner har hatt i vanskelige tider.

I Storbritannia så man også denne tenkingen komme inn i offentlig sektor ved Tony Blairs politiske manifest «The third way». Reformen som gjennomføres tar sikte på at offentlige etater på ulike nivå skal samarbeide for å løse komplekse sosiale problemer – dette kalles også «Joined-up government» (Driver og Martell (2000) ifølge (Westernen 2012).

I USA så en også de samme organisatoriske utfordringene for offentlig sektor og der ble også partnerskap et verktøy for å løse disse (Lasker, Weiss og Miller (2000) ifølge (Westernen 2012). Westernen (2012) beskriver Audit Commision, som et organ som har til oppgave å fremme bruken av offentlige midler i Storbritannia. Audit Commision beskriver i et omfattende dokument hvordan offentlig sektor skal angripe utfordringer med den nye måten å organisere produksjon på. De hevder at det er en svært krevende ledelsesoppgave å få partnerskap til å fungere godt. I tillegg at mange partnerskap mislykkes i å nå målene og at det bare er i navnet som partnerskapet består. De fordelene som er ved partnerskap hevder de er vanskelig å realisere i praksis(Westernen 2012).

Dersom man ikke har kraft til å utnytte den mulighet man har i å forene kompetanse og ressurser i et partnerskap, konkluderes det med at det vil være bortkastede ressurser og kompetanse å etablere disse nettverkene av ulike partnere (Westernen2012).

Innenfor helsesektoren har det vært vanskelig å dokumentere effekten av partnerskap (Lasker et al.(2001) ifølge Westernen (2012).

I og med at det er vanskelig å se klare årsak-virkningssammenhenger av partnerskap er det vanskelig å evaluere betydningen av partnerskap (Dowling et al.(2004) ifølge Westernen (2012). Westernen (2012) skriver at med referanser til mange studier beskriver Lasker et.al at «there is little evidence that collaboration has improved health status or health systems in communities» Formålet med partnerskap er bundet til å bedre resultatene inn mot brukerne. De verktøy som er utformet for å måle effekten av partnerskap i mange tilfelle er fokusert på å evaluere prosess.

3.5 Tidligere forskning

3.5.1 NAV-reformen fra bakkebyråkratens ståsted.

Camilla Grung (2008) har skrevet en masteroppgave i sosiologi som senere har blitt brukt i forbindelse med evalueringen av NAV-reformen, fortatt av Rokkansenteret. Oppgaven retter seg

mot de ansatte og på hvordan de har opplevd omstillingsprosessen i forbindelse med NAV-reformen. Ved å se på arbeidssted og arbeidsoppgaver finner Grung at de fleste er fornøyd med sine plasseringer i kontoret. Mange av de ansatte føler at forholdet til brukere er vanskelig, spesielt de i mottaket. Grung mener å se en sammenheng med Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet. Når det gjelder kompetanse mener de flest å ha for dårlig kompetanse. De ønsker å hjelpe bruker på best mulig måte, men mangler kompetanse på fag- og datasystemer. Når det gjelder kulturforskjeller opplever Grung av de er ansatte fremdeles har sin kultur i forhold til de andres. Grung mener at når de ansatte på kontoret lærer hvordan de skal snakke til hverandre og koordinere arbeidet for og nå mål, først da vil de ha mulighet til å bygge grunnlag for en felles kultur. Skillet mellom front og teak er ikke til stede, men informantene fra stat opplyser om at de samarbeider bedre med stats siden enn med de kommunale. Undersøkelsen viser at informantene er positive til reformen og målene med den, men mener gjennomføringen ikke har foregått på bra nok måte.

4 Kapittel: Metode

I undersøkelsen vår har vi valgt to empiriske tilnæringsmåter. De to tilnæringsmåtene er kvalitative intervju og kvalitativ dokumentanalyse. Det vi ønsker er at informantene skal beskrive endringene sett opp i mot endringer, organisasjonskultur, partnerskap og forslag til nye endringer. Empirien i vår undersøkelse er basert på kvalitative data, innsamlet våren 2014. Den forskningsstrategien vi har lagt opp til er en casebasert studie (Thagaard 2010). Primær datamaterialer er en casestudie på NAV-lokal kontor. Vi vil i dette kapittelet si noe om det som ligger til grunn for våre valg av forskningsstrategi, utvalg og innsamlingsmetode.

4.1 Case som forskningsdesign

Formålet med undersøkelsen var å få informantene til å fortelle om sin virkelighet som vi mener er sosialt konstruert. Da det ikke er tall som er viktige for oss, vil vi snakke med mennesker og få deres historie. Da vi startet med oppgaven forsøkte vi å lage en kjøreplan for undersøkelsens tema, problemstilling og fremdrift. Casestudier kan åpne for sammenhenger og det å endre begrep som dukker opp under undersøkelsen (Ragin og Becker 1991 ifølge Børve 2008). Vi laget forskningsspørsmålene eksplorerende. Vi brukte spørreordene hvordan og hvorfor som førte til casestudier ble det riktige for vår undersøkelse (Yin 1989 ifølge Børve 2008).

Litteraturen om casestudier gir i liten grad entydig beskrivelse av på hvilken måte casemetoden skal brukes

4.2 Gjennomføring av intervjuene

4.2.1 Fremgangsmåte og gjennomføring av casestudien.

Datamateriale som vi bruker i undersøkelsen omfatter lokale NAV-kontor. Valget vi foretok av NAV-kontor var strategisk og bygde på følgende kriterier: vi ønsket å intervju ansatte uten ledererfaring, med over 10 års ansiennitet fra en av de tre tidligere etatene, Trygdeetaten, Aetat og sosiale tjenester. For å få dette til, måtte vi intervju ansatte på NAV lokal-kontor.

4.2.2 Fremgangs måte ved bruk av semistrukturerte intervju.

Under innsamlingen av primærdata var vi begge til stede. Vi vurderte nøye om vi skulle foreta intervjuene hver for oss. Dette er et håndverk som vi holder på å lære oss, derfor følte vi en stor trygghet i å foreta intervjuene sammen. Med hensyn til det Bourdieu(Kvale og Brinkmann 2009) snakker om med fare for en asymmetrisk makt posisjon under intervjuet. Vi så ikke dette som et problem. Våre informanter er offentlig ansatte med lang erfaring og godt vant til å være i en intervju situasjon. Varigheten av intervjuet var på mellom en til to timer, med størsteparten på en og en halv time. Vi hadde utarbeidet en intervjuguide i forkant av intervjuet (Vedlegg..) Målet med å dybdeintervjue de ansatte var å få kunnskap og innsikt i: endringene i arbeidssituasjonen, partnerskapsorganiseringa, forslag til avbyråkratisering og om Nav lokal har utviklet en felles organisasjonskultur. Vi brukte arbeidsplassene som intervjuarena, og på den måten kunne vi få kjennskap til de lokale NAV-kontorene sine fysiske omgivelser. På denne måten fikk vi sjansen til å se oss litt rundt. For å se omgivelsene, de som jobbet på kontoret, påkledning og tonen de ansatte hadde seg i mellom. Vi opplevde at de ansatte hadde en hyggelig omgangstone og uformell påkledning. De fleste intervju ble foretatt på egne møterom, men også noen inne på de ansattes kontor.

Vi benyttet en semistrukturert (halv) . Spørsmålene var organisert etter tema, men rekkefølgen på hvordan vi stilte spørsmålene var vi ikke så veldig opptatt av. Thagaard (2010) hevder at dette er nettopp noe som kjennetegner kvalitative forskningsintervju ved at man på forhånd har bestemt hvilke tema man ønsker å få høre mer om, men at rekkefølgen ikke er så viktig. Våre informanter fikk selv formulere svarene, slik at deres tanker, meninger og holdninger kom best mulig frem. Svarene blir mer sammenlignbare når man benytter Semistrukturerte intervju i stede for

ustrukturerte intervju(Børve 2008).

I intervjuene gav informantene oss kunnskap om informantenes virkelighet. Vi opplevde informantene som positive, imøtekommende, i godt humør og villig til å svare på våre spørsmål. Vi tok lydopptak av alle intervjuene og lastet opp på MP3-fil, senere ble de transkribert. Vi tok også notater under intervjuene. Disse notatene ble brukt til å supplere transkriberingen.

4.3 Analyse av datamateriale

Casestudier er kjennetegnet ved at fokuset er på få enheter om mange eller få fenomener som blir satt i relasjon til hverandre innenfor en avgrensa kontekst (Yin ifølge Børve 2008). Thagaard (2010) belyser viktigheten av at det under hele forskningsprosessen er samspill mellom problemstilling, innsamling av data og analyse og tolkning. Vi startet analyseprosessen rett etter at intervjuet var ferdig. Vi tolket det informantene sa underveis, og det bidro til å endre spørsmålsstillingen for lettere å få fram det vi ville få fortalt. Vi har ønsket tykke beskrivelser hvor konteksten NAV kommer tydelig fram da det er av stor betydning for analysen. Geertz (1973 ifølge Lundberg 2012) Skiller mellom «focus» og «locus». Han hevder at antropologene ikke studerer lokalsamfunn, men at de studerer i lokalsamfunnet. Hvis en forsker ikke forstår konteksten rundt informanten eller en spesiell skikk og bruk, aktivitet ritualer og så videre, hevder Geertz (ibid) at forskeren ikke vil få fram den/de riktige tolkningene. På denne måten er konteksten av største betydning. Det er ikke nok å presentere data. Underveis må man tilføre tolkninger(ibid), vi setter et perspektiv på det. Vi har forsøkt å leve opp til dette idealet i vår tolkning av dataene. I vår oppgave er NAV konteksten, men det er de ansattes tanker, meninger og opplevelser av endringer i arbeidssituasjonen, partnerskapsorganiseringa, avbyråkratisering og om NAV har utviklet en felles organisasjonskultur. Konteksten er også viktig for å prøve å forstå de ansattes opplevelser av det de forteller. I og med at våre primerdata, som analyseres, er de ansattes opplevelser gir dette kun kunnskap fra en aktørs side. Dersom vi hadde intervjuet ledere på NAV-lokal, eller brukere, hadde oppgaven fått et annet meningsinnhold. Vi har benyttet beskrivende, fortolkende og forklarende tilnærminger i analysen. De tre mulighetene for anvendelser av casestudier er å beskrive virkelighetskonteksten, og å forklare årsakssammenheng eller utforske ukjente fenomener og situasjoner, eksplorerende (Yin, Merriam ifølge Børve 2008)Casestudier kan bli benyttet. Vi mener at vår undersøkelse har en eksplorerende tilnærming på den måten at ansattes tanker og meninger i liten grad har blitt belyst i forbindelse med alle forhold rundt NAV-reformen og alle endringene som stadig har blitt foreslått(Grung 2008). Vi

begynte med ganske deskriptive og svært generelle forskningsspørsmål, men med veiledning av veileder klarte vi å få de mer eksplorative. Våre forskningsspørsmål er:

- Hvordan og for hvem er partnerskaporganiseringen ved NAV-lokal en fordel?
- Hvordan påvirker endringene i NAV de ansattes arbeidshverdag?
- Hvilke forslag til avbyråkratisering har de ansatte ved NAV-lokal?
- Har NAV-lokal utviklet en felles organisasjonskultur?

Vi transkriberte alle våre intervju og kom dermed opp i etthundrede og åtti sider for analyse. Vi opplevde at alle informanter var opptatt av brukers beste og opptatt av å gjøre en god jobb. Alle trivdes de i jobben sin. Vi fokuserte på ulike perspektiv i svarene, og har sett på den ene uttalelsen opp i mot den andre. Vi har også sett på hvor mange som svarte det samme. Underveis i undersøkelsen opplevde vi at enkelte av spørsmålene var for teoretisk, noen var vanskelig formulert og førte til at vi ikke fikk svar på spørsmålet. Da vi opplevde at intervjuguiden ikke fungerte hensiktsmessig valgte vi å endre enkelte spørsmål samt å slette andre. Våre sekunder data brukte vi til å få innsikt i det informantene fortalte. Med bruk av teori har vi valgt å belyse de enkelte tema i undersøkelsen. Underveis i datainnsamlinga diskuterte vi gjentatte ganger hvilken teori vi skulle bruke for å gi retning til analysen. Sammen med analysen bruker vi teori for å finne et perspektiv og som et verktøy for å sette det informantene sier i en større teoretisk sammenheng.

4.4 Validitet, reliabilitet og analytisk generalisering

Kvalitative undersøkelser har som mål å være med å utvikle teori eller analytisk generalisering. Denne form for generalisering kan være med på å vise oss hvordan funn i en undersøkelse kan være gyldig, i andre undersøkelser med samme forutsetninger (Yin 1989 ifølge Børve 2008). Undersøkelsens utvalg av informanter er basert på et strategisk utvalg, og vi mener at på bakgrunn av utvalget skal det være mulig å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse på andre NAV-kontor. Dette mener vi er med på å styrke den interne validiteten. Den teoretiske generaliseringen ved casestudier medfører at man legger ny informasjon til gammel informasjon (Børve 2008).

Thagaard (2010) mener at det innen kvalitativ forskning ikke har utviklet seg noen alternative begrep for å vurdere forskningens kvalitet. Alternative begrep er: Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Thagaard benytter i sin siste metodebok validitet, reliabilitet og analytisk generalisering. Reliabilitet sier noe om hvor pålitelig forskningen er. Validitet sier noe om

forskningens gyldighet (ibid). De tykke beskrivelsene (Geertz 1973 ifølge Lundberg 2012) som vi har forsøkt å få fram har stor betydning for om vi klarer å finne funn i forskningen. Dermed kan vår studie åpne for at den kan sammenliknes med andre studier. Schofield (2000 ifølge Lundberg 2012) gir uttrykk for at det er viktig å avklare hva man ser mulighet for å generalisere. Vi forventer at informantene kjenner seg igjen i datamaterialet, både det at de gjenkjenner sine egne svar, men også ved at de gjenkjenner undersøkelsen i sin helhet. Gjennom det vi har redegjort for ovenfor har vi forsøkt å si noe om undersøkelsen og analyseprosessen ved å bruke kvalitativ forskningslogikk. Vi har koblet våre primærdata, som er intervjuene, med sekundærdata, teoretiske perspektiv, velferds politisk-, forvaltningsmessig- og organisatorisk kontekst samt informasjon fra annen forskning, for å forsøke å danne et helhetsbilde. Forskningsprosessen vår kan på denne måten bli forstått som det Ragin (1992 i Lundberg 2012) kaller «casting», og som er med på å knytte sammen og danne struktur i forskningsprosessen. «To resolve difficult issues in linking ideas and evidence» (ibid). På denne måten kan en forstå det overordna case og dermed de ansattes beskrivelser av arbeidssituasjonen og endringene, partnerskapet, organisasjonskulturen og de foreslåtte endringene. Med den all denne informasjon har vi et helt annet utgangspunkt for å forstå konteksten NAV.

4.5 Forskningsetiske betraktninger

Lov om behandling av personopplysninga (Lov 2000 0414-31) gir den enkelte rett til å beskytte informasjon om seg selv. Vi mener at det informantene forteller oss ikke er sensitive opplysninger. Vi har ikke spurt om identifiserbare opplysninger. Alle informantene hadde på forhånd fått skriftlig kjennskap til undersøkelsens formål. I og med at vi ikke har behandlet noen identifiserbare opplysninger så er ikke undersøkelsen meldepliktig. Våre informanter fikk god informasjon om hva undersøkelsen gikk ut på og at det var frivillig og delta og de kunne trekke seg fra undersøkelsen til enhver tid. Dersom det kom fram opplysninger under intervjuet som var irrelevante, ble de ikke oppfulgt av oppfølgingsspørsmål. Vi orienterte alle informantene på begynnelsen av intervjuet om undersøkelsen og fortalt om hvordan taushetsplikt og anonymitet skulle ivaretas.

I undersøkelsen benevner vi informantene som: informant, veileder eller ansatt. Entalls eller flertallsform avhenger om hvor mange som svarte på det aktuelle spørsmål. Vi har heller ikke i undersøkelsen fortalt hvilke kommuner NAV-kontorene ligger i. Vi forutsetter at informantene

vil gjenkjenne seg selv i materiale, men vi har forsøkt å beskytte den enkelte informant så godt som mulig med hensyn til anonymitet i samsvar med loven (ibid).

Når vi tolket datamaterialet forsøkte vi å være bevisst på og ikke komme med påståelige tolkninger. Vi mener selv at vi var så ydmyk når vi tolket at vi åpnet for at det kunne være andre tolkningsmuligheter. Vi kan allikevel ikke se bort i fra at vi har tolket utsagn på en annen måte enn hva informanten hadde til hensikt. Til tross for dette tørr vi å påstå at vi etter beste evne har forsøkt å tolke materiale slik at informantens meninger har kommet klart frem. Vi har også forsøkt å være grundig med sitatsjekk, og å kontrollere at utsagn ikke blir tatt ut av kontekst. Da en av oss jobber i NAV, var det enkelt å få tilgang til feltet. Lederne ved våre kontor ble portåpnere for tilgang til informanter. Vi sendte mail med en orientering om undersøkelsen til de respektive kontor, hvor vi fortalte om tema for undersøkelsen og at undersøkelsen var en del av vår bachelor utdanning i sosiologi. De kriteriene vi hadde for utvalg av informanter var at det skulle være mannlige og kvinnelige arbeidstakere. Representanter fra både NAV-stat og NAV-kommune. Det var et krav at de hadde jobbet i over ti år i en av de tidligere etatene og at de nå jobbet ved NAV-lokal. Et annet krav var at alle skulle være ansatt som veiledere på NAV-lokal. Etter at vi hadde mottatt positiv tilbakemelding om det enkelte kontor ville delta forsøkte vi å avtale tidspunkt for intervju. Etter at intervjuene var avtalt ble det gjennomført ni dybdeintervju. utvalget består av fem kvinner og fire menn, tre fra hver av de tidligere etatene. I snitt har våre informanter jobbet i velferdsforvaltningen i over femten år. Vi koblet ikke informantenes kjønn og alder. Våre primær data er en casestudie med et utvalg av ni intervju. Våre sekundærdata er: Stortingsproposisjon nr. 46, forskjellige offentlige skriv fra NAV, Regjeringen sin nettside og NAV sin hjemmeside, ulike artikler og master- og doktorgradsavhandlinger. Vi mener selv å ha vært svært påpasselig med å få kildehenvisningene riktig, og at litteraturlista ble korrekt.

For å gjøre analysen lettere å lese og mer interessant har valgt å ta med sitat. Når vi har brukt sitater har vi forsøkt å fokusere på og ikke ha for mange perspektiv i hvert sitat. Vi har valgt å gjøre endringer på sitatene for å få en mer skriftlig form. Dette for at de skal bli lettere å lese. Vi har jobbet mye med at de ikke skal få annen betydning selv om ordstillingen skifter. Sitatene vi bruker har vi i kursiv og innrykk, men enkelte sitat på under tre linjer har vi valgt å sette de inn i teksten med anførselstegn og kursiv.

5 Kapittel: Analyse av studiens datamateriale

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan partnerskapet mellom statlige og kommunalt ansatte fungerer. Deretter belyser vi organisasjonsstrukturen for deretter å gå over til organisasjonskultur. Skjønn og handlingsrom, ressurser, bruker i fokus, mål og målstyring, kompetanse,

5.1 Partnerskap

Samarbeidet som er inngått mellom NAV-stat og kommune, er et partnerskap. Dette var nødvendig for å få den politiske enigheten om samarbeidet (Christensen 2008 i følge Aars og Christensen 2011). Partnerskapet var eneste reelle alternativet til statliggjøring av nok en kommunal oppgave (Fimreite 2008 i følge Fimreite 2011). Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson uttalte i media at han mener at partnerskapsmodellen på lokalt nivå burde endres. «Man må slå sammen flere NAV-kontor og avvikle skillet mellom NAV-stat og NAV-kommune». Som gammel fotballspiller tenker Eriksson på NAV som midtbanen, der man slår de gode pasninger og gjør livet lettere for andre (Aftenposten 16. oktober 2013).

Vi stilte spørsmål til våre informanter om partnerskapsmodellen på lokalt nivå burde endres, og at lokalkontorene burde være på ett nivå. Våre informanter er for det meste enige i at organiseringen burde vært lagt til ett nivå, men er ikke enige i om det skulle vært på kommunalt eller statlig nivå. En av informantene uttaler seg på følgende måte:

Jeg tror det hadde vært en kjempefordel hvis organiseringen hadde vært lagt til ett nivå.

Her snakker informanten om å legge organiseringen av lokalkontoret til ett nivå uten å gå noe nærmere inn på om dette burde vært på statlig eller kommunalt nivå. To av informantene hadde en klar formening om at organiseringen burde vært et kommunalt ansvar. En informant nevner også uro innad i organisasjonen som en følge av organiseringen av kontoret.

Vi har jo mange punkter som kan føre til gnisninger. Det er jo mye enklere å gjøre rokkeringer med oppgaver og folk om vi tilhører samme organisasjon. Så jeg tror nok det hadde blitt enklere om vi hadde tilhørt en organisasjon.

Våre informanter var generelt positive til partnerskapet. De så allikevel de utfordringer som måtte ligge hos leder, i og med at han må forholde seg til to styringslinjer. Den kommunale

styringslinjen ved kommunens rådmann og den statlige styringslinjen ved NAV-fylkesleder i det aktuelle fylket.

Den største utfordringen som våre informanter ser med hensyn til partnerskapsmodellen er lønnsforskjeller og arbeidsbetingelser. Dette er for øvrig også beskrevet i en evalueringsrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012).

Vi ønsket å få vite hvordan partnerskapet mellom statlige og kommunalt ansatte fungerer på kontoret. Alle informantene ser på samarbeidet mellom de statlige og kommunalt ansatte som godt. Informantenes hovedfokus går på samarbeid om brukerne og muligheten til å finne best mulig løsning for den enkelte bruker. For våre informanter er det ikke så viktig om de er kommunalt- eller statlig ansatt. Det som informantene vektlegger er samarbeidet til brukers beste. Beskrevet slik av en av informantene:

Mange kontor velger å se bort fra om du jobber i kommune eller stat, men at de deler brukerne og oppgavene likt mellom seg. Mens vi på kontoret har skilt ut jobben mot sosiale tjenester. Men samarbeidet oss i mellom anser jeg for godt. Vi samarbeider jo om brukerne.

Det informanten forteller oss er at selv om de har forskjellige arbeidsoppgaver, klarer de å samarbeide om brukerne.

5.2 Organisasjonskultur

Ved gjennomføring av NAV reformen ble tre organisasjonskulturer ført sammen. Målet var i følge Stortingsproposisjon nr. 46 2004-2005, å bygge en felles kultur. Vi hadde et ønske om at våre informanter selv skulle definere organisasjonskultur. For på denne måten å få fram deres syn på hva organisasjonskultur er. Vi finner ikke at våre informanter har en felles forståelse av begrepet organisasjonskultur. Vi ser nå i ettertid at dette var et vel teoretisk spørsmål. En av informantene definerte kultur på følgende måte:

Vi må dele det opp, tenke på kulturen i vår organisasjon, dra den ned til vårt kontor. Da er vi på flere nivå, i forhold til det skrevne – uskrevne, burde – kunne. Hva vi egentlig gjør – skulle gjort. Hvordan vi løser utfordringene? Hvilke vaner vi tillegger oss?

Enkelte av våre informanter vektlegger den sosiale relasjonen de har seg i mellom som bygging av kontorets felles organisasjonskultur, mens andre fokuserer på felles arbeidsmetoder for å bistå brukere på best mulig måte.

Vi stilte også spørsmål om de enkeltes oppfatning av de tidligere etatenes kultur før reformen og fikk svært like svar fra alle. Trygdeetaten ble sett på som en svært regelstyrt etat, Aetat som la lange løp for brukere og sosialtjenesten der helhetlig brukerforståelse var hovedfokus.

5.3 Skjønn og handlingsrom

I Stortingsmelding nr.9 (2006-2007) er skjønn satt i sammenheng med kompetanse i forhold til behovet for både bredde og spesialkompetanse i NAV. Vi var interessert i hva informantene legger i begrepet skjønn og om de mener at de kan bruke skjønn i sin yrkesutøvelse. Alle våre informanter forteller at de bruker skjønn i utøvelsen av jobben sin, men i forskjellig grad alt etter hvilket område de jobber med: «*Jobber du med sosialtjenesteloven har du en § der du er helt fri, du kan innvilge månen bare du argumenterer godt nok*». Felles for våre informanter er at de utøver skjønn til beste for brukere. I og med at våre informanter har forskjellige ståsted og jobber med forskjellige regelverk, ser vi at svarene gjenspeiler dette. De ser muligheter der det er muligheter. Alle våre informanter har lang fartstid i organisasjonene, og legger vekt på at de har god kunnskap rundt regelverket og systemet. Dette mener alle informantene er av stor betydning for og kunne hjelpe brukerne på best mulig måte. I og med at alle våre informanter har over 10 års erfaring i velferdsforvaltningen, gir de uttrykk for god kjennskap til lovverket på sine fagfelt. Dette blir beskrevet slik av informantene:

Vi må være opptatt av å se etter muligheter, heller enn å tolke hvert rundskriv og direktiv for å finne begrensninger. Vi ser etter hva vi kan få til og hva vi kan kombinere for å få beste løsning for brukere. Vi har jo fått mye kritikk for at vi ikke går utenom boksen. Men vi som har jobbet en stund vi bruker nok skjønn til brukernes beste.

Erfaring gir en faglig trygghet som informantene sier de benytter til å bruke regelverket til beste for brukere. De fleste av informantene poengterer viktigheten av å holde seg innenfor de rammer som lovverket setter.

Forarbeidene til loven som sier noe om hensikten med loven og lovverket setter rammer for skjønnsutøvelsenå så får vi se hva trenger denne personen for å komme seg dit

han skal. Hva er det jeg legger vekt på når jeg bruker de aktuelle reglene. Vi kan tøyne reglene ganske langt hvis vi nærmer oss et mål, bare vi ikke er helt på villspor.

Igjen ser vi at informantene fokuserer på brukers beste, og ikke på egen vinning eller å gjøre det enklest for seg selv.

Informantene opplever at de har handlingsrom til å utføre jobben sin, både i forhold til systemet og brukerne.

På et vis er handlingsrommet stort. Vi har en portefølje og kan strukturere dag og uke selv. Innskrenkningen er på tid, og det er der jeg føler det stopper. Vi bruker jo mye tid på samhandling mellom NAV-lokal og NAV-forvaltning. Føler vi gjør mange forvaltningsoppgaver i tillegg til de brukernære oppgavene som NAV-lokal skal jobbe med.

Det informanten her peker på er at et resultat av NAV-reformen, der forvaltningsenhetene er skilt ut som egne enheter uten publikumskontakt. Dette medfører at veiledere ved NAV-lokal må motta henvendelser som skulle vært ledet til forvaltning. Flere av våre informanter mener at dette er en tidstyv, da det genererer oppgaver som må løses for å tilfredsstille målsystemet. Vi vil senere i analysekapittelet beskrive mål og resultatstyring i NAV-lokal.

En annen av våre informanter er også opptatt av handlingsrommet i forhold til organisasjonsstrukturen.

Vi har ikke handlingsrom i forhold til strukturen. Jeg synes det blir mye skinn-prosesser som skal tilpasses noe som fylket har kommet fram til på vegne av Arbeids- og velferdsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Intensjonen til politikerne var i utgangspunktet gode når de gav oppgaven til departement og direktorat.

Informanten peker her på at politikernes intensjon med NAV-reformen ikke har kommet til sin rett på grunn av at nye lover og regler må gjennom mange ledd før politikken blir utøvd. Og hvis noen da på denne veien misforstår, eller tolker regler for strengt kan dette slå uheldig ut for NAV-lokal.

5.4 Bruker i fokus

I og med at våre informanter har lang yrkeserfaring i velferdssystemet, spurte vi om de hadde merket noen forandring i de brukergruppene de jobber med. Dette svarte de fleste ja til. Forandringer går for det meste på at den enkelte bruker er mer orientert om sine rettigheter og setter andre krav. Samt at det er en stadig større del av de som oppsøker NAV som ønsker at NAV skal ordne opp i livet deres. Dette kan gjenspeiles i følgende svar:

Det som jeg opplever nå er at folk har vansker med livet sitt. Det er så mye som påvirker deg at du synes det er vanskelig å være på jobb eller å skaffe deg jobb. Slik var det ikke på 80-tallet. Det har blitt flere som har vanskelige livssituasjoner. Det er mye gjeld og barn med store utfordringer. Det er mer enn det noen gang har vært. Det har jo skjedd mye på 90-tallet, med det gode liv. Hva er vellykkethet? Klarer du ikke å leve opp til det, blir du skviset ut.

Arbeids- og Sosialminister Robert Eriksson signaliserer at det kommer endringer i NAV sitt brukerfokus (Dagbladet, 07. mars 2004). Dette ser våre informanter på som positivt. De ønsker mer fokus opp mot bruker og brukers rettigheter. Større mulighet til å kartlegge tidlig og mere tid til den enkelte bruker. De kommunalt ansatte gir uttrykk for bekymring for at helhetstenkningen rundt at brukers livssituasjon skal drukne i arbeidslinja.

5.5 Makt

I en organisasjon som NAV vil makt kunne sees på mange nivå og i alle relasjoner. Vi ønsket å spørre de ansatte om hva de legger i begrepet makt, skjult makt og autoritet? De ansatte ser at de i det å inneha rollen som veileder i NAV har makt. Variasjonen i uttalelsene spenner fra opplevelsen av å ha litt makt, til det å kunne kontrollere et menneskes liv. En informant som ser at å utøve yrkesrollen innebærer mye makt, sier følgende:

Makt er mye, begrepet kan brukes i mange sammenhenger.

At du har kontroll på et menneskes liv... i vid forstand.

Å gi råd til et menneske kan jo være farlig, for det er en form for maktutøvelse.

Å si at en person ikke har rett på bistand fra NAV, eller å si at en person er arbeidsufør til et hvert yrke er en alvorlig maktutøvelse.

Om begrepet skjult makt snakker flere av våre informanter om den makt veileder har i forbindelse med saksbehandlingen, og i prosessen med og veilede bruker på best mulig måte eller som de også benevner det: «Til brukers beste».

Vi hadde et tilleggsspørsmål for å høre om hvordan den makten den enkelte som veileder besitter, kunne komme brukeren til gode? Her trekker en av informantene inn begrepet skjønn når det skal forklares hvordan deres utøvelse av makt kan komme brukeren til gode. En annen av våre informanter ser det derimot på en annen måte: « *Makt for meg er å forsøke å få bruker til å stake ut egen kurs. Hva trenger du fra NAV? Kan du fikse livet ditt selv? Stille krav til bruker.*» Det informantene sier om makt er i hovedsak knyttet til å hjelpe bruker gjennom systemet. Den ene informanten som sa noe om begrepet autoritet mente at mange av brukere nok så på veileder som en autoritetsperson, men at det viktigste for han var gjensidig respekt.

5.6 Omdømme

Medias fremstilling av NAV kan til tider være svært negativ. Innbyggerundersøkelsen fra 2013 viser at NAV fortsatt ligger etter de andre tjenestene. Samtidig går Nav fram innenfor alle temaer i undersøkelsen, og har dermed mer fornøyde brukere enn oppfatningen til innbyggerne skulle tilsi. NAV får gode tilbakemeldinger på digitale tjenester, tilgjengelighet, tilpassing for funksjonshemmede og åpningstider. NAVs egen brukerundersøkelse som ble lagt ut på NAVs hjemmeside 12.02.2014, viser at det er et stabilt antall klager. I 2013 fikk NAV 5258 serviceklager, det er bare 144 flere serviceklager enn i 2012. De vanligste klagene er: misfornøyd med oppfølging, mangelfull veiledning, urimelig lang saksbehandling. Flest klager går på oppfølging og veiledning.

Vi leste det overnevnte for informantene og ville ha deres tanker rundt dette. Informantene mente at mye av den negative omtalen var medieskapt, og at NAV-lokalt og NAV-sentralt burde gå aktivt ut i lokal- og riksdekkende medier. I forhold til enkeltsaker er man klar over at taushetsplikt kan hindre, men at man allikevel bør gå ut å kommentere. Nav bør i tillegg gå jevnlig ut med informasjonsdrypp om fokusområder, endringer av lover og regler og eventuelle konsekvenser dette vil medføre for publikum.

De var nokså samstemte om at medieomdømme til NAV på mange områder ikke er tilfredsstillende, men at deres eget lokalkontor har et godt omdømme blant kommunens innbyggere. Allikevel må man ta tak i den berettigede kritikken som kommer opp, og å se etter

mulige løsninger på de utfordringer NAV har. Veilederne ser det som forståelig at brukere blir frustrerte når de får avslag på søknader eller ytelser uteblir. De er allikevel opptatt av at bruker får korrekt saksbehandling og at eventuelle avslag blir forklart på en forståelig måte. I tillegg til at de selv vektlegger en profesjonell holdning til bruker og brukers behov.

Våre informanter er opptatt av å framsnakke NAV både på jobb og i privatlivet.

Flere av veilederne nevner politikerne som en viktig brikke i NAV sin omdømmebygging, og at de må bli flinkere til å fronte positive sider ved NAV.

Våre funn viser blant annet at informantene er opptatt av å fremstå som en god representant for NAV, både innad og utad.

5.7 Visjon og verdier

NAV sin visjon er «Vi gir mennesker muligheter», og gjenspeiler de tre samfunnsmessige funksjonene NAV innehar (nav.no). Mulighet for arbeid, meningsfull aktivitet og inntektssikring i henhold til lovfestede rettigheter. Dette er en visjon våre informanter er kjent med, men som de ikke føler NAV har klart å leve opp til. De mener at det apparatet som skal være der for den enkelte bruker, mangler. Arbeidsgivere og andre premissgivere samarbeider ikke godt nok med NAV foreløpig. En kritisk stemme blant informantene uttaler:

Visjonen er bra, men den drukner litt i utviklingen vi har hatt de siste årene. Vi har glemt noe på veien: Hvordan gir vi våre brukere muligheter?

Det har blitt for mange fokusområder. Strategier som har kommet til underveis, har vært overstyrende og hatt feil fokus i forhold til visjonen.

NAV sin visjon tydeliggjøres gjennom NAV sine verdier som er: «Til stede, tydelig og løsningsdyktig» (ibid). På NAV sin hjemmeside gjøres disse verdiene tydelige. Meningen med disse er at de ansatte i NAV skal fylle verdiene med innhold, slik at de gir mening for hver enkelt ansatt i deres arbeidshverdag. Vårt spørsmål om hvordan NAV sine verdier kommer til uttrykk i deres daglige arbeid, ble besvart på ulik måte. Alle informantene hadde kjennskap til verdiene, men de valgte å ha ulikt perspektiv i besvarelsen. En av informantene reflekterer rundt viktigheten av å være «tydelig» i møte med bruker og samarbeidspartnere.

Det å være løsningsdyktig til beste for bruker reflekteres i svarene til informantene. En av informantene opplever det på denne måten:

I forhold til det å være løsningsdyktig, har vi mye å gå på med hensyn til rammer og regelverk. Med hensyn til det å være tilgjengelig, er jo det en utfordring. Det er jo noe av kritikken vi har fått, og det har igjen med ressurser og arbeidsmengde å gjøre.

5.8 Mål og målstyring

NAV sin virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten (2011-2020) om høy yrkesdeltakelse, dekning av samfunnets behov for arbeidskraft og økonomisk trygghet for den enkelte. På spørsmålet om NAV sitt overordna mål og de utfordringene de ser i å nå disse målene svarer våre informanter at det er enkelt å være enig i at NAV sine mål er viktige og riktige. Det som derimot informantene mener er utfordringen er å bli enige om hvordan en skal nå disse målene. Denne informanten forteller:

Tenker en litt tilbake i tid så følte vi at vi fikk tid til å jobbe ut mange flere løsninger før, og at vi faktisk bidro til at brukerne sto lengre i arbeidslivet eller at de kom ut i arbeid. Nå etter at flere av spesialenhetene har blitt sentralisert, sitter vi for det meste og forklarer hvorfor forvaltning har kommet til sine slutninger og hva bruker må gjøre videre. Selv om vi ikke skal ha forvaltningsoppgaver på NAV-lokal, har det nå kommet så langt at vi ikke har tid og ressurser til å drive med oppfølging mot yrkesdeltakelse, arbeid og aktivitet. Det som var grunnpilaren ved NAV etableringen.

Her viser informanten til at sentraliseringen av spesialiserte forvaltningsenheter har bidratt til en forskyvning av ansvar ved at ansatte i informasjonsavdelingen blant annet blir stående å forklare forvaltningens vedtak i enkeltsaker. Et eksempel her kan være at en bruker har fått avslag på uføresøknad og kommer i mottak for å få en forklaring. Nå blir søknad om uførepensjon behandlet i ulike forvaltningskontor, mot tidligere på fylkets forvaltningskontor.

I 2011 uttalte NAV-direktør Joakim Lystad at NAV skal yte god service, men at han tror at publikum har for høye forventninger til NAV(NRK 2011). Vi var interessert i å vite om våre informanter hadde en følelse av det samme?

Vi har et utrolig godt velferdssystem, og er vant til at vi har gode kår. Om livet butter imot så mener mange av oss at noen skal hjelpe oss med økonomi og med barna våre. Vi må nok avklare hva NAV skal hjelpe til med. Vi har nok alle bidratt til den situasjonen vi er i. Vi har ikke satt klare nok grenser for hva vi kan yte bistand til og ikke.

Dette gjenspeiler også de andre informantenes svar, samtidig som de synes det er greit at det er forventninger. «Vi jobber tross alt med service ovenfor mennesker som trenger assistanse. Det er jo ikke noen privat butikk, det er AS Velferds-Norge.» Dette gjenspeiler Lystad sine uttalelser (ibid). For å sammenfatte dette fikk de også spørsmålet om politikerne våre er med på å skape urealistiske forventninger. Enkelte informanter velger og ikke svare på dette spørsmålet, men hovedvekten ligger på at: «Ja, de skaper urealistiske forventninger ved at de uttaler seg i enkeltsaker.» En annen av våre informanter uttrykker det slik:

Ja, i hvert fall når politikerne er i opposisjon. I motsatt fall, når politikerne er med på å bestemme noe kan intensjonen være god, men det blir ofte ikke fulgt opp med endringer i regelverk. Mange av endringene som blir gjort er positive for enkelte og negative for andre. Dette har ført til at NAV-lokal har opplevd voldsepisoder. Da savner jeg at politikerne kommer på banen og sier: «Hallo, det er ikke NAV-lokal som har bestemt dette. Det er oss - politikerne i regjering og storting. De er jo i realiteten arbeidsgiverne våre.»

Informanten viser til at landets velferdspolitikker blir vedtatt i Stortinget og at de ansatte i NAV er satt til å forvalte denne innenfor den til en hver tid gjeldende velferdslovgivningen. Veilederne opplever å bli stilt til ansvar for politikken på velferdsområdet.

5.9 Avbyråkratisering

I offentlig sektor har styringsmodeller med inspirasjon fra New Public Management blitt tatt i bruk i økende grad. Vi stiller derfor våre informanter spørsmål om administrativ kontroll og byråkratisk styring. Informantene gir utfyllende og lange svar. Og det er tydelig at det er sterke meninger og stort engasjement rundt akkurat disse temaene.

Administrativ kontroll - på én side får vi beskjed om å gjøre så godt en kan og det en rekker i løpet av en dag – og det er bra. I neste omgang er noen borte fra jobb, og så kommer det tikkende en oppgave: Kan du ringe opp, kan du ta møte, kan du ta arbeidsevnevurdering for det haster? Om det er administrativ kontroll eller overstyring vet jeg ikke, men det oppleves litt frustrerende.

Vi tolker informanten slik at arbeidsoppgaver blir lagt til de som allerede har mer enn nok, i forbindelse med sykdom blant de ansatte på kontoret.

Jeg opplever den administrative kontrollen som en hemske egentlig, som en direkte kontroll av hvordan vi gjør jobben vår. Dette sier ikke noe om kvalitet. Et eksempel på dette er Gosys og oppgaven «kontakt bruker», da har vi 48 timer på oss på å gi et svar. Hvilket svar og hvilken kvalitet er ikke så nøye. Vi har krav på oss til å ringe på bruker... vi kan da gi et svadasvar av en annen verden... ingen som sier noe. Hvis vi ikke gjør det får vi en rød oppgave og anmerkning. Jeg opplever det som full kontroll over oss ansatte, over tida vår, hva vi faktisk gjør, men ikke over hvordan kvaliteten på yrkesutøvelsen er. Vi er kompetansemedarbeidere og vi gjør jobben vår etter beste evne, det tør jeg påstå.

Informanten peker på de utfordringene én møter i hverdagen som også er representativt for de andre informantene i utvalget vårt. Hun viser til oppgaver som må gjøres uten at kvalitet måles. Her skal man kun unngå røde tall i systemet.

GOSYS er NAV sitt arbeidsverktøy i forhold til de oppgaver som kommer inn fra bruker eller andre instanser. Systemløsningen benyttes for å registrere, fordele og følge opp oppgaver og henvendelser. Med Gosys har etaten tatt i bruk elektronisk behandling av inngående dokumenter.

5.10 Kompetanse

Medias gjentatte søkelys på manglende kompetanse i NAV og det at Stortinget allerede i 2005 understreket viktigheten av å ha tilstrekkelig kompetanse i NAV (Riksrevisjonen 2012), bidro til at vi var interessert i å finne ut hvordan kompetansehevingen foregår i de forskjellige kontorene. Informantene trekker i stor grad frem avdelingsmøter rundt fagområder og tema-opplæring i regi av fylkeskontorene. Ellers skjer mye av kompetansebyggingen ved «skulder- til skulderlæring» og via e-læringsmoduler på intranett. Motiverende intervju (MI) og viktigheten av det blir kommentert av flere. En av våre informanter mener at opplæringen fra fylkesnivå, blir lagt opp av personer som ikke kjenner oppgaveområdene godt nok, og da treffer ikke opplæringen slik den skal. I tillegg sier veileder at man ikke kan jobbe ut fra nybegynnernivå på hver en samling. Informantene oppfatter at det er de fagdager som blir organisert av det lokale NAV-kontor som blir mest vellykket.

Skulder til skulder læring er utveksling av kunnskap og erfaring mellom kolleger. MI er et studium i samtaleteknikk.

På spørsmål om hvordan mål og resultatstyring bidrar til kompetanseheving/læring, svarer en av informantene følgende:

Det er jo det som styrer hva som er fokusområdene. Nå er det jo arbeidsmarkedsopplæring det blir det satt fokus på. Dette styrer hva vi skal lære oss. Neste år er det noe annet som er i fokus.

Det informanten sikter til med fokusområder er det årlige tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014) til NAV, hvor prioriterte oppgaver og mål blir beskrevet. En annen av informantene mener at mål og resultatstyring kun skaper stress, og at det så absolutt ikke bidrar til noe kompetanseløft.

5.11 Ressursmangel

I regjeringsplattformen mellom Høyre og Fremskrittspartiet er avbyråkratisering av NAV ett av målene (Regjeringens plattform 2013). Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson har nedsatt et ekspertutvalg med mandat til å identifisere og foreslå tiltak slik at NAV-kontoret kan sikre bedre brukervedvirkning, gi gode brukeropplevelser og hjelpe flere fra trygd til arbeid med en effektiv ressursbruk (Ekspertutvalg NAV, 2014). Fagforeningsgrupper kommet med uttalelser om at skal endringer skje i kontorene, må det tilføres økonomiske ressurser.

Vi spurte våre informanter om deres syn på dette, da det vil påvirke deres arbeidsdag i vesentlig grad. En klar overvekt av våre informanter ønsker økt bemanning ved lokal-kontorene. Det har i de senere år vært en reduksjon av ansatte ved kontorene, spesielt fra statlig side. Dette har resultert i større arbeidsmengde på den enkelte veileder. Mye av kompetansen er flyttet fra lokalkontor til forvaltning.

Enkelte svarer også at de velger og ikke å bruke så mye krefter på ressursituasjonen, da det er svært lite de får gjort med den.

Vi ønsket å få svar på hvordan våre informanter oppfattet arbeidsmengden på sitt arbeidsområde i forhold til økonomiske ressurser, kompetanse og rapportering/registrering. En av informantene sier følgende om de økonomiske ressursene:

Vi sitter jo ikke på pengesekken og ser jo ikke hvor mye som er brukt til en hver tid, så i september får vi som regel beskjed om å bremse opp litt. Styringen av virkemidler og vårt tiltakssystem i Arena gir ikke oss saksbehandlere en god nok oversikt over hvor mye penger som er brukt og hva som er låst opp. Tidligere var det kroner og øre som var viktig og da var vi kreative for å få mest mulig ut av pengene. Nå teller de månedsverk.

Plasserer jeg ut en bruker med dagpenger på tiltak, så tar ikke det noe av virkemidlene våre, men allikevel blir det ved registrering lagt inn en faktor som gjør at det telles med og dermed stjeler av de månedsverkene vi har tilgjengelig. Selv om denne brukeren blir plassert ut i halv stilling, telles et helt månedsverk. Kanskje er dette mer forståelig for de der nede i Oslo.

Arena er saksbehandlingsverktøyet i NAV, der all registrering og saksbehandling skal foregå. Informanten gir her et bilde av at økonomiske ressurser blir bundet opp av den registreringen som kreves, uten at det egentlig viser det sanne bildet.

Alle våre informanter sitter med stor kompetanse og føler at de greit kan takle arbeidsmengden i forhold til den.

5.12 Endringer

Under Riksrevisjonens revisjon av NAV i 2008, ble det avdekket at de ansattes arbeidshverdag var endret betraktelig. Mange rapporterte om økt arbeidspress (Regjeringen 2010). Vi var derfor interessert i å høre hvordan ansattes arbeidsdag hadde forandret seg som følge av NAV-reformen? Det våre informanter fokuserer på er at det er utfordrende at arbeidsdagen preges av variasjon mellom det å være generalist og spesialist. Generalist går på at den enkelte veileder skal ha kunnskap om alle ytelser NAV kan tilby. Spesialist betyr å ha ansvar for kun ett fagområde. Våre informanter har en svært ulik oppfatning av hvordan endringene har påvirket dem. Fra å se det som helt naturlig og uproblematisk til svært vanskelig og utfordrende på det personlige plan. Det som er felles for alle er at rutinene har endret seg og at arbeidsområdet for den enkelte har blitt bredere. Mål og resultatstyring kunne man også oppleve tidligere, men i langt mindre grad. I forbindelse med partnerskapet nevner informantene samhandlingen mellom de tidligere etatene som en stor fordel, ikke minst fordi de nå er samlet under samme tak.

I mars 2014 satte regjeringen ned et ekspertutvalg som har som mandat en fullstendig gjennomgang av NAV med sikte på å avbyråkratisere etaten. I dette ekspertutvalget er ingen arbeidstakerorganisasjoner representert.

Ansatte i Nav har under hele reformprosessen vært gjennom store endringer, samtidig med at de har bidratt til full produksjon av velferdstjenester. Vi var interessert i informantenes forslag til endringer som kan gjøre arbeidsdagen lettere? Flere av veilederne ønsket å føre vedtaksmyndigheten fra NAV-forvaltning tilbake til lokalkontoret. Dette gjelder på ytelsesområdene

sykepenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, individstønad og uførepensjon. Ved å tilbakeføre disse områdene mener en informant at kontoret på denne måten igjen vil få kontroll, og bli i posisjon til å hjelpe bruker ut i arbeid på en bedre måte enn i dag.

Enkelte ønsker et bedre samarbeid innad i NAV og greie grensesnitt mellom de forskjellige arbeidsområdene på kontoret og mellom NAV-lokal og NAV-forvaltning. Flere av våre veiledere ønsker mer tid til bruker og kartlegging av brukers behov for å kunne sette i gang de rette tiltak. For at dette skal la seg gjennomføre uttrykker de behov for flere ansatte til brukeroppfølgning. De mener også at den nedbemanningen som skjer av statlige ansatte på NAV-lokal er bekymringsfull. På den kommunale siden har det derimot vært en økning av antall ansatte. I tillegg nevnte flere at saksbehandlingen rundt de ulike ytelsesområdene må forenkles.

Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson hadde før ekspertutvalget ble nedsatt skissert noen forslag til endringer som ministeren mente kunne bedre tilbudet til publikum. Vi ønsket å høre veiledernes syn på dette. Det første punktet på hans liste var forslaget om å avvikle skillet mellom NAV-stat og NAV-kommune. Flere av våre veiledere mener at dagens partnerskapsorganisering er for fragmentert. Det vil forenkle driften av kontoret om man bare har en styringslinje. Det andre punktet tar for seg om det enkelte lokalkontor skal tilføres mere makt. De fleste av våre informanter ønsket mer makt til det lokale NAV-kontor ved å tilbakeføre vedtaksmyndighet på enkelte saksområder. Som det tredje punkt nevnes opprettelse av NAV-ombud for brukerne. Til dette svarte våre informanter at de var positive. På det fjerde punktet var det litt uenighet om bruker skal gis rett til bytte av NAV-veileder. Enkelte av informantene sa at det har brukerne rett til også i dag, men at de var skeptiske til en utvidelse av dette. Da det kunne føre til «shopping» av veiledere. Til tross for dette så ser de viktigheten av at bruker kan skifte veileder dersom det har oppstått uløselige konflikter. Vedrørende det siste punktet mente alle informantene at det var på tide med en reduksjon av de 50 statlige tiltakene rettet mot bruker. De ønsket en spissing av tiltak slik at det ble enklere for veileder å finne fram til riktig tiltak for den enkelte bruker.

Ved endring av lov og regelverk i NAV vil det i noen tilfeller være den enkelte veileder sin oppgave å forklare konsekvensen som endringene har for bruker. Vi ønsket derfor å vite om regelverk og endringer blir godt nok kommunisert til publikum. En veileder sa det var godt nok kommunisert til publikum via nettsiden til NAV (www.nav.no). De andre informantene mente at endringer ikke blir godt nok kommunisert til publikum. Et godt eksempel de trakk frem og som

de ville ha sett mere av, var den landsomfattende reklamekampanjen til NAV vedrørende pensjonsreformen. Deres tanker er at selv små endringer kan få store konsekvenser for bruker og veileders arbeidsoppgaver.

Informantene viser til reklamekampanjen om pensjonsreformen der alle landets husstander mottok info om reformen. NAV kjøpte reklameplass i lokal- og riksdekkende medier. Det ble også opprettet en egen pensjonstelefon med godt skolerte veiledere. Ved å gjennomføre denne reklamekampanjen bidro det til at trykket på den enkelte veileder ble mindre. Dette resulterte i at veileder kunne ha fokus på brukeroppfølging som er veileders kjernearbeidsområde i NAV.

Som en avslutning på vårt intervju ville vi høre om det var noe vi hadde glemt å spørre om. Svarene vi fikk var følgende:

Reformen har nå pågått i 10 år, og den vil fortsette i 10 nye år. Med dette mener han at reformen ennå ikke har satt seg og at det fremdeles er mange utfordringer å ta tak i.

Alle informanter har uttalt at ansatte bør høres på en annen måte enn de faktisk gjør når endringer som har betydning for deres arbeidssituasjon blir gjennomført. Informantene uttrykte til tider forundring over at NAV sentralt og politikere ikke tar tak i det de ansatte kommer med av forslag til avbyråkratisering. Som en av våre informanter sa det:

Jeg hadde ønsket at staten kunne ha hørt på de som sitter nærmest brukerne, nemlig oss, før de forandrer på ting. At vi kan få lov til å svelge unna en reform for vi er nødt til å ta en nye en. Med tanke på at vi faktisk sitter med full produksjon, noe vi har gjort i mange år, og har full fokus på det samtidig som vi må ta inn over oss alt det nye. Vi må prøve å konsentrere oss om en ting, eller så kan de ansette roboter videre.

6 Kapittel: Drøfting

I dette kapittelet ønsker vi å oppsummere de funnene vi har gjort i vår empiriske undersøkelse. De teoretiske perspektivene vi har beskrevet i teorikapitlet, mener vi kan bidra til å belyse våre funn. Vi håper på denne måten å finne svar på vår problemstilling og våre forskningsspørsmål. Innenfor oppgavens ramme har vi over hodet ingen intensjon om å bidra til ny teoriutvikling. Det vi derimot håper på, er at vår undersøkelse kan åpne for nye problemstillinger. På bakgrunn av våre funn vil vi i kapittel 7 komme med våre egne forslag til nye problemstillinger som eventuelt andre forskere kan videreutvikle.

6.1 Partnerskap

Undersøkelsens funn viser at informantene er positive til hvordan samarbeidet mellom de ansatte fungerer, både innad i kontoret og i forhold til brukerne. Når flertallet av informantene beskriver at de ønsker organiseringen av kontoret lagt til ett nivå, beskriver de ikke partnerskap på den måten Casey (2008 ifølge Western og Similä) beskriver det. Vi tolker funnene slik at det informantene egentlig beskriver er en sammenslåing av kommunalt og statlig nivå, med bakgrunn i ulike lønns- og arbeidsbetingelser. Deres forslag til organisering vil innebære at NAV må gå bort fra partnerskapsmodellen. At dette blir lagt på statlig nivå tror vi ikke er realistisk i forhold til hvor tungt det kommunale selvstyret står i Norge (Fimreite 2008). Vi kan ikke se at det vil kunne bli politisk enighet om at kommunene skal gi fra seg det hele og fulle ansvaret. Skulle organiseringen blitt lagt til kommunalt nivå, ville dette kunne føre til stor lovendringer på forvaltningsnivå. Et alternativ kunne være å beholde rettighetsbaserte ytelsene på statlig nivå, og at kommunene fikk overført tiltaksenheten (Ruud 2014). Dette vil føre til at de enkelte arbeidsmarkedstiltakene blir overført til den kommunale delen i NAV.

6.2 Organisasjonskultur

Informantene hadde ingen felles forståelse av begrepet organisasjonskultur. Alle informantene hadde en lik beskrivelse av kulturen i de tre tidligere etatene. Fortsatt brukes begrep som «vi» og «dem», når de snakker om hverandre. Hvis vi ser informantenes beskrivelse i lys av differensieringsperspektivet til Joan Martin, består NAV-lokal av flere subkulturer (Jacobsen og Thorsvik 2007). Som noen av subkulturene i NAV-lokal ser vi de forskjellige ytelsesområdene, de ulike utdanningsløpene til veilederne, de ulike avdelingene og de ulike aldersgruppene blant de ansatte. Kommunalt ansatte har hele bruker i fokus på en annen måte enn de statlige ansatte. I og med at disse har ulikt faglig ståsted mener vi at dette viser at Joan Martins differensieringsperspektiv på organisasjonskultur blir beskrevet på en god måte. Ingen av informantene har beskrevet dette som subkultur eller som utfordrende for å bygge en felles organisasjonskultur.

Velferdskomiteene er kanskje de som er med på å bidra til at kulturen skal bli «navsk». I tillegg til at det forgår en utstrakt grad av felles kompetansebygging. De ansatte fokuserer på kompetanselæringen som forgår skulder ved skulder, som en del av en felles organisasjonskulturbygging.

Det at alle informanter forteller om at de har i fokus og ønske om å gjøre en best mulig jobb plasserer vi under integrasjonsperspektivet til Joan Martin (ibid). Under dette perspektivet kan vi også plassere deler av Edgar Schein sitt syn på organisasjonskultur.

6.3 Skjønn og handlingsrom

Undersøkelsen viser at informantenes lange erfaring bidrar til at de føler seg faglig trygge på regelverket, og har større mulighet til å utnytte handlingsrommet for å bruke skjønn. En av NAV-reformen sine intensjoner var å utvide skjønnsbegrepet (st.prp.nr.46 2004-2005). Dette skulle skje ved at brukerne skulle gjøres mer selvhjulpne og med større vektlegging av individuell oppfølging. De statlige ytelsene er for det meste regelstyrt, men har stort innslag av skjønn i vurderingen av oppfyllelse av vilkår. I følge Lipsky (2010) har også bakkebyråkratene betydelig rom for skjønnsutøvelse og har handlingsrom til å legge opp arbeidsdagen selv. Verdier og mål er overordnet og klart i NAV, mens grensesnittet kan skape utfordringer og fremstå som uklart. På denne måten samsvarer dette med det Lipsky (ibid) sier om de regler bakkebyråkrater skal forvalte. De er i følge han ofte vage, lite presise og til dels uklare. Til tross for dette mener en av informantene at handlingsrommet blir begrenset av strukturen i organisasjonen. Allikevel hevder Lipsky (ibid) at bakkebyråkratene benytter mestringsstrategier som begrenser skjønnsutøvelsen. Dette kan vi ikke finne igjen i vår undersøkelse.

6.4 Bruker i fokus

Undersøkelsen viser at brukergruppene har forandret seg, og at de er mer orienterte om sine rettigheter og setter andre krav enn tidligere. Disse funnene samsvarer med det Lipsky (2010) beskriver som en mentalitetsendring i samfunnet. Denne mentalitetsendringen bidrar til en forventning om at alle skal ha tilgang til økonomiske goder, uavhengig av økonomisk livssituasjon. Parallelt med den velstandsutviklingen som har vært i Norge etter 2. verdenskrig har det også vært en økning i tilgangen på velferdsgoder.

Hvis Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson ønsker økt brukerfokus må han komme med flere ressurser, slik at kartleggingen av den enkelte bruker kan starte på et langt tidligere nivå. Vi ser at dersom veileder hadde hatt mulighet til å kartlegge på et tidligere tidspunkt, kan dette bidra til at arbeidslinja i velferdspolitikken blir gjennomført på en mer effektiv måte.

De kommunalt ansatte ønsker et større fokus på en helhetstenkning rundt bruker, da de føler at dette drukner i arbeidslinja. Man kan forstå de kommunalt ansattes bekymring ut i fra det

skjønnsbaserte lovverket de er satt til å forvalte. En person som kommer for å søke økonomisk bistand kan være langt unna arbeidslivet, og da å presentere han for arbeidslinja vil virke som et overtramp.

6.5 Makt

Våre informanter har et handlingsteoretisk maktperspektiv som samsvarer med Weber (1997) og Dahl (Jacobsen og Thorsvik, 2007) sine definisjoner av begrepet makt. Noen informanter opplevde å ha lite makt, mens andre mente de hadde makt til å kunne kontrollere et menneskes liv. Vi oppfatter at det aktørperspektivet informanter har på maktbegrepet er en positiv form for makt så lenge maktutøvelsen skjer i samråd med bruker. Det er ingen av våre informanter som snakker om den mindre synlige dimensjonen av makt som en finner hos Steven Lukes, hvor ikke-handling er en av dimensjonene (Lundberg 2014). Selv om informantene ikke nevner strukturell makt, ved at NAV er en byråkratisk organisasjon styrt av lover og regler. De nevner det derimot når vi spør om mål og resultatstyring. Da kommer det mange eksempler på hvordan deres daglige arbeid blir styrt av strukturen.

I begrepet «til brukers beste» mener vi at det ligger en skjult maktdimensjon. En kan stille spørsmålet: Hva er «til brukers beste»? Er dette noe som profesjonene i NAV har bestemt? Lipsky (2010) hevder at en klient i bakkebyråkratiet til slutt vil tro at han har tatt avgjørelsen, men at det egentlig gjenspeiler hva bakkebyråkraten har foreslått som en løsning på klientens utfordringer. Lipsky (ibid) beskriver at mennesker kommer som enkeltindivid til bakkebyråkratiet og går derifra kategorisert som en klient. Det samme ser vi hos NAV, hvor enkeltindivid blir kategorisert under begrepet bruker.

En konsekvens av maktbegrepet hos Weber, Lukes og Dahl er at makt blir noe allment, allestedsnærværende og relasjonelt (Lundberg, 2012). Michael Foucault (Aakvaag, 2008) har tatt dette videre. Han sier at makt er over alt og at makt er der det er mennesker.

Vi mener å se at informantene er bevisste på sin rolle som veiledere og er opptatt av å gjøre en best mulig jobb. Vi tror dette kan sees i sammenheng med lang yrkeserfaring og god kompetanse.

6.6 Omdømme

St.prp.nr. 46 (2004-2005) viste til utfordringene som fleretatsbrukere hadde ved deres rundgang mellom etatene. Dette bidro i stor grad til det dårlige omdømme som etatene hadde før reformen. De utfordringer NAV har hatt i forbindelse med reformen, bidrar til at NAV fremdeles har et

omdømmeproblem.

Fra 2008 har riksdekkende medier rettet et enormt fokus mot utfordringene i NAV. Informantene ga uttrykk for bekymring for hvordan mediers negative fremstilling av NAV virker inn på publikum og ansatte. De tviler også på om det er mulig for NAV å oppnå full tilfredshet blant brukerne. Innbyggerundersøkelsen 2013(Difi) viser at NAV har mer fornøyde brukere enn hva oppfatningen til landets innbyggere skulle tilsi.

Informantene mener at deres kontor har et godt rykte, selv om de er klar over at de kan gjøre feil i saksbehandlingen. De ser det som en forutsetning at kontoret har nødvendig kompetanse, og er denne kompetansen til stede, så vil bruker få den hjelp den har behov for. De setter med dette omdømme i sammenheng med kompetanse.

Vi ser at en viktig del av omdømmebyggingen forgår etter endt arbeidsdag. Ansatte er svært bevisst på hvordan de omtaler NAV på fritiden. Denne «framsnakkingen» mener de har stor betydning.

6.7 Visjoner og verdier

Alle ansatte er klar over NAV sin visjon og verdier (nav.no). Dette står i motsetning til slik Lipsky (2010) beskriver bakkebyråkratene. Vi kan ikke se at de Lipsky sine bakkebyråkrater har en klar visjon og tydelige verdier som grunnlag for sitt arbeide. Vi har for dårlig kunnskap om det amerikanske bakkebyråkratiet på velferdsområdet til å kunne si noe nærmere om dets visjon og verdier.

Bekymringene til de ansatte går på om visjoner og verdier forsvinner ved at NAV årlig endrer fokusområder (Tildelingsbrev NAV, 2014).

Dette kan sees på som om virksomhetsstrategien for NAV 2011-2020 kommer i bakgrunnen av det årlige tildelingsbrevet. Her kan man kanskje se grunnen til at arbeidslinja i NAV har druknet litt de siste årene.

6.8 Mål og målstyring

Funnene viser at informantene er godt kjent med NAV sine overordnede mål og at de er viktige og riktige. For å opprettholde dagens velferdssamfunn vil man ha behov for flest mulig i arbeid, slik at samfunnets behov for arbeidskraft blir dekket (St.prp.nr. 46). Informantene ser at målene er riktige, men de er usikre på hvordan de skal nås. Den arbeidssituasjonen informantene beskriver viser at det er behov for både økonomiske og menneskelige ressurser. Samtidig sier de

at hvis prosedyrene rundt saksbehandlingen blir forenklet, vil dette endre arbeidssituasjonen betraktelig.

Lipsky (2010) beskriver at målene som bakkebyråkratiet har, er uklare. Våre funn derimot viser at ansatte opplever NAV sine mål som klare, men at utfordringen er hvordan de skal nå med de ressursene de har. Informantene som hadde kommunal tilhørighet ga i tillegg uttrykk for bekymring over at helhetstenkningen rundt bruker, som var en av intensjonene med NAV-reformen, ikke kommer tydelig nok fram i saksbehandlingen. Dette samsvarer med et av de syv aspektene Lipsky (ibid) skisserer, som legger grunnen for bakkebyråkratenes relative autonomi og som er grunnlaget for deres handlingsrom. Dette er beskrevet på følgende måte: Den profesjonelle standarden bakkebyråkraterne har kan stå i konflikt med organisasjonenes målsetting.

Det ble i undersøkelsen etterlyst større engasjement fra arbeidsgiversiden, for å skape større mulighet for personer med nedsatt arbeidsevne. I ekspertutvalget som er nedsatt er ikke arbeidsgiversiden representert. Arbeidsgiverorganisasjonen Virke (VG 2014, 20. mars) har reagert prinsipielt på at arbeidsgiversiden ikke får delta i og med at de mener at samarbeidet mellom NAV og arbeidsgivere må bli bedre. Våre funn viser det samme fra NAV-ansattes side. Lipsky (ibid) hevder også at for bakkebyråkrater kan klientorienterte mål komme i konflikt med organisasjonens mål. Vår undersøkelse viser noe av det samme. Informantene gir uttrykk for bekymring for at de har for lite tid til den enkelte bruker. Dette vil føre til at den individuelle oppfølginga, som er et av NAV sine mål, ikke vil kunne gjennomføres etter NAV sine intensjoner. Vi ser dilemmaet i forventningen om at ting skal gå raskt, men at hver sak krever ulik tidsbruk. Utfordringen vil derfor bli spørsmålet om hva som er «nok» tidsbruk for den enkelte bruker. Vi oppfatter at våre informanter, innenfor rammen av regelverket, gir brukere den tid de har behov for. Til tross for dette er det arbeidslinjen som står i fokus for å snu bruker tidligst mulig, for ved dette å hindre en lang stønadskarriere.

Enighet om mål og god service. Vi opplever at dette er noe som er selvsagt hos våre informanter Stolthet og at de ønsker å gjøre en best mulig jobb ut i fra de utfordrende dager både før og under NAV-reformen.

Informantene opplever at politikerne er støttende i posisjon, og at de mener at ansatte i NAV hver dag går på jobb og prøver å gjøre en så god jobb som mulig. Er de derimot i opposisjon eller det er valgår, finner de lett feil i NAV som de hevder de kan rette opp i, uten å kommunisere til

publikum at dette ikke er den enkelte NAV-ansattes ansvar, men et regelverk vedtatt av politikerne i stortinget. Ansatte opplever dette som ansvarsfraskrivelse fra politikernes side, ved at de legger skylden over på dem. I og med at NAV har taushetsplikt i enkelt saker, og at det er enkelt saker som ofte blir tatt fram i media, blir det utfordrende for de ansatte når politikere legger skylden over på NAV for det uklare regelverket.

6.9 Kompetanse

Våre funn viser at alle informantene opplever at de har god kompetanse. De ønsker at kompetansehevingen i større grad skjer ved bruk av interne ressurser. Den kompetansehevinga de har minst utbytte av er den som blir organisert av NAV-fylke. Grunnen til dette kan være at NAV-fylke ikke har god nok kompetanse på hva som er de kompetansemessige utfordringene hos NAV. Kanskje ser vi her en utfordring for både NAV-lokal og NAV-fylke i å kartlegge NAV-lokal sitt behov for kompetanse. Våre funn sier ingen ting om tydeligheten i bestillingen av kompetansehevende tiltak mellom lokalkontoret og NAV-fylke. Kanskje blir det slik at NAV-fylke rent faglig ikke treffer godt nok med opplæringen mot NAV-lokal, da de kanskje ikke vet «hvor skoen trykker».

6.10 Avbyråkratisering

Vår undersøkelse viser at de ansatte er positive til å ha mål og jobbe mot. De ønsker økt bruk av kvalitative undersøkelser, hvor kvaliteten på brukeroppfølgingen på alle nivå blir målt. Vi ser utfordringene med å finne adekvate kvalitative måleindikatorer, noe også informantene nevnte. Lipsky (2010) sier at jobben som bakkebyråkratene gjør er usynlig for bakkebyråkratiet. Dette blir også nevnt av enkelte av våre informanter, og synliggjort ved at for eksempel et brukermøte stort sett foregår mellom veileder og bruker, og at ingen måler kvaliteten på møtet. Et annet eksempel kan være at en bruker ringer for å snakke med en veileder som ikke var tilgjengelig. NAV-kontaktsenter oppretter da en oppgave i Gosys, med beskjed om at bruker ønsker å bli oppringt. Denne oppgaven blir registrert som en «Kontakt bruker» og må besvares innen 48 timer. Systemet måler kun om veileder ringer tilbake, men kvaliteten på samtalen blir ikke målt. Dette samsvarer med Lipsky (2010) sine funn, som viste at det kan være vanskelig å finne valide mål på god arbeidsinnsats. Våre informanter hadde ulike forslag til hvordan dette kunne gjøres, men at en form for å måle kvalitet kunne være å ha kvalitative intervju dagen etter at bruker har vært i kontakt med veileder. Informantene stiller spørsmål ved å gjennomføre kvantitative

brukerundersøkelser rett etter at bruker har vært i samtale med veileder. Informantene mener at bruker da kan være så følelsesmessig berørt at vedkommende ikke klarer skille sak og person. Det er et uttalt behov for å avklare grensesnitt på alle nivå. Informantene ønsker klare grensesnitt, mens vi tenker at «overlappende» grensesnitt kan medvirke til at bruker får den «sømløse» brukeroppfølgingen som var en av intensjonene i NAV-reformen (St. prp.nr 46 2004-2005). Dette tror vi kan fungere ved NAV-lokal, men at utfordringen blir større mot andre etatskontor, da det forutsetter en godkunnskap om det enkelte kontor.

6.11 Ressurser

Det undersøkelsen viser er at de fleste av informantene mener kontoret bør få økt bemanning, da det i de senere år har blitt nedbemannet på statlig side. Kommunene på sin side har fått tilført økte midler som følge av NAV-reformen og har med dette økt bemanningen, nettopp for å få oppfylt den individuelle brukeroppfølgingen. Veilederne mener at de til tross store arbeidsmengder får gjort jobben sin, men skulle følge lovens intensjoner og utføre en tettere brukeroppfølgning, kreves flere ressurser. Det blir derfor stilt spørsmålsteget ved ekspertutvalgets uttalelse om at det ikke kommer til å bli tilført ressurser. Informantene har vansker med å se hvordan eventuelle forslag til endring fra ekspertutvalgets side skal komme brukerne til gode, uten at kontoret tilføres økt bemanning. Dette er mulig dersom måle- og kontrollregimet i NAV forenkles. Lipsky (2010) sier at noen av bakkebyråkratene mangler personlige ressurser. De kan være uerfarne eller ha mangelfull opplæring. Våre funn viser ikke dette. Informantene har lang erfaring og god kompetanse. Det de derimot nevner er at det tar tid å sette seg inn i nytt regelverk og at tid er den ressursen informantene savner mest.

6.12 Endringer

Endringene som kom som en følge av NAV-reformen, har vært utfordrende og krevende for de fleste av våre informanter. Til tross for at de ansatte har stått i full tjenesteproduksjon i denne perioden, ser de behovet for ytterligere endringer i NAV. Dette med bakgrunn i at saksbehandlingsreglene og systemet legger for stort beslag på deres arbeidstid. Ønsket til informantene er at de skal få flere ansatte på kontoret og mer tid til bruker, slik at kvaliteten på brukeroppfølgingen kan bli bedre. Undersøkelsens funn viser en stor endringsvilje blant veilederne, og at de har mange forslag til nye endringer. De uttrykker tvil om deres forslag til endringer får gjennomslag. Vi kan forstå veilederens bekymring for at de ikke blir hørt. NAV er

et toppstyrt byråkratisk hierarki, hvor forslag til endringer blir «vasket» på vei oppover i systemet. Vi er usikre på om arbeidsorganisasjonene i NAV i tilstrekkelig grad blir involvert i dette.

Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson sine forslag til endringer som skulle bedre tilbudet til publikum, vekket engasjement hos veilederne. Noen av statsrådens forslag til endringer samsvarer med veilederne sine forslag. Det ene var om én styringslinje, men i motsetning til Eriksson er det ingen funn som tilsier at de ønsker statlig styring. Forslaget om å tilbakeføre vedtaksmyndighet til det enkelte lokalkontor var det også enighet om. Når informantene var positive til opprettelse av NAV-ombud mener vi at det er på høy tid at dette komme i gang, da blant annet pasientombud har eksistert i flere år. Vi tror at ved å opprette et ombud kan de tunge og alvorlige sakene bli forsøkt løst før de blir en mediesak eller ender i trykderetten.

Statsrådets forslag til bytte av NAV-veileder ble møtt med undring fra informantene. De argumenterte med at bruker også i dag kan bytte veileder. Ved de kontorene hvor undersøkelsen ble gjennomført, var ikke dette noe problem med hensyn til bytte av veileder. Vi ser at det er forskjell på en «rett» til å bytte veileder og det at bruker «kan» bytte veileder. Statsrådets forslag går på en rettighetsfesting. Makt og demokratiutredningen (2003) viste for øvrig til en økt rettighetsfesting av velferdsgoder i det norske samfunnet. Denne rettighetsfestingen innebærer at bruker kan gå til rettsapparatet å hevde sin rett.

Forslaget til statsråden om en reduksjon av antall statlige tiltak, viser vår undersøkelse at de ansatte var enige i. Ved at de statlige tiltakene blir redusert og spisset vil man unngå at bruker blir satt på tiltak etter tiltak.

Veilederne ser behovet for at NAV endrer mediestrategi, slik at nytt regelverk blir bedre kommunisert til publikum. De mener at de som jobber med mediestrategi i NAV må være tydeligere når nytt regelverk skal kommuniseres. Både lokalt og sentralt. Våre funn viser at den nye tiden vi er inne i stiller andre krav til NAV. Det vil etter hvert komme brukergrupper som kun benytter seg av NAV sine internettløsninger og at de har en annen forventning til informasjonstilgangen fra NAV.

En av informantene sier at reformen har vart i 10 år og vil vare i 10 nye. Her kan vi se at veileder opplever det som om NAV-reformen fremdeles er i utvikling. Mens publikum og media nok er av den oppfatning at reformen er gjennomført. Dette tror vi kan føre til motstridende forventninger.

7 Kapittel: Konklusjon og forslag til videre forskning

I dette kapittelet ønsker vi å sammenfatte hovedfunnene i vår empiriske undersøkelse. I tillegg vil vi besvare oppgavens forsknings spørsmål. Vi vil begynne med å se på:

Hvordan og for hvem er partnerskapsorganiseringen ved NAV-lokal en fordel?

Partnerskapet i NAV blir fra ansattes side sett på som positivt med hensyn til bedre tilgjengelighet for bruker, med én dør inn til tjenestene i og med at de er blitt samlokalisert. Økt samarbeid mellom de ansatte og felles kompetansebygging til brukers beste.

Hvilken effekt partnerskap har er vanskelig og dokumentere i følge Lasker et. Al (2001) i følge Westernen og Similä (2012) som har forsket på helsesektoren. Partnerskapets betydning har vært vanskelig å evaluere, da det har vært vanskelig å peke på klare årsaks- og virknings-sammenhenger (Dowling et. Al 2004 i følge Westernen og Similä). Det som ligger til grunn for samarbeidet er troen på at partnerskap vil være det mest effektive, i stede for at partene jobber hver for seg (ibid). Denne antagelsen mener vi at også ligger til grunn for etableringen av partnerskapet i NAV (Christensen 2008).

Undersøkelsen vår viser at ansatte mener at partnerskapsmodellen har bedret tilgjengeligheten for den enkelte bruker. Større mulighet for å få kartlagt brukers behov for å hindre at bruker blir en «kasteball» i systemet. Dette var som tidligere nevnt en av intensjonene til NAV-reformen. Her mener mange av våre informanter at det ligger utfordringer, som blant annet grensesnitt, avklaring av arbeidslinja og bedre samarbeide mellom de ulike nivåene i NAV.

Studier av partnerskap viser (Dowling et.al 2004 i følge Westernen og Similä 2012) at resultatene er tvetydige. Dette er noe som også blir beskrevet i en artikkel av Trine Løvold Syversen (2010) i forbindelse med NAV-evalueringen.

Vi mener at vi i vår undersøkelse har kommet fram til at det ikke er noe entydig svar på hvordan partnerskapet er en fordel for NAV-lokal. Med hensyn til spørsmålet om for hvem partnerskapet er en fordel, kan vi kun se at det er bruker som har fordeler av partnerskapet.

Hvordan påvirker endringene i NAV de ansattes arbeidshverdag?

Endringene i NAV har vært utfordrende og krevende, men undersøkelsen viser at ansatte allikevel mener at det er behov for ytterligere endringer. En forutsetning for ytterligere endringer er at det blir ansatt flere ved det lokale NAV-kontor. Det at det har blitt færre ansatte på statlig side har hatt innvirkning på de ansatte i undersøkelsen. Bekymringen deres går på at flere saker

og større bredde og krav om tett oppfølging på brukere, medfører at kvaliteten på oppfølgingsarbeidet blir dårligere. Vi mener at undersøkelsens funn viser at de ansatte har stor yrkesstolthet og er svært dedikert til jobben sin som veileder. Vi mener de fortjener all respekt, og ikke minst fordi partnerskapsløsningen som ble valgt var et forsøk som de ble kastet ut i (Fimreite 2008). Ingen undersøkelser, hverken norske eller internasjonale, kunne vise til noen entydige resultat av fordelene med et partnerskap (Westeren og Similä 2012).

Vi mener at med det overnevnte har vi fått svar på forskningsspørsmålet.

Hvilke forslag til avbyråkratisering har de ansatte ved NAV-lokal?

Undersøkelsens empiriske funn med hensyn til forslag om avbyråkratisering viser i første omgang at veilederne er positive til mål og resultatstyring i NAV-lokal. Det de derimot er svært uenige i er den overvekten av kvantitative målingsparameter ved NAV-lokal. Vi mener at noen kvantitative måleindikatorer må man ha i og med at mål- og resultatstyring er innført som styringsmekanisme i offentlig sektor (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid & Roness 2010).

Mål- og resultatstyring kan være med på å sette strukturen i en organisasjon, og er med på å belyse de mål og strategier organisasjonen jobber opp i mot (Tildelingsbrevet 2014).

Funnene i undersøkelsen viser at det er ønske om en forenkling av saksbehandlingsreglene. Dette er for å frigjøre tid til en grundigere brukeropfølging for å kunne bruke de riktige tiltak for den enkelte bruker. Vi ser utfordringen i å forenkle saksbehandlingsreglene opp i mot brukers rettssikkerhet. Vi mener det er viktig med kontroll av saksbehandlingen så lenge den ikke går utover veileders faglige integritet.

Har NAV-lokal utviklet en felles organisasjonskultur?

I vår empiriske undersøkelse finner vi ikke støtte i for at NAV-lokal har dannet en felles organisasjonskultur. I følge Schein kan kultur utvikles i alle grupper så lenge at gruppen har vært sammen over tid og at de har opplevd og delt betydningsfulle problemer. Vi er usikre på om NAV-lokal har eksistert lenge nok til å danne en helhetlig kultur. De ansatte har delt store utfordringer og dette kan være med på å bidra til kultur bygging.

Vi tror at alle de subkulturene vi mener å se i NAV-lokal, vil med tiden bli mer og mer lik og danne felles kulturelle uttrykk. NAV sine verdier og visjoner vil være med på å styre de grunnleggende antagelser som ligger i subkulturen i organisasjonen. De grunnleggende antagelsene vil på sin side være med å danne grunnlaget for en ny, felles organisasjonskultur.

Våre funn kan tyde på at det ikke var så enkelt som de trodde i stortingsproposisjon nr. 46 2004-2005 som å føre tre kulturer sammen for at det skulle oppstå en felles kultur. Vi synes begrepsbruken er merkelig og at det kanskje hadde vært mer naturlig å beskrive at måle hadde vært å bygge en felles organisasjonsidentitet i stede for en organisasjonskultur.

7.1 Videre forskning

Da vi begynte på oppgaven hadde vi ikke forventet å møte den grad av endringsvilje som våre informanter ga uttrykk for. Til tross for mange år med store endringer, ser de allikevel behovet for videre endringer. Det som i utgangspunktet forundret oss, er kanskje ikke så oppsiktsvekkende allikevel. Så lenge NAV-lokal ikke har klart å skape en helhetlig organisasjonskultur vil det i følge integreringsperspektivet til Joan Martin (Jacobsen og Thorsvik 2007) ikke være motstand for endring. Nettopp fordi organisasjonens medlemmer ikke har funnet sin identitet. Hva er det å være «navsk»?

Det hadde vært interessant å foreta en tilsvarende undersøkelse på flere kontor for å se om våre funn er representative for flere NAV-kontor og deres ansatte. En tilsvarende undersøkelse med ledere som informanter kunne gitt oss et annet perspektiv på synet på endringer.

8 Litteraturliste

Referanseliste fagbøker

Andreassen, T. A. og Fossetøl, K. (red.) (2011). *NAV ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsreform* (1. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bjørnson, Ø. og Haavet, I. E. (1994). *Langsomt ble landet et velferdssamfunn.* (1. utg.) Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre en undersøkelse?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskole Forlaget.

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Weber, M. (1997). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (5. opplag). Oslo: Gyldendal.

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P. & Roness, P. G. *Forvaltning og politikk* (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Aakvaag, G. C. (2008). *Moderne sosiologisk teori* (3.opplag). Oslo: Abstrakt forlag AS.

Kvale, s. og Brinkmann, S. (2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2.opplag). Oslo: Gyldendal.

Referanseliste internett kilder

Personopplysningsloven (2000). (2013, 1. juni) *Lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven). Hentet 05. mai 2014 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-04-14-31?q=lov+om+behandling+av+personopplysninger>

Statsministerens kontor, 2013. *Politisk plattform*. Hentet 05. mai 2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2013/politisk-plattform.html?id=743014

Regjeringen, 2008. *Om styrking av arbeids- og velferdsetaten i 2008*. Hentet 05. mai 2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-87-2007-2008-.html?regj_oss=1&id=527914

Arbeids- og sosialdepartementet, 2014. *Tildelingsbrev for 2014*. Hentet 05. mai 2014 fra http://www.regjeringen.no/pages/38618298/2014/Arbeids_og_velferdsdirektoratet.pdf

Riksrevisjonen, 2012. *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV*. Hentet 05. mai 2014 fra http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_10_2011_2012.pdf

Regjeringen, 2010. *Om Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten*. Hentet 05. mai 2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ad/taler-og-artikler/2010/om-riksrevisjonens-rapport-om-revisjonen.html?regj_oss=1&id=591149

Arbeids- og sosialdepartementet (2005, 11. mars) *Stortingsproposisjon nr.46 2004-2005*. Hentet 23. april 2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-46-2004-2005-.html?regj_oss=1&id=210402

Arbeids- og sosialdepartementet (2006, 3. november) *Stortingsmelding nr. 9 2006-2007*. Hentet 30. april 2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stmeld/20062007/stmeld-nr-9-2006-2007-.html?regj_oss=1&id=432894

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012, mars) *Partnerskapet i NAV*. Hentet 23. april 2014 fra https://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/_attachment/319368?_ts=13990702fb8&dowload=true

Christensen, Tom (2008, august) *En felles etat*. Hentet 30. april 2014 fra

http://rokkan.uni.no/rPub/files/223_Rapport_0508.pdf

NAV-loven (2006). (2013, 11. januar). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*. Hentet 23. april 2014 fra

https://www.nav.no/rettskildene/lov/L20060616-20_P14#L20060616-20_P14

Rokkan, Stein. (notat 1- 2011) *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*.

Senter for flerfaglige samfunnsstudier. Hentet 23. april 2014 fra

[https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5786/Notat%201-](https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5786/Notat%201-2011%20Aars%20og%20Christensen.pdf?sequence=1)

[2011%20Aars%20og%20Christensen.pdf?sequence=1](https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5786/Notat%201-2011%20Aars%20og%20Christensen.pdf?sequence=1)

Fimreite, A. L. 2008. *Mission impossible made possible? – tenkning og argumentasjon bak partnerskapet*. Senter for flerfaglige samfunnsstudier. Hentet 23. april 2014 fra

<http://rokkan.uni.no/nav/files/Notat%2014-2008%20Fimreite.pdf>

Regjeringen, 2014. *Gjennomgang av NAV – mandat og organisering*. Hentet 05. mai 2014 fra

http://www.regjeringen.no/upload/ASD/Aktuelt/2014/Mandat_ekspertgruppe.pdf

Westeren, K. I og Similä, J. O, 2012. Arbeidsnotat – Styring og organisering. Steinkjer:

Høgskolen i Nord-Trøndelag.

http://www.hint.no/media/dokumenter_eksternt/forskning/arbeidsnotat_styring_og_organisering

Engelstad, F. 1999. *Innledning*. Om makt: Teori og kritikk. Oslo: Ad Notam Gyldendal. Hentet 5.

mai 2014 fra <http://web2.gyldendal.no/media/ga/makt/OmMakt.pdf>

Direktoratet for forvaltning og IKT(Difi), 2013 12. juni. *Innbyggerundersøkelsen 2013*. Hentet

05. mai 2014 fra <http://www.difi.no/artikkel/2013/06/innbyggerundersokelsen-2013-er-naa-offentlig>

NAV. *Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020*. Hentet 01. mai 2014 fra

https://www.nav.no/Om+NAV/_attachment/287818?_ts=132805a5bf0&download=true

Grung, Camilla (2008). *NAV-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted: En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt NAV-kontor og deres erfaringer med NAV-reformen* (Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen, Norge). Bergen: Sosiologisk Institutt.

Børve, H. E. (2008). *Norske kunnskapsorganisasjoner i et globalt arbeidsliv*. (Doktoravhandling for graden philosophiae doctor, NTNU, Norge) Trondheim

<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:139369/FULLTEXT02>

Engelstad, F. 1999. *Maktbegrepet etter Max Weber. Om makt: Teori og kritikk*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Fløtre, A., Askim, J., Skogseth, J. P. & Dønnum, H. (2002). *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren*. Sandvika: Asplan Analyse

Medieartikler.

Helljesen, V. & Sporstøl, E. (2011, 31. mai). For høye forventninger til NAV. *NRK*, 2011. Hentet 01. mai 2014 fra <http://www.nrk.no/norge/-for-hoye-forventninger-til-nav-1.7655329>

Johansen og Kagge (2013, 16. oktober) *Slik vil arbeidsminister Robert Eriksson endre Nav*. Aftenposten. Hentet 23. april 2014 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Slik-vil-arbeidsminister-Robert-Eriksson-endre-Nav-7341903.html#.U1eTmipXtV8>

Ruud, S (2014, 10. mai) *Høyre vil strippe staten for NAV-oppgaver*. Aftenposten. Hentet 11. mai 2014 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Hoyre-vil-strippe-staten-for-Nav-oppgaver-7563097.html#.U29Y8ipXtV8>

VG (2014, 20. mars) *Eriksson vil ha et bedre NAV og færre navere*. VG. Hentet 11. mai 2014 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/nav/eriksson-vil-ha-et-bedre-nav-og-faerre-navere/a/10146551/>

Vedlegg 1: Intervjuguide

Har du noen spørsmål før vi starter?

Bakgrunns spørsmål

Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen? (før og etter NAV reformen)

Har du de samme arbeidsoppgavene i dag, som før NAV-reformen?

Ser du det som en fordel?

Partnerskapsorganisering

Kan du si noe om hvordan kontoret ditt er organisert?

Hvilke fordeler ser du ved at kontoret er organisert i et partnerskap mellom stat og kommune?

I forhold til samarbeidet (partnerskapet) mellom statlige og kommunalt ansatte på ditt kontor. Hvordan fungerer det?

Hvilke utfordringer byr det evt. på?

Arbeidsminister og sosialminister Robert Eriksson uttalte i media at han trodde partnerskapsmodellen på lokalt nivå, burde endre og at lokalkontorene burde være organisert på et nivå.

Hva tror du om det?

I samhandling mellom statlig-/kommunalt ansatte, oppfatter du at dere er likeverdige partnere?

- Utdyp?

På hvilken måte mener du at organiseringen av kontoret har betydning for hvordan du kan utføre jobben din?

Politikk (Bakkebyråkratiet, Lipsky 1980)

Lipsky (1980) hevder at det er i møte mellom bruker og ansatte i byråkratiet at politikk blir til. Vi hevder at politikken også blir til ved at de fleste ansatte i offentlig sektor er fagorganiserte, og på den måten er med på å levere premissene for politikken.

Ser du på jobben du gjør som utøvelse av politikk?

Skjønn og handlingsrom (Lipsky 1980)

Hva legger du i begrepet skjønn?

- Føler du at du kan bruke skjønn i din yrkesutøvelse?

- Kan du gi eksempler på utøvelse av skjønn?

Hvilket handlingsrom har du i jobben din?

A) Systemet (organisasjonsstrukturen)

B) Brukerne

Kan du beskrive hvordan du opplever:

a) administrativ kontroll

b) Byråkratisk styring?

Modifisering av arbeidet (Lipsky 1980)

Lager du dine egne rutiner utover de som er fastsatt av saksbehandlingen, for enklere å komme gjennom arbeidsdagen?

Ressursmangel (Lipsky 1980)

Med disse endringene som eventuelt kommer er det en del kommentarer fra fagforeningsnivå, som mener at det ikke går kan foreslås endringer uten at det (kontoret) tilføres økonomiske ressurser.

Hva mener du om dette?

Hvordan opplever du saksmengden på ditt arbeidsområde i forhold til:

a) Økonomiske ressurser?

b) Kompetanse?

c) Rapportering/registrering?

Har du noen forslag som kan bidra til at bruken av tid og tilgang til ressurser blir endret gjennom din arbeidsdag?

Bruker i fokus (Bakkebyråkratiet, Lipsky 1980)

Har de brukergruppene du jobber med forandret seg i løpet av den tiden du har jobbet i organisasjonen?

Hvis ja, på hvilken måte?

Har måten NAV er organisert på endret seg i takt med brukernes behov?

Arbeidsminister Robert Eriksson har signalisert (Dagbladet 7.mars 2014) store endringer i NAV sitt bruker fokus. Mener du det er behov for endringer?

Hvis ja – Hvilke endringer vil du foreslå?

Mener du at NAV tar utgangspunkt i brukerne og brukernes behov?

Mål (-bilde)/samfunnsoppdrag(virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020)

Med hensyn til NAVs mål om høy yrkesdeltakelse, at samfunnet får dekket sitt behov for arbeidskraft og økonomisk trygghet for den enkelte.

Kan du si litt om hvilke tanker du har gjort deg om disse målene?

Hvilke utfordringer ser du i å nå NAVs mål?

NAV direktør Joakim Lystad uttalte i 2011 at NAV skal yte god service, men at han tror at publikum har forhøye forventninger til NAV.

Hvilke tanker har du om dette?

Bidrar politikere til at det skapes urealistiske forventninger til hva et NAV-kontor er?

Hvis ja – utdyp?

Målstyring (Jacobsen og Thorsvik 2007)

Hvilke hjelpemidler har du for å styre bruken av ressurser?

Hvilke fordeler og utfordringer reiser mål og resultatstyring?

Føler du at du får målt kvaliteten på det arbeidet du gjør i møte medbrukeren?

Har din organisasjon utviklet gode kvalitetsindikatorer for å måle kvalitet

-Hvis nei. Har du noen forslag til gode kvalitetsindikatorer for å måle kvalitet?

Du blir målt i antall møter med bruker, men målingen sier ingen ting om kvaliteten i møtene. Hva mener du om dette?

På hvilken måte bidrar mål og resultatstyring til kompetanseheving /læring i organisasjonen?

Kan du si noe om hvordan kompetansehevingen foregår?

Er den kompetansehevingen som skjer i NAV tilstrekkelig?

Ved nyansettelser i NAV, hvordan foregår opplæringen?

Visjon (Jakobsen og Thorsvik 2011)

Kan du si litt om hva du tenker om NAV sin visjon?

Hvordan mener du at organisasjonens visjon reflekteres i ditt daglige arbeid?

Mener du at måten NAV er organisert på ([partnerskap](#)) er den beste løsningen for å nå NAV sin visjon?

-Utdyp...

Verdier (Jakobsen og Thorsvik 2011)

Hvilke tanker gjør du deg om NAV sine verdier?

Hvordan kommer disse verdiene til uttrykk i ditt daglige arbeid?

Med de endringer som har vært i NAV – oppfatter du et større fokus på verdier nå enn tidligere?

Endringer offentlig sektor (Busch, 2011)

Hvilke organisatoriske endringer som følge av NAV- reformen, har hatt størst betydning for deg?

Hvordan har din arbeidsdag forandret seg etter at NAV ble en realitet?

- rutiner
- rapportering
- samhandling
- saksbehandlingsprosessen
- overgang fra saksbehandler til veileder

Har du endret oppfatningen av NAV reformen fra innføringen og til nå?

Makt - legitim makt - autoritet (Jakobsen og Thorsvik, 2011) (Lipsky, 1980) (Weber, 1997)

Hva legger du i begrepene makt/skjult makt og autoritet i forhold til jobben du utfører?

Hvordan kan din utøvelse av makt komme brukeren til gode?

Omdømme

Hvordan bidrar du til organisasjonens omdømme bygging?

Kan du gi eksempler på god/dårlig omdømme bygging?

Medias fremstilling av NAV kan til tider være svært negativ. Innbyggerundersøkelsen fra 2013 viser at NAV fortsatt ligger etter de andre tjenestene. Samtidig går Nav fram innenfor alle temaer i undersøkelsen, og har dermed mer fornøyde brukere enn oppfatningen til innbyggerne skulle tilsi. NAV får gode tilbakemeldinger på digitale tjenester, tilgjengelighet, tilpassing for funksjonshemmede og åpningstider. NAVs egen brukerundersøkelse som ble lagt ut på NAVs hjemmeside 12.02.2014, viser at det er et stabilt antall klager. I 2013 fikk NAV 5258 serviceklager, det er bare 144 flere serviceklager enn i 2012. De vanligste klagene er: misfornøyd med oppfølging, mangelfull veiledning, urimelig lang saksbehandling. Flest klager går på oppfølging og veiledning.

Hva tenker du om dette?

Til tross for det som blir lagt fram, oppfatter du at ditt NAV-kontor har et dårlig omdømme?

Avbyråkratisering

Det er nå nedsatt et NAV-utvalg. Et av mandatene er å foreta en fullstendig gjennomgang av NAV, med sikte på og avbyråkratiser etaten.

Hvordan opplever du de stadige endringene du må forholde deg til?

Hvilke endringer er viktig for at du skal få en lettere arbeidsdag?

Hvilke endringer mener du er viktig for at NAV kan bedre tilbudet til publikum?

- Avvikle skille mellom NAV stat og NAV kommune.
- Mer makt til hvert enkelt kontor(dagens organisering er svært fragmentert og/lite helhetlig).
- Opprette NAV-ombud.
- Gi rett til bytte av NAV-veileder.
- Kutte minst halvparten av tiltakene (i dag 50 tiltak).

Mener du at regelverk og endringer blir godt nok kommunisert til publikum?

- Hvis nei – Har du forslag til hvordan dette bør blir kommunisert?

Er det noe vi har glemt å spørre om, som du mener er vesentlig å få med?

Tusen takk for at du stilte opp til dette intervjuet. Hvis du ønsker, kan du få et eksemplar av vår oppgave når den er ferdig 😊

Brit Anna og Mette

Vedlegg 2: Informasjonsskriv

Informasjonsskriv vedrørende intervju i forbindelse med bacheloroppgave

Vi er to bachelorstudenter på i sosiologi ved HiNT, Steinkjer, og vi skal skrive bacheloroppgave om ansatte ved NAV-lokal sine meninger om de stadige endringene i NAV og hvordan virkning disse endringene har for den ansattes arbeidshverdag.

Vi ønsker i den forbindelse å intervju ansatte personer som er ansatt på NAV-lokal kontor. Vi ønsker å intervju personer fra alle de tre tidligere etatene, trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten. Vi ønsker at personene skal ha over ti års erfaring fra de tidligere etatene og NAV.

Informantenes alder og kjønn er ikke av betydning for vår studie.

Vi ønsker å foreta intervjuene så snart som mulig.

Hvert intervju vil ha en varighet på ca. en time. Alle som deltar i studien vil bli anonymisert. Vi er underlagt taushetsplikt, og alle data vil bli behandlet konfidensielt.

All deltakelse i denne undersøkelsen er frivillig, og samtykke til deltagelse kan trekkes tilbake på et hvilket som helst tidspunkt.

Veileder for vår bacheloroppgave er: Avdelingsleder Jørgen Grinde – Avdeling organisasjon, administrasjon og ledelse HiNT, Steinkjer.....

eller e-post: jorgen.grinde@hint.no

Vi kan kontaktes på telefon.....eller telefon.....eller e-post

mette.w.lyngen@student.hint.no

Med vennlig hilsen

Mette Wilhelmsen Lyngen

Brit Anna Lie