

Nav-reformen i dagens lys.

Et neo-institusjonelt blikk på Nav-reformen og
Nav i dag.

Simen Andre Henne.



Masteroppgave

Høsten 2020

Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

Forord.

Jeg vil takke alle informantene mine for deres tid, de erfaringene dere har delt med meg, og ikke minst for interessen dere viste i oppgaven min. Dette har vært en svært lærerik prosess, på godt og på vondt, og det ville ikke vært mulig uten deres engasjement.

Jeg vil også takke min veileder, Ole Johnny Olsen, for gode råd, god hjelp og god oppmuntring. Jeg vil også takke Hans Tore Hansen for gode råd i begynnelsen av denne prosessen.

Jeg vil takke min familie og mine venner for tålmodighet og støtte, spesielt min mor og hennes samboer for hjelp og med rettskriving, og min bror for å ha overlevd å bo med en masterstudent på hjemmekontor.

Jeg vil også takke mine medstudenter for solidaritet og moralsk støtte i en pandemi som ingen av oss hadde planlagt for, og som ytterst få planer overlevde. 2020 har vært et vanskelig år, og en masteroppgave er krevende nok uten en slik omstillingsprosessen, men dette har også vært en lærerik utfordring å takle.

Bergen, november 2020.

Simen Andre Henne.

Sammendrag.

Det er 14 år siden Nav sitt første lokalkontor åpnet opp, og selv om Nav-reformen offisielt var fullført i 2009 har den vært avgjørende for etatens virksomhet og videre utvikling frem til i dag, og vil trolig fortsette å være det i mange år fremover. Reformen innebar en samordning av Trygdeetat og A-etat, og samlokalisering med sosialtjenesten, i et samarbeid mellom stat og kommune i de nye lokalkontorene. Dette var en enormt ambisiøs reform, der var store forhåpninger knyttet til dens resultat, både kulturelt og politisk sett. Reformen skulle bidra til å effektivisere velferdsforvaltningen og gi brukere lokale samlepunkt for hjelpeapparatet til Nav. Håpet var at Nav som samlet etat skulle gi et forbedret og forenklet alternativ til en forvaltning som tidligere hadde vært avhengig av samarbeid mellom de tre etatene.

I reformens innføringsperiode, mellom 2006 og 2009, møtte den nye etaten imidlertid sterk kritikk og tiden beskrives av ansatte som var med på den som kaotisk, stressende og uforutsigbar. Utgangspunktet for oppgaven er å forklare forventningene som sprang opp rundt Nav-reformen og hvorfor den nye etaten ikke levde opp til disse. For å forklare dette brukes et overordnet ny- institusjonalistisk perspektiv for å vise de større trendene innen offentlig organisering som Nav-reformen er en del av. Samtidig brukes et bakkeperspektiv innad i organisasjonen, for å vise hvordan endringen ser ut på ansattes nivå. Ved å se på Nav utenfra og innad ser en konflikter mellom hvordan Nav-reformen og Nav så ut på utsiden, og hvordan endringsprosessen så ut for de som deltok i den. Dette farger Nav sin utvikling frem til i dag, etaten har lært av feilene ved reformen, men alle forventningene som henger igjen fra den leves enda ikke helt opp til.

Oppgaven er en casestudie av et lokalt Nav kontor i Hordaland, hvor jeg gjennomførte 9 kvalitative intervjuer av ansatte. Intervjuene omhandler deres erfaringer med den turbulente reformprosessen, Nav sin utvikling i årene etter, og retningen etaten er på vei i dag. Nav har tatt store skritt fremover for å leve opp til løftene reformen gav, effektivisering og arbeidsretting og brukerens beste står sentralt i dagens Nav. Etaten har imidlertid endret seg mye siden reformen, og der er ikke nødvendigvis enighet innad i Nav kontoret om hvilke av disse som er viktigst. Om Nav faktisk styres så effektivt som nødvendig, i de usikre tidene fremover. Om Nav slik det styres i dag virkelig er til det beste for brukerne. Forskjellen er klarest i forholdet ansatte fra de tidligere etatene, og ansatte som begynte etter reformen, og det gamle Nav i kontrast med det nye.

Oppgavetekst: 35.140 ord.

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Kapittel 1: Introduksjon.....	7
1.1 Tema.....	7
1.2 Teoretisk tilnærming og analytiske teser.....	7
1.2.1 Forskningsspørsmål.....	9
1.3 Metodisk tilnærming.....	9
1.4 Oppbygging av oppgaven.....	9
Kapittel 2: Bakgrunnen for Nav-reformen.....	11
2.1 De tidligere etatene.....	11
2.1.1 A-etat.....	11
2.1.2 Trygdeetat.....	12
2.1.3 Sosialtjenesten.....	13
2.1.4 Felles brukere og samarbeid mellom etatene.....	14
2.2 Nav-reformen.....	15
2.2.1 utfordringer i reformen startfase.....	18
2.2.2 Innholdsreformen.....	19
Kapittel 3: Teoretiske perspektiver og tidligere forskning.....	22
3.1 Ny-Institusjonalisme.....	22
3.1.1 Institusjonelle myter.....	23
3.1.2 Seremoniell endring og frakopling.....	24
3.1.3 Sosialisering.....	24
3.2 Bakkebyråkrater.....	24
3.2.1 Ansvarsforhold.....	25
3.2.2 Forsvar og fremmedgjørelse.....	27
3.2.3 Videreutvikling av teorien.....	28
3.3 Tidligere forskning.....	31
Tidligere reformer.....	31
Nav – med brukeren i sentrum?.....	32
Nav-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted.....	32
Kapittel 4: Metode.....	34
4.1 Valg av metode.....	34
4.1.1 Casestudier.....	34
4.1.2 Kvalitativt forskningsintervju.....	34
4.2 Forskningsprosessen.....	35
4.2.1 Forberedelser.....	35

4.2.2 Tilgang til feltet og utvalg.....	36
4.2.3 Gjennomføringen av intervjuene.....	37
4.2.4 Transkribering.....	38
4.3 Databehandling.....	39
4.3.1 Analysering av dataene.....	39
4.3.2 Kvalitetsbetraktninger.....	41
4.4 Etiske Betraktninger.....	42
4.4.1 Oppbevaring av data og anonymisering.....	42
Kapittel 5: Reformprosessen.....	44
5.1 De største utfordringene for ansatte.....	46
5.1.1 Generalistmodellen og opplæringen.....	47
5.1.2 Arbeidsmengden.....	48
5.2 Konsekvensene.....	49
5.3 Kort drøftelse.....	51
Ansattes egen rolle.....	52
Kapittel 6: Arbeidet mot målene.....	54
6.1 Samordningen av etatene.....	55
6.2 Arbeidslinjen.....	58
6.3 Brukerretting.....	60
6.3.1 En dør inn.....	60
6.3.2 Bruker i fokus.....	61
6.3.3 Ansvarlige brukere.....	62
6.4 Kort drøftelse.....	62
Kapittel 7: Nav i endring.....	65
7.1 Kontroll.....	66
7.1.1 Skjønn og myndighet.....	67
7.1.2 Brukerrelasjoner.....	69
7.1.3 Situasjonen fra forskjellige perspektiv.....	71
7.2 Det gamle og det nye.....	72
7.2.1 Kontroll, myndighet og brukerretting.....	73
7.2.2 Generasjonsforskjeller; Eldre og nyere ansattes syn på hverandre.....	76
7.2.3 En ny yrkesrolle i Nav?.....	82
7.3 Kort drøftelse.....	84
7.3.1 Ansvarsforhold.....	84
7.3.2 Institusjonell endring.....	86
Kapittel 8: Nav-reformen, en institusjonell prosess.....	88
8.1 Institusjonell myte?.....	88

8.2 Idealet.....	88
8.3 Planen.....	89
8.4 Realiteten.....	91
8.5 Frem til i dag.....	92
8.6 Fremtiden for Nav.....	93
Kapittel 9: Konklusjoner og avslutning.....	96
Litteraturliste.....	98
Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	100
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	103

Kapittel 1: Introduksjon.

1.1 Tema.

Enhver reform, og spesielt en reform som den som dannet Nav som organisasjon, vil ha store og langvarige ringvirkninger. Slik drastisk endring er en konstant prosess, og for en så drastisk endring som den som samlet tre forskjellige organisasjoner sammen til en, vil det ta flere år for organisasjonen å tilpasse seg de nye forholdene. Reformen var offisielt ferdigstilt i 2009, og selv om Nav som organisasjon nå har hatt elleve år siden da på å tilpasse og utvikle seg, er det som skjer innad i organisasjonen fortsatt uløselig knyttet opp til de idealer som reformen var basert på. Som en av informantene beskrev det; «(..) jeg tenker det er nå vi kanskje begynner å bære frukt av det som vi skulle gjort i to tusen og... ja det som var tenkt når reformen startet.» Som vi skal se, tok det mange år etter reformens offisielle slutt punkt før dens hovedmål, nemlig større fokus på arbeid, kunne bli realisert. Til og med i dag er Nav i stadig endring med mye av de samme målene i søkelyset som under reformen. Heller enn en omorganisering og omstrukturering med et fast start- og stoppunkt, kan det virke som reformen heller var et første skritt som startet en prosess som fortsatt er pågående i dag, og mest sannsynlig vil fortsette i lang tid fremover.

Det er denne endrings prosessen jeg skal ta for meg i min oppgave, Nav-reformen og kjølvannet dens, konsekvensene av reformen og tilpasningen Nav har gjennomgått, samt utviklingen i årene etterpå, helt fram til det gjeldende år i 2020. Dette omhandler en tidsperiode som går over mange år. Organisasjonen er både høy i form av dens politiske tilknytning, bred i form av dens størrelse og spredning over hele Norge, samt den variasjonen som finnes mellom de ulike kontorene i ulike fylker. Av denne grunn vil et helhetlig bilde være utenfor rekkevidde av denne oppgaven. Oppgaven vil bli begrenset til et lokalt Nav kontor i Hordaland. I tillegg vil fokuset mitt være på de ansatte i Nav, mer spesifikt veiledere ved dette kontoret og deres opplevelse av denne prosessen.

1.2 Teoretisk tilnærming og analytiske teser.

For å belyse endringsprosessen Nav har vært gjennom skal jeg ta i bruk ny-institusjonelle perspektiver på organisatorisk endring, og vise hvordan omstruktureringen av velferdstjenestene kan grunnes like mye i en tilpasning til politiske og samfunnsmessige press og forventninger, som oppnåelsen av visse målsetninger. Nav-reformens målsetninger og den organisasjons modellen som den satset på kan sees som en tilegning av visse former for organisering som antas å være ikke bare passende for det arbeidet de anvendes på, men også i

stand til å forbedre velferdsstatens funksjon. Reformen kan tolkes som et legitimeringsprosjekt for velferdsstaten, siden de fungerer ikke bare som en reorientering av arbeidsfokus og et forsøk på å skape målbevisste arbeidsrutiner, men også som et signal til omverdenen om en tilpasningsdyktig velferdsstat med prioriteringer av kulturell legitimitet. Jeg vil altså belyse den kulturelle siden av organisatorisk endring, og hvordan Nav sin endringsprosess kan forstås ut ifra spenningen mellom praktiske hensyn innad i organisasjonen, samt kulturelle og politiske hensyn utad.

Videre skal jeg ta i bruk Lipsky sitt perspektiv på bakkebyråkraters arbeidsvirkelighet, samt noen av de senere innsiktene som andre forskere har bidratt med på dette området, for å belyse den situasjonen ut ifra de ansatte i Nav sitt synspunkt. Disse teoretiske innsiktene viser hvordan bakkebyråkrater selv spiller en stor rolle i å forme offentlig policy på bakkenivå, og jeg skal bruke dette til å vise hvordan ansatte på bakkenivå i Nav har deltatt i, opplevd og erfart Nav sin endringsprosess.. Jeg håper også å vise hvordan også dette ser ut til å være i endring i dagens Nav grunnet et strengere regelverk og større fokus på kontrollsystemet som er ment å sikre lik behandling mellom saker, samt den generasjons-messige kulturelle endringen som er pågående innad i Nav.

Ved å kombinere disse to teoretiske perspektivene vil jeg belyse Nav sin endringsprosess fra to ulike nivåer, et overordnet organisasjonsperspektiv og et bakkeperspektiv fra ansattes synspunkt. Fra organisasjonsperspektivet tolker jeg Nav-reformen som en utvekst av dominante kulturelle idealer for forvaltning og organisering av offentlige tjenester, New Public Management og tilknyttede reformtrender, som spres mellom institusjoner og land gjennom sin popularitet og kulturelle legitimitet. Disse formene for organisering oppfattes som effektive og blir derfor ofte imitert av organisasjoner som søker å tilpasse og forbedre seg. Disse trendene skaper i tillegg visse samfunnsmessig press mot tilpasning av deres formelle strukturer for at institusjoner skal kunne sikre ens egen legitimitet.

Bakkeperspektivet informeres av det overordnede endringsperspektivet fordi det handler om hvordan de underliggende ideologiske verdiene tilknyttet endringene i Nav relaterer til visse verdier innen arbeids og profesjons kulturen hos ansatte. Fra ansattes synspunkt vil jeg vise hvordan Nav har endret seg som organisasjon, hvilken retning den er på vei, samt vise visse kontraster mellom de hensyn som vektlegges av Nav, og de som vektlegges av deres ansatte.

Denne bruken av disse to teoretiske perspektivene utgjør mine analytiske teser.

For å danne en forståelse av Nav sin endringsprosess ser jeg reformens målsetninger som sentralt, samt de idealer og verdier som ligger bak disse. For å se på hvordan Nav har endret seg er det viktig å se på hvordan disse målsetninger og idealer reflekteres i hvordan arbeidet i Nav organiseres. Jeg ser det også som viktig å forstå hvordan ansatte selv opplever endringsprosessen og hvilken rolle de har spilt i den.

1.2.1 Forsknings spørsmål

- Hvordan har prosessen som Nav-reformen startet endret Nav som organisasjon i årene etter reformen, og reflekterer Nav sin utvikling frem til i dag de idealer og målsetninger som reformen var begrunnet i?
- Hvordan opplever ansatte denne endringsprosessen, hvordan oppfatter de at deres arbeidssituasjon er blitt påvirket av situasjonen i NAV slik den har vært på de ulike stegene i prosessen, og slik den er i dag?
- Hvilken rolle har ansatte spilt i utviklingsprosessen og måloppnåelsen i NAV?
- I hvilken retning opplever ansatte at NAV er på vei nå?
- Er der forskjeller mellom ansatte som begynte før og etter reformen på hvordan de opplever og rapporterer om dette?
 - Hvordan opplever de disse gruppene forskjellene, hvordan ser de på hverandre?

1.3 Metodisk tilnærming

Jeg har valgt å gjøre en casestudie av et lokalt NAV kontor i Bergen, hvor jeg gjennomførte kvalitative intervjuer med ni veiledere, hvor fem var fra de tidligere etatene, derav tre fra Trygdeetaten ,to fra A-etat og fire var ansatt etter reformen. Transkripsjonene fra disse intervjuene utgjør datamaterialet for min analyse. Jeg tar i min analyse en abduktiv tilnærming hvor jeg tar i bruk elementer både fra meningsanalyse og grounded theory, for å forklare de mønstre og sammenhenger som kommer frem av datamaterialet ved bruk av eksisterende teoretisk innsikt og begrepsmessige forklaringer.

1.4 Oppbygging av oppgaven.

I kapittel 2 vil jeg gjennomgå bakgrunnen for Nav-reformen, og gi en oversikt over de forhold som gjorde at reformen ble ansett som nødvendig, dens målsetninger og planlegging samt hvordan den ble organisert og gjennomført. Jeg begynner med å snakke om de tidligere etatene og hva som kjennetegnet dem og går videre til å snakke om stortingsproposisjonene og rapportene som utgjorde utgangspunktet for reformen. Som avslutning belyser jeg utfordringene i reformens startfase.

I Kapittel 3 presenterer jeg min teoretiske tilnærming for oppgaven, og spesielt redegjør jeg for meg Michael Lipskys (2010) teori om bakkebyråkrater, siden hovedvekten vil legges på dette teoretiske perspektivet. Jeg tar også for meg tidligere forskning, blant dem tidligere masteroppgaver fra 2008 som omhandlet lignende tema og dermed gir et godt utgangspunkt for å forstå situasjonen i samtid med reformen.

I Kapittel 4 redegjør jeg i større detalj for min metodiske fremgangsmåte, som jeg har beskrevet kort ovenfor. Kapittel 5, 6, 7, 8 og 9 er selve analysen, hvor jeg presenterer mine empiriske funn og drøfter disse. Jeg begynner i kapittel 5 med å ta for meg erfaringene som ansatte fra de tidligere etatene hadde med selve reformprosessen. I kapittel 6 redegjør jeg for ansattes erfaringer og opplevelser med Nav sitt arbeid mot oppnåelse av målsetningene for reformen, etter reformens tid. I kapittel 7 ser jeg på hvordan Nav har endret seg i tiden etter reformen, spesielt i de siste årene, og hvordan ansatte opplever dette. Jeg ser også på forskjellene i hvordan ulike grupper av ansatte oppfatter endringene. Til slutt gir jeg i kapittel 8 en oversiktlig teoretisk analyse av Nav sin utvikling som organisasjon fra reformen til dags dato, før jeg oppsummerer og trekker frem konklusjonene mine i kapittel 9.

Kapittel 2: Bakgrunnen for Nav-reformen.

I dette kapittelet vil jeg se på bakgrunnen for Nav-reformen, samt gi en oversikt over de politiske begrunnelsene og beslutningene for reformens gjennomføring. Jeg vil beskrive hva som utgjorde reformens hovedmål, planleggingen av dens gjennomføring og utfordringer ved prosessen. Jeg begynner med en kort gjennomgang av de tidligere etatene som skulle slås sammen i reformen, kjennetegn ved disse og hvordan velferdsstaten før reformen fungerte gjennom et samarbeid mellom disse tre enhetene.

2.1 De tidligere etatene.

I tiden før Nav-reformen var arbeids- og velferdsforvaltningen delt på tre etater:

- A etat,
- Trygdeetat
- Sosialtjenesten.

Hver av disse hadde forskjellige ansvarsområder, brukergrupper, regelverk og lovgrunnlag å forholde seg til. I grenselandet mellom etatenes områder lå det imidlertid en del felles brukere som henvendte seg til to eller alle tre av etatene. Forholdet mellom disse tre var derfor preget av et nødvendig samarbeid.

2.1.1 A-etat.

Arbeidsmarkeds etaten hadde tre formål, **bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft og forebygge skadevirkningene av arbeidsledighet.** Arbeidet i A-etat var preget av mye bruk av skjønn og brukerkontakt.. De økonomiske ytelsene som var tilbudt hadde fastsatte nivåer, men tildelingen av ytelsene var i varierende grad skjønnsmessig, Det var nødvendighet med brukerkontakt både for førstegangsinvilgelse og oppfølging på mange av stønadene. Unntaket er dagpenger og attføringspenger hvor brukerkontakt var automatisert gjennom postale eller elektroniske meldekort. De lokale A-etat kontorene hadde også stort handlingsrom for avgjørelser om hvilke brukere som skulle ha tilrettelegging, oppfølging og arbeidsmarkedstiltak. I tillegg kunne de foreta omdisponeringer mellom ulike typer arbeidsmarkedstiltak og muligheter for tilpasninger innenfor tiltaksregelverket. Veilednings arbeidet var preget av individuelle vurderinger, et eksempel er om en potensiell søker av attføringspenger i tilstrekkelig grad har utnyttet sine inntektsmuligheter og om fravær under gjennomføring av yrkesrettet attføring tilsier at deltakelsen i tiltaket fortsatt er hensiktsmessig eller ikke. Disse var i stor grad skjønnsmessige avgjørelser (NOU 2004: 13).

Oppfølgingen på mange av A-etats ytelser innebar en god del kontroll og aktivisering. Brukerne var ofte pliktig til deltakelse på arbeidsmarkeds tiltak og måtte utvise innsats mot å skaffe seg jobb. Det ble ført streng kontroll om at brukeren deltok i slike tiltak og søkte jobber, flere av ytelsene for arbeidsløse forpliktet brukeren til å sende oppdatert statusmelding hver 14. dag, og etaten sjekket sine opplysninger opp mot de i andre registre. Dette var blant annet for å forhindre og avdekke misbruk av tjenestene, men reflekterte i stor grad en arbeidsrettet vinkling til brukerne, A-etat sine ytelser var ment å hjelpe folk tilbake i arbeid (NOU 2004: 13).

I januar 2003 gjennomførte A-etat ny organisering, denne var omfattende og dens fulle innhold ligger utenfor denne oppgavens fokus, men en utvikling som fant sted i mange av fylkene var at forvaltningsmessige oppgaver knyttet til behandling av søknader om økonomiske ytelser ble samlet i regionale enheter. Disse enhetene hadde ofte ansvaret for å fatte vedtak og for videre oppfølging etter at lokalkontorene tok imot søknadene og ga informasjon om brukers rettigheter. Disse regionale var også knyttet til etableringen av kontaktsentre for besvarelsen av henvendelser knyttet til økonomi (NOU 2004: 13). Her ser en tendenser mot det som etter hvert skulle bli en del av den senere reformen, delegeringen av forvaltningsmessige oppgaver til egne regionale enheter, og etter hvert opprettelsen av et kontaktsenter som samlepunkt for kompetansen for å kunne besvare henvendelser.

I mars i 2004 var det målt 36 pst. av ansatte i A-etat som hadde utdanning fra høyskole eller universitet, og videre hadde 73 pst. ulike former for utdanning utover grunnutdanning (NOU 2004: 13). I 2003 gjennomførte etaten en bred internopplæring med fokus på blant annet ferdighetstrening, opplæring i interne saksbehandlersystem, og videreutvikling av individuell veiledningskompetanse og ferdigheter for skjønnsutøvelse.

2.1.2 Trygdeetat.

Trygdeetaten var bygget på folketrygdløven og den hovedoppgaver innebar forvaltningen av ytelser til livsopphold og et ansvar for å forvalte tjenester siktet på hjelp til selvhjelp, altså som bestreber å gjøre brukeren mer selvstendig i hverdagen. I tillegg skulle de støtte arbeidet for å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Utover dette var etatens ansvarsområder:

- **Arbeid og rehabilitering**, som for eksempel sykepengene og rehabiliteringspengene.
- **familie og pensjon**, som barnetrygd og alderspensjon.
- **Helsetjenester**, som helserefusjoner (NOU 2004: 13).

Saksbehandlingen i trygdeetaten var stort sett en regelstyrt prosess kjennetegnet av innhenting av informasjon for å vurdere brukernes rettigheter til visse tiltak, opp mot detaljerte retningslinjer.

Rommet for skjønnsutøvelse og nødvendigheten av brukerkontakt i denne saksbehandlingen var i stor grad avhengig av hvilke typer ytelser som ble vurdert. Pensjons og trygd ytelsene i etaten gikk over lengre tid, mens rehabiliteringspenger og sykepenger var midlertidige, til sammen var etaten preget av mange brukere på langvarige ytelser.

Ifølge Statens sentrale tjenestemannsregister var andelen ansatte med godkjent høyere utdanning i trygdeetaten mindre enn ellers i staten, 27 pst. i 2001 (NOU 2004: 13). Etaten gjennomførte til gjengjeld etter- og videreutdanning på høyskole og universitetsnivå i større grad enn noen andre statlige organisasjoner, og hadde omfattende interne fagopplærings- og fagutviklingsprogram. Det ble også utviklet flere elektroniske lærepakker for å skape erfaring med denne typen opplæring. Samtidig hadde etaten et behov for nyrekruttering for å øke utdanningsnivået, grunnet den høye gjennomsnittsalderen hos ansatte, «Ved utgangen av 2002 var 55 pst. av etatens medarbeidere over 45 år, og 37,5 pst. var over 50 år» (ibid).

Opplæringen foregikk også hovedsakelig gjennom skulder til skulder opplæring, som innebar at ansatte lærte av hverandre gjennom samarbeid.

2.1.3 Sosialtjenesten.

Sosialtjenesten var og er det siste sikkerhetsnettet i Norges velferdsforvaltning. Den er ment å tilby økonomiske og rehabiliterende tiltak for brukere som ikke har muligheter eller rettigheter til å tilegne seg midler. Sosialhjelp er ment som en siste utvei for som har ikke har andre muligheter, de som ikke kan arbeide og heller ikke har rett på trygdeytelser.

Sosialtjenestens formål ut ifra sosialtjenesteloven er (NOU 2004: 13):

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

Fokuset innen sosialtjenesten er altså i stor grad på omsorg, selv om rehabilitering og selvstendigjøring også spiller en viktig rolle. Den kan sies å være den minst arbeidsrettede av de tre etatene. Sosialtjenesten kan stille visse krav til sine brukere, i form av vilkår knyttet til stønad. Disse vilkårene kan være knyttet til selve saksbehandlingen, som at bruker melder seg arbeidsledig, fremskaffer dokumentasjon, eller at det kan knyttes til rehabilitering og arbeid.

Denne siste typen var brukt svært lite i tiden før reformen, spesielt knyttet til arbeid, ifølge sosial- og helsedirektoratet i 2004 (NOU 2004: 13). Bakgrunnen var et omsorgsperspektiv mange sosialarbeidere hadde for brukerne sine, og den relativt store friheten de hadde skjønnsmessig i saksbehandlingen. Dette skjønnsmessige handlingsrommet kommer av at sosialtjenesteloven forutsetter en individuell behandling av hver sak, noe som begrenser kommunenes evne til å standardisere ytelser.

Sosialtjenestens brukere består i stor grad av brukere med sammensatte behov og personer som trenger råd og hjelpe til sosiale og økonomiske problemer, eksempelvis skaffe arbeid og/eller bolig, avlastning grunnet omsorgsoppgaver, eller hjelp med rusproblemer.

Brukerkontakten i sosialtjenesten varierer med behovet til bruker, fra engangsbrukere som kan veiledes over telefon, til brukere med sammensatte problemer og stort behov for oppfølging. På 1990 tallet fant studier at sosialhjelpsmottakere generelt sett lider av større fysiske og psykiske helseproblemer enn resten av befolkningen, og i 1997 hadde kun 6 pst. av mottakere av sosialhjelp utdanning ved høyskole eller universitet, sammenlignet med 21 pst. ellers i befolkningen.

2.1.4 Felles brukere og samarbeid mellom etatene.

Fordi de tre etatene alle hadde et ansvar for personer med problemer med å komme i arbeid, lå det i grenseområdene mellom dem en betydelig mengde felles brukere. Et antall som bare hadde økt med tiden. Felles brukere oppsto oftest av en av to grunner:

- At brukere hadde rett til ytelser og trengte tjenester som var forvaltet av ulike etater,
- eller at trygdemottakere led av økonomiske vansker som gjorde det nødvendig å søke ytterlig økonomisk støtte fra sosialtjenesten, i tillegg til det de fikk fra trygdeetaten.

Felles brukere oppsto også fordi mange brukere som henvendte seg til sosialtjenesten hadde behov for bistand fra trygdeetaten eller A-etat, og sosialtjenesten informerte bruker om dette og initierte kontakt med de andre etatene. I tiden mellom denne kontakten startet og brukeren fikk bistand fikk de ofte ytelser fra sosialtjenesten. Sosialhjelpen er ment å fungere som et rehabiliterende og forberedende hjelpesystem for vanskeligstilte brukere, og målet var ofte å få dem over i arbeidsrettede tiltak hos A-etat.

Grunnet nødvendigheten av å samhandle om disse felles brukerne var arbeids- og velferdsforvaltningens organisering før Nav-reformen bygget på samarbeid mellom de tre etatene. Et samarbeids som foregikk på strategisk nivå (overordnet og ledelse), og på enhetsnivå (saksbehandler/ individnivå om enkeltbrukere) (NOU 2004: 13)

Dette samarbeidet var skapt av formelle føringer fra politisk nivå og på initiativ fra etatene. I hvilken grad dette samarbeidet var regulert i de forskjellige lovverkene til etatene varierte en del, og sosialtjenesteloven var i størst grad den som regulerte og påla sosialtjenesten ansvaret for samordning av tjenester til de med behov for tjenester fra flere etater.

Samarbeidet mellom A-etat og trygdeetat var spesielt viktig grunnet nærheten mellom hver av deres ansvarsområder. De to etatene forvaltet hver sin del av folketrygdloven, og dette innebar at en bruker kunne begynne et stønadsforløp hos trygdeetaten, for eksempel sykepenges og rehabiliteringspenges, bli ført videre til A-etat med en søknad om yrkesrettet attføring, for deretter å bli ført tilbake til trygdeetaten for å søke uførepensjon (NOU 2004: 13).

Offentlige servicekontorer (OSK) var et prosjekt som ble etablert i 2001 og avsluttet i 2003, hvor statlige og kommunale tjenester var samlokalisert i lokalkontorer for å skape en slags førstelinjetjeneste eller dør inn for brukerne til offentlige tjenester på tvers av etatene. Prosjektet hadde positive resultater, brukere så ut til å få raskere saksbehandling og oppfølging, og potensialet for kasteballer virket redusert, men manglende brukerundersøkelser begrenset dokumentasjon av brukertilfredshet med disse kontorene.

2.2 Nav-reformen.

Nav-reformen har sitt utgangspunkt i et forslag fra sosialkomiteen for stortinget i 2001 om at regjeringen skulle utrede muligheten for opprettelsen av en felles etat for A-etat, trygdeetat og sosialtjenesten. Bakgrunnen for forslaget var noe sammensatt, men hovedpunkter i det politiske initiativet for endring innen velferds- og arbeidsforvaltningen var å øke antall brukere som kom ut i arbeid og redusere antallet på trygd og sosiale stønader. Et annet viktig poeng var å forbedre brukerrettingen i systemet, spesielt grunnet det som ble omtalt som kasteballproblematikken, hvor brukere med sammensatte behov som gjorde det nødvendig med hjelp fra to eller flere av disse etatene falt gjennom sprekkene i systemet og ble sendt på rundgang mellom etatene. I tillegg til dette var det et stort ønske om å effektivisere velferdsforvaltningen (St.meld. nr. 14 (2002-2003)).

Regjeringen foreslo opprinnelig to etater, en for tjenester og ytelser til inntektssikring, den andre for pensjoner, men stortinget avsto dette på grunnlag av en manglende tro på at dette

ville løse kasteballproblematikken. De ba regjeringen frembringe løsninger basert på *en* felles etat. For å oppnå dette ble Rattsø utvalget opprettet av regjeringen i 2003, og gitt ansvaret for å utrede ulike alternativer for organisasjonsmodeller for samordning av de tre etatene, med de følgende målsetningene:

1. flere i arbeid og aktiv virksomhet - færre på trygd og sosialhjelp
2. en brukerrettet velferdsforvaltning
3. en effektiv velferdsforvaltning

Dette utvalget leverte i 2004 sin rapport hvor det gjennomgikk det gjeldende systemets utfordringer og mangler, hva som skulle til for å forbedre forvaltningen ut ifra de gitte målsetningene, og hvordan en slik utbedring kunne organiseres. Lange stønadsforløp og sen innsats på aktive arbeidsrettede tiltak ses som en viktig årsak til svak måloppnåelse, samt at selv om samarbeid var til stede mellom de gjeldende etatene, var dette utilstrekkelig til å fange opp de utsatte brukergruppene som ofte endte opp som kasteballer.

Utvalgets rapport baserte seg blant annet på gjennomførte og foreslåtte velferdsreformer i andre land med lignende målsetninger, og viste likhetstrekk mellom disse som inkluderte et behov for samordning av ulike instanser gjennom organisatoriske reformer, en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik og aktivisering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Et viktig samlepunkt for disse reformene var etableringen av en førstelinje med en felles dør inn til tjenester med et klart arbeidsrettet fokus, hvor pensjons og helseorienterte tjenester som oftest ikke var inkludert. En slik førstelinje ble foreslått for reformen i Norge, med oppretting en etat for arbeid og inntekt med lokale kontorer som skulle sikre brukere både en geografisk nærhet til tjenestene og sterkere arbeidsrettelse i disse tjenestene. Dette skulle sikre tidlig arbeidsrettet innsats for brukere som sto langt fra arbeidslivet. «Fokus på arbeid og arbeidsmuligheter må settes så tidlig som mulig i en stønadsfase.» (NOU 2004: 13) Samtidig foreslo utvalget etableringen av en statlig pensjonsetat som blant annet skulle ha ansvaret for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner, samt sikre en brukerrettet pensjonspolitik. Sosialhjelpen skulle etter denne modellen forbli under kommunalt styre og ikke inngå i denne reformen. Utvalget mente blant annet at denne modellen er best egnet til å sikre bedre formåls effektivitet i form av flere i arbeid og økt brukerretting, og en mer kostnadseffektiv drift (ibid).

I 2005 la regjeringen frem et forslag for en reform som innebar en førstelinjetjeneste «for hele tjenestespekteret i arbeids- og velferdsforvaltningen.» (St.prp. nr. 46 (2004-2005)) Både A-etat og trygdeetaten skulle reorganiseres til en etat, og sosialtjenesten skulle bli del av denne nye arbeids- og velferdsetaten, basert på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune. dette samarbeidet skulle bygges på en rammeavtale mellom KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) staten og lokale samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og staten. Opprettelsen av en slik samarbeidsavtale samt samlokaliseringen av de tre etatene skulle nedfelles i loven. I tråd med slik førstelinjetjenesten var skissert i utvalgets rapport skulle det opprettes lokalkontor i hver kommune slik at brukere fikk geografisk nære kontaktpunkter med den nye etaten. Regjeringen fremlegger i forslaget at problemene som nødvendiggjorde reformen var særlig knyttet til to forhold:

- For mange personer i yrkesaktiv alder som sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok stønader over lengre tid

- Brukere møtte på en oppdelt forvaltning som ikke reflekterte brukernes behov for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud (ibid).

Valget om å samordne de tre etatene til en kom fra et ønske om å hindre unødige skiller og sørge for at brukere med sammensatte behov møtte en mer samlet forvaltning, for derved å unngå kasteballproblematikken, samt å få bedre kontroll over organiseringen av hele spekteret av tjenester for å kunne bedre rette dette mot arbeid. Regjeringens mål for organisasjonsreformen er lignende de som ble gitt Rattsø utvalget, med noen små endringer:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

For å sikre effektiv ressursutnyttelse og saksbehandling med tilfredsstillende kompetanse og kvalitet skulle funksjoner som ikke nødvendiggjorde nærhet til brukeren bli ivaretatt av landsdekkende enheter eller gjennom regional spesialisering og oppgavedeling. Dette skulle skape bedre kvalitet og hurtighet i saksbehandling, samt frigjøre ressurser til brukeroppfølging i førstelinjen, som ble ansatt som den viktigste oppgaven.

Stortinget vedtok forslaget i mai 2005 og etableringen av den nye etaten fant sted i juni 2006. Høsten 2006 ble det etablert flere pilotkontor som skulle gi erfaring til bruk for etableringen av resten av Nav kontorene, hvorav totalt 457 ble etablert frem til 2011. Det ble også etablert

regionale forvaltningsenheter som skulle spesialiseres mot mer brukerfjerne saksbehandlings oppgaver, og skulle sikre en mer standardisert, rettferdig og lik behandling av disse enn den skjønnspregede saksbehandlingen ved Nav lokal kontorene. Store deler av de ansatte i tidligere trygdeetaten gikk over til disse enhetene heller enn til Nav lokal, og dette kan delvis skyldes at det nye arbeidsfokuset i Nav gjorde at disse følte sin ekspertise var lite relevant (Askim, Christensen, Fimreite og Læg Reid 2008).

2.2.1 Utfordringer i reformen startfase.

Tidlig i reformprosessen sto en ovenfor flere utfordringer som følge av den drastiske omorganiseringen og omstillingen av ansatte. Flere av disse utfordringene var forventet og tatt i betraktning allerede i Rattsø utvalgets rapport og den følgende stortingsproposisjonen, og løsninger var blitt skissert. Imidlertid ble skillet mellom idealet slik det var fremstilt i regjeringens forslag til den nye etaten, og realiteten for de som skulle gjennomføre reformen klar i flere tilfeller.

Noen av de største av disse forutsatte utfordringene omhandlet kompetansekrav, dannelsen av en felles organisasjonskultur i den nye etaten, og utviklingen og effektiviseringen av IKT systemer. Nav-reformen ville kreve et stort kompetanseløft for at førstelinjetjeneste kontorene skulle kunne leve opp til de høye forventningene som var stilt til dem, og i St.prp. nr. 46 het det at intensjonen var å etablere kompetanse- og fagutviklingsprogrammer som del av forberedelsene til reformen. Et slikt separat opplæringsprogram ble imidlertid ikke etablert hverken før eller i startfasen, og dette førte til manglende og fragmentert kompetanse ved mange av Nav kontorene. Dette fagutviklingsprogrammet skulle også takle problemet med kulturforskjellene mellom de to tidligere statlige etatene. Det var også en forventet utfordring at sammenslåingen av to etater med forskjellige organisasjonskulturer til en etat, og at opprettelsen av et samarbeid mellom denne nye etaten og den kommunale, ville by på problemer i arbeidet og kunne svekke spesielt effektiviseringspotensialet til reformen. Opplæringsprogrammene skulle både hjelpe Nav ansatte med kompetansekravene og hjelpe med dannelsen av en felles arbeidskultur som ansatte kunne samles om. Isteden ble både opplæring og felles kulturdannelse i stor grad overlatt til de ansatte å takle selv, da det ble satset på skulder til skulder opplæring og praktisk erfaringsdannelse gjennom arbeidet (Askim, Christensen, Fimreite og Læg Reid 2008).

Fremgangen med IKT systemene skulle også vise seg å by på større utfordringer enn forventet, eller i det minste var ikke de planlagte løsningene like enkle å gjennomføre som det

var tenkt. A-etat, trygdeetatene og sosialtjenesten hadde hver sitt digitale system, noe som fremsto som spesielt uheldig da de to statlige etatene skulle bli en. Her og var det et utfordrende kompetansekrav, fordi ansatte fra hver statlig etat måtte lære seg den andre etatens IKT-system. Planen var å skape en felles basis IKT-plattform for den nye etaten, noe som viste seg å bli mer ressurs- og tidskrevende enn antatt, eller i det minste å slå sammen eller gjøre kompatibel de eksisterende systemene. Dette viste seg dessverre å være vanskelig å oppnå.

Både den uheldige situasjonen med kompetansekravene og manglende opplæring, samt problemene rundt de digitale systemene, er å gjenkjenne i flere av mine informanternes gjenfortelling av prosessen, som vi skal se senere. Blant annet kommer det frem at det lenge var planlagt å utskifte de gjeldende digitale systemene. Dette skapte usikkerhet blant de ansatte om en skulle lære seg systemer som uansett skulle ut. Informantene rapporterer at de fremdeles bruker disse samme systemene til den dag i dag.

2.2.2 Innholdsreformen.

Snart etter åpningen av det første Nav kontoret kom regjeringens forslag til å endre Nav sine virkemidler og arbeidsmetoder, og dette skulle bli kjent som innholdsreformen, den mer politiske og lovmessige delen av Nav-reformen. Denne, sammen med organisasjonsreformen, skulle utgjøre en betydelig retningsendring for arbeids- og velferdsforvaltningen. Hovedmålet med denne innholdsreformen var å øke inkluderingen i arbeidslivet for personer i yrkesaktiv alder med problemer som enten gjør det vanskelig for dem å komme inn på arbeidsmarkedet, eller setter dem i fare for å falle ut av det. Dette skulle oppnås ved å øke arbeidsrettingen i den nye etatens arbeid, men også ved å forebygge utstøting av utsatte personer i arbeidslivet. Hovedgrepene i regjeringens forslag var (St.meld. nr. 9 (2006-2007)):

- Velferdskontrakter brukes som gjennomgående og systematisk prinsipp for å konkretisere gjensidige forventninger, krav og forpliktelser mellom forvaltning og bruker.

- Mer arbeidsrettede tiltak og tjenester for å senke tersklene inn i arbeid og heve tersklene ut av arbeidslivet, herunder tilpassede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne og innvandrere.
- Mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, slik at virkemidlene skal kunne benyttes ut fra den enkeltes behov for å komme i arbeid.
- En ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden som erstatter rehabiliteringspenger, att-føringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Omleggingen skal bidra til å vri ressursbruk fra stønads-forvaltning til aktive tiltak og oppfølging.
- Ett nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden.

Innføringen av velferdskontrakter skulle sikre en mer individuelt tilpasset behandling av saker, samt bidra til en gjensidig forpliktelse mellom bruker og Nav. Kontrakten skulle på denne måten representere brukernes rettigheter, men også dens plikter. Brukere har rett på økonomisk sikkerhet og individuelt tilpasset vurdering og oppfølging, men plikter også til deltakelse iblant annet diverse arbeidsrettede og aktiviserende tiltak. På denne måten skulle brukeren bli myndiggjort og ansvarliggjort for egen livssituasjon. Mange av endringene og målene i dette forslaget setter fokus på arbeidsrettede tiltak og støtte for de svakerestilte gruppene i samfunnet, og et skifte fra lengre passive stønader til kortere stønader som med tilknyttede aktiviserings- og arbeidstiltak. Av denne grunnen ville regjeringen forenkle folketrygdens midlertidige inntektssikring ved å erstatte attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og rehabiliteringspenger med en ny tidsbegrenset inntektssikring. Dette skulle skifte fokuset i saksbehandlingen fra hvilke stønader enhver hadde rett på over til hvilke behov hver enkelt hadde i forhold til tiltak og tjenester, og spesielt tiltak knyttet til arbeid. Ønsket var altså en mer fleksibel oppfølging av brukere, men også å øke insentivet mot jobb, «Det er derfor avgjørende at det i forvaltningen av den nye ordningen etableres klare avklarings- og eventuelle stoppunkter for den enkeltes tilgang til stønaden» (St.meld. nr. 9 (2006-2007))

Innholdsreformen ble vedtatt av stortinget i mars 2008. Kvalifiseringsprogrammet som skulle hjelpe vanskeligstilte mot arbeid ble etablert i ulike lokalkontorer etter hvert som disse ble opprettet, og den nye tidsbegrensede inntektssikringen ble innført i mars 2010, kalt arbeidsavklaringspenger (AAP). Denne erstattet de førnevnte trygdeytelsene (Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)).

Kapittel 3: Teoretiske perspektiver og tidligere forskning.

I dette kapitlet skal jeg presentere min teoretiske tilnærming ved å ta for meg aktuell teori for mitt tema. Jeg skal avklare begreper jeg vil bruke i min analyse av dataene, og se på tidligere forskning inne samme feltet. De to teoretiske perspektivene jeg tar for meg er et overordnet organisatorisk perspektiv fra ny-institusjonalismen, i form av teoretikere som Meyer og Rowan (1977) og DiMaggio og Powell (1983), og et mer nedenfra opp perspektiv i form av Lipskys teori om bakkebyråkrater (2010).

3.1 Ny-Institusjonalisme.

Ny-institusjonalisme er en gren innen organisasjonsforskning, delvis inspirert av Berger og Luckmanns teoretiske forståelse av institusjoner, institusjonalisering, legitimering og sosialisering, samt Webers argument om rasjonalitet i byråkratier, for å forklare organisatorisk endring. Forfattere som Meyer og Rowan (1977) og DiMaggio og Powell (1983) har fokusert på å forklare hvorfor organisasjoner som ligner hverandre, gjennom endring blir stadig likere. De kaller prosessen institusjonell isomorfisme, en prosess som gjør at organisasjoner som befinner seg i samme miljø, har lignende utfordringer og formål, gjennom ulike mekanismer blir påvirket til å tilegne seg lignende formelle. DiMaggio og Powell spesifiserer hvilke organisasjoner som står i et slikt forhold til hverandre med å definere det de kaller et organisatorisk felt som: «those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products» (DiMaggio & Powell, 1983: 148). De tar som sagt også i bruk Webers teoretiske argumenter for å forklare hvordan organisasjoner blir presset til å tilpasse rasjonelle og byråkratiske styringsformer og strukturer, samtidig som de hevder at denne prosessen nå drives av en konkurranse for legitimitet, hvor strukturer tegnes for deres kulturelle status heller enn noen faktisk garanti for effektivitet. Dette er hva Meyer og Rowan kaller institusjonelle myter, kulturelle forståelser av hva som utgjør legitime strukturer som spres mellom organisasjoner.

Videre deler de institusjonell isomorfisme inn i tre ulike mekanismer:

- tvangsmessig,
- normativ
- etterlignende isomorfisme.

Jeg tar her for meg de to formene som er mest relevante for mitt formål; tvangsmessig og normativ isomorfisme.

Tvangsmessig isomorfisme innebærer at en organisasjon opplever press til forandring i en viss retning, enten et formelt press som tvang fra myndighetene eller mer uformelle kilder, som incentiver og forventninger fra lignende organisasjoner eller samfunnet generelt. Uavhengig av kilden vil en kunne si at presset handler om legitimitet, en organisasjon må tilpasse seg visse vidt aksepterte strukturer enten for å øke sin legitimitet, eller for å unngå tap av legitimitet, som for eksempel bli ansett som uprofesjonell eller gammeldags.

Normativ isomorfisme handler om at profesjonalisering av yrker fører til at legitime strukturer, eller institusjonelle myter, spres gjennom utdanningsinstitusjoner og profesjonelle nettverk som dannes mellom organisasjoner innen samme felt.

3.1.1 Institusjonelle myter.

Grunnene for slike tilpasninger som gjør felt mer og mer ensartet, handler det om overlevelse, for at en organisasjon skal kunne overleve må den ha tillit, tillit hos omverdenen, politiske instanser den er tilknyttet og/eller avhenger av, og innenfra, hos sine egne ansatte. For dette må organisasjonen fremstå som overlevelses- og tilpasningsdyktig og profesjonell, og disse teoretiske perspektivene bygger på en forståelse av at dette ikke er så nært tilknyttet til faktisk effektivitet og produktivitet som ofte antas. Isteden er slike ferdigheter i stor grad kulturelle vurderinger som ilegges ut ifra subjektive kriterier, kriterier som følger den skiftende kulturelle forståelsen av hva som utgjør en tilpasningsdyktig, profesjonell og god organisering. Av denne grunn tilpasser organisasjoner seg til disse institusjonelle mytene om god organisering, ikke nødvendigvis fordi de formelle strukturene de så tilegner seg faktisk vil oppnå de positive resultater de antas å frembringe, men nettopp fordi det antas at de frembringer visse positive resultater. På denne måten kan organisasjoner øke sin egen overlevelsessevne ved å bli vellykkede per definisjon.

Dette leder imidlertid til visse praktiske problemer for organisasjoner, etter hvert som de tilegner seg flere av disse institusjonelle mytene, fordi disse ofte er vage, abstrakte, eller passer dårlig med organisasjonens praktiske arbeidsvirkelighet og/eller med andre formelle strukturer de har tilegnet seg på samme vis. Dette er nettopp fordi disse strukturene spres grunnet en oppfattelse av positive resultater, uten at denne oppfattelsen nødvendigvis granskes nærmere. Dette fører til mytifisering av strukturer som i sin opprinnelse kan ha vært praktiske for organisasjonen, men som etter hvert spres til andre felt og tilegnes av

organisasjoner hvor de anvendes på gjøremål de er dårlig tilpasset for. På denne måten kan inkonsekvent struktur bli et stort problem for organisasjoner som er sterkt preget av institusjonelle myter.

3.1.2 Seremoniell endring og frakopling.

For å bøte på inkonsekvent struktur og strukturer som faktisk hindrer effektiv og produktiv funksjon innad i organisasjonen, blir slike endringer ofte det Meyer og Rowan kaller **seremoniell endring**, ved at den faktiske praksisen innad i organisasjonen kobles fra disse strukturene. Slik kan organisasjoner beholde vage, ofte standardiserte offisielle prosedyrer, samtidig som arbeidet som gjøres kan ha mer fleksibilitet enn streng bruk av disse ville tillatt. Dette er ofte supplert med visse karakteristika som gjør misforholdet mellom offisiell struktur og faktisk praksis vanskelig å skue utenfra, vage målsetninger, seremonielle inspeksjoner som ignorerer inkonsekvent struktur, og atferd hos ansatte som er ment å opprettholde tro og tillit, samt redde ansikt for organisasjonen. Dette betyr ikke at atferden innad i slike organisasjoner er anarkistisk og uten struktur eller rutiner, men heller at disse er vanskelig å skue gjennom organisasjonens ytre ansikt, som er ment å være i samsvar med kulturelle forståelser av god organisering.

3.1.3 Sosialisering.

DiMaggio og Powell (1983) viser til at isomorfisme av organisasjoner også skjer på ansattes nivå gjennom utdannings og ansettelses mønstre, og gjennom jobb sosialisering av ansatte. Dette fører til at ansatte som når visse posisjoner innen organisasjoner, selv på tvers av felt, etter hvert ligner hverandre mer og mer, noe som videre gjenskapes og forsterkes gjennom de samme ansettelses- og sosialiserings mønstrene.

3.2 Bakkebyråkrater.

Lipsky sitt sentrale teoretiske argument var at ansatte i offentlige tjenester som har direkte kontakt med klientene av disse tjenestene, det han kaller bakkebyråkrater, ikke kan reduseres til et siste ledd i en utførelse av policy som komme ovenfra. Han argumenterte for at bakkebyråkrater har en aktiv rolle i å forme offentlig policy på bakkenivå, grunnet visse arbeidsforhold som karakteriserer og er felles for alle bakkebyråkrater. Lipsky definerer disse forholdene som en høy grad av skjønnsutøvelse, relativ autonomi fra ledelse, og en direkte kontakt med befolkningen. Det viktigste kjennetegnet for deres aktive rolle i offentlig policy er deres skjønnsutøvelse, som ifølge Lipsky er en nødvendig del av deres arbeid, fordi det innebærer å ta avgjørelser i situasjoner for komplekse for standardiserte alternativer. Disse situasjonene er menneskelige, fordi det er mennesker de jobber med, og det krever en viss

sensitivitet og fleksibilitet som kun er mulig når den som tar avgjørelsene har en viss grad av handlingsrom og autonomi. Denne myndigheten til å ta valg er også viktig fordi det gir både klienter og bakkebyråkraten selv en viss tillit til deres evne til å løse problemer.

Annet enn dette karakteriseres også bakkebyråkraters arbeidssituasjoner av at ressurser stadig er utilstrekkelige for de oppgavene de skal utføre, delvis fordi etterspørselen etter offentlige tjenester har en tendens til å øke for å ta igjen tilbudet. Målsetningene i offentlige virksomheter hvor bakkebyråkrater jobber, også kalt bakkebyråkratier, er preget av tvetydighet, vaghet og til tider motsigelser, og klientene deres er ofte ikke frivillige. For eksempel er det få av brukerne ved Nav som *ønsker* å være der. Kombinasjonen av disse forholdene gjør det til tider umulig for bakkebyråkrater å leve opp til de forventninger som stilles til dem, og av denne grunn utvikler de visse strategier for å håndtere arbeidsmengden og kravene. Lipsky argumenterer for at det er summen av disse tilpasnings strategiene, og mønsteret de skaper, som faktisk former offentlig policy på bakkenivå.

3.2.1 Ansvarsforhold.

Skjønnsutøvelsen er som sagt nødvendig for at bakkebyråkrater skal kunne utføre arbeidet sitt, men tross en viss grad av nødvendig autonomi er ledere i bakkebyråkratier stadig under press for å utvikle måter å holde ansatte ansvarlig overfor systemet de er innlemmet i.

Ansvarsforhold (accountability) kan defineres som et asymmetrisk forhold der en ansvarlig (accountee) føler seg forpliktet til å forklare og rettferdiggjøre sine handlinger overfor en ansvarsstillende (accountor) (Hupe og Hill, 2007), jeg går nærmere inn på begrepet når jeg senere tar for meg Hupe og Hill sine innsikter på ansvar. Ansvarsforhold er koblingen mellom byråkrati og demokrati (Lipsky 2010), og for å sørge for at demokratiets politikk gjenspeiles på rett måte i byråkratiets utførelse, utsettes bakkebyråkraters arbeid for målinger og _

gransking. Slik måling og gransking er imidlertid ikke bare vanskelig å utføre og ofte ineffektivt, siden visse forhold ved arbeidet gjør bakkebyråkraters ytelse vanskelig å kvantifisere nøyaktig, men kan faktisk ha en negativ effekt på kvaliteten av tjenestene de skal utføre. De kan ofte være ineffektive fordi bakkebyråkratier kjennetegnes av at deres ytelse er vanskelig å måle, spesielt med bruk av markeds evalueringer.

En rekke forhold bidrar til dette er,

- Uklare og tvetydige målsetninger,
- Komplexiteten av et arbeid som både påvirkes av menneskelig atferd,

- Sosiale og økonomiske ulikheter mellom klienter og markedssvingninger,
- Offentlig aktelse for profesjonelles avgjørelser, og en viss frihet fra overvåking av overordnede som kan skyldes aktelse fra dem.
- En nødvendighet for at skjønnsmessige avgjørelser skal være mulig.

Grunnet dette er ledere i bakkebyråkratier som ønsker å måle sine ansattes ytelse avhengige av informasjon rapportert fra disse ansatte.

Dette betyr ikke at forsøk på å styrke ansvarsforhold ikke har noe formål i bakkebyråkratier. Slike føringer, om de formes på rett måte, kan ha den positive effekten av å gjøre ansatte klar over at deres ytelse måles slik at de passer bedre på, og målsetninger kan hjelpe dem å se sammenhengen mellom ressursene de har tilgjengelige og målene som skal oppnås. Problemet oppstår når slike føringer er ment å få kontroll over ansattes atferd, fordi bakkebyråkrater har en tendens til å tilpasse seg disse på måter som gjør at de ikke bare fungerer lite som tiltenkt, men også kan ha negativ effekt på tjeneste kvalitet. Det er lett for at strategier for å få ansatte til å holde seg til offentlig policy får dem til å snevre inn mengden alternativer de vil vurdere i enhver sak. Når de overvåkes for å se om de følger offisielle retningslinjer svekkes deres ansvarsforhold til deres klienter og til profesjonelle standarder. I tillegg sender måling av ytelse på et område signaler til ansatte om en prioritering som de ofte speiler, slik at andre områder av arbeidet forsømmes for å fylle kravene. Bakkebyråkrater vil også tilpasse rapporteringen av arbeidet sitt slik at de tilsynelatende oppfyller kravene uten at dette faktisk er tilfellet, noe som er vanskelig å hindre siden ledere er avhengige av ansatte for å få informasjonen til målingene sine.

Gransking av hverandres atferd mellom bakkebyråkrater er mulig, men unngås som regel da det kan skape problemer i jobbmiljø og jobbrelasjoner mellom kolleger. Av disse grunnene kan ledelses strategier for å styrke ansvarsforholdene til sine ansatte ofte virke som de gir en illusjon av ansvar som beskytter byråkratiet mot kritikk en stund, med å fremvise anstrengelser og endringer for å sørge for at bakkebyråkrater holdes ansvarlige for sine handlinger, uten at disse strategiene faktisk endrer atferd noe særlig.

Vanskelighetene som er nevnt med slik ytelsesmåling har blitt forsøkt løst på forskjellige måter, fordi kvaliteten på bakkebyråkraters arbeid er såpass problematisk å måle, tys det for eksempel ofte til kvantitative målinger som en erstatning. Lipsky argumenterer imidlertid for at dette er en dårlig erstatning som kan ha like negativ effekt, siden spesielt i arbeid med høy grad av skjønnsutøvelse er der ingen positiv sammenheng. Til tider blir det heller en negativ sammenheng, for eksempel mellom en måling av antall saker behandlet og kvaliteten på

behandlingen. Siden måltvetydighet er et av problemene forsøkes ofte målavklaringer, men effekten av dette avhenger av grunnene for at målene de oppklarer var vage og tvetydige til å begynne med. Om det skyldes ubesluttet somhet eller forsømmelse kan en målavklaring ha positiv effekt, men til tider er mål tvetydige fordi de reflekterer motsigende impulser for hva som skal oppnås. Disse kommer fra samfunnet rundt byråkratiet og blir gjennom deres tilknytning til politikken gjenspeilet i deres målsetninger. En målavklaring i slike situasjoner kan føre til at tjenester og mål blir snevret inn- Prioritering på en del av en tvetydig målsetning betyr forsømmelse av andre deler.

3.2.2 Forsvar og fremmedgjørelse.

Bakkebyråkrater sitt arbeid involverer menneskelige forhold med kliner hvor kvaliteten av deres arbeid avhenger av sensitivitet, fleksibilitet og evne til å vurdere den individuelle sak og behov, men disse hensiktene står ofte i direkte motstand mot formålene til et byråkratisk system. “to deliver street-level policy through bureaucracy is to embrace a contradiction.” (Lipsky 2010). En byråkratisk orientering krever heller upersonlig likebehandling, begrensninger på ressursbruk og tidsbruk, og avgjørelser som følger nært de kravene som er satt for enkelte tiltak. Store porteføljer av klienter gir mindre tid til helhetlig vurdering og behandling av hver sak. Det å ta klientens perspektiv er vanskelig når dette strider direkte imot byråkratiets orientering, ressurs sparing imot ressurs bruk og strenge begrensninger på spesielle tjenester, opp imot forsøket på å gi klienten den beste service. Dette er et godt eksempel på de motstridende ansvarsforholdene til en bakkebyråkrat, ansvaret til klienter mot ansvaret til byråkratiet.

Bakkebyråkraters utdanning legger ofte vekt på deres rolle som forsvarere for sine klienter, de læres opp til å tenke på et menneskes situasjon som en helhet, og sette klientens behov først. Dette til tross for at bakkebyråkrater har flere roller enn forsvarere. De skal kontrollere, dømme og vurdere saken på måter som ikke er personlige eller fra klientens perspektiv. Dette er hva Lipsky kaller altruismens myte, en myte som enda står sterkt i de profesjonelle kulturene til bakkebyråkrater, som ønsker å tro at de faktisk gir klientene sine en menneskelig, personlig og rettferdig behandling, at den modellen de jobber innen faktisk er til de beste for klientene. På lik måte brukes ofte denne såkalte myten som kamprop for reformer, som oftest ved at mangler i kvalitet og avviket mellom den menneskelige og den byråkratiske orienteringen skyldes på skillet mellom offentlig policy og faktisk praksis, og reorganisering skal minske skillet og dermed øke kvaliteten av tjenester.

Bakkebyråkraters arbeid er fremmedgjørende. Delvis blir de fremmedgjort fra deres formål på grunn av skillet mellom idealet og realiteten av deres arbeid, delvis blir de fremmedgjort fra produktet sitt, altså sine klienter. Byråkrati krever effektiv bruk av tid og ressurser, noe som fører til spesialisering og oppdeling av behandlingen av en sak. Av denne grunn får bakkebyråkrater ikke fullført produktet fra start til slutt, de jobber bare med en del av en sak, og selv om har relativ autonomi til å ta valg, kontrollerer de ikke tempoet eller tiden de kan bruke på slike valg. De er under press for å ta de rette valgene på begrenset tid og med begrensede ressurser. De kontrollerer dermed heller ikke resultatet av arbeidet sitt, fordi de ikke får jobbet med helheten av sine klienters saker, i tillegg til at bakkebyråkrater ofte jobber med saker hvor det ikke finnes noen permanent løsning. Mange klienter av velferdstjenester for eksempel har problemer hvor løsningene er midlertidige, og ikke presterer nok til å fjerne deres avhengighet av tjenestene. Bakkebyråkrater er problemløsere, men har ikke kontroll over sine klienters situasjoner, og er videre begrenset av arbeidsforholdene. Dette hemmer effektiv problemløsning, og de kan oppleve at de mister kontroll over nettopp de situasjonene de er ment å kontrollere. Fremmedgjøring fra deres produkt svekker forbindelsen mellom bakkebyråkrater og deres klienter.

3.2.3 Videreutvikling av teorien.

Etter Lipsky åpnet opp en helt ny gren innen forskningen på offentlige organisasjoner og offentlige ansatte, har flere forskere utvidet det empiriske grunnlaget for teoriene rundt bakkebyråkrater, og Lipskys ideer har blitt både kritisert og utvidet av senere verk. Et av disse verkene er Peter Hupe og Micheal Hills *Street-level Bureaucracy and Public Accountability* (2007), hvor Lipsky sin teori tas for seg sammen med en mengde nyere innsikt fra forskning på feltet. Deres hovedfokus ligger på ansvarsforhold. Det er viktig å påpeke at begrepet ansvar slik det blir brukt her ikke har samme betydning som ordets allmennspråklige definisjon. Det handler ikke om å være direkte ansvarlig for noe, som for eksempel om man selv har utført en handling, men heller å stilles ansvarlig for det som har skjedd. For å utvide forståelsen av ansvarsforhold i bakkebyråkrater formuleres 12 påstander med utgangspunkt i nyere innsikt innen feltet siden Lipskys originale verk. Jeg skal her ta for meg de påstandene som er mest relevante for denne oppgaven:

- Bakkebyråkrater sitt arbeid er nødvendigvis skjønnspreget, og de er tvunget til å bruke sin myndighet til å ta avgjørelser. Regler fremsetter i hvilken grad en aktør har slik

myndighet i en situasjon, på en slik måte at regler og delegering av arbeid gjør individuell bruk av skjønn nødvendig og uunngåelig. Regler er aldri selv-utførende, alle steder hvor oppgaver delegeres, mister den som delegerer en viss mengde kontroll over utførelsen. Dette er spesielt sant i velferdssammenheng, hvor ansatte både står overfor et komplekst sett med ofte ambigøse og motsigende regler. I tillegg har de press på seg til å handle, å tolke regler, velge mellom tolkninger og mellom regler.

- Bakkebyråkrater søker måter å håndtere arbeidet sitt på, og forholdene i arbeidet deres, og reglene de må forholde seg til, blir til en viss grad endret på deres eget nivå, selv om de pålegges ovenfra. Situasjoner håndteres slik lignende situasjoner er blitt håndtert før. Det blir etablert en standard fremgangsmåte, og denne skapes på bakkenivå. På grunn av forholdene de jobber under, har de også visse tendenser til å anvende disse fremgangsmåtene på måter som maksimerer deres eget rom for bruk av skjønn.
- Bakkebyråkrater kaller seg og identifiserer seg som profesjonelle. Deres arbeidsforhold er preget av yrkesmessige og profesjonelle ideologier, og de ser seg selv og forventes å bli behandlet som profesjonelle. Dette er fordi deres profesjon ligger i å gjennomføre sine oppgaver med individuelt skjønn, altså på en tilpasningsdyktig måte.
- I deres interaksjoner med individuelle borgere i forskjellige roller, er bakkebyråkrater offentlige tjenestemenn. De må ta avgjørelser om andre mennesker og rundt fordelingen av goder og ressurser, og dette innebærer å forme forhold til de menneskene de tar avgjørelser om. De definerer sitt arbeid i større grad rundt disse menneskelige forholdene, heller enn de regler som inngår i arbeidet. Den direkte nødvendigheten av menneskelige beslutninger gjør bakkebyråkrater vanskelig å administrere og ledere har ofte vanskeligheter med å styre dem direkte.

- Bakkebyråkrater arbeider i et mikro-nettverk av flere relasjoner, både vertikale og horisontale. Disse byråkatiene er sterkt knyttet i vertikale relasjoner til sterke nasjonale institusjoner. Samtidig er de, som Navnet bakkebyråkratier hentyder, også i relasjoner horisontalt, med brukere og publikum, men også med andre organisasjoner, som brukerorganisasjoner. Man kan si at det ligger i deres natur at bakkebyråkrater jobber ikke bare i sine organisasjoner, men på deres grenser.

Fordi de lokale NAV kontorene er sentre for publikum, eller brukerne, sin kontakt med velferdsstaten, blir de ansatte på disse kontorene både representanter for Nav overfor omverdenen, og til en viss grad representanter for brukerne sine overfor Nav. De er profesjonelle offentlige tjenestemenn som er delegert ansvaret for fordelingen og forvaltningen av felleskapets ressurser, samtidig som de også er veiledere overfor brukerne sine. De står altså i et ansvarsforhold til Nav og dets regler og målsetninger, til loven i seg selv, til sine brukere, og til hverandre, sine kolleger. Dette nettverket av både vertikale og horisontale ansvarsforhold skaper en kompleks arbeidssituasjon, og man kan godt tenke seg at visse strategier utvikles av Nav ansatte for å håndtere et arbeid som involverer mange forskjellige og til tider motsigende forpliktelser.

Hvordan Nav styres i et mer helhetlig bilde, samt Hill og Hupes sine teoretiske påstander om hvordan offentlig policy utvikles gjennom de flerdimensjonale nivåene i et slikt byråkrati, skal jeg ikke gå nærmere inn på her, ettersom det er de ansatte på lokalkontorets situasjon som her i søkelyset. Det holder å si at Nav sine lokale veiledere har, slik Hill og Hupe fremsetter, en evne til å forme offentlig policy på bakkenivå gjennom det ansvaret som er delegert til dem, siden arbeidet deres er uunngåelig skjønnsmessig og nødvendiggjør at de tar avgjørelser som aldri kan standardiseres helt og fullt. Denne evnen krystalliseres i de mønstrene av tilpasningsstrategier som danner seg etter hvert som de ansatte forsøker å håndtere press fra Nav, fra brukerne og fra hverandre. Disse forskjellige pressene kan deles opp i ulike ansvarstyper,

- Offentlig administrativt ansvar,
- profesjonelt ansvar,
- deltagende ansvar.

Offentlig administrativt ansvar er hierarkisk, det er vertikalt, altså kontroll ovenfra. Det kan ta form som for eksempel regler og reguleringer av ansatte, av byråkratiets systemer og overordnede. Nært knyttet til denne formen for ansvar er lovlig ansvar, altså ens forpliktelse til loven. Denne er også vertikal, og kan til tider være motstridende med offentlig administrativt ansvar ettersom bakkebyråkrater ofte opplever seg som bundet av loven først.

Profesjonelt ansvar er horisontale ansvarsforhold til kolleger og lignende organisasjoner, og bygges på ekspertise og profesjonelle tradisjoner innen det gjeldende yrket, hvor det siste kan variere med hvor institusjonalisert yrket er. Ansatte kan altså skape visse atferdsmønstre med sine tilpasningsstrategier, og disse blir da en uoffisiell fremgangsmåte, en standard de holder andre kolleger til.

Deltagende ansvar er de ansvarsforholdene bakkebyråkrater står i til sine klienter og medarbeidere, dette kan være brukere og andre profesjonelle de samarbeider med, som for eksempel fastleger. Måtene slike aktører holder byråkratier som Nav ansvarlig er mange og spredt over forskjellige nivåer, alt fra politiske, system og organisasjonsnivå, helt ned til individnivå med spesifikke saksbehandlere. Om vi ser på bakkebyråkratenes nivå handler dette om at disse klienter og medarbeidere ikke bare holdes ansvarlig av bakkebyråkraten, men at disse også legger forventninger og ansvar på dem, for eksempel for resultater av saken.

3.3 Tidligere forskning.

Tidligere reformer.

Christensen og Lægreid (1999) undersøkte resultatene av forsøk på å innføre New Public Management reformer i statlige tjenester i Norge mellom 1985 og 1996, ved å se på responsen fra offentlige ansatte i norske direktorater og departementer. Det de undersøkte var om ansatte opplevde forskjellige deler av reformen som relevante for deres arbeidssituasjon, og om de opplevde at de førte til realisering av de politiske målene som lå bak dem. Elementer mer passende til etablerte tradisjoner innen norske statlige tjenester så ut til å ha større effekt enn for eksempel markedsorienterte reformer, noe som tyder på at reformene ble tilpasset den norske konteksten og kulturen. Dette tyder altså på at norske bakkebyråkrater langt fra passivt tar imot og innfører reformer, men de heller ikke er motstridende til endring. De er aktivt med på å forme og tilpasse endringene. Samtidig hadde reformene tilsynelatende mer effekt på oppfatninger, bevissthet og kommunikasjon enn på faktisk praksis, og det virket som i hvilken grad enkelte elementer ble sett som relevante var avhengig av personens plassering i det

administrative strukturen. De i topp stillinger med bemannings funksjoner var for eksempel mest entusiastisk til reformene.

Nav – med brukeren i sentrum?

Mangeårig engasjement innen velferdsforskning og evalueringen av Nav-reformen resulterte i denne boken av Hans-Tore Hansen, Kjetil G. Lundberg og Liv Johanne Syltevik, som tar for seg brukeres opplevelser av norsk velferdspolitikkk med spesielt fokus på Nav-reformen. Boken tar for seg reformens ambisjoner om økt myndighet hos brukere, brukermedvirkning, og skreddersøm og et tilbud tilpasset for hver enkelt brukers behov, også kjent som skreddersøm, og viser hvordan brukere opplevde de faktiske resultatene av reformens endringer. Her kom der ikke frem noen storslagen suksess for Nav på dette området, og i henhold til hvor fornøyde brukere var med Nav sitt tilbud ble det funnet at «Nav ser i 2012 ut til å ha kommet tilbake til det utgangspunktet hvor en var i 2008.» (Hansen, Lundberg, & Syltevik, 2013). Det tas opp flere grunner til dette, blant annet at en dør inn idealet til Nav ble komplisert av at organisasjonen var blitt stor og fragmentert, og de ulike delene av organisasjonen brukere måtte forholde seg til stilte ulike krav til brukere og krevde ulike typer kompetanse og ferdigheter for å navigere dem. Brukere opplevde også mye mer standardisert behandling enn de gjorde skreddersøm, og mens Nav hadde satset mye på oppfølgingsarbeid, hadde der ikke vært nok fokus på dette oppfølgingsarbeidets innhold og kvalitet, og det ble heller ofte et verktøy for kontroll av brukeren.

Nav-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted.

I en masteroppgave fra 2008 tok Camilla Grung for seg Nav-reformen og den omstillingsprosessen den representerte ifra de ansatte sitt perspektiv. Hun baserer seg også på Lipsky sitt teoretiske bakkebyråkrati perspektiv, og tar for seg materiell fra intervjuer ved et lokalt Nav kontor. Oppgaven går i noe detalj på omstillingsprosessen og måten arbeidet er organisert ved dette kontoret, og vurderer hvordan dette påvirker arbeidshverdagen til de ansatte ved kontoret. Fokuset er på de ansattes opplevelse av reformprosessen og i forhold til hvordan de høye kompetansekravene ble imøtekommet og opplæring gjennomført, samt samarbeid og kulturforskjellene mellom det som tidligere var tre etater.

Oppgaven fant blant annet en viss misnøye blant informantene knyttet til opplæring og informasjonsflyt, eller retttere sagt mangelen på dette. ansatte fikk lite formell opplæring i annet enn datasystemene, og der også noe begrenset, og mangelen på god informasjon fra ledelsen skapte mye usikkerhet og uro blant de ansatte. I tillegg var organiseringen innad på kontoret fortsatt preget av skillelinjene mellom de tidligere etatene. Mange jobbet fremdeles

innen sine gamle fagfelt, og team var delt inn etter de gamle arbeidsmønstrene. Dette hadde en viss påvirkning på samarbeidet mellom ansatte fra tidligere etater, men ansatte mente fremdeles at samarbeidet var enklere da en før reformen grunnet nærheten.

Et annet funn var en sterk kulturell identitet blant ansatte fra hver etat, slik at hver gjenkjente seg selv og andre som «fra den og den etaten», og dette skapte ytterligere skillelinjer mellom ansatte. Disse skillelinjene gjaldt ikke at ansatte identifiserte seg med sin etat, men også forskjeller i hvordan ansatte forholdt seg til regelverk, arbeidsmetoder og forhold til brukere, og hvordan etatene så på hverandre i disse sammenhenger.

Kapittel 4: Metode.

I dette kapittelet skal jeg forklare og begrunne mine metodiske valg for studien, samt redegjøre for forskningsprosessen og dens ulike steg, og til slutt drøfte ulike viktige betraktninger om datakvalitet og etikk som inngikk i denne prosessen. Jeg begynner med å begrunne den metodiske tilnærmingen jeg valgte, og går videre til å beskrive i mer detalj hvordan de ulike stegene av prosessen foregikk.

4.1 Valg av metode.

4.1.1 Casestudier.

Hva som utgjør en case er et noe omdiskutert spørsmål, men som en generell regel kan det være individer, grupper av individer eller en større enhet som en organisasjon. I dette tilfellet er det ikke individene jeg har intervjuet som er mine caser, men heller Nav kontoret som helhet. Som regel i kvalitativ forskning tar man for seg en eller flere caser, om man har flere enn en, kan en sammenligne de ulike casene, slik at man kan finne lignende elementer og finne ut om disse samstemmer med hverandre. Dette er også noe jeg vurderte i min studie, jeg kunne sammenlignet to NAV kontor, og dermed fått et større utvalg og mer variert datamateriale. Dette var imidlertid for omfattende for en masteroppgave, og jeg valgte istedenfor å fokusere på ett kontor som min case. Når en tar for seg bare en case behandler en de ulike delene av casen på lignende måte som en ville behandler forskjellige case i en større studie av flere caser (Silverman, 2014).

Valget av NAV kontor kom av at det gjeldende kontoret var av en viss størrelse, slik at jeg fikk tilgang til et variert utvalg av informanter. Dette var viktig siden jeg ønsket å ta for meg ansatte som begynte både før og etter reformen, og et større utvalg å velge mellom gjorde dette kriteriet lettere å oppfylle. En geografisk nærhet gjorde også den praktiske gjennomføringen av intervjuene lettere.

4.1.2 Kvalitativt forskningsintervju.

Det kvalitative forskningsintervjuet går ut på å forstå sosiale prosesser ut ifra de personlige perspektivene til de involverte individer, og innhente data om og beskrive en persons livsverden, deres opplevde virkelighet, ut ifra deres egne opplevelser og erfaringer. Dette oppnås gjennom en «samtale». Et forskningsintervju bærer mange av de samme karakteristika som en samtale, det bygger på mange av de samme sosiale ferdighetene vi alle bruker til dagligdags samtale, men er også forskjellig grunnet at den har en iboende asymmetri i seg,

hvor den som intervjues er subjektet for samtalen. Med dette menes det ikke bare at den som intervjuet er fokuset for intervjuet, men også at de ikke får velge temaet for samtalen, og har begrenset evne til å styre samtalen. I tillegg til at intervjuet innebærer en enveis utspørring, er samtalen som foregår også et instrumentelt verktøy, intervjuer har mål utenom samtalen i seg selv. Intervjuer har monopol på utspørringen, men også tolkningen av det som kommer frem i intervjuet, og hva subjektet «mente» med sine utsagn (Kvale & Brinkmann, 2015).

Det finnes ulike tradisjoner for intervjumetoden innen kvalitativ forskning, og disse varierer både i fremgangsmåte og hva som tolkes, hva som er *data* i intervjuet. Det Kvale og Brinkmann kaller den fenomenologiske tradisjonen er fokuset på forståelsen av et fenomen ut ifra intervjusubjektets opplevelser. Dermed er det informantens utsagn som konstituerer dataene, og tolkningene omhandler meningene bak disse utsagnene. Andre, mer diskursive tradisjon er mer opptatt av hvordan mening konstrueres gjennom dialog, og dataene består derfor mer av hvordan informantene uttrykker seg. Tolkningene går her ut på å analysere samtalen og hvordan menings skapes i samspillet mellom intervjuer og intervjusubjektet (Kvale & Brinkmann, 2015).

I min studie har jeg valgt å ta en fenomenologisk tilnærming hvor jeg forsøker å belyse endringsprosessen som Nav som organisasjon har vært gjennom ved hjelp av erfaringene og opplevelsene til de ansatte. For dette har jeg tatt i bruk semistrukturerte intervjuer, et rammeverk lages på forhånd, en intervjuguide, med spørsmål og temaer som anses som viktige. Utenom dette er imidlertid intervjuet noenlunde åpent, med mye fleksibilitet for oppfølgingsspørsmål, og for at informantene kan komme inn på andre temaer enn de som er nevnt i intervjuguiden.

4.2 Forskningsprosessen.

4.2.1 Forberedelser.

I forberedelsen til studien var det viktig at jeg utformet rammeverket for temaet mitt, forskningsspørsmålene som studien skulle basere seg på, og deretter intervjuguiden for intervjuene. Dette arbeidet begynte med en prosjektskisse hvor jeg skisserte tema og forskningsspørsmål, og utgangspunktet her var et ønske om å studere påvirkningen av reform på ansatte i en organisasjon. Derfra ble temaet mer presisert. Jeg valgte å ta for meg organisasjonsendring i tillegg til reform, og valgte Nav som organisasjon ut av interesse for Nav-reformen, og et ønske om å studere en offentlig instans.

For å kunne stille de rette forskningsspørsmål og lage gode spørsmål til intervjuene var det viktig at jeg hadde en viss kunnskap om Nav-reformen, dens bakgrunn og Nav som organisasjon i dag. Av den grunn tok jeg for meg litteratur om de tidligere etatene og reformen. Blant annet Rattsø utvalgets rapport og stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner knyttet til arbeidet med reformen. Dette for å få et bilde av hvordan reformen var organisert og planlagt, og dens sentrale målsetninger.

Jeg tok også for meg diverse tidligere forskning på feltet. Spesielt tok jeg for meg to tidligere masteroppgaver av Camilla Grung (2008) og Iren Johnson (2008) som tok for seg lignende tema, nemlig ansattes opplevelser og erfaringer med Nav-reformen. Disse ga et godt utgangspunkt for å danne en forståelse av temaet jeg ønsket å ta for meg, og samtidig hva min studie kunne bidra med på feltet, ettersom disse studiene ble gjennomført i reformperioden, som nå er over et tiår siden.

Basert på innsikten fra disse forskjellige kildene tilpasset jeg min analytiske ramme og min metodiske fremgangsmåte, og formulerte nye intervju spørsmål. Mye av kunnskapen fra tidligere forskning om Nav kom også til hjelp i å tolke og forstå informanternes utsagn og fortløpende formulere oppfølgingsspørsmål.

4.2.2 Tilgang til feltet og utvalg.

For å få tilgang til et felt er det ofte nødvendig med det en kan kalle en port åpner, noen som kan fungere som ens kontaktpunkt med feltet en ønsker å studere. For meg ble dette en ansatt ved et Nav arbeidslivssenter, som jeg kom i kontakt med gjennom min veileder. Denne kontaktpersonen ga meg informasjon om hvilke kontor som kunne være best å velge, og gjennom dem fikk jeg satt opp et utvalg som passet til mine krav. For å kunne studere noe av utvikling gjennom årene ville jeg ta for meg to forskjellige generasjoner av Nav veiledere. Dette for å undersøke forskjellene både mellom Nav som organisasjon i forhold til de tidligere etatene og under reformperioden, men også mellom hvordan Nav i dag oppfattes av «veteranansatte» i forhold til de nyere. Som en videre avgrensning ville jeg fokusere på den statlige delen av Nav, ettersom Nav i Hordaland er adskilt mellom statlig og kommunal del. Derfor tok jeg for meg ansatte som har jobbet i tidligere A-etat og Trygdeetat, og ansatte som begynte etter reformens offisielle sluttspunkt.

Av denne grunn ønsket jeg en balanse av eldre ansatte som hadde arbeidet i de tidligere etatene, og nyere ansatte som begynte etter reformen. Vi ble enige om en fordeling på 6 eldre ansatte, 3 fra A-etat og 3 fra trygdeetaten og 4 nyere ansatte ved den statlige siden av Nav. Når utvalget var bestemt hjalp kontaktpersonen med å sende ut mitt informasjonsskriv til

kolleger inne det gjeldende Nav kontoret. Disse videre kontaktet andre kolleger, til jeg hadde mitt utvalg. Videre kommunikasjon foregikk på e-post med de enkelte informantene, hvor jeg avtalte tid og sted for intervjuene. Dette er altså en type snøballutvalg, som begynner med en kontaktperson, og gjennom disse fikk jeg tilgang til stegvis større deler av feltet (Grønmo, 2004: 102).

4.2.3 Gjennomføringen av intervjuene.

Alle intervjuene ble gjennomført på Nav kontoret, ettersom dette passet best for informantene og meg selv. I samtlige av tilfellene fant informanten et ledig rom hvor vi kunne snakke i fred, uten forstyrrelser eller støy. Disse rommene varierte fra samtalerom med to stoler og et bord imellom til større grupperom/møterom med et større bord og flere stoler. I informasjonsskrivet informerte jeg om at intervjuet ville bli tatt opp med en lydopptaker, men jeg påminnet om dette før hvert intervju og sikret meg om at informantene samtykket til dette. Jeg ga også informantene samtykkeerklærings skjemaet før intervjuet, som de skrev under på. Ingen av informantene uttrykte noe imot bruken av lydopptak, og selv om den gav intervjuet et mer formelt preg, ble lydopptakeren fort glemt når intervjuet var i gang. Lydopptakeren ble kombinert med enkle notater underveis, i stor grad var dette notater til endring eller justering av intervjuguiden etter hvert som nye tema og informasjon kom opp under intervjuet, men i noen tilfeller var notatene for å gi kontekst til noe som ble sagt under intervjuet.

Alle intervjuene ble gjennomført i en tidsperiode på under en uke, dette grunnet at alle informantene hadde en travel periode på kontoret, og denne tidsperioden var alles første og beste anledning til å gjennomføre intervjuene. Dette innebar i noen tilfeller flere intervjuer per dag, rett etter hverandre, noe som ga meg liten tid mellom enkelte intervjuer til å justere intervjuguiden til det som kom fram under de enkelte intervjuene. Samtidig gjorde det lille tidsrommet det enkelt å holde klart i minnet viktige ting som var kommet frem under intervjuene. Selv der ikke var tid til en manuell omskriving av intervjuguiden, hjalp tidsnærheten til de andre intervjuene og enkelte notater underveis meg å være fleksibel i å tilpasse spørsmålene og ta opp temaer som originalt ikke var med i intervjuguiden, men som viste seg som viktige for mange av informantene.

Lengden på intervjuene og mengden informasjon som kom frem varierte noe, men intervjuene varte i gjennomsnitt 45 min. Hvor mye informantene snakket varierte også, utfra hvor mye enkelte hadde å fortelle, og intervjuguiden fungerte mer som en påminnelse til meg selv for at jeg skulle få svar på det jeg lurte på. Når noen informanter svarte kortere og fortalte mindre, kunne jeg i disse tilfellene supplere med oppfølgings spørsmål for å få mer utfyllende

informasjon. Intervjuguidens forslag til oppfølgingsspørsmål var i disse tilfellene ofte nyttig. Enkelte av de korte intervjuene viste seg i ettertid å likevel inneholde mye verdifull informasjon, selv om disse var i form av kortere og kanskje mer presise svar fra informanten.

Av de 10 intervjuene som var planlagt, var det bare 1 av informantene som ikke stilte opp til intervju. Denne informanten var vanskelig å få kontakt med på e-post og telefon, men etter to forsøk fikk jeg kontakt. Informanten uttrykte at de fortsatt ville delta i intervju, og vi avtalte tid og dato for intervjuet. Når jeg møtte opp på Nav kontoret for intervjuet møtte imidlertid informanten meg ikke i mottaket som avtalt, og var heller ikke å få kontakt med på e-post eller telefon. Da jeg ikke fikk svar på senere e-poster og siden alle andre intervju var gjennomført, valgte jeg å avslutte intervjuprosessen for ikke å bruke mer unødvendig tid. Alle intervjuene som ble gjennomført var etter min mening vellykkede, der var ingen problemer med lydopptakene, og alle informantene bidro med verdifulle data. Alle informantene virket engasjerte og positivt innstilt til prosjektet mitt, og flere uttrykte interesse i masteroppgaven min etter intervjuet var gjennomført.

4.2.4 Transkribering.

Når intervjuprosessen var over, var neste steg å begynne arbeidet med transkriberingen av intervjuene. Når bruker lydopptak av et intervju blir noe av informasjonen som kommer frem overført til dette opptaket, mens andre typer informasjon går tapt hvor intervjuers hukommelse og notater ikke kan supplere dem. Den fysiske tilstedeværelsen og mange viktige deler av kommunikasjonen og samtalen blir ikke tatt opp, slik som kroppsspråk. Samtidig er dette en veldig effektiv måte å dokumentere samtalen og skape data på. Når en videre transkriberer lydopptakenes innhold foregår det enda en transformasjon av informasjon, en verbal samtale blir omgjort til tekst. Her kan også mye kontekst og viktig informasjon gå tapt, tonefall, pauser og nøling er blant de tingene som ikke alltid kommer frem i et transkribert intervju. Det kan likevel være viktig for tolkningen av meninger ved det som blir sagt. Dette er viktig å ha i tankene under prosessen med transkriberingen. Selv om noe informasjon kan gå tapt i denne transformasjonen, bidrar transkribering til å strukturere og gi oversikt over datamaterialet, og den struktureringen og «oversettelsen» er en begynnelse på analysen av materialet (Kvale & Brinkmann, 2015).

Når en transkriberer må en først besvare spørsmålet om hva som skal tas med i transkripsjonene, fordi muntlig språk er såpass forskjellig fra det skrevne. Dette er et spørsmål om hvor en legger seg på spekteret mellom ordrett gjengivelse og en forkortende fortolkning

(Kvale & Brinkmann, 2015) og i dette tilfellet har jeg valgt å gjengi mye av det muntlige språket i intervjuene. Dette betyr at mange enkelte pauser, fyllord i setninger, som «på en måte», «liksom» og «altså» er tatt med for å vise når informanter kan være usikre, eller føler de må omformulere det de sier. Dette kan være viktig for fortolkningen av det som menes. Samtidig er ikke mitt formål å gjennomføre en detaljert analyse av språket eller samtalen, og mye «eh» og veldig korte pauser valgte jeg ikke å ta med. I tillegg har jeg unnlatt å ta med deler hvor informanter forteller om detaljer som kan bidra til å identifisere dem selv eller kontoret. Alle steder hvor deler av setninger mangler er markert med (...). Transkriberings arbeidet var hjulpet av den høye kvaliteten på lydopptakene og bare i noen få tilfeller var der ord i informantens dialog som var for utydelige, for det meste grunnet mumling, til at jeg kunne tolke dem.

4.3 Databehandling.

4.3.1 Analysering av dataene.

Silverman (2014) gir en rekke råd for analysearbeidet med kvalitative studier. Blant disse er at en starter dette arbeidet så tidlig i prosessen som en kan, samt at en først fokuserer på en avgrenset del av datamaterialet og analyserer denne delen gjennomgående før en går videre med å analysere resten av dataene. Dette gir et utgangspunkt for data analysen og skaper et førsteinntrykk av det fenomenet en studerer, noe som blir verdifullt i det videre arbeidet med datamateriale. Kvale og Brinkmann argumenterer for verdien av å kategorisere eller kode datamaterialet, slik at ulike temaer som kommer frem inndeles og systematiseres. Dette kan gjøre en rekke komplekse intervjuer med mange forskjellige aspekter mer oversiktlig, noe som gjør arbeidet med å tolke og sammenligne ulike funn enklere.

Det finnes ulike fremgangsmåter når en analyserer kvalitative data, og hvilken en velger avhenger som regel av hva formålet med forskningen er. Om man ønsker å teste visse hypoteser er blant annet innholdsanalyse en gunstig metode, fordi man lager kategorier for ulike tilfeller man leter etter i en tekst, for eksempel transkriberte intervjuer, og teller antallet tilfeller av hver kategori hvor de forekommer i teksten. På en slik måte kan en for eksempel skape oversikt over hyppigheten og utbredelsen av visse typer utsagn i intervjuer, og vise hvordan disse relaterer til andre utsagn og egenskaper ved individer. Om målet derimot er å generere ny teori ut ifra analysen, er det som ofte kalles grounded theory et godt alternativ. Her blir også kategorier brukt på et vis, i at biter av datamaterialet kodes med visse merkelapper, og dette skaper et grunnlag for senere hypoteser og eventuell generering av teori. Et viktig aspekt ved grounded theory er teoretisk sampling, hvor en tester de hypoteser

som fremkommer av analysen ved videre sampling av lignende data, i leting etter motsigende funn, til man ikke finner dette lenger (Silverman, 2014).

Forskjellen mellom disse to fremgangsmåtene kan formuleres mer generelt som forskjellen mellom *deduktive* fremgangsmåter, som søker å teste hypoteser ved å se om de kan motbevise, eller falsifiseres, og *induktive* fremgangsmåter, som søker å generere nye begreper eller hypoteser om et fenomen basert på det som observeres i forskningen. En fremgangsmåte som ligger et sted mellom disse er *abduksjon*, hvor en observerer et fenomen, og søker forklaringer som kan gjøre de mønstre og sammenhenger som observeres forståelig. Min egen fremgangsmåte er for det meste abduktiv siden den søker å forklare de mønstre og sammenhenger som kommer frem av datamaterialet ved bruk av eksisterende teoretisk innsikt og begrepsmessige forklaringer (Kvale og Brinkmann 2015).

Et annet viktig spørsmål som må besvares når en skal analysere kvalitative data er hva det er en skal fortolke, hva en skal uthente fra datamaterialet. Fordi det som studeres er erfaringene og opplevelsene til informantere, slik de fortelles, har jeg valgt å bruke meningsanalyse. Dette innebærer også en kategorisering og koding av forskjellige utsagn fra de transkriberte intervjuetekstene, men også en videre fortolkning av den meningen som er implisitt i disse. Dette kalles meningsfortetting, å forkorte lengre sitater til kortere formuleringer av meningen som kommer frem av disse (Kvale & Brinkmann, 2015).

Min analyseprosess begynte tidlig, før intervjuene var transkribert, ved at jeg gjennomgikk de generelle trekkene og mønstrene som var kommet frem av intervjuene, og strukturerte disse i kategorier. Dette var mulig fordi alle intervjuene var gjennomført innen en såpass kort tidsperiode, og inntrykkene var relativt ferske i minnet mitt. Disse tidlige kategoriene var ment som et førsteinntrykk av datamaterialet, og dannet grunnlaget for utformingen av mer spesifikke kategorier senere i prosessen. Etter dette vekslet jeg mellom transkribering av intervjuene og analysing av begrensede deler av det transkriberte materialet. I analysen brukte jeg meningsfortetting for å få frem mer konkrete ytringer heller enn lange sitater, noe som gjorde det lettere å arbeide med. Ut ifra dette og de tidlige kategoriene utviklet jeg nye kategorier basert på de mønstre jeg oppdaget og inntrykk jeg hadde skapt meg. Kategoriene forble noenlunde stabile gjennom analysen, mens de hypoteser jeg dannet meg fra mine funn hele tiden måtte tilpasses etter hvert som nye data ble analysert. For eksempel fant jeg tidlig et mønster av klare forskjeller mellom eldre ansatte og nyere ansatte i Nav, og disse så ut til å ha grunnlag i alder, erfaring og opplæring. Mer grundig analyse viste imidlertid motsigende

eksempler og en større nyanse i forholdet mellom disse «generasjonene» av ansatte, noe som gjorde at mine hypoteser måtte tilpasses.

Min fremgangsmåte preges av både meningsanalyse og deler av grounded theory. Jeg brukte meningsfortetting og meningsanalyse, men behandlet også forskjellige deler av dataene fra mitt case på lignende måte som en ville behandlet flere case, ved å sammenligne, og skjekke de mønstre jeg oppdager opp mot «ny» data, for å se om de stemmer eller må tilpasses, på en måte som ligner grounded theory.

4.3.2 Kvalitetsbetraktninger.

4.3.2.1 Validitet.

Validitet refererer til hvor gyldige funnene i en studie er, altså om de tolkninger og konklusjoner som kommes frem til er holdbare. Det handler med andre ord om en redegjørelse presenterer fenomenet det omhandler på en treffsikker måte som faktisk representerer dette fenomenet. Det er flere måter å forsterke validiteten til en studie, men mange av disse er best egnet for kvantitative metoder eller mer omfattende kvalitative studier hvor der er mulighet for sammenligning av flere caser. For mindre, kvalitative casestudier fremsetter Silverman analytisk induksjon som det beste alternativet. Dette innebærer bruken av konstant sammenligning av data for å teste ut de begynnende hypoteser som skapes i analysen, og ved mangelen av flere caser kan dette gjøres som jeg har beskrevet tidligere, ved at man gjennom hele analyseprosessen konstant sammenligner ulike deler av data fra samme case. I tillegg innebærer denne metoden at en aktivt leter etter avvikende data, altså tilfeller som ikke passer med de hypoteser en skaper fra analysen, slik at svakheter med validitet kan oppdages og rettes på, til hypotesene innrammer alle de ulike variasjonene i datamaterialet (Silverman, 2014).

4.3.2.2 Relabilitet.

Med relabilitet menes hvor stabile funnene i en studie er, altså om måten en «måler» på er konsekvent og stabil, eller om der er variasjon som kan påvirke resultatene. I intervju kan en se dette som et spørsmål om hvor konsekvent funn settes i samme kategori, altså om kategoriseringen av funn forblir stabil eller om den varierer. Om to lignende utsagn blir kategorisert forskjellig av vilkårlige grunner vil dette si at relabiliteten er svak, fordi måten dataene analyseres på ikke forholder seg stabilt over hele datamaterialet. Det er ulike måter å sikre relabilitet, og hvilken en bruker vil avhenge av ens fremgangsmåte i forskningen. En metode er å sammenligne kategorisering av transkripsjoner fra to forskjellige personer, for å se om kategoriene som brukes er klare nok til at de vil brukes på samme måte uavhengig av

hvem som bruker dem. Da jeg arbeidet alene med prosjektet ble denne metoden vanskelig å anvende, og jeg istedenfor andre steg for å sikre relabiliteten til funnene mine. Jeg transkriberte intervjuene nøye og i sin fullhet for å unngå at muligens viktig informasjon ble filtrert ut i transkriberingen, og jeg bruker i stor grad fulle sitater for å vise utsagnene som kommer frem i sin helhet, slik at min kategorisering av dem blir mer gjennomiktig (Silverman, 2014).

4.4 Etiske Betraktninger.

Når en involverer andre mennesker i ens forskning inngår en i et forhold til disse menneskene, og dette forholdet kommer med visse etiske forhold som må vurderes når en behandler informasjonen en uthenter i forholdet. Deltakelse i en studie har potensiale for å medbringe både positive og negative konsekvenser og spesielt de negative har forskeren et ansvar for å skjerme sine informanter mot. Av denne grunn er det viktig at deltakelse er basert på informert samtykke og at potensielt sensitive opplysninger som kommer frem av informasjonen en mottar fra deltakerne, blir anonymisert. Informert samtykke betyr at deltakere blir informert både om at de blir studert, grunnen til dette og hva slags studie de deltar i. Det betyr også at de har retten til å trekke seg når som helst uten å måtte oppgi en grunn for dette, og at de informeres om denne rettigheten (Silverman, 2014).

I min studie var der ikke stor fysisk risiko for informantene, men deres personvern var fremdeles viktig å ivareta. Mitt forskningsopplegg er meldt til Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) og har blitt godkjent av dem i henhold til de opplysninger som er gitt i meldeskjemaet. Informantene mine var som jeg har nevnt informert på forhånd om hva min studie ville handle om og deres rettigheter i henhold til deltakelse. I tillegg til dette ba jeg dem lese gjennom informasjonsskrivet med denne informasjonen en gang til før intervjuene ble gjennomført, og selvsagt skrive under på samtykkeerklæringen.

4.4.1 Oppbevaring av data og anonymisering.

For å beskytte potensielt sensitive personopplysninger var det viktig at ingen andre enn meg selv og min veileder hadde tilgang eller kunne skaffe seg tilgang til lydfilene fra intervjuene. I tillegg var det viktig at transkripsjonene ikke inneholdt sensitive personopplysninger som kunne brukes til å identifisere informantene, da deler av disse transkripsjonene skulle brukes og gjengis i selve oppgaven. Av denne grunn ble lydfilene fra intervjuene oppbevart på en ekstern harddisk som kun jeg hadde tilgang til, og i tillegg ble de passordbelagt. Transkripsjonene ble også oppbevart på samme måte, men i transkripsjonen av intervjuene utelot jeg alle sensitive personopplysninger. Informantenes identitet er anonymisert, de

omtales som informant 1-9, og identifiseres ellers kun ved ulike kategorier jeg har brukt som *eldre generasjon* (ansatt før reformen) eller *ynge generasjon* (ansatt etter reformen), og for den eldre generasjon har jeg oppgitt hvilken etat de arbeidet i før reformen. I tillegg har jeg i min analyse diskutert forhold som informantenes stilling, som for eksempel at noen av informantene var avdelingsledere og noen satt som beslutter ved kontoret. Dette diskuteres generelt og jeg unngår å si spesifikke detaljer som hvilken type avdeling de er leder for. For det aktuelle Nav kontoret har jeg valgt å omtale det som et Nav-lokalkontor i Hordaland for å unngå at det kan identifiseres.

Kapittel 5: Reformprosessen.

I dette kapitlet skal vi se ansattes opplevelser og erfaringer med selve reformprosessen i Nav og de utfordringene de møtte på i denne omstillingsperioden. Dette kapitlet tar for seg ansatte som begynte før reformens tid, altså som har jobbet i de tidligere etatene og i Nav siden reformens gjennomføring. Her ser vi begynnelsen på Nav-reformen, og med dette kommer de første tegnene på at de formelle strukturene som Nav hadde tilegnet seg ikke bare var tilegnet på kulturell basis (noe som kommer frem av måten reformen oppsto og ble planlagt, som jeg skal argumentere for i kapittel 8) men også var dårlig tilpasset for Nav sitt arbeid.

Forskningsspørsmål dette kapitlet tar for seg er:

- Hvordan har prosessen som Nav-reformen startet endret Nav som organisasjon i årene etter reformen, og reflekterer Nav sin utvikling frem til i dag de idealer og målsetninger som reformen var begrunnet i?

Nav-reformen i sin tidligste fase møtte store problemer med måloppnåelse og praktisk organisering av arbeidet på lokalkontoret. Ut ifra ansattes fortellinger er det stor ulikhet i hvordan Nav på denne tiden reflekterte de ulike målsetningene og idealene som reformen var basert på. Samordningen av etatene er utvilsomt å gjenkjenne i mye av omorganiseringen i Nav, mens det fremdeles mangler en del organiserte initiativ for å danne den felles organisasjonskulturen og arbeidsrutinene som allerede før reformen ble ansett som nødvendig for en slik sammenslåing. Idealene som en dør inn og en saksbehandler gis stor oppmerksomhet, men ansatte opplevde at dette skapte store problemer for arbeidet deres. Samtidig ble arbeidslinjen og brukerrettingen i denne perioden i stor grad tilsidesatt grunnet de store utfordringene Nav sto ovenfor.

- Hvordan opplever ansatte denne endringsprosessen, hvordan oppfatter de at deres arbeidssituasjon er blitt påvirket av situasjonen i Nav slik den har vært på de ulike stegene i prosessen, og slik den er i dag?

Det er stor enighet blant disse ansatte om hva de største problemene med reformperioden var, nemlig en generalistmodell for ansattes kompetanse, en mangel på opplæring og generelt den arbeidsmengden som etter hvert ble vanlig på kontoret. Jeg viser videre hvilke konsekvenser dette hadde for ansattes arbeidsvirkelighet, og hvilke tilpasninger de var nødt til å gjøre i måten de arbeidet på og prioriterte arbeidsoppgaver, for å håndtere denne situasjonen. I dette

ser vi både et eksempel på en tilpasningsstrategi hos ansatte av den typen Lipsky omtaler i sin teori, et tegn på hvor dysfunksjonelle og til tider motstridende de forskjellige formelle strukturene i Nav var i denne perioden.

- Hvilken rolle har ansatte spilt i utviklingsprosessen og måloppnåelsen i Nav?

Den praktiske gjennomførelsen av samordningen av de to tidligere statlige etatene falt i stor grad på ansattes skuldre, ut ifra deres egne opplevelser. I dette kapittelet skal jeg vise hvordan i mangel på formelle tiltak ovenfra i Nav, som et opplæringsystem, offisielle arbeidsrutiner og tiltak for forming av felles organisasjonskultur, ble ansattes egen rolle i måloppnåelsen sentral. Dette økte deres rolle som policy skapere, men kan også ha fungert som en buffer mot åpenbare feil i systemet.

Det er stor enighet blant informantene om at den viktigste endringen reformen gjorde var å slå sammen A-etat og Trygdeetaten, da dette løste noe av kasteballproblematikken og muliggjorde en mer aktivitetsfokuset fremgangsmåte i arbeidet med brukere, spesielt de brukere som tradisjonelt sett ville vært Trygdeetatens. Men veien dit var langt fra enkel, og alle informantene som jobbet under Nav-reformen snakker om hvor tungt arbeidet var i den perioden og i flere år etterpå. Perioden var preget av en enorm arbeidsmengde, delvis fordi mange kolleger forsvant da de gikk over til forvaltningsenhetene, og senere på grunn av sykemeldinger og frafall. Et annet problem var at mange nå arbeidet med saker de hadde liten erfaring med. Modellen for veiledere på den tiden var generalister, «alle skulle kunne alt» som flere av informantene ordlegger det. Ansatte fra tidligere A-etat skulle lære seg å arbeide med saker som tradisjonelt var innenfor Trygdeetatens område, og motsatt. Dette kombinert med tapet av kompetanse fra forflytningen av ansatte til forvaltningsetaten skapte en vanskelig situasjon for veiledere. I tillegg husker informantene å ha fått svært lite formell opplæring innen disse nye fagområdene, da det isteden ble satset på skulder til skulder opplæring, hvor ansatte ble satt i åpne landskapsløsninger og skulle dele erfaring og kunnskap og hjelpe hverandre for å få den kompetansen som var nødvendig. Arbeidshverdagen på denne tiden beskrives av mange som hektisk, uoversiktlig og usikker, med store arbeidsmengder og mye overtidsarbeid for å holde tritt med sakene. Manglende kompetanse gjorde at mange opplevde å ikke mestre arbeidet sitt. Flere av informantene mener at det ble lagt opp til at ansatte selv måtte løse situasjonen som den nye organiseringen skapte, samtidig som forventningene både ovenfra i Nav og fra brukerne var store. Grunnet den enorme

arbeidsmengden så målsetningen om fokus på arbeidslinjen ut til å bli sidestilt. I stedet for var prioriteringen på å sikre ytelser til brukerne, ettersom Nav var under mye kritikk for at brukere som hadde rett på stønader sto uten dem, og saksbehandlingstidene var lange.

Samtidig beskriver flere av informantene et arbeidsmiljø med sterk solidaritet blant kolleger som alle stod i samme situasjon, samt en dyp lojalitet til Nav og dets målsetninger, og til brukerne. Noen argumenterer for at det var dette var profesjonell stolthet av ens yrke som gjorde at ansatte holdt ut og at ikke flere sluttet eller sykemeldte seg. Skulder til skulder opplæringen var heller ikke fruktløs, selv om det tok tid, og ansatte lærte mye av hverandre i perioden. Selv om forventningene ovenfra i Nav ofte var urealistiske, opplevde de å få god støtte fra sine nærmere ledere og fikk hjelp til å takle situasjonen, for eksempel med mye overtidssressurser.

Senere forbedret situasjonen seg med sammenslåingen av flere tiltak til arbeidsavklaringspenger (AAP) og mer spesialisering av ansatte. Flere informanter mener imidlertid at digitaliseringen av Nav, samt økning av ressurser, blant annet antallet ansatte, var det som bedret situasjonen mest. Med mindre overbelastning grunnet flere ansatte, mer spesialisering og et mer effektivt digitalt system kommer de positive sidene ved sammenslåingen av disse etatene frem, spesielt i form av at brukere med sykemeldinger og behandlingsbehov blir aktivisert mye tidligere i prosessen. Spesielt informanter som jobbet innen trygdeetaten fremhever at mens før kunne brukere bli vurdert for syk til å jobbe, og ikke bli stilt aktivitetskrav til før de ble overført til A-etat, blir prosessen med aktivisering nå begynt nesten helt fra starten.

5.1 De største utfordringene for ansatte.

Flere informanter beskriver reformen slik dens tidligste steg ble gjennomført som lite gjennomtenkt, eller i det minste uttrykker de en opplevelse av at der var en misforståelse av hvor tidkrevende de forskjellige forventningene og målene ville være å oppfylle. Perioden var kaotisk, hektisk og utfordrende for de ansatte som gjennomgikk den, og de største utfordringene de beskriver er generalistmodellen, opplæringen og arbeidsmengden.

Generalistmodellen som ble brukt ved kontoret i denne perioden betydde at ansatte skulle bli generalister som kunne jobbe med et vidt spekter av arbeidsoppgaver, noe som betydde at de måtte lære seg helt nye fagområder. Denne utfordringen og mangelen på opplæring for å tilpasse ansatte til deres mange nye arbeidsoppgaver, er såpass sammensatt at jeg tar dem for

meg samlet. Etter dette vil jeg ta for meg den videre utfordringen av arbeidsmengden som ansatte sto ovenfor i denne perioden.

5.1.1 Generalistmodellen og opplæringen.

«det var vel at ikke, ja det var vel mange ting, men det var vel at de ikke helt hadde sett det, for allerede de oppgavene jeg satt med var alt for mye for en person, og da ble det sånn at i tillegg til det skulle jeg nå lære meg veldig mange andre ytelser. også sant, og prøve å lære fra meg noe av mitt, så det var, det var all grunn til at folk var, publikum ikke var så fornøyd, i den perioden, det er ikke noe tvil om (latter). nei så det var faktisk ganske, særlig den våren 2008, da var det, ja det var ikke så greit, sånn, for du kunne jo ikke faget heller, ikke sant. det var jo ikke, den gang var det jo ikke noe opplæringer, sånn som nå er det jo E-læringer på alt, sant, det var jo ingenting sånt, så du må liksom lære av andre, og hvis all den kompetansen, eller de som hadde det fagfeltet hadde flyttet til, forvaltningen så satt man jo igjen på lokalkontoret og hadde ikke, ja, det er som man måtte.» - informant 1, eldre generasjon, trygdeetat.

Tidligere ansatte i Trygdeetaten og A-etat skulle lære seg hverandres fagfelt samtidig som de utførte oppfølging av brukere på hverandre sine områder. Denne opplæringen fikk de fra hverandre, noe som tok ytterligere tid fra hverdagen deres. Når flere ansatte også ble forflyttet til forvaltningsavdelingen skapte dette en situasjon med store hull i kompetansen innad på Nav kontoret. Resultatet var en arbeidshverdag hvor mange ikke hadde god nok kontroll på arbeidsområdene de skulle dekke og var avhengig av kolleger for å løse problemene dette skapte. Åpne landskap og skulder til skulder opplæring var etter planen ment å løse dette, og mens ansatte opplever å ha lært mye av hverandre, resulterte dette også i urolig hverdag med mye støy og forstyrrelser og mye tid brukt på å konsultere med kolleger som var akkurat like opptatt som en selv.

«altså det var et begrep som ble satt inn, og det var skulder til skulder opplæring, altså det var liksom det populære (...) og det betyr jo at du sitter og jobber med noe, og så kommer noen og spør deg om noe, sant, "vet du hvordan vi gjør sånn og sånn?" og du er avhengig av hvordan den personen er, altså noen kan si "ja men jeg er opptatt nå, det der kan vi se på senere", eller "nei det vet jeg ikke, jeg kan ikke det der." sant eller du kan si " ja det vet jeg faktisk, og vil du ha hjelp til det eller?" ja så begynner en å snakke sant. og det nye og var at vi ble plassert inn i åpent landskap, og Nav ___ er vel det kontoret som er kjent for å ha de dårligste landskaps løsningene, og det var enda verre da, for da var det ingen stengsler, nå har de fått noen stengsel med pultene, sånn at du ikke og foran. men det var jo minimalt av det før, og så er det sånn gjennomgang, der vi sitter, sant, folk går her i fra denne etasjen, jeg sitter i etasjen under, og så går de ned der når de skal ut i kantinen for eksempel, eller til noen andre. men sant så det med skulder til skulder det førte jo til at, ja vi lærte jo masse, sant det var jo den måten vi lærte på, og ellers så måtte vi jo sette oss inn i ting selv, sant altså vi måtte lese lov og regelverk og, i dag er det jo noe helt annet, sant det er veldig stor forskjell på

hvordan det var da og hvordan det er nå. så det var noe her, den Nav-reformen var jo bare, åpnet en dør, presset folk inn der og så "sett i gang og jobb, det her klarer dere, dette fikser dere." - informant 9, eldre generasjon, A-etat.

Ansatte opplevde med andre ord at det ble overlatt til de selv å håndtere arbeidssituasjonen, med begrensede ressurser spesielt i form av tid og kompetanse, med store forventninger ovenfra og fra publikum. Dette skapte mye usikkerhet og lite forutsigbarhet for mange i arbeidshverdagen, noe som ble gjort verre av det ytterligere presset som kom ikke bare fra forventningene fra flere kanter, men også fra arbeidsmengden som ansatte måtte holde tritt med.

Ideen om en veileder som kan hjelpe og følge opp brukeren på en helhetlig måte, uten at brukeren kastes hit og dit mellom avdelinger og veiledere ettersom deres behov endres, var en stor del av Nav sitt «en dør inn» ideal. Her ser vi at møtet mellom dette idealet og realiteten det skal anvendes på, samt ansvaret for gjennomføringen og den praktiske realiseringen av dette idealet, i stor grad ble lagt på ansattes skuldre, ut ifra hva de selv forteller. Mangelen på formell opplæring og satsing på skulder-til-skulder opplæring viser hvordan den overordnede endringer og organisatoriske omorganiseringer skjer på et høyere nivå, mens selve den tilpassningsprosessen Nav gjennomgår i stor grad skjer på bakkebyråkratens nivå, og drives av deres innsats.

5.1.2 Arbeidsmengden.

Blant annet overføringen av ansatte fra kontorer til de nye forvaltningsenhetene skapte i tillegg til kompetansegapet, også et gap i arbeidsstyrken. En mengde saker disproporsjonalt til mengden veiledere som kunne ta dem. Hver ansatt måtte ta på seg flere brukere av denne grunn, noe som førte til lange saksbehandlingstider, og mye overtidsarbeid ble nødvendig for å holde tritt med arbeidsmengden.

«det var (den) vanvittige arbeidsmengden, vanvittig arbeidsmengde. som var sånn uhåndterbar, rett og slett. folk var stresset, det var vel det, det var ikke oppgavene i seg selv, men det var mengden som var, helt, nesten sånn, skjønner ikke at det ikke var mer sykemeldinger, vi jobbet jo egentlig 6 dager i uken vi jobbet ikke 5 dager i uken. (...) og så var det mange som reiste til forvaltningsenheten, så kompetansen ble borte. og folk sluttet for det var litt sånn, det var et sånt enormt kompetansegap ute i kontorene. det var mengder med saker, som bare lå der. (...) jeg husker det, og de var 22. juli, jeg husker det veldig godt, er det ikke 10 år siden, 22.juni, 2011 var, var det ikke. det var faktiske enda da, til og med da jobbet vi veldig mye. da tror jeg at jeg skulle på ferie, jeg satt til, den siste uken du skulle på ferie, de siste 14 dagene, da satt du til kanskje 6/7, eller 8, hver dag for å komme deg i mål.» - informant 3, eldre generasjon, trygdeetat.

«vi jobbet jo, altså regelen var vel, vi skal jo helst ikke jobbe om lørdager, men det var mer regelen enn unntaket, en stund. vi møttes alle på jobb på lørdag, for det var så mye å gjøre der. og nå er det sånn, kommer ikke en sjel, siste årene nå har ikke tanken på å gå ned lørdag har ikke vært der» - informant 3, eldre generasjon, trygdeetat.

Dette forverret en allerede utfordrende overgangsperiode og gjorde det umulig for ansatte å leve opp til de mange forventningene som ble stilt til dem. Det samlede problemet med manglende kompetanse og arbeidsstyrke fikk visse konsekvenser for arbeidet i Nav, og den nye etaten skulle motta mye kritikk for dette i denne perioden.

5.2 Konsekvensene.

Grunnet den lange saksbehandlingstiden ble mange brukere som hadde rett på økonomiske stønader stående uten penger i perioder, noe Nav fikk mye kritikk for av media. Dette endret prioriteringene til de ansatte i arbeidet deres, og arbeidslinjen ble nedprioritert for nødvendig innsats for å demme opp under de verste manglene som Nav sine brukere led av.

«(...) i den perioden så var vi mest opptatt av å unngå overskrifter i avisen om at folk ikke fikk stønaden sin, for det var jo krise, i 2009 så kulminerte jo den krisen med at det var vanvittig lang saksbehandlingstid, da var vi mest opptatt av at vi må på en måte unngå mer media og uro, og la folk få stønaden til rett tid. for det var så omfattende, folk sluttet, reiste til annen enhet og så var det store portefolier, som da skulle behandles, så jeg tror vi var mest opptatt av at vi sørget for utbetaling til arbeidssøkerne. det var vel det vi holdt på med, og da mister du fokus på arbeids retningen, og så var der litt tiltak for å slukke litt branner innimellom, prøve å få litt ut i arbeid. men det var enormt, det var mye skriveri, i avisene, fordi folk ikke fikk penger.» - informant 3, eldre generasjon, trygdeetat.

Nav veiledere var altså mer opptatt med skadekontroll enn med å få flere ut i jobb, grunnet problemene situasjonen skapte for brukerne og den følgende kritikken Nav mottok. Bakkebyråkratene i Nav måtte altså skifte fokus fra det som var de offisielle målsetningene for å fokusere på å håndtere arbeidssituasjonen, og sørge for at brukerne sine fikk grunnleggende behov dekket. De arbeidet med begrensninger på både ressurser, i form av arbeidskraft, tid og kompetanse, med høye forventninger både ovenfra og fra brukerne sine. Dette er som nevnt ikke en helt uvanlig situasjon for bakkebyråkrater, men er heller et godt eksempel på den typen arbeidssituasjon som nødvendiggjør utvikling av tilpasnings strategier. Med situasjonen de befant seg i var det ikke mulig for de ansatte å oppfylle alle krav og målsetninger som var satt for dem, og de ble nødt til å omprioritere i forhold til offisielle målsetninger for å holde tritt med arbeidsmengden og for å håndtere mangelen på struktur og kompetanse. Her ser vi det Lipsky refererer til når han sier at bakkebyråkrater ikke bare er

passive utførere av policy, men på en aktiv måte former dette gjennom sine tilpasningsstrategier.

Mangelen på kompetanse i en generalisert rolle hadde også den konsekvens at ansatte opplevde å ikke mestre jobber sin. Der var som nevnt visse forventninger om reformens effekt ovenfra, men også brukerne hadde visse forventninger om hvordan den nye etaten skulle fungere. Nav skulle nå være en samlet organisasjon med en dør inn og hver bruker skulle bare måtte forholde seg til en saksbehandler som skulle kunne svare på alt de trengte hjelp til. Når veiledere ved Nav kontoret møtte på brukere med slike forventninger følte de seg ofte utilstrekkelige, de kunne ikke svare på alt, områdene de skulle dekke var for store og de opplevde å ikke mestre arbeidshverdagen.

«under omorganiseringen var de største utfordringene var egentlig at vi skulle, være, kunne svare på alt, det skulle være en dør inn, og vi skulle kunne svare på det meste, og vi hadde jo ikke fått opplæring i alt, og folketrygdloven er jo så omfattende at ingen kan sette seg inn i og være god på alt. sånn at forventningene til brukerne som kom her var mye større enn det som vi kunne innfri, og det ble veldig stress, og at vi ble, det var vel kanskje litt senere, da ble vi delt opp i generalister og spesialister. sånn at når generalistene som sto i front henviste brukere videre til oss, så presenterte de oss som spesialister på egentlig store fagområder som vi ikke hadde kunnskap om, og det var veldig frustrerende fordi at vi ikke kunne svare og innfri det som var forventningen.» - informant 4, eldre generasjon, A-etat.

Her sto som sagt ansatte ovenfor forventninger både ovenfra og fra sine brukere og opplevde å være i en umulig situasjon fordi de ikke hadde midlene til å møte disse forventningene. Det er tydelig at Nav-reformen hadde skapt visse kulturelle forventninger i «publikum» om hvordan det skulle fungere. Fordi ansatte som bakkebyråkrater er hva en kan kalle frontlinje arbeidere, er de møtepunktet mellom Nav og dette publikum. De ble sittende som representanter ovenfor bruker for et system som ikke fungerte som reklamert, og som de opplevde at ikke ga dem de nødvendige ressursene og kompetansen for å hjelpe brukeren.

Tross alt dette beskrives en situasjon hvor ansatte fortsatte innsatsen, og flere nevner sosialt samhold blant kolleger og en profesjonell stolthet for arbeidet sitt som grunner til at de ikke ga opp.

«jeg tror det var at, de hadde enorm sånn, lojalitet til både arbeidsgiveren, men også til brukeren, var veldig sånn opptatt av at, en må liksom, en må på en måte, være her for brukeren, det var veldig sånn plikt, ærekjære heter det vel, mange var ærekjære. stolthet i yrke sitt, altså, hadde en veldig sånn stolthet for å gjøre det, og få det til, og at.. at det var liksom, litt nederlag at ikke man klarte jobben sin og, tror jeg. for det var jo voksne folk og liksom; "åh får du det ikke til" på en måte,

ja. en litt sånn, ikke redsel, men å erkjenne at dette her var for mye, så prøvde en så godt en kunne. og vi hadde jo veldig, ledere som, vi fikk jo masse overtidsmidler og. (...) og så tror jeg det at, alle var i samme båt, sant. så var det veldig mye lik, sånn som på dette kontoret, så kunne jo du tro det var et sosiologisk treff, vi var mange sosiologer her, sant, så vi hadde begynt samtidig og, ja, alle hadde det like travelt. (...) og det var veldig trivelige kolleger, det tror jeg gjør at en har holdt ut. og så er det jo og veldig, jeg tror også det at vi syns oppgavene vi har er veldig interessante, vi har jo et veldig viktig oppdrag, sånn at det å få være med i bedrift som har det viktige samfunnsoppdraget, tror jeg og gjør at folk holder ut, over tid. så er det jo ikke gitt at gresset er grønnere på den andre siden.» - informant 3, eldre generasjon, trygdeetat.

En lidenskap for yrket og lojalitet til Nav og ens brukere, samt sosial solidaritet og støtte fra kolleger og nær ledelse gjorde at mange ansatte ønsket å fortsette på tross av vanskelighetene. Selv om starten av prosessen var en tung periode, opplevde ansatte at de lærte av hverandre og ble sammensveiset som kolleger, og dette kan ha bidratt til at ansatte fra tidligere A-etat og trygdeetat ble assimilert til en samlet organisasjonskultur. Situasjonen skulle etter hvert også blir utbedret, og selv om noen av problemene gjensto i lengre tid, beskriver ansatte som begynte noen år etter reformen en situasjon som var betydelig mindre kaotisk.

5.3 Kort drøftelse.

Det kommer klart frem at reformens målsetninger var mer utfordrende å gjennomføre enn var antatt, selv i en planlegging som så ut til å ta hode for at prosessen ikke kom til å være uten utfordringer. Nav lå på flere måter langt etter de forventninger som hadde oppstått rundt reformen, enten fra faktiske «løfter» reformen gjorde eller fra håp som oppsto fra reformens tilsynelatende potensiell. Når det kommer til å finne grunnen til dette er det enkelt å legge dette til dårlig planlegging, dårlig gjennomføring, dårlig timing og den vanlige forskjellen mellom idealer og realiteter. Disse spiller utvilsomt en rolle, flere av de tiltakene som i planleggingen ble ansett som nødvendige for gjennomføringen, som for eksempel et opplæringssystem, var ikke på plass da reformen satte i gang. Samtidig er det også andre grunner for at planen var vanskelig å gjennomføre på praktisk nivå, og jeg argumenterer for at en stor grunn har å gjøre med grunnlaget for noen av de sentrale ideene, og at dette var et grunnlag av kulturell legitimitet heller enn praktisk effektivitet og anvendelighet for Nav sine formål.

Som vi har sett var reformens startfase preget av en kaotisk, usikker og hektisk arbeidssituasjon for ansatte. Dette er erfaringer som går igjen, ikke bare ved dette kontoret, men også i mye annen forskning på denne perioden (Fossestøl, Breit, og Borg 2014), (Grung 2008), (Johnson 2008). Hva forteller disse opplevelsene hos ansatte om Nav-reformen?

Omorganiseringen innebar tilegningen av formelle strukturer som det var forestilt seg at skulle forbedre den nye etaten i forhold til de tidligere og bidra mot oppnåelsen av reformens målsetninger. Flere av disse tilegnede strukturene viste seg imidlertid å være mer problematiske i sin praktiske anvendelse enn forutsett, dette samt deres uintenderte konsekvenser skulle etter hvert føre til at nødvendige endringer ble gjennomført. De beste eksemplene på dette er generalistmodellen for veiledere og ideen om Nav lokal kontorene som «ones-stop-shops», et sted hvor brukere skal kunne få hjelp til alt de trenger under ett tak. Generalistmodellen var dårlig tilpasset til situasjonen i Nav, fordi ansatte fra de tidligere etatene manglet kompetanse til å leve opp til de forventninger og krav denne modellen satte for dem. Dette kombinert med mangelen på formell opplæring, en samling av arbeidsoppgaver i lokal kontoret, samt kompetanse og arbeidskraft tapet til forvaltningsenhetene skapte det en kan kalle en krisesituasjon for Nav. Disse formelle strukturene var altså dårlig tilpasset til arbeidet i Nav, men også dårlig tilpasset hverandre. De var til tider motstridende; som med fokuset på «en dør inn» og samlingen av tjenester til lokalkontoret, samtidig som ansatte og deres kompetanse flyttes ut til eksterne enheter. Nav skulle etter hvert gå helt vekk fra den førstnevnte og ta et stort steg vekk fra den sistnevnte. Det ser ut til at disse strukturene på tross av deres **kulturelle legitimitet** var dårlig egnet til den praktiske virkeligheten i arbeidet som foregikk i Nav.

Ansattes egen rolle.

Ut ifra hva ansatte forteller ser det ut til at reformen som institusjonell endringsprosess på lokalnivå i stor grad måtte gjennomføres av de individuelle aktørene i organisasjonen, de ansatte. Deres rolle i denne delen av reformen er klar, mye av den praktiske gjennomføringen av reformen og spesielt oppnåelsen av reformens målsetninger faller på deres skuldre. De blir også i stor grad sittende med konsekvensene av reformens mangler og uintenderte konsekvenser. Her ser vi de konsekvensene den nye organiseringen av Nav fikk for ansatte, samt de tilpasningsstrategier de måtte bruke for å håndtere den nye situasjonen.

I denne fasen av reformen er ansatte spesielt aktive i prosessen av opplæring, gjennom tilegning av kunnskap på egen hånd og samarbeid og opplæring av hverandre. De er også instrumentelle i samordningsprosessen av A-etat og trygdeetaten, fordi dette i stor grad innebærer at ansatte fra hver etat må lære opp hverandre i hverandres fagområde. De skal også lære hverandre å kjenne, lære å samarbeide og å utvikle felles arbeidsrutiner. Dette rapporterer de å i liten grad ha blitt hjulpet med ovenfra, med unntak av lokal ledelse. Et av Lipskys hovedpoeng er at det er nettopp slik utvikling av arbeidsrutiner som bidrar til

bakkebyråkraters rolle i formingen av offentlig policy, fordi dette, og ikke den formelle policy, former den praksisen som faktisk utøves på bakkenivå. I dette første steget av reformen ser det ut til at ansatte fikk en stor rolle på nettopp denne måten grunnet mangelen på skapelsen og koordineringen av arbeidsrutiner ovenfra. Ansatte opplevde dette som en byrde, men det kan samtidig ha gitt dem en større rolle i formingen av Nav sin praksis i denne perioden. Samtidig skal vi se at senere utvikling skulle søke å forbedre nettopp de aspektene ved reformen som ansatte opplevde som mest problematiske, som generalistmodellen og mangelen på opplæring, noe som tyder på at de også hadde stor innvirkning på hvordan Nav senere tilpasset seg.

Samtidig er nettopp slik mangel av strukturering og rutiner ovenfra og en overlevering av dette til lokalt nivå, et typisk tegn som Meyer og Rowan peker på som atferd hos organisasjoner som er sterkt preget av institusjonelle myter. Dette er fordi vage målsetninger, og liten formell strukturering av det praktiske arbeidet kan skjule åpenbare feil ved å frakoble formell struktur fra faktisk praksis. Dette er hva de kaller seremonielle endringer, fordi de er store og diffuse og den praktiske gjennomføringen tillegges lokalt nivå.

Kapittel 6: Arbeidet mot målene.

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for ansattes erfaringer med arbeidet mot oppnåelsen av Nav-reformens målsetninger, ikke bare under det som kan kalles selve reformprosessen, men også i tiden etter reformen. De tre målsetningene jeg tar for meg er samordningen av de tidligere etatene, arbeidslinjen og brukerreting. Jeg tar for meg utfordringene ansatte opplevde med oppnåelsen av de ulike målsetningene og i hvilken grad de opplever at disse målene er blitt realisert gjennom Nav sin utvikling frem til i dag.

Forskningsspørsmål dette kapittelet tar for seg:

- Hvordan opplever ansatte denne endringsprosessen, hvordan oppfatter de at deres arbeidssituasjon er blitt påvirket av situasjonen i Nav slik den har vært på de ulike stegene i prosessen, og slik den er i dag?

Det første steget i endringsprosessen var tung for ansatte og ikke uten problemer for den nye etaten, og arbeidet videre har bydd på nye utfordringer. Likevel, når de samme informantene som opplevde dette beskriver Nav i dag, fremstår en situasjon som har bedret seg, ikke bare fra denne perioden, men fra situasjonen slik den var før reformen. En spesialisering av veiledere og rendyrking av Nav lokal kontoret mot oppfølging mot helse og arbeid, økning av ressurser, samt sammenslåing av flere ytelser til en, arbeidsavklaringspenger (AAP), har lettet noe av arbeidsmengden og begrenset området som Nav-lokale veiledere forventes å ha oversikt over. Dette har også gitt veiledere mer tid til å fokusere på hver bruker og til å jobbe mot å få flere ut i arbeid, og noe av tanken bak reformens endringer realiseres i de senere årene.

- Hvordan har prosessen som Nav-reformen startet endret Nav som organisasjon i årene etter reformen, og reflekterer Nav sin utvikling frem til i dag de idealer og målsetninger som reformen var begrunnet i?

Vi ser Nav etter hvert komme mer på banen når det gjelder måloppnåelse. Det kommer frem at spesielt arbeidslinjen har blitt sentral innen Nav, og arbeidet mot å få brukere ut i jobb er blitt mer effektivt. Samordningen av de to statlige etatene oppfattes som et oppnådd mål av ansatte, mens der fortsatt er manglende samordning mellom stat og kommune, og samarbeidet mellom sosialtjenesten og den statlige siden av Nav omtales som manglende. Brukerrettingen

er også sentral innen Nav og ansatte mener Nav er blitt bedre for brukerne. Det er imidlertid også de som er bekymret over det som omtales som et upersonlig byråkratisk system, og om dette er det beste for brukernes del.

Som vi skal se er det også andre elementer av reformens mer uformelle målsetninger, ideer og idealer som reformen fremhevet og baserte seg på, som etter hvert har mistet noe av sin fysiske representasjon i Nav. Dette inkluderer idealet om en dør inn, et helhetlig og enkelt system for brukerne, og til en viss grad skreddersøm og individuelle tilpasninger til brukeres behov. Disse er fremdeles representert i Nav sin kultur, men de endringene jeg har vist til ovenfor er del av en gradvis bevegelse vekk fra det tidligere samsvaret mellom måten Nav er organisert på og disse idealene.

6.1 Samordningen av etatene.

Selve omorganiseringen var en ambisiøs del av Nav-reformen fordi det skulle samordne tre forskjellige etater med forskjellige brukergrupper, forskjellige prioriteringer og arbeidsrutiner, samt forskjellige organisasjonskulturer. Denne prosessen var som nevnt langt fra smertefri, og noen av problemene kan skyldes forskjeller mellom etatene, annet enn bare kompetanseforskjellene. Flere av informantene peker for eksempel på at Trygdeetaten for det meste var opptatt av stønader og kravene for disse og i liten grad hadde fokus på arbeidsrettet oppfølging før reformen. Saksbehandling kalles det av noen, lite brukerkontakt, klare regler og skillelinjer mellom hvilke brukere som hadde rett på en stønad og hvem som ikke hadde det. A-etat derimot var mer arbeidsrettet og fokusert på oppfølging av brukere, med mye rom for skjønnsutøvelse og myndighet til å ta avgjørelser. Sosialtjenesten karakteriseres av de statlige ansatte som rettet mot økonomisk støtte og sikring av livsopphold, med veldig lite fokus på arbeid.

«trygdeetaten, veldig stønads fokusert, og om du fylte sykdom, masse kontroll, masse sånn sjekker, altså det var mer sånn kontroll, forsikre at de har fått rett utbetaling, om de skulle ha de, fokus på brukerne, prøvde jo å ha litt mer samtaler, men det var lite samtaler, i løpet av en uke kunne jeg vel kanskje ha to samtaler, maks tre. det var ikke mye samtaler, det var saksbehandling vi drev med rett og slett, vi var skrivebordveiledere som en sier, lite brukerkontakt. nå er det jo helt motsatt, masse brukerkontakt, mens A-etat, det var mye mer rettet mot samtaler, og opptatt av arbeids retting og komme ut i jobb, arbeidslinjen. det var vel det som var den store forskjellen. trygde etaten var veldig opptatt av at de måtte, det var mye mer sånn tvang, du må gå på, da het det yrkesrettet attføring, for nå, nå må du prøve selv om de kanskje hadde helseplager som tilsa at de ville aldri

komme ut i arbeid. det var mer sånn pisken, i trygdeetaten, mens eg tenke A-etat var mer arbeids rettet, og de brukte godt med skjønn, og de hadde et godt handlingsrom, kunne være kreativ i både tiltaks setting og, ja, det hadde større rom for skjønn, enn trygdeetaten.» – informant 3, eldre generasjon, trygdeetat.

Sammenslåingen av A-etat og Trygdeetaten møtte praktiske utfordringer, men ses som både nødvendig, gunstig og vellykket av informantene. Som vi har sett gjorde mangelen på formell opplæring eller tiltak for samordning at ansatte ble instrumentelle i prosessen og oppnåelsen av denne delen av Nav-reformens målsetninger. Ansatte ser få gjenværende skillelinjer mellom de to forskjellige gruppene i dag. I diskusjoner mellom ansatte refereres det til tider til hvordan ting ble gjort. En av informantene nevner en forskjell i generelt utdanningsnivå mellom de to etatene, for eksempel at tidligere A-etat ansatte har høyere utdanning enn de i Trygdeetaten. Det kan tenkes at erfaringer fra hver etat har en viss påvirkning på individuelle egenskaper og innstilling til arbeidet og brukere. Annet enn dette og en kunnskap om hvem som jobbet hvor blant veteran ansatte, anser alle informantene fra denne tiden seg nå som en samlet organisasjon.

Samorganiseringen med sosialtjenesten møtte på større utfordringer, og dette ser ut til å skyldes i hovedsak skillet mellom Nav statlig og Nav kommunalt. Til å begynne med skulle ansatte fra alle tre etater sitte nær hverandre for å oppmuntre til samarbeid, men fordi dette kontoret har to ledere og kommune og stat er skilt, gjorde det samarbeidet mindre praktisk enn mellom de to statlige etatene. Kommune og stat har forskjellige ledere og tilsynelatende forskjellige prioritering er og målsetninger og arbeidsområdene deres er såpass forskjellige at enkelte informanter ikke ser mye poeng i tett samarbeid. Informantene kan heller ikke huske at noe videre ble gjort for å fasilitere samarbeid mellom stat og kommune, noe som igjen kan ha hatt med problematikken som allerede eksisterte med sammenslåingen av A-etat og Trygdeetat. Når ansatte allerede måtte lære seg helt nye arbeidsområder og bare hadde hverandre som opplæring, med de store arbeidsmengdene de allerede satt med, ville det vært urealistisk å forvente at de skulle lære seg sosialtjenestens arbeidsområde i tillegg. Disse forholdene kan ha bidratt til at dette dermed ble nedprioritert.

«ja at de skulle komme samme sted da. og vi sitter jo nærmere de som jobber med sosialstønad da, men det var jo ikke det samarbeidet med sosialtjenesten som vi trodde ville være da, det ble jo ikke, fordi vi skulle jo sitte nesten ved siden av hverandre så vi ble jo bare flyttet fra hverandre igjen, og at stat sitter der og, de sitter ikke langt ifra oss da. men det er ikke mye samarbeid med sosialtjenesten altså det er det ikke, det er egentlig ganske lite (...) sånn at det er kanskje bare i den overgangsfasen fra sosialtjenesten til trygd at det blir samarbeid da, altså kan jo gå rett bort og snakke med de da, men det er ikke det samarbeidet som en trodde det skulle være fordi, situasjonen er på en måte... ja nei de følger kanskje

ikke opp heller så mye, hvis de (brukeren) først er kommet over til oss så trekker de seg mer vekk. for det var jo sånn veldig sånn stor greie, at vi skulle sitte sammen med sosialtjenesten og så, men så var det sånn at det var ikke så mange brukere vi samarbeidet om fant vi ut, heller. så da var jo ikke det så veldig viktig, som de trodde det var liksom. men A-etat og trygd var jo lurt, det var jo sikkert lurt å slå sammen altså. forvaltningen var sikkert lurt å trekke vekk, så det var jo sikkert lurt det som ble gjort.» – informant 2, eldre generasjon, trygdeetat.

Det ser altså ut til at skillet mellom Nav statlig og Nav kommunalt ikke bare skyldes to-leder modellen og manglende initiativ ovenfra for å sørge for samarbeid. Selv om dette er viktige grunner, skyldes det også manglende initiativ fra ansatte som ikke så store gevinster i tett samarbeid med sosialtjenesten.

Samtidig mener mange av informantene at dette skaper en rekke problemer, blant annet uheldig dobbeltarbeid når en bruker får veiledning og ytelser fra både sosialtjenesten og den statlige siden av Nav. Kommunikasjonen oppleves som manglende mellom disse to instansene og samarbeid er avhengig av individuelle veiledere. Sosialtjenesten og Nav statlig bruker forskjellige datasystemer og mange statlige ansatte er ikke erfarne med datasystemet til sosialtjenesten, noe som gjør innhenting av informasjon langt fra smertefritt. Flere av informantene har opplevd å veilede en bruker i lengre tid før de i det hele tatt oppdaget at denne også hadde kontakt med sosialtjenesten, og at disse da hadde informasjon de selv ikke hadde hatt tilgang til.

«ja, det føler jeg, og vi har et godt samarbeid i enkeltsaker, med på en måte veileder i samme sak, problemet er at det er en statlig del og kommunal del. det er en leder som sitter på toppen på hver av de. de har forskjellige prioriteringer, de får forskjellig pålegg ovenfra. kommunen, nå er det lett for meg å si det siden jeg er på den statlige delen, de har ofte som mål å få flest mulig over på statlig ytelse, sånn at de skal spare penger. og det kan man jo til den viss grad forstå, men det er frustrerende for oss når de kommer med samme bruker for femte gang og sier at han skal søke om AAP, når han har fått avslag fire gange allerede i år på en måte. så det er litt sånn, ja. pluss at vi bruker ikke de samme datasystemene, det gjør samhandling vanskelig, de kan sitte på mye informasjon som vi ikke får tilgang til og visa versa, og, ja, det at man har forskjellige mål, og forskjellige tanker om hva som er, på en måte, riktig å gjøre da, kan gjøre samarbeidet vanskelig, eller utfordrende.» - informant 5, nyere generasjon.

Statsansatte opplever at sosialtjenesten ofte prioriterer å få brukere over på statlige tjenester for å begrense kommunens kostnader. Kommunen har mer begrensede ressurser og sine egne føringer de legger på sosialtjenesten, og sosialtjenesten har generelt sett en tyngre brukergruppe enn den statlige siden av Nav. Nav er med altså fortsatt delt i to på kontorer som

bruker en to leder modell. Flere informanter mener dette er en av områdene en burde forbedre fremover, for å fullføre Nav sin målsetning om «en dør». Skillet mellom Nav statlig og sosialtjenesten varierer imidlertid mellom Nav kontorer i forskjellige deler av Norge, Flere av informantene nevner to leder modellen som en stor grunn til dette, samt at en slik ordning ikke brukes i store deler av Norge.

6.2 Arbeidslinjen.

Sammenslåingen av A-etat og Trygdeetaten var som nevnt ikke smertefri, men beskrives som fruktbar ettersom det har fjernet mange problematiske skiller mellom de to etatene og deres brukere. For det første ble generalistmodellen etter hvert erstattet ettersom det ble anerkjent hvor store områder man arbeidet med. Ansatte ble mer spesialisert og brukernes behov ble kanalisert til forskjellige spesialiserte enheter, slik at lokal kontorene ble rendyrket mot arbeid og helse, mens andre mer økonomiske behov havnet hos forvaltningsenhetene. Blant annet informasjon om rettigheter ble lagt til kontaktsentrene. Dette kombinert med mer effektive digitale systemer skulle etter hvert lette presset på lokalkontorene. Fordi hver enkelt sine arbeids- og ansvarsområder ble mindre, og en hadde kompetanse samlet i enheter som en kunne referere brukere videre til, ble ansattes arbeidsforhold lettere å håndtere.

«ja for min del er det vel at man tar vekk unaturlige skiller, sånn som mellom ytelser, sant. men du kan si hele reformen, hvordan det har utviklet seg til no, er jo at det blir anerkjent hvor stor kompetanse det egentlig må være på hvert fagfelt sant, for at man skal veilede rett sant. og at det er blitt tatt hensyn til, slik at organisasjonen blir, ja den er jo blitt veldig stor sant. men at man vet at man da kan veilede noen til å kontakte andre, og at de får god hjelp sant. at ikke det blir til at du skal sitte selv og, for det blir jo helt feil sant, du kan ikke svare på alt.»

(intervjuer): ja, og det ligger vel i det at det ikke forventes lenger at alle skal kunne alt.

«ja, ja, absolutt. for det går jo ikke, altså selv bare innenfor ett på en måte fagfelt, er så stort sant, du kan jo bare si sånn, arbeid og helse, det er så mangfoldig, sant, hvordan skal du på en måte veilede godt innenfor det, for en ting er jo lovverket, og at det endrer seg, sant, du har rettigheter der du har ikke rettigheter der, men samtidig hvis du tenker det som det handler om er hvordan skal du veilede folk til å se kompetansen de har til tross for sånn og sånn, sant det er jo det, å komme i jobb. det er jo det vesentligste egentlig. og det har jo de på en måte spisset til at det er det lokalkontor skal handle om da, eller jobbe med.» – informant 1, eldre generasjon, trygdeetat.

Etter hvert som arbeidsområdene ble mindre omfattende og arbeidsmengden minket kunne arbeidet fokuseres mindre mot å sikre ytelser og mer mot å aktivisere brukere mot jobb.

Trygdeetaten arbeidet før med brukere som ble opplevd og opplevde seg selv som syke, og

der var derfor lite fokus på arbeidslinjen, mens A-etat jobbet mot arbeid i høy grad, stort sett med brukere som ble vurdert og/eller vurderte seg selv som klar for arbeid. Som nevnt i kapittel 2 førte dette skillet til en kasteball problematikk, men skillet førte også til lite aktivisering og arbeidsretting blant de som var vurdert syke. Samordningen av de to etatene og samlingen av flere ulike ytelser til en (AAP) fjernet en del slike «unaturlige» skiller og gjorde det lettere å aktivisere brukere som vurderes som syke. Den samlede statlige etaten har altså fått et mer helhetlig perspektiv og fremgangsmåte på sykdom og arbeid, og flere informanter beskriver situasjonen i dag som mer gunstig for disse brukerne. Nav opererer på en ideologi om at arbeid er helsegivende og skillet mellom arbeidsklare og de syke er ikke så skarpt som det var. Aktiviseringen mot arbeid kan begynne mye tidligere i prosessen, i motsetning til før, hvor en skulle behandles ferdig og bli frisk før en tenkte på jobb. Ansatte opplever at dette gjør en stor positiv forskjell for deres egen evne til å hjelpe brukerne, og for brukernes evne til å hjelpe seg selv.

«vi er jo mye mer sånn markedsrettet, vi er ikke så opptatt av at de må være helt friske, for det var veldig sånn, de skulle hvile seg friske, i fire år, og så skulle vi begynne å snakke om jobb, mens nå er vi mye tidligere inne, for all forskning viser jo og at det å være tidlig inne, når du er syk, hvis ikke du da er alvorlig syk, og du har helt klare objektive funn og, på en sykdom, så kan en godt være i arbeid. Arbeid er helsebringende, vi er mye mer tidlig ute, vi lar det liksom ikke, altså det er alltid noen som går under radaren, men vi tenker ikke at "nei nå må de først ligge seg frisk i fire år, eller tre, så skal vi begynne å snakke om jobb", for da er du jo langt ifra arbeid, da har du egentlig, ja steget tilbake til arbeid det blir vanskelig. også er vi godt hjulpet med at vi har et godt arbeidsmarked, det er ikke høy arbeidsledighet så det skal være potensiale for de fleste å komme ut i arbeid. hvis de er motivert, og hvis de har et ønske om det, og hvis de har helse til det, ja»
- informant 3, eldre generasjon, trygdeetat.

Endringene i måten Nav organiseres på har forandret måten ansatte arbeider på og gjort Nav til en mer markedsrettet institusjon, med en mer aktiv arbeidsrettet fremgangsmåte mot brukere og nærmere og mer aktiv tilknytning til arbeidsgivere og arbeidsmarkedet. Det er viktig å merke seg at arbeidslinjen ikke blir omtalt som «slik er det vi skal gjøre det nå», men heller på en måte som viser at ansatte selv er engasjert og motivert mot en slik måte å arbeide på. Noen informanter reiser visse bekymringer rundt det store fokuset på arbeid, som vi skal se senere, men den overordnede stemningen som kommer frem i intervjuene er måten Nav arbeider på i dag er bedre enn de tidligere etatene, mer effektivt, bedre for brukerne. At arbeidslinjen står sterkt innen Nav kontoret i dag er sannsynligvis mye takket være ansattes egen tro på verdien av, og engasjement i, oppfyllelsen av denne målsetningen.

6.3 Brukerretting.

En stor del av Nav-reformens formål var å sette brukeren i fokus, å både møte brukers behov på en fleksibel måte samtidig som en gjorde dem ansvarlig for egen livssituasjon og aktiv i egen rehabilitering og omskolering. Et av slagordene for dette var en dør inn, fordi det skulle forenkle prosessen betydelig for brukerne, de skulle kun måtte forholde seg til ett kontor, en organisasjon, og ideelt sett en saksbehandler. Dette siste var nok en grunn til satsingen på en generalistmodell, og viste seg vanskelig å realisere, og noen ansatte opplever at der er flere dører bak den ene døren inn til Nav, men situasjonen er ifølge de fleste blitt bedre for brukerne.

6.3.1 En dør inn.

Nav er fremdeles opptatt av å gjøre saksbehandlingsprosessen enklere for brukerne og forhindre at de blir sendt mellom instanser og veiledere for å få hjelp, men det har likevel tatt et steg tilbake fra generalistmodellen og idealet om en dør inn og en saksbehandler.

Kanalstrategien er et eksempel på at ideen om Nav sine lokalkontor som one-stop-shops er blitt lagt noe til side, og istedenfor blir forskjellige ansvarsområder delegert til ulike instanser. Dette har som resultat at Nav sine lokalkontor kan rendyrkes mot oppfølging i forhold til arbeid og helse, og veiledningen der blir mindre om å gi informasjon om ytelser og «rettferdiggjøre» sykdom.

«i det store bildet så tror jeg, man opplever nok en tettere oppfølging, og mer fokus på aktivitet. man hører jo ihvertfall, jeg har jo jobbet med de som var over 30 før, altså ikke ungdom, og da var det alltid mye mer fokus på penger og det at man skulle liksom rettferdiggjøre at man var syk for å kunne fortsette å få penger. men det tror jeg holder på og å snu, for man skjønner at, du skal ikke komme inn her for å forsvare at du får en ytelse, du skal inn her for å få hjelp, på bakgrunn av at du er ute av arbeid. så jeg tror de opplever mindre behov for å forsvare retten sin til ytelse da, som jeg tror kanskje var mer før, fordi det var så mye snakk om forlengelse av vedtak og. så tror, jeg har fått tilbakemelding, som, de føler at de blir sett og hørt og møtt på det de kommer med, og utfordringen de har. så forhåpentligvis så har det med reformen å gjøre.» -informant 6, nyere generasjon.

Dette reflekterer det økte fokuset på arbeid i Nav sine lokalkontorer og i hva veiledere skal hjelpe brukere med. Informasjon om rettigheter og ytelser for eksempel, skal en få hos kontaktsenteret, mens veiledere skal fokusere sitt arbeid på å hjelpe brukeren med å komme ut i jobb. Dette gjør arbeidet enklere ettersom en har færre ansvarsområder og sørger for mer lik behandling på de områdene som ligger utenfor lokalkontorenes ansvarsområder, fordi disse da ikke blir lagt opp til skjønnsavgjørelser. Den andre siden av denne konsekvensen er at mange av disse avgjørelsene blir tatt fjernt fra brukeren, for eksempel har saksbehandlere ved

forvaltningsenhetene ikke brukerkontakt. Dette kan føre til at en mister noe sensitivitet for lokale og individuelle forhold ved brukeres situasjon.

«den bruker biten er jo og litt det at du skal få, det å forlike, at du har litt like rettigheter uavhengig av hvor du, altså at du skal få på en måte lik hjelp da, så det at de har samlet kompetanse på ulike området i Norge, sånn at man på en måte får de samme svarene, sant. det tenker jeg og er veldig bra, men en bakdel er jo at det blir fjernt fra den brukeren da, de som sitter med for eksempel vedtaksmyndigheten på penger sant, og da har ikke de brukerkontakt, for det har vi på lokalkontoret, så da blir det jo nye på en måte sånne skiller, så det kan bli uheldig sant. men i utgangspunktet er det jo fint, tenker jeg, at det skal være likhet for loven liksom.» – informant 1, eldre generasjon, trygdeetat..

En annen effekt av dette er at enkelte brukere opplever at de ikke lenger kan gå til veilederen sin med de samme problemene. Forholdet mellom bruker og veileder er til en viss grad blitt mindre personlig og mer begrenset, slik at enkelte områder ligger utenfor veileders ansvar og de får beskjed om ikke å svare på slike spørsmål og heller dirigere bruker til de rette kanaler.

6.3.2 Bruker i fokus.

Kanalstrategien og delegeringen av ansvarsområder har hjulpet til å effektivisere Nav sin prosessering av brukere, men reformens målsetning handlet også om at brukers behov skulle være sentralt for Nav og dens veiledere. De fleste informantene opplever at situasjonen og tilbudet for brukerne er blitt bedre med årene etter reformen, og flere av dem har et noenlunde nært forhold til brukerne sine. Samtidig er dette forholdet som sagt blitt spisset inn mot arbeid, og aktivitetskravene er blitt strengere på mange ytelser. Dette er en del av innsatsen for å være tidlig ute å aktivisere også brukere som vurderes som syke, og tross alt mener flere av informantene at brukernes behov hele tiden blir vurdert i prosessen.

«altså jeg føler at alt vi snakker om her på kontoret når vi snakker om å forbedre tjenester og gjøre ting annerledes, så er det for bruker sitt beste, hva er best for bruker i dette tilfellet her, hvordan kan vi best møte den i den situasjonen, så det med brukerrettingen, den føler jeg at er på en måte veldig under huden egentlig, på alle som jobber i Nav. og samme med arbeidslinjen, i og med at den, altså brukerlinjen er på en måte den som har mest kommet frem, og med arbeidslinjen på en god andreplass, fordi, i hvertfall for meg da, som jobber mye med de som har nedsatt arbeidsevne, eller har en sykdom som gjør at det er vanskelig å fungere i et hvert type arbeid, så er det lett å tenke at man skal snakke om arbeid når en har en samtale med denne personen, men samtidig så sitter jo de der og kanskje har en alvorlig sykdom eller usikker livssituasjon eller, og da er det ikke så lett å, ja. så vi jobber veldig mye, med å få til den, å få den arbeidslinjen tydeligere frem da, og aktivitetskravene er vi jo veldig strenge på, så det har nok kommet.» - informant 5, nyere generasjon.

6.3.3 Ansvarlige brukere.

Målet om brukerretting handlet like mye om å ansvarlig gjøre brukeren som å være sensitiv til deres behov, og brukeren skulle bli delaktig i prosessen. Mye av veiledningen i Nav preges av et fokus på at bruker selv skal ha en aktiv rolle i hjelpen de mottar, og dette legger visse forventninger for hvordan forholdet mellom veileder og bruker skal være. Det er en viss balanse mellom veilederes omsorg for brukeren og et ønske om at disse veilederne skal stille visse krav og forventninger til brukeren. Det kan her tenkes at veiledere står i en spenning mellom ansvarsforholdet til Nav sine retningslinjer og det de har til sine brukere.

«ehm, jeg har hele tiden kjent på et stort ansvar ovenfor brukerne mine, nå er på en måte den nye vinden eller det som snakkes om nå, det er at brukerne skal ansvarliggjøres mer, at vi skal på en måte ikke legge til rette eller ordne så mye for de, men på en måte stille krav til de at "det her må du gjøre til neste gang, og så kan vi se på det sammen da", og "ta kontakt hvis det blir vanskelig", altså vi er jo her for å veilede de, og gå ved siden av de, men vi skal ikke dra de etter oss, eller på en måte, altså sånn curling, ja, det skal vi ikke gjøre. men jeg kjenner på et stort ansvar, både ovenfor de tjenestene, eller veiledningene, de samtalene jeg har, og at de syns at det er ok å snakke med meg og ok å komme hit og sånn, men også at de på en måte føler at de får det de har behov for, og har krav på.» – informant 5, nyere generasjon.

Visse brukergrupper kan i større grad forventes å bli «ansvarlige» enn andre. Digitaliseringen av Nav sine søknadssystemer har også hjulpet denne prosessen på vei, siden dette i stor grad har effektivisert og forenklet søknadsprosessen, slik at mer tid kan brukes på tyngre brukere som har større behov for oppfølging, mens mer selvstendige brukere i stor grad kan klare mye selv gjennom bruk av de digitale søknadsprosessene. Dette har ført til et bedre tilbud for brukerne, slik mange av informantene ser det, ett som er enklere å forholde seg til og som går en god del av veien for å oppfylle målet om en dør og en saksbehandler.

6.4 Kort drøftelse.

I tiden etter reformens omorganisering er gjennomført, kommer flere av de tingene som ideelt skulle vært på plass i begynnelsen, som opplæring og et effektivt digitalt system. De endringene som gjøres kan skyldes tilbakemelding fra ansatte om hva de største problemene var, for de tilpasninger som gjøres ser ut til å være ment å dekke opp under noen av de tingene ansatte fant mest problematiske. Det anerkjennes hvor lite praktisk generalistmodellen er, hvor stor arbeidsbelastningen blir for lokalkontorene om de skal ha alt under ett tak, og som et resultat blir blant kanalstrategien satt i verk. Her ser endringene ut til i større grad å rette ansattes arbeid mot målsetningene på en effektiv måte, etter hvert som Nav beveger seg vekk fra noen av reformens organiseringsformer. Samtidig er dette et tegn på et økende

byråkratisert, upersonlig system, hvor deler av hjelpeapparatet er splittet og avgjørelser tas fjernt fra brukeren.

Sammenslåingen av A-etat og trygdeetaten oppleves som positivt av ansatte fordi det har fjernet unaturlige skiller, og dermed gjort det lettere for dem å følge opp brukere på en helhetlig måte. Til tross for vanskelighetene i startfasen har ansattes opplæring av seg selv og kollegaer samt tett samarbeid sannsynligvis vært sentralt for den vellykkede sammensmeltingen av disse to etatene. Dette og satsingen på et mindre generalisert, mer rendyrket fokus på arbeid og helse på lokalkontorene har blant annet påvirket måten ansatte arbeider på en måte som gjør at de opplever seg som mer effektive i forhold til å følge opp brukere, spesielt i overgangen fra sykdom til arbeidsretting. De nye aktivitetskravene gjør at ansatte er tidligere ute i prosessen med å aktivisere brukere mot arbeid, istedenfor at det skillete som ofte eksisterte i de tidligere etatene, mellom å gå på sykdomsrelaterede stønader og å motiveres og aktiviseres mot å komme ut i lønnet arbeid igjen.

Nav sin utvikling har altså etter hvert reflektert i større grad de sentrale målsetningene for reformen, og noen av de forventningene som var knyttet til reformens potensial har blitt oppfylt. Samtidig er det enkelte deler av reformens løfter som ikke er oppfylt, og andre deler er blitt tilsidesatt. For eksempel viser mangelen på samarbeidet mellom kommune og stat et annet hull i Nav sin «en dør inn» policy, og kanalstrategien og spesialiseringen innad i Nav viser den samme tendensen vekk fra dette idealet. Den førstnevnte er hva en av informantene kaller en «politisk ønsket situasjon» og den andre en nødvendig tilpasning. Likevel er det interessant å skue at en forholdsvis viktig del av reformens grunnlag blir tilsidesatt av både politiske og praktiske grunner. Reformens formål om et samlet Nav i forhold til kommunal og statlig del ser ut til å være en hovedsakelig seremoniell endring, i alle fall ved dette kontoret, hvor stat og kommune er adskilt. Initiativet for Nav kontorer som samlingspunkter for alt brukere trenger bistand med har etter hvert blitt seremoniell på samme måte.

Samtidig har de forandringer som gjøres, som kanaliseringsstrategien, rendyrking og spesialisering, utvilsomt den effekt at arbeidet i Nav blir mer effektivt. Det er imidlertid også et tegn på et økende byråkratisk, upersonlig system, hvor deler av hjelpeapparatet er splittet og avgjørelser tas fjernt fra brukeren.

I neste kapittel skal vi se at det er flere deler av ide-grunnlaget til reformens som i dagens Nav er av tvilsom prioritet. For eksempel, i forhold til brukerreting beskrives systemet i dag som bedre for brukeren, og ansatte sier at brukers beste er sentral i deres egen tenking i arbeidet.

Samtidig er brukerrettings målet mer sammensatt enn «er ting blitt bedre for brukeren».

Prioriteres brukeren i dagens Nav? Er det lagt til for at tilbud skal kunne tilpasses til brukeres behov? Er der skreddersøm i Nav? Dette er en av temaene vi ser på i siste kapitlet, samt hvordan ansatte ser på sin egen yrkesrolle innen dagens Nav, og hvordan denne har endret seg.

Kapittel 7: Nav i endring.

I dette kapitlet tar jeg for meg ansattes opplevelser av Nav som organisasjon i dag og hvordan den har endret seg i tiden etter reformen. Jeg redegjør for visse trender som kommer frem i alle intervjuene, først og fremst angående ansattes bruk av skjønn i avgjørelser og kontrollsystemet innad i Nav. Her kommer det frem visse forskjeller i hvordan ansatte forholder seg til disse trendene, og et visst skille kommer frem mellom ansatte fra de tidligere etatene og nyere ansatte. Samtidig viser jeg også hvordan forskjellene er preget av ulike nyanser andre skillelinjer enn de generasjonsmessige.

Forskningsspørsmål dette kapitlet tar for seg:

- Hvordan har prosessen som Nav-reformen startet endret Nav som organisasjon i årene etter reformen, og reflekterer Nav sin utvikling frem til i dag de idealer og målsetninger som reformen var begrunnet i?

Det kommer frem at spesielt arbeidslinjen og effektiviseringen reformen søkte er reflektert i stor grad i Nav i dag. Det samme er forholdsvis sant for brukerrettingen og samordningen av etatene, i alle fall hvor det gjelder de statlige etatene. Samordningen av Nav har vært en suksess på den statlige siden av kontoret, men det gjenværende skillet mellom stat og kommune legger store begrensninger på samordningen og samarbeidet med den kommunale siden. Samtidig er tilbudet til brukeren blitt forbedret i alle informantenes mening, men der er uenighet mellom informanter når det kommer til hva som er viktig for brukershensyn, dermed også når det kommer til om endringene i de siste årene, samt retningen Nav er på vei i, er den rette. Forskjellige deler av reformens grunnlag vektlegges også ulikt i dagens Nav. Enkelte ansatte sine uttalelser tyder på at noen av løftene som reformen gjorde ikke er blitt oppfylt, og at deres oppfyllelse ikke lenger ligger i Nav sine prioriteringer.

- Hvordan opplever ansatte denne endringsprosessen, hvordan oppfatter de at deres arbeidssituasjon er blitt påvirket av situasjonen i Nav slik den har vært på de ulike stegene i prosessen, og slik den er i dag?

I de siste årene har regelverket blitt strengere i henhold til ytelser, og dette sammen med den etterkontrollen av avgjørelser på lokalnivå som gjøres i forvaltningsenhetene har fått visse konsekvenser for ansattes rom for bruk av skjønn, deres egen og lokalkontorets myndighet, samt forholdet mellom veiledere og brukere og mellom brukere og Nav.

- Er det forskjeller mellom ulike grupper av ansatte på hvordan de opplever og rapporterer om dette?

I holdningene til dette kommer det frem et skille mellom eldre og yngre ansatte, spesifikt mellom ansatte fra de tidligere etatene og ansatte som begynte etter reformen. Eldre ansatte opplever seg umyndiggjort i dagens Nav, med mindre rom for bruk av skjønn i sine avgjørelser, og føler de i flere tilfeller må tøyne reglene for å hjelpe brukerne sine. Yngre ansatte ser i stor grad situasjonen på en annen måte, og argumenterer blant annet for at strenge regler og kontroll er nødvendig og sikrer en mer rettferdig behandling av brukere.

- Hvordan opplever de disse gruppene disse forskjellene, hvordan ser de på hverandre.

Eldre ansatte ser på forskjellen som et resultat av opplæring, at yngre ansatte er indoktrinert i måten Nav fungerer på i dag, og opplæringen prioriterer til en viss grad mestring og streng etterlevelse av regelverket. Yngre ansatte ser forskjellen som en av erfaring og etterslep av gamle skikker fra eldre ansattes tidligere arbeidsforhold. Eldre ansatte ser sine yngre kolleger som effektive og hardtarbeidende, men regelstyrte og mindre empatiske ovenfor brukerne. Yngre ansatte ser sine eldre kolleger som erfarne og dyktige, men treg på å tilpasse seg og til tider for empatiske med brukerne, men også til tider for kontrollerende med disse.

- I hvilken retning opplever ansatte at Nav er på vei nå?

Eldre ansatte opplever at Nav beveger seg stadig mot mer kontroll og regelstyring. Yngre ansatte ser den samme trenden, men har stort sett en mindre negativ innstilling til dette, da de ser det som både nødvendig for å sikre velferdsstatens fremtid, og ønskelig da det skaper større likhet i behandlingen av brukere.

7.1 Kontroll.

I arbeidet mot målsetningene fra reformen har Nav beveget seg i retning av økt spesialisering og effektivisering av ulike arbeidsområder og dette innebærer å dele organisasjonen inn i rendyrkede spesialist enheter. Arbeidslinjen og et mer brukerrettet system skal oppnås gjennom at veiledere har mer tid til hver bruker. Dette realiseres med et mer effektivt, digitalt system, og en kanaliseringsstrategi som omdirigerer brukere til de ulike delene av Nav. Nettopp denne strategien er spesielt effektiv fordi den bygger på innsikt fra bruken av generalistmodellen, nemlig at fagområdene som skal dekkes for å behandle alle de ulike sakene til alle Nav sine brukere, er for store for en og enhver person. Dermed begrenses de

områdene som for eksempel Nav lokal skal bistå brukere med og en kanal opprettes for de forskjellige områdene, slik at veiledere ved Nav kan henvende brukere videre til for eksempel kontaktsenteret om de selv ikke kan hjelpe dem. Dette muliggjør en spesialisering mot arbeid og helse som ikke bare skal gjøre veilederes oppgaver mer oversiktlig og håndterlig, men også skape et system bedre utstyrt til å hjelpe brukerne.

Dette skal tjene til å effektivisere arbeidet, men også til å sikre likebehandling og rettferdighet for Nav sine brukere. Forvaltningsenhetene for eksempel, har mindre oppfølgingsintens saksbehandling som sitt spesifikke arbeidsområde, men gjennom dette sørger de for at denne saksbehandlingen blir mer upartisk og mindre preget av personlig kontakt med brukere. Lokalkontorene skal håndtere denne nærkontakten med brukerne og er rendyrket mot de oppgavene hvor dette er nødvendig. Imidlertid ser man også at saksbehandlingen her ser ut til å bli etterprøvd av den mer upartiske vurderingen i forvaltningsenhetene, hva angår vedtak om økonomiske ytelser. Dette innebærer blant annet at forvaltningsenhetene i sin saksbehandling har myndighet til å avslå vedtak fra de lokale kontorene.

Denne etterkontrollen har imidlertid skapt problemer i forholdet mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene. Delvis i form av prinsipielle spørsmål om hvor myndigheten til visse typer avgjørelser i henhold til brukerne bør ligge, lokalt eller hos forvaltningsenhetene, og delvis i form av erfaringsmessig irritasjon hos veiledere på lokalkontorene, som opplever denne etterkontrollen og overprøvingen som uheldig (REF til 2014 rapporten). Dette får visse konsekvenser for ansattes utøvelse av skjønn og deres myndighet, og for veileder-bruker relasjoner i Nav. Jeg skal først ta for meg problemene knyttet til veileders myndighet, for så redegjøre for konsekvensene for brukerrelasjoner i Nav.

7.1.1 Skjønn og myndighet.

Problematikken mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene ser ut til å være et vedvarende problem gjennom endringsprosessen i Nav. Arbeidsforskningsinstituttets oppfølgingsstudie fant at blant utvalget av veiledere ved lokalkontor rapporterte 68% tap av kompetanse, 55% dobbeltarbeid og 55% dårligere service for brukerne som resultater av opprettelsen av forvaltningsenhetene (ref rap 2014). Det ser ut til dette har utbedret seg i årene siden, men problematikken er fremdeles en relativt sentral en ved kontoret jeg har tatt for meg, og selv om tapet av kompetanse ikke fremstår som et problem i nåtiden, kan det samme ikke sier om dobbeltarbeidet og bekymringer rundt service for brukere. Enkelte ansatte opplever at deres rom for bruk av skjønn og deres myndighet i brukernes sak blir undergravet av forvaltningsenhetens etterkontroll og sier at dette og de førnevnte problemene blir

forstørret av at regelverket i Nav har blitt strengere i de siste årene. Det er spesielt eldre ansatte med bakgrunn i de tidligere etatene som har disse formeningene. Rommet for skjønnsbruk og veileders myndighet oppfattes innskrenket spesielt sammenlignet med slik det var i A-etat før, mens det oppfattes som større en det var i trygdeetaten.

«ja, ja, mye mer skjønn (enn trygdeetaten), men samtidig har det kommet en dreining med at regelverket er blitt strengere, altså, litt pisken kommet litt tilbake de siste årene synes jeg, men dette med skjønnen som de brukte i A-etat den er blitt innskrenket, for jeg har jo litt erfaring fra A-etat før og, det var veldig mye, du hadde stort handlingsrom, det er ikke så stort nå, men jeg har veldig godt handlingsrom nå og, bare en tør å bruke det, å utfordre det litt og, også har vi et regelverk som de siste årene har blitt strengere og da tenker jeg på det med AAP, det har blitt litt strengere. så det kommet litt tilbake den der pisken, det å tro at pisken er det beste for å få personer ut i jobb, og har det litt med hvordan vi blir styrt og organisert, det er blitt mer sånn forretningsmessig styring, og det er jo og kommet inn i akademia, det med, ikke akkurat "lean" metodikken men, en skal ha sånn, her er det en skal fort gjennomstrømning på arbeidssøkerne mens på universitetene skal en ha en rask gjennomstrømning av studentene. så kan vi diskutere om det er riktig og sånt, for det er jo, ja. så det har blitt litt, men den forretningsmessige måten å styre en organisasjon på er kommet mye mer i det offentlige.» - informant 3, eldre generasjon, trygdeetat.

Med et strengere regelverk opplever flere at deres rom for skjønnsutøvelse blir innskrenket. For å komme rundt dette «utfordrer» de grensene til handlingsrommet sitt, og bruker ekstra tid på å utforske alternativer for å hjelpe brukerne sine, selv om disse strengt tatt ligger utenfor retningslinjer og tøyer regelverket. Dette er en tidstyv som kan sies å være et resultat av kontrollsystemet og regelverket, men skyldes i stor grad tilpasningsstrategier hos noen ansatte.

«ja, altså vi prøver, jeg er vel den som kanskje er den mest pragmatiske, har bare hørt rykter om det, eh, prøver, vi tøyser strikken, altså jeg er liksom, vi må prøve mest mulig før kan si at vi ikke kan prøve mer, og men det tar da lang tid, da har kanskje de årene på ytelsen gått. for du har liksom ikke gitt de opp da, mens noen sier "nå er du ferdig, så nå kan du søke uføre, eller nå kan du søke jobb", men så kommer de tilbake, så kommer noen tilbake, det er jo det som er.» – informant 3, eldre generasjon, trygdeetat.

Dette blir imidlertid vanskeligere med det interne kontrollsystemet til Nav, og ansatte har opplevd at deres vedtak kan bli avslått av forvaltningen etter at de har blitt godkjent tidligere i prosessen. Flere av disse informantene opplever forvaltningen som overdrevent opptatt av regler istedenfor brukerens situasjon. De blir frustrert over tidsbruken som ikke bare går til tøyning av regler og utprøving av alternativer for å hjelpe bruker, men også til å rette opp i saker og å lage vedtak på en slik måte at de skal bli godkjent.

Den opplevde umyndiggjørelsen er imidlertid ikke begrenset til veilederne, men også til lokalkontorenes posisjon i forhold til resten av de mange enhetene innen Nav. Det har i de siste årene vært mye diskusjon rundt det myndige Nav kontoret og hvordan dette er nødvendig for positiv fremgang innen Nav (Meld. St. 33 (2015–2016), men flere av informantene mener at lokalkontorene ikke er blitt myndige eller selvstendige ovenfor resten av Nav.

«altså på de tingene som er sentralisert i forvaltningsenhetene så er det mye mindre rom for skjønnsutøvelse. og Nav kontorene, så altså for noen år siden så skulle vi jo bli myndige Nav kontor, og få større beslutningsmyndighet i sakene, men sånn har det ikke blitt. vi på en måte har mistet mye av påvirkningen på ytelses sakene da, der man på en måte ser på forvaltningsenheten som en, en høyere instans da som tar avgjørelser, som går gjerne på tvers av det, eller mot det som Nav kontoret mener.» – informant 7, nyere generasjon.

Det prinsipielle spørsmålet om hvor myndigheten bør ligge har mye å gjøre med veilederes egen profesjonelle myndighet og evne til å bruke skjønn i avgjørelser, men en annen side ved dette omhandler spørsmålet om hva som er best for brukerne. Flere av informantenes problematiske forhold til kontrollsystemet kommer av at saksbehandlerne ved forvaltningsenhetene ikke har brukerkontakt, i tillegg til at avgjørelser om brukeres søknader på økonomisk støtte tas fjernt fra disse brukerne. I forrige kapittel viste jeg til at noen av informantene er bekymret over at Nav sitt system i økende grad er blitt et upersonlig ett, sammenlignet med tidligere. Jeg skal videre ta for meg konsekvensene som kontrollsystemet og regelverket i Nav får for brukerne og forholdet mellom bruker og veileder, og mellom bruker og Nav.

7.1.2 Brukerrelasjoner:

7.1.2.1 byråkrati eller empati?

Mye offentlig reform preges av et forsøk på å finne den rette balansen mellom menneskelig empati og lik og rettferdig behandling (Lipsky 2010), og som vi har sett karakteriserer dette også Nav sin situasjon i dag. Selv om effektiviseringsstrategiene beskrevet i begynnelsen av dette kapitlet gjør arbeidet lettere og mer effektivt for ansatte, skaper det også et mindre personlig system, hvor ansatte får beskjed om ikke å svare på enkelte typer spørsmål og heller henvende brukere til de rette kanaler. Mange eldre ansatte og brukere er vant til et mer «menneskelig» forhold mellom bruker og veileder, hvor bruker kunne henvende seg til en veileder for hjelp til mange forskjellige problemer. Flere av kanalene som brukere henvendes til er også mer fjernt fra dem en veileder, kontaktsentre kommuniserer over telefonen og saksbehandlere i forvaltningsenheter har lite faktisk kontakt med brukerne de skal prosessere.

Kombinert med et regelverk som i de siste årene er blitt strengere og et kontrollsystem som gjør det vanskelig for veiledere å tøyse disse reglene for å hjelpe brukere, skaper dette tvil hos noen av informantene om systemet i Nav er til det beste for brukerne.

Fokuset på effektivitet og arbeidsretning står tydelig frem i andre endringer Nav har gjennomført, som at stønadene er blitt kortere blant annet med AAP regler som setter maksimumsgrensen til 5 år, hvor brukere tidligere kunne gå på forskjellige stønader i lengre perioder før de ble overført til A-etat. Kravene som stilles til brukerne er større, både i form av aktivitetskravene og hva de forventes å klare selv og grensene for hvem som har rett på ytelse er også innstrammet de siste årene. Begrensningen av tildeling av stønad og av stønadstiden, samt de større kravene til brukerne er ment å begrense antall brukere som er langtidsavhengige av stønader og få flere ut i arbeidet, med andre ord skal gjennomstrømmingen av brukere i Nav være høy. Forvaltningens formål i denne sammenheng er å sørge for at reglene anvendes likt og rettferdig for alle, at enkelte brukere ikke får favorisert behandling av sine veiledere, men også at brukere faktisk får det de har krav på og rett til.

Dette er hva Lipsky mener når han sier «to deliver street-level policy through bureaucracy is to embrace a contradiction.» Tjenester leveres gjennom mellommenneskelig interaksjon, noe som trekker på en modell av omsorg og ansvar mellom personene i interaksjonen. Samtidig skjer dette i den videre konteksten av et byråkratisk system som trekker på en modell av upersonlig og lik behandling, preget av begrensninger på ressurser. Det er altså snakk om en spenning mellom forsvarlig forvaltning og rettferdig likebehandling på den ene siden, og et ønske om å hjelpe brukerne på den andre. Selv om det nye systemet er mer effektivt og arbeidsfokustert gjør det også jobben mer problematisk for de som har et mer tradisjonelt empatisk forhold til brukerne sine.

7.1.2.2 Brukere og veiledere.

Veilederes tap av myndighet og handlingsrom får også visse konsekvenser for deres forhold til brukerne. Fordi de ikke kan uttale seg om resultatet av vedtak, fordi de kan ikke konkludere overfor brukeren at «slik gjør vi det» fordi de ikke har autoritet til å bestemme utfallet, risikerer de at brukerne ikke har tiltro til at de kan hjelpe dem. Lipsky peker på flere grunner til at bakkebyråkraters rom for skjønnsutøvelse er nødvendig, av dem at det skaper en tillit mellom dem og brukere. Fordi veiledere mister mye kontroll over resultatene av brukers sak og mye av veilederes evne til å effektivt utføre jobben sin avhenger av å skape tillit hos brukeren, kan dette få store konsekvenser for veileder-bruker relasjoner.

«ja for tidligere så satt vi jo med, og gjorde mange avgjørelser selv, selv om vi hadde fagmøter og sånne ting så hadde vi mye mere skjønnsvurderinger som vi kunne ta selv, og nå er vi fordelt i, vi har en egen forvaltningsenhet som tidvis overprøver oss i det som vi gjør, sånn at vi er ikke et myndig Nav kontor, i den forstand at vi kan være sikker på at de avgjørelsene som vi har tatt blir godtatt videre. for eksempel i forhold til hvis vi har innstilt eller skrevet en vurdering i forhold til en varig uførepensjon, så kan vi risikere at den blir stoppet på veien. og sånn var det ikke tidligere, altså da var det som vi gjorde det, det gikk i 99% gikk det gjennom, og et er ikke alltid det gjør det i dag, vi kan ikke være 100%, vi kan ikke si til brukerne at "nå er dette her i orden", før det faktisk foreligger et vedtak. så det er jo stor frustrasjon for oss, innimellom så er det virkelig frustrerende, hvis en har jobbet lenge og iherdig med en sak og så blir den stoppet. så, det er ikke, ikke en god ting, men det jobbes det jo kontinuerlig med, å prøve å forstå hverandre bedre, hvorfor det skjer, for vi vil jo ha det samme målet, både forvaltningsenheten vår og vi, sånn at det er, håper jeg jo løser seg på sikt.» - informant 4, eldre generasjon, A-etat.

7.1.3 Situasjonen fra forskjellige perspektiv.

Problematikken kan imidlertid ses fra forskjellige perspektiver jeg deler disse inn i brukerperspektivet, veileders perspektivet, og forvaltningsperspektivet. Fra veilederperspektivet ser en at veiledernes profesjonelle autoritet og autonomi blir begrenset, de blir mindre tolkere og skapere av offentlig policy og mer et ledd i utførelsen av den slik den er bestemt ovenfra. Brukerperspektivet er sett fra veilederes øyner, men baseres på deres ønske om å hjelpe brukerne og ut ifra dette blir det vanskeligere for veiledere å forholde seg til og hjelpe alle brukerne sine. Ansvarsforholdet til brukeren blir svekket til fordel for ansvarsforholdet til systemet og dets reglementer. Strengere reglene gjør det vanskeligere å hjelpe brukere som faller utenfor retningslinjene og kravene og kontrollsystemet gjør det vanskelig å tøyse disse reglene fordi arbeidet skal etterprøves nøye.

Fra et forvaltningsperspektiv kan en imidlertid se nødvendigheten av et strengere regelverk og kontroll over arbeid og avgjørelser, fordi det styrker ansvarsforholdene mellom de som utfører arbeidet og Nav sine overordnede målsetninger, de politiske kanaler hvor disse stammer fra, og offentligheten hvis ressurser de skal forvalte på en forsvarlig måte. De nye føringene inne Nav har som sagt sammenheng med arbeidslinje målsetningen til Nav, men reflekterer også en økende tendens mot kostnadsbegrensninger. I dagens samfunn er velferdsstaten under økende press, EØS regler som gir arbeidsinnvandrere rettigheter til støtte fra Nav er et eksempel på dette som en informant peker på. Den nylige pandemien vil også øke presset på Nav. I slike tider forventes det at Nav er i stand til å imøtekomme de som nå står uten arbeid og som har rettigheter til støtte, samtidig som det forventes at Nav skal forvalte velferdsstatens ressurser på en forsvarlig måte. Disse ressursene er ikke utømmelige, og Nav ser seg nødt til å stille strengere krav til brukere og heve terskelen for hvem som får visse

stønader. Dette setter veilederne i en vanskelig situasjon, fordi de på den ene siden sitter med det samme ansvaret som Nav, men som vi har sett også kjenner på et stort ansvar overfor sine brukere. En kan imidlertid også argumentere for at dette også er til brukerens fordel, da det sikrer stabilitet i sikkerhetsnettet og rettferdighet og likebehandling uavhengig av individuelle veiledere og ens forhold til disse.

«Ja, det er bare en antagelse, men disse forvaltningsenhetene som er opprettet har jo sikret en likere praksis mener jeg, for altså, saksbehandlingen av selve ytelsene, på stat. det er også mye negativt med det, men som positiv forskjell, altså det er bra med en lik praksis, det sikrer jo rettferdig, ja, saksbehandling på tvers av geografiske områder. man fjerner jo på en måte litt av den muligheten som, relasjon mellom brukeren og veilederen har til å påvirke saksgangen da, hvis man tenker sånn at man skal behandle mest mulig objektivt.» - informant 7, nyere generasjon.

Samtidig kan en også fra dette perspektivet se at selv om kontrollsystemet oppnår noe av dette er det heller ikke kostnadseffektivt i forhold til tid, ettersom mye tid og krefter brukes på papirarbeid av bakkebyråkrater hvis arbeid skal etterprøves, og av de som skal gjennomføre kontrollen. Detaljstyring er kan være lite effektivt hvor sparing på ressurser er målet.

«jeg tror det at vi luller oss inn i et kontrollregime, og en detaljstyring som tar alt for mye tid, og tar fokus vekk fra det vi egentlig holder på med, og når vi skal gjøre mer for mindre penger, så er i hvertfall ikke det veien å gå, å sitte å plukke på alle mulige detaljer for å være sikker på at en sak skal gå igjennom. da tenker jeg at den pendelen må svinge tilbake igjen, at vi kan få slippe å, ja sitte med små detaljer som egentlig ikke er avgjørende for saken.» – informant 4, eldre generasjon, A-etat.

I spenningen mellom disse perspektivene kommer der også frem noen viktige forskjeller mellom ansatte i hvordan de ser på disse problemstillingene, spesielt nevneverdig er forskjellene mellom ansatte fra de tidligere etatene og nyere ansatte. Jeg skal videre ta for meg flere perspektiver fra de nyere ansatte, hvordan disse skiller seg fra de eldre ansattes synspunkt og hvordan disse to gruppene oppfatter hverandre og disse forskjellene.

7.2 Det gamle og det nye.

Frem til nå har fokuset vært hovedsakelig på ansatte i tidligere A-etat og Trygdeetat sine erfaringer med Nav-reformen, tiden etter og nåtidens situasjon, hovedsakelig fordi disse informantene hadde mest innsikt inn i reformprosessen, og dermed også konteksten for utviklingen som har skjedd etter reformen. Deres opplevelser gir det mest komplette bilde av endringsprosessen Nav har vært gjennom, hva som har endret seg og hvordan situasjonen i dag kan sammenlignes med tiden før reformen. Der finnes ikke noe klart tidspunkt som skiller

mellom de to generasjonene av ansatte, reformen satte i gang en endringsprosess som har vært gradvis og fortsatt er pågående. Flere informanter mener noen av de viktigste endringene har kommet bare de siste årene. På samme måten som Nav har endret seg gradvis har også ansatte gjort det samme, medlemmene av den «nye» generasjonen kom inn i forskjellige faser av denne prosessen. Når jeg likevel deler informantene inn i disse to kategoriene, er det for å frembringe enkelte forskjeller og skillelinjer som likevel finnes mellom disse to gruppene. Jeg vil vise forskjellene i hvordan de oppfatter endringsprosessen og Nav sammenlignet med tiden med tre forskjellige etater, som eldre ansatte husker og nyere ansatte har hørt om, og jeg vil se på hvordan dette farger deres syn på dagens Nav. Jeg ønsker også å sette søkelyset på hvordan disse to gruppene oppfatter hverandre, hva de ser som forskjellene mellom hverandre, i tillegg til de forskjellene som kommer frem av deres opplevelser. Jeg begynner med å gå dypere inn på de nyere ansattes opplevelser med Nav sin utvikling.

7.2.1 Kontroll, myndighet og brukerretting.

Forskjellene mellom den gamle og den nye generasjonen av ansatte viser seg tydeligst i hvordan de vektlegger de tre perspektivene presentert ovenfor. Som vi har sett ser mange av de eldre ansatte på situasjonen i Nav i henholdt til regelverket og kontrollsystemet, med en blanding av veilederperspektiv og brukerperspektiv. De mener at deres egen profesjonelle diskresjon og myndighet blir innskrenket og at lokalkontorene er blitt mindre myndige i forhold til forvaltningsenhetene. Samtidig er de opptatt av at systemet er blitt mer upersonlig både med hensyn til forholdet mellom veiledere og brukere, og mellom brukere og Nav, siden flere avgjørelser om brukere enn før tas innen enheter i Nav som står fjernt fra brukerne.

Mens deler av veilederperspektivet og brukerperspektivet er til stede i måten de nyere ansatte ser på situasjonen i Nav, vektlegger de også forvaltningsperspektivet i sin forståelse av Nav sin utvikling de siste årene. Flere av de nyere ansatte uttrykker seg på en mindre kritisk måte om innstramminger i regler. De omtaler disse som nødvendig for å forvalte velferdsstaten på en ansvarlig måte, og for å etablere en lik praksis standard, slik at brukere får lik behandling uavhengig av hvilken veileder de har.

Mens mange av de eldre ansatte i varierende grad har et problematisk forhold til regelverket og kontrollsystemet, opplever nyere ansatte mindre slike problemer. De har ikke samme fortiden å sammenligne med som eldre ansatte, men har likevel merket seg at regler er blitt strengere og systemet mer regelstyrt og kontrollerende med årene. Dette omtales imidlertid på en annen måte av nyere ansatte, de vet at de ikke kan være «for kreative» og at der finnes

klare grenser og retningslinjer de må holde seg tett til, men har en mindre negativ holdning til dette. Blant annet er det mye færre av de nyere ansatte som opplever at deres personlige myndighet blir innskrenket. Selv om de er bevisste på at deres handlingsrom er begrenset av regler og forvaltningsenhetenes etterkontroll, mener de fremdeles å ha et bra rom for bruk av skjønn og mange muligheter å ta nytte av.

«i stor grad. vi har et stort handlingsrom lokalt, til tross for at forvaltningsenhetene også på en måte begrenser oss med sine, sin bøyelighet på ytelses vedtakene da. men altså hvis vi tar AAP som et eksempel, så har man jo et ganske langt tidsrom, på nå tre år da, tidligere fire år, der man skulle veilede og følge opp en bruker mot jobb eller utdanning, ut ifra de ressursene bruker har. og i den prosessen der så er det veldig stort handlingsrom, vi har en enorm verktøykasse av både tiltak og tilskudd som vi kan bruke for å realisere bruker mål. (...)» - informant 7, nyere generasjon.

Handlingsrommet ligger innenfor grensene som regler og retningslinjer skaper, skjønnsutøvelse ligger i å få brukers ønsker til å passe med regelverket. Forholdet mange av de nyere ansatte har til kontrollsystemet og reglene forklares blant annet med at en har det i fingrene, at en har kontroll på retningslinjene og er god på å finne løsninger innenfor disse.

«(...) jeg har jo hele tiden i bakhodet at, jeg kan si ja til en bruker, for eksempel til en utdanning, men da kan jeg fortsatt oppleve at de som sitter i Nav arbeid og ytelse da, selv om det er Nav kontoret som skal lage planen med bruker og avgjøre det, så kan jeg oppleve at Nav arbeid og ytelse sender melding og spør "hvorfør har vi valgt det?". og så har vi jo skrevet en grundig begrunnelse, men da sitter det noen der og er egentlig litt uenig, eller ikke helt forstår hvorfor vi skal si ja til det, og da spør, selv om det ikke er i deres område. og så, det er jo ikke sånn at jeg kan si ja til hva som helst. for hvis jeg er for kreativ, så vil jo de som sitter i andre enden gi tilbakemelding om det, så vi kan ikke ta alt for frie tøylar, vi er nødt til å forholde oss til regelverket grundig da. så det er jo en form for etterkontroll, men, det blir sikkert feil å si, men jeg opplever at jeg har såpass god kontroll på jobben og retningslinjene at jeg opplever veldig sjeldent at jeg får spørsmålsteget ved det jeg vurderer, og det vi går inn på. så det må jo være bra. men de er der.» – informant 6, nyere generasjon.

Samtidig er det visse deler av problematikken med kontrollsystemet som også flere av de nyere ansatte er kritiske til. Det er spesielt snakk om to forhold hvor nyere ansatte forteller om noen av de samme problemene som eldre ansatte, og dette er forholdet til forvaltningsenhetene samt prinsippet om myndige lokalkontor. Det fortelles blant annet om regionale forvaltningsenhetene som jobber med saksbehandling på en objektiv og rettferdig måte, men som ikke har samme sensitiviteten for lokale forhold som lokalkontorene.

«(...) altså til å begynne med så var vi jo veldig mye plassert på Nav kontorene, sant man hadde alt som handlet om bruker på et Nav kontor, stort sett, og så tar man det ut og så blir det store forvaltningsenheter, og der skaper man et skille, og

det blir jo flere personer inn i saken. man mister jo på en måte, altså det positive er jo det objektive med saksbehandlingen, men så mister man skjønnsutøvelsen, sant, ved at man ikke ser de lokale forskjellene, som har betydning for bruker sine saker. sant i vi har en forvaltningsenhet på AAP i Tønsberg, som vi har mye konflikter med på grunn av at vi ikke opplever ser de tingene som vi ser lokalt da. At ett eksempel var en blind person som trengte å ta taxi til et tiltak som vedkommende skulle være på, og for å komme til tiltaket så måtte vedkommende ta, ja tre busser da, og så skifte busser for å komme seg. og forvaltningen avslo den søknaden om taxi, og vi snakket med de på telefon for å få en, altså "hvorfor gjør dere det?", så er det "nei men her i Tønsberg så klarer blinde fint å ta bussen". sant og da er det på en måte en, det er ikke noen bussrute for å si det sånn. så man mister litt, det er et litt ekstremt tilfelle da, men sånne skjønnsmessige hensyn tas ikke lenger.» – informant 7, nyere generasjon.

Her ser vi igjen problemet med manglende forståelse og dårlig kommunikasjon mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene, samt ulempen for brukernes del ved at avgjørelser tas fjernt fra dem, hvor visse skjønnsmessige hensyn ikke tas. Her er det i stor grad brukerperspektivet som vektlegges, nyere ansattes innvendinger mot slik systemet fungerer nå er basert på at dette til syvende og sist går ut over brukeren. Veilederperspektivet, følelsen av at ens profesjonelle myndighet forvitres, kommer ikke frem i de nyere ansattes utsagn, men de uttrykker også en viss frustrasjon over mangelen på myndige Nav kontoret, og at de lokale kontorene blir er blitt satt i et forhold hvor forvaltningsenhetene nesten behandles som høyere instanser innen Nav.

«altså på de tingene som er sentralisert i forvaltningsenhetene så er det mye mindre rom for skjønnsutøvelse. Og Nav kontorene, så altså for noen år siden så skulle vi jo bli myndige Nav kontor, og få større beslutningsmyndighet i sakene, men sånn har det ikke blitt. vi på en måte har mistet mye av påvirkningen på ytelses sakene da, der man på en måte ser på forvaltningsenheten som en, en høyere instans da som tar avgjørelser, som går gjerne på tvers av det, eller mot det som Nav kontoret mener.» – informant 7, nyere generasjon.

«jeg har følt det sånn lenge, fordi det har vært snakk om, mye snakk om myndige Nav kontor, ___ har sagt det, og arbeids og sosial ministeren har sagt det, samtidig som vi føler at vi blir kontrollert av alle andre, at de går etter oss i kortene og ser at vi gjør riktig vurderinger, og så prøver de å ta oss på det. men samtidig så blir vi jo mer myndige i form av at vi kan bestemme mer i forhold til tiltak selv og hva vi har lyst å sette i gang selv, altså handlingsrom til det. så begge deler.» – informant 5, nyere generasjon.

Likevel finnes det et skille mellom de to generasjonene med ansatte, og som nevnt kommer forskjellene frem i form av spenningen mellom de perspektivene jeg presenterte ovenfor. Mange av informantene fra den eldre generasjonen er blant de som opplever at Nav de siste årene ikke bare har endret seg for det beste, men at det strengere regelverket og gjennomgående kontrollsystemet skaper problemer for den menneskelige siden av arbeidet.

De verdsetter med andre ord fleksibilitet med brukerne og en evne til å se deres situasjon utenfor et regelverk som setter strenge grenser, mens mange av de nyere ansatte isteden vektlegger verdiene som dette regelverket er bygget på. De ser i større grad situasjonen ut ifra forvaltningsperspektivet og viser til ansvaret de har overfor Nav og den forsvarlige forvaltningen av felleskapet ressurser.

«ja, det er noen som syns det er vanskeligere, og jeg vet ikke om det har med hvordan de ser sin egen rolle, for noen er jo litt sånn, har lyst til å gi brukere mer rom til å velge hva de har lyst til selv, men så må man jo ha i bakhodet at vi forvalter jo felleskapet sine penger, og da kan ikke man bare, ja, strø rundt seg, og si ja til alt. og det er jo noen som syns det er vanskeligere fordi jeg tror man opplever at man stenger døren for brukere sine mål og ønsker, og så skal vi jo gi mennesker muligheter, og noen tenker da at å si nei til det de har veldig lyst til så gir man ikke muligheter, men alt er jo relativt. for man kan jo fortsatt gi muligheter selv om man ikke kan gå inn på det konkrete yrkesmålet. sånn som, hvis noen ønsker å bli kunstner, det er ikke et veldig konkret mål, det er ikke noe vi bare kan si ja til. og det er noen som syns det er vanskeligere enn andre da. så det er alltid vanskelig som ny å vite hvor henne legger vi oss (...)» - informant 6, nyere generasjon.

Her ser vi også en annen skillelinje mellom de to generasjonene, nemlig hvordan de oppfatter hverandre og forskjellene mellom. Mye av de to gruppernes syn på hverandre reflekterer de forskjellene vi allerede har sett på, men vi skal se at det også potensielt er ny innsikt å hente i de to generasjonenes oppfatning av hverandre.

7.2.2 Generasjonsforskjeller; Eldre og nyere ansattes syn på hverandre.

De nyere ansatte opplever at mens de som har jobbet der siden de gamle etatene har mye verdifull erfaring, kan denne erfaringen komme litt i veien for å tilpasse seg Nav sine konstante endringer. Den eldre generasjonen oppfattes av den nye som litt gammeldags og preget av en arbeidsmetode og et mindre strengt regelverk som tilhører de gamle etatene. De oppfattes som litt «mettet» på endring, og dermed også som mindre endringsvillige og mindre raske til å ta til seg nye ting.

«ja, det tror jeg nok, jeg tror at de som har vært her lenge, og det tror jeg, altså vært her lenge, eller i A-etat eller i Trygd eller hva det nå er, det spiller ingen rolle hvor de kommer fra egentlig, men jeg tror de føler at de har vært med på alt som går an å tenke seg innenfor denne etatens historie, altså det har gått, det var enorme endringer hele veien, og så føler de at det går litt som en pendel. at "ja nå er vi der at vi skal skrive minst mulig, mens nå er vi der at vi skal dokumentere", og "sånn svinger det, og der har vi vært mange ganger før", altså de på en måte er nok litt herdet i forhold til sånne endrings, ja, endringer da. men nå føler jeg det skjer jo hyppigere og hyppigere, og nå er det endringer hele tiden, på måten vi jobber på og hvilke systemer vi har tilgjengelige og hvordan vi skal jobbe, og det kommer nye prosjekter og det er bare da-da-da-da-da, ja. så, men forskjellen på

de, og så føler jeg jo, og det er jo kanskje stygt av meg å si, og det har kanskje noe å gjøre med at de er eldre, de fleste som har på en måte vært i det gamle trykkesystemet eller A-etat. At de ikke tar ting like raskt, eller at det tar lengre tid å gjøre, altså endring, å være endrings villig da, kanskje de er litt mett på det, enn det de yngre arbeidstakerne er, eller de som har vært her kortere.» – informant 5, nyere generasjon.

Eldre ansatte blir også oppfattet å ha vanskeligere for å si nei til brukeren og forholde seg til regelverket og retningslinjene; de er opptatt av brukers ønsker og søker å oppfylle disse heller enn å veilede dem til andre alternativer. Flere av de nyere ansatte forklarer også problematiske forhold til kontrollsystemet med slike holdninger, nettopp fordi eldre ansattes arbeidsholdning henger delvis igjen fra tidligere ordninger, og fordi de tøyer reglene, får de problemer med at kontrollsystemet avviser sakene deres.

«ja, (latter). det er kanskje litt å banne i kirken, holdt jeg på å si, men jeg merker at de som har jobbet her lenger, de vil gi brukere mer rom enn regelverket vil, og det er som regel der det går på smeller. for man har på en måte, sånn som det å sende varsel, jeg merker iallefall at noen av de som har jobbet her lenger synes det er kjipere å gi varsler, og de gar ikke lyst til å straffe brukere, for eksempel de som reiser ulovlig til utlandet, man har liksom ikke lyst til å, sanksjonere. men vi er jo lovpålagt å gjøre det, så der er det jo litt sånn, klinsj. og der merker jeg stor forskjell på de som har jobbet lenge og de som er relativt ny. at de som er ny jobber kanskje litt mer sånn slavisk etter regelverket, og jeg vet ikke om det har og med, at man er ny, men og at det er nye regler, og de som har jobbet lenge har vært vandt regelverk som har vært før, der det ikke har, vært så strengt, hvis man kan bruke det ordet. så det merker jeg forskjell på, og det er gjerne og de som har jobbet lenge som har mer lyst til å gå inn på utdanninger som, ja, ikke er helt, det er ikke arbeidsrettet, du vil ikke kunne gå rett ut i jobb, og det er jo et krav vi har. så det er et skille der. men hvorfor, det er litt vanskelig å svare på, om det har med etatene de jobbet i før eller om det har med alder og erfaring eller, ja. kan ikke pinpointe akkurat, men det er en forskjell.» – informant 6, nyere generasjon.

Eldre ansatte oppleves av sine nyere kolleger som veldig empatiske overfor brukerne sine, grundige, men også opptatt av å gjøre arbeidet på en viss måte som kan virke utdatert, men noe uvillige eller ikke i stand til å ta til seg endring like raskt som nyere ansatte. Dette forklares som nevnt med erfaring, både fordi denne erfaringen har gitt disse ansatte et mer empatisk og nært forhold til brukerne sine og fordi de er vant til et regelverk og en arbeidsmetode som ikke helt passer med slik Nav fungerer nå. Eldre ansatte er også enig i at erfaringen deres påvirker mye av måten de arbeider og ser på arbeidet sitt på. På lik linje skal vi se at mangelen på den erfaringen og den samme empatien ses som grunn for mye av forskjellene de ser mellom seg selv og de nyere ansatte.

Den eldre generasjonen er opptatt av å ta sin tid med arbeidet og utforske alle mulighetene for en bruker, selv når dette ligger utenfor områdene de er ment å forholde seg til. De er opptatt

av å gjøre arbeidet grundig, og til tider ser dette ut til bli prioritert foran å bidra til Nav sin målsetning om effektivitet og rask gjennomstrømming. Likevel ser de verdien i en slik målsetning. De omtaler sine yngre kolleger som svært dyktige, målrettede og effektive, men ofte på en måte som gjør at de virker opptatt av å få gjennomført oppgaver så effektivt som mulig. Hvor de selv ofte bruker mer tid for å utforske mange mulige løsninger, løsninger som strengt tatt ikke er innenfor det de skal se på, mener de at nyere ansatte ofte har et snevert fokus.

«ja noe er kanskje det at når man har sittet med på en måte ganske mange ting sant, så kan det være at... altså det er egentlig både på godt og vondt, for på ene siden er du vant til kanskje skanne litt sånn at du ser "åja ja da er kanskje det en mulighet". istedenfor bare å konsentrere deg om det som du egentlig skal jobbe med, sant. at du kanskje "åja men har du bidrag eller", altså sant, at du liksom går inn i områder du ikke skal. så det er kanskje, men samtidig kan det bli litt sånn snevert, altså fordi de blir jo veldig veldig god, på en metodikk sant. og det kan godt være det er det de ovenfra ønsker fra en som jobber på Nav lokal. at det er bare det, og alt annet skal du faktisk ikke, på en måte vite noe om heller. men da kan man jo og komme litt sånn at, at noe skulle vært oppdaget før sant. man kan se seg litt blind. eller at man ikke har erfaring med å... ja, så det er litt sånn både og sant. for det er klart at det, det som kanskje og er, er at det er jo blitt veldig veldig mer skriftliggjøring, og mye av vurderingene vi gjør skal til andre enheter innen Nav, som skal vurdere om vilkår er oppfylt, så det er veldig den skriftligheten tenker jeg kanskje at mange nye blir godt drillet i, og lært opp i, sant. mens kanskje, jeg er i hvert fall litt mer der at "ja hva er egentlig nødvendig?" har du et dokument på 3-4 sider, vil en som har behov for hjelp fra Nav synes det er veldig viktig dokument? eller vil den personen egentlig ha jobb. er det system eller er det?» – informant 1, eldre generasjon, trygdeetat.

De nyere ansatte oppleves å være veldig godt opplært og flinke på de skriftlige deler og metodikken i saksbehandlingen, men også mer strengt bundet til reglene i sin arbeidsmetode. Som nevnt forklares noe av forskjellen med erfaring, den yngre generasjonen har ikke samme historien med seg i arbeidet og holder seg tettere til Nav sine retningslinjer og prioriteringer. Noe av denne erfaringen er evnen til å se seg selv i brukeren, denne empatien motiverer til å legge inn det ekstra arbeidet for å hjelpe brukeren, selv når en ikke teknisk sett skal gjøre dette. Den eldre generasjonen er mer villig til å tøyne reglene for brukerens skyld, de er vant til et mer personlig forhold til brukeren, mens de opplever at nyere ansatte i større grad følger det de oppfatter som idealet til Nav slik det er i dag. På samme måte som nyere ansatte opplever at eldre ansatte har litt for mye empati med brukere, mener noen av de eldre at nyere har for lite empati, at de ikke er vant til å tenke på brukeren som mer enn en klient.

«for det er klart at hvis du jobbet en stund, så kanskje, skal ikke si at ikke de er ydmyke, men samtidig, ehm. vet ikke du får kanskje en mer sånn, men det vet jeg ikke om er alder eller om det er for det du har jobbet, men litt mer sånn... ja at den

på andre siden av bordet kunne jo godt ha vert deg, sant, å ha den litt sånn... men samtidig, igjen, sikkert kanskje og litt sånn mer spisset, at de har kommet inn og fått en god opplæring til den jobben som nå er Nav lokal. mens vi sitter kanskje og henger litt igjen. og det er lurt og det er lurt, sant. men det er litt sånn at, det er veldig fint at man, det både på en måte, kommer nye til og at det kan være noen som har jobbet lenge, for man kan se ting fra helt forskjellige sider og da, og da får man anledning til å diskutere problemstillinger, slik at man liksom, noen kan ha erfaring med noe tilsvarende, noen kan ha helt friske øyer på det. men det blir litt sånn som det å se muligheter eller å se hindringer, sant, altså, ser du mulighetene eller ser du bare sykdommen eller rushistorikken sant. eller ser du "ok denne personen har faktisk denne kompetansen" sant.» – informant 1, eldre generasjon, trygdeetat.

Likevel er det ikke et klart skille mellom ansatte som startet før og etter reformen, men heller mellom de som har jobbet lenge og de som har begynt de siste årene i Nav, spesielt etter AAP regelverket og opplæringen av nyere ansatte ble endret. Med strengere regler for AAP kom et ifølge flere informanter også mer fokus på regler og retningslinjer i nyere ansattes opplæring, og dette anses å være reflektert i måten disse ansatte arbeider på. Dette anses ikke å være tilfellet med flere ansatte som begynte i Nav tidligere, disse var ikke med i de gamle etatene, men bærer likevel ikke de samme preget av regelstyring som mer nylige ansatte.

«mmh, ja altså jeg ser noen forskjeller, men det er ikke nødvendigvis de som kom inn etter reformen, det er faktisk de som er ansatt i veldig nyere tid, etter AAP fikk nytt regelverk for eksempel, etter at, for vi har jo innskjerpinger hele veien underveis, sånn at, de som har vært ansatt tidligere, det kan være etter Nav-reformen og, er vant til å jobbe mer med skjønnsvurderinger og er ikke så bundet av regelverket. men det har ikke nødvendigvis å gjøre, men det har med innskjerpingen i regelverket i forhold til AAP for eksempel, for det kan være folk som gjerne er ansatt i 2008 2009 som ikke har den samme på en måte, oppfatning av regelverket som de aller nyeste har. for sånn som opplæring og sånn som det er nå, så er det veldig knyttet opp til regelverk, og at det er det som hele tiden ligger i bunn, som vi må forholde oss strengt til. sånn at jeg føler at en ganske stor endring i måten vi saksbehandler på nå enn det vi gjorde tidligere, men det er ikke skarpt skille med Nav-reformen, men det er en endring som har skjedd over år.» – informant 4, eldre generasjon, A-etat.

«at de har regelverket veldig langt fremme i pannen, at det er det som styrer hele tiden, det er det vi må forholde oss til, mens vi som var vant til å utøve skjønn i større grad hadde brukernes behov gjerne liggende først. og derfor så er det kanskje en litt sånn, større belastning for oss som saksbehandler å tilpasse oss det nye regelverket, og innskjerpingene fordi vi kjenner på at mulighetsrommet på en måte blir strammet inn, hadde vi kommet inn nå og fått opplæring i at "sånn er det" så hadde det vært annerledes.» – informant 4, eldre generasjon, A-etat.

Nyere ansatte har regelverket «langt fremme i pannen», og på samme måte som eldre ansattes erfaring har mye å si for måten de jobber på, har nyere ansattes sin opplæring like mye å si.

Reformens planlagte opplæringsprogram kom ikke før senere, i en tid hvor Nav har forandret

seg i måten de ønsker veiledere å arbeide på. Gjennom denne opplæringen har Nav kunnet strukturere hvordan og i hva de ønsker at nye ansatte skal læres opp i, hva som er viktig, hva som er fokuset, og dermed også hvordan de ønsker at ansatte skal arbeide. Informanter fra begge generasjoner peker på denne opplæringen som en kilde til nyere ansattes innstilling til arbeidet, de får mye opplæring i retningslinjene og reglementet til Nav og «skriftlighetene», hvordan skrive vedtak på riktig måte. De verdier som ligger til grunn for hvordan Nav i dag drives er altså en stor del av sosialiseringssprosessen til nye ansatte. Dette kan tenkes å strukturere måten disse ansatte ser på arbeidet sitt, samt innstillingen til dette arbeidet og brukeren. De er ifølge eldre ansatte mer bundet av regelverket og mindre innstilt til det rommet for skjønnsbruk eldre ansatte er vant til. Samtidig omtales regelstyring og mindre rom for skjønn som noe som preger alle ansatte sin arbeidssituasjon i dag, men innstillingen ansatte har til dette er veldig forskjellig.

7.2.2.1 Nyanser.

Dette er de generelle skillelinjene mellom generasjonene av ansatte i Nav, men det er også en del nyanse innad i disse to kategoriene. Flere i den eldre generasjonen har en forståelse av hvorfor regler er blitt strengere, forhold til brukerne endret og stønadstidene kortere. De uttrykker frustrasjon og bekymring over situasjonen samtidig som de også ser hvor nødvendig forsvarlig forvaltning av Nav sine ressurser er. De har andre oppfatninger av hva som utgjør problemene for en slik forvaltning, men har ingen illusjoner om at Nav kan fortsette å bruke ressurser slik de har gjort tidligere. Selv om de oppfatter retningen Nav går på enkelte områder som problematisk, er de fleste av dem enige om at systemet i stor grad er bedre enn det var før under de tre tidligere etatene.

«så det er omtrent ingenting som blir omgjort av det vi har behandlet da. sånn at, men vi bruker jo veldig mye på å gjøre det rett da. i de sakene som er litt vanskelige sant, men det er omtrent ingenting som blir omgjort da, klageinstansen er iallfall enig for å si det sånn da. men det er jo sikkert bedre sant, enn det var, for det som jeg tror er at folk kommer fortere i tiltak, de som går på sykepenger, de kommer fortere i tiltak enn de gjorde før, tror jeg, i forhold til trygdeetaten sant, så de kommer fortere, iallefall i de sakene som skal inn i tiltak, at de ikke skal få støtte eller de har. så tror iallefall at det er bra da.» – informant 2, eldre generasjon, trygdeetat.

Den nyere generasjonen er heller ikke enstemmig i sine oppfatninger, som nevnt er kategoriene som jeg bruker for å skille disse gruppene ikke absolutte, i forhold til hva som preger den nyere generasjonen er mye avhengig av når etter reformen ansatte begynte i Nav. Også informantene i den nyere generasjonen omtaler helt ferske ansatte som «slaviske» til

reglene, og forklarer dette med samme formodning som den eldre generasjonen, nemlig opplæringen deres og en mangel på erfaring.

«(...) og der merker jeg stor forskjell på de som har jobbet lenge og de som er relativt ny. at de som er ny jobber kanskje litt mer sånn slavisk etter regelverket, og jeg vet ikke om det har og med, at man er ny, men og at det er nye regler (...)» - informant 6, nyere generasjon. (utdrag, fullt sitat på side 28/29).

I tillegg er 2 av 4 informanter i den nyere generasjonen i leder stillinger. En av dem sitter som beslutter, altså at vedtak går gjennom dem, noe som kan tenkes å påvirke deres oppfatning av hvor myndige veiledere er, samt hvor velfungerende kontrollsystemet er. Vedtak går gjennom beslutter og ledere, samt fagansvarlig og kontrollør før de sendes videre til forvaltningsenhetene. Deres posisjoner i systemet kan både farge deres opplevelse av myndighet, siden de som ledere allerede har mer rom for å ta avgjørelser, men også påvirke deres oppfatning av et kontrollsystem hvor de selv sitter med avgjørelser om andre ansattes vedtak. Som ledere kan de tenkes å føle seg som talsmenn for retningslinjene og er kanskje mindre innstilt til å kritisere dem. Den ene av informantene fra denne gruppen som ikke sitter i en lederstilling eller som beslutter opplevde at veilederes handlingsrom stadig ble innskrenket og at de ble forventet å være strengere og strengere i forhold til om brukere oppfyller krav for stønader.

«(...) nå har vi hatt en høyreorientert regjering i tre år, som har endret en del av regelverket vårt, folketrygdloven, som har slått negativt ut for mange brukere, både i forhold til, nå husker jeg ikke alt i detalj, men uføretrygd så er det mange som kommer dårligere ut. AAP strammes kraftig inn, både i forhold til inngangen, men også i forhold til hvor lenge man kan ha det. og nå strammer de også på hvor mye utbetalt de aller yngste mottagerne av AAP får. så man ser jo en tendens til at, det strammes inn, vi skal bli strengere og strengere, i forhold til vurderingene vi gjør. folk skal værsgod å få gjøre som de får beskjed om, eller sånn de leser seg til på Nav.no for all informasjonen ligger jo der. så jeg føler at vi går mer og mer i retning av en type kontroll enhet på en måte, men når det er sagt, så tror jeg at mange av de oppgavene som er knyttet til penger flyttes ut av Nav lokal, og over til forvaltningsenhetene våre, sånn at vi bare skal drive med oppfølging. og det er veldig positivt, for da har vi en ting mindre å tenke på i en travel arbeidsdag. Det som er negativt med det er at vi ikke, altså det er ikke så lett å motivere folk til arbeids rettet tiltak hvis de ikke har noe å leve av, eller får tiltaks penger som er 300 dagen, det er heller ikke mye å leve av, hvis du skal betale husleie og strøm og mat og, ja. så, ja, jeg føler at det strammes inn, og rammene og på en måte den, hva heter det, altså det handlingsrommet vi har da, blir smalere og smalere (...)» - informant 5, nyere generasjon.

Det virker altså som noe av forskjellene mellom eldre og nye ansatte sine syn på kontrollsystemet og forholdet med forvaltningsenhetene kan forklares av posisjoner i hierarkiet i Nav. Som vi har sett har også noen av informantene i lederstillinger visse reserveringer mot måten de lokale Nav kontorenes avgjørelser etterkontrolleres av forvaltningsenhetene, og konsekvensene dette får for det myndige Nav kontoret. Forskjellene i hvordan ansatte arbeider med henhold til reglene og deres forhold til brukeren, samt hvilken rolle de antar overfor bruker, virker mindre avhengig av stilling og posisjon i hierarkiet. Informanten fra nyere generasjon som ikke sitter i en lederstilling eller som beslutter, opplever noe av de samme problemene som eldre ansatte, men oppfatter dem fremdeles som forskjellig fra seg selv og de nye i måten de arbeider på og deres evne til å holde tritt med endringer.

7.2.3 En ny yrkesrolle i Nav?

Som vi har sett har de nyere ansatte i Nav et annet syn på situasjonen i Nav i dag, spesielt knyttet til deres egen yrkesrolle og dens myndighet. Dette går imidlertid dypere enn hvordan kontrollsystemet og forholdet til forvaltningsenhetene angår. Der er tegn på at rollen som veileder har endret seg betydelig, og som vi har sett oppfattes eldre ansatte å henge etter, muligens fordi de er vant til en annen måte å arbeide på.

7.2.3.1 Ytelsesfokus.

Nav-reformen brakte med seg store endringer i hvordan ansatte ved lokalkontorene arbeidet, som vi har sett er noen av disse endringene, som generalistmodellen, senere blitt omgjort, mens andre fortsatt er å skue i måten Nav fungerer i dag. En stor endring var satsingen på en ny yrkesrolle for ansatte, fordi den tradisjonelle saksbehandler rollen ble sett på som uforenelig med Nav sine målsetninger. Dette innebar at ansatte skulle være **veiledere** heller enn saksbehandlere (Helgøy, Kildal og Nilssen 2011), og med den senere satsingen på kanalstrategien ble dette enda tydeligere. Veiledere skal ikke behandle en brukers søknad om støtte eller ytelse, men heller hjelpe brukeren med å forme og nå yrkesmål.

Et tegn på at eldre ansatte henger igjen i gamle arbeidsmåter er at noen av de nyere ansatte omtaler dem som overdrevent opptatt av ytelser og å informere brukere om rettigheter og ytelser, når Nav veiledere er ment å jobbe for det meste rettet mot arbeid. De arbeider altså til dels på en måte som er utdatert i Nav sitt nåværende system, siden Nav kontorene er blitt rendyrkede og spesialiserte, og oppgaver som informering av bruker egentlig skal gjøres av kontaktsenteret.

«(...) men de har jo litt mer fokus som sagt på det som har med, litt mer ytelsesrettet tenking, enn på en måte ren arbeids retting, i oppfølging. for de fleste, det er noen av de som jobbet tidligere i disse etatene som tenker først og fremst "ok, ja men, hvilken ytelse vedkommende skal ha rett til", mens vi skal ikke gjøre det, vi skal ha fokus på "ok, hva slags hjelp kan vi tilby for at vedkommende kan gå ut i arbeid igjen", mens ytelse så kan de ta kontakt med kontaktsenteret og få informasjon om sine rettigheter der, det er jo kontaktsenteret som har kompetansen egentlig til å veilede de veldig detaljert i forhold til ytelse. så vi har den diskusjonen av og til, ja.» – informant 8, nyere generasjon.

«noen sliter med det at veiledere i Nav ser det som sin jobb å informere om rettigheter, veldig mye fokus på informasjon om hva slags rettigheter de har, sant at de som står ute i (utydelig) og de som jobber med disse ordinære arbeidssøkerne, der er det lite oppfølging, det er mer informasjon, veiledning på rettigheter. det er fokuset for mange, og så kommer denne kanalstrategien som gjør at vi skal kanalisere alle spørsmål om ytelses og om, ja, disse mer perifere saksområdene, de skal gå til kontaktsenteret. og det har vært tungt for mange, og de opplever at de da mister mye av sin identitet knyttet til jobben som veileder på et Nav kontor. og det vitner jo litt om at man har ikke helt skjønt hva vi skal gjøre på et Nav kontor, og hva er det kjerneoppgavene er, at det er veiledning og oppfølging av arbeidssøkere, mot først og fremst et yrkes mål, og på en måte realisere veien dit, for ungdom så også utdanning sant, få de tilbake igjen til utdanning og ja, vekk i fra Nav. men der ser vi jo en endring, altså vi får inn nye ansatte som ikke har noen tilhørighet til sånn som det var før, de er mye enklere å, på en måte få til å, akseptere den rollen da, eller tenke den rollen da, enn de som har vært med fra før reformen, der henger det mye igjen med, hva vi egentlig skal gjøre, og det er jo ikke det vi gjør i dag.» - informant 7, nyere generasjon.

Denne opplevde tendensen blant eldre ansatte støttes også av utsagn blant eldre ansatte om at kanalstrategien begrenser deres arbeidsområde i forhold til brukeren og at noen av de selv innrømmer at de sannsynligvis ikke alltid holder seg til det de strengt tatt skal arbeide med.

7.2.3.2 Veiledning eller rådgivning.

En annen måte skillet mellom den gamle og nye yrkesrollen i Nav formuleres er i skillet mellom rollen som veileder og rådgiver. Informantene er ansatt i Nav som rådgivere, men sier at deres faktiske tittel er veileder. Dette kommer av at rådgiver er en lønnskode, mens veileder er arbeidsrollen, men disse representerer ifølge noen informanter også to forskjellige måter å arbeide på, og to forskjellige roller overfor brukere. En av avdelingslederne som begynte etter reformen definerer forskjellen som

«(...)som en rådgiver, da gir du råd om hva bruker skal gjøre, og du har gjerne en mye mer førende, rolle da. mens som veileder så skal du på en måte gjennom samtalen veilede bruker til å komme frem til de beslutningene selv(...)» - informant 7, nyere generasjon.

Denne informanten har erfart at eldre ansatte er mer rådgivere enn veiledere, i at de heller forteller bruker hva de burde gjøre heller enn å forsøke å veilede brukeren til å finne svaret selv, at de har et mer autoritært forhold til bruker.

«ja. ett interessant, sånn observasjon som jeg har gjort der er jo at, vi er jo ansatt som rådgivere i Nav, altså det er det som står i kontrakten, mens tittelen vår er egentlig veileder. mange av de som har jobbet lenge, de har litt vanskeligheter med å, på en måte, altså de skriver gjerne rådgiver som signatur, mens mange nye får beskjed om at "nei det skal stå veileder", og det er helt uproblematisk at en skriver det som en signatur da. og det å gi råd er jo enklere enn å veilede sant, for da skal du la brukeren komme frem til beslutningene på egen hånd mens er du rådgiver så, gir du råd ut ifra hva du ville gjort eller, hva som er best for bruker å gjøre. men det, vi tenker vi skal, på en måte la bruker oppdage det selv. ja det er kanskje en forskjell, at en ser på seg selv som en, autoritet på en del områder, mens andre ser på seg selv som en som skal bistå en vei søker, hjelpe i den prosessen, og ikke finne svaret. de har kanskje litt større vanskeligheter med å ta utgangspunkt i personens situasjon og egne interesser og ønsker ut ifra deres situasjon, mens det er enklere å få til med de som er yngre, og som ikke har den erfaringen da.» – informant 7, nyere generasjon.

Akkurat dette er ikke et utsagn som går igjen hos andre av de yngre ansatte, men gir likevel et alternativt perspektiv på hvorfor eldre ansatte opplever seg som umyndiggjort i dagens Nav. De var nemlig vant til å ha en mer autoritær rolle i sitt arbeid, og dette ikke lenger legges opp til i måten Nav styres på i dag.

7.3 Kort drøftelse.

7.3.1 Ansvarsforhold.

Bakkebyråkrater møter visse utfordringer i arbeidet sitt som nødvendiggjør tilpasningsdyktighet, mangel på ressurser og tidsbegrensninger krever kreative løsninger, strenge regler og kontroll ovenfra krever strategier for å håndtere disse og til tider bøye reglene for å fortsette å hjelpe klienter. Etter hvert som systemet og de forventninger det stiller til dem endrer seg, må de tilpasse seg systemets samtidig som de søker å leve opp til de forventninger de opplever fra andre kilder. Bakkebyråkrater er innlemmet i et komplekst nettverk av ansvarsforhold, ansvaret til Nav er ikke det eneste som veiledere må forholde seg til. De er leddet mellom brukernes behov og et upersonlig byråkrati, de er del av en yrkesgruppe med en profesjonell standard som kolleger forventer en å opprettholde, de ulike forventningene og ansvarsforholdene trekker i forskjellige og til tider motsatte retninger, og det er umulig å tjene alle sider samtidig. Dette er grunnen til at skjønnsutøvelse er en nødvendig del av bakkebyråkraters arbeid, de kan umulig leve opp til alle krav lagt på dem og må konstant velge mellom ulike ansvar basert på individuelle vurderinger (Lipsky 2010). Nettopp dette aspektet av arbeidet virker det som Nav forsøker å minimere, ut ifra noen av

informantenes erfaringer, Nav har de siste årene beveget seg stadig mot spesialisering og kanalisering av ulike ansvarsområder for å rendyrke de ulike delene av Nav mot spesifikke oppgaver. Kombinert med et strengere regelverk og en gjennomgående etterkontroll av arbeidet ser det ut til at Nav forsøker å fjerne noe av den individuelle skjønnsutøvelsen i saksbehandlingsprosessen.

En tendens Lipsky fremlegger i sin teori er at bakkebyråkratier tenderer mot forsøk på å styrke bakkebyråkratenes ansvarsforhold til det byråkratiske systemet de er innlemmet, på bekostning av deres ansvarsforhold til sine brukere (Lipsky 2010). Dette kan skje gjennom forskjellige mekanismer, som å skifte bakkebyråkraters innsats og interesser over fra brukernes beste til deres eget beste, eller å sosialisere og orientere dem mot verdier som støtter et ansvar ovenfor byråkratiets ledelse, som forvaltning av felleskapets ressurser. En kan se tegn på dette også i Nav. Fokus er på regler og retningslinjer og vektlegging av ansvaret Nav har ovenfor felleskapets ressurser ovenfor ansvaret det har ovenfor brukerne, noe som også reflekteres i yngre ansattes innstilling til situasjonen i Nav i dag. Det vektlegges med andre ord **offentlig administrativt ansvar** fremfor **deltagende ansvar**. Bakkebyråkrater er av natur ofte forsvarere av sine klienter, men ut ifra eldre ansattes perspektiv kan det virke som Nav skaper en ny veilederrolle, som i mindre grad innebærer å være en representant for brukeren ovenfor Nav, med rom for skjønnsbaserte avgjørelser, og mer som en representant for Nav ovenfor bruker. Et mellomledd mellom bruker og det objektive, regelstyrte byråkratiet som tar avgjørelsene om brukeren. Det kan virke som flere av den eldre generasjonen er blitt desillusjonert fra det Lipsky kaller altruismens myte, de har mistet troen på at det upersonlige byråkratiet de jobber innen er til det beste for brukeren.

Samtidig viser Lipsky også at en slik utvikling har en annen side, siden den endrer ikke bare ansvarsforholdet bakkebyråkrater har til sine klienter, men også den makt og innflytelse de har over klientens muligheter. Etter hvert som byråkratiet skaper mindre personlige forhold mellom bakkebyråkrater og deres klienter, skaper de samtidig en mer objektiv behandling av klienter. Dette er lett å skue i måten Nav fungerer på i dag, siden kontrollsystemet sørger for en mer rettferdig behandling av brukere, og gir mindre makt til de individuelle forholdene mellom veileder og bruker. Ifølge Lipsky er den mer tradisjonelle, empatiske modellen for klient-bakkebyråkrat forhold også preget av favorisering og en paternalistisk dynamikk. Den er mer omsorgsfull, men også preget av større kontroll av brukeren hos bakkebyråkraten, og dermed en større makt ubalanse i forholdet (Lipsky 2010).

Fra de yngre ansattes perspektiv skapes det en ny veilederrolle som innebærer mindre frie tøyler enn før, men som også innebærer å være «megler» mellom bruker og Nav. At de er en veileder, en som skal hjelpe bruker frem til hva de ønsker, og så få dette til å passe med Nav sine regler og retningslinjer. Enkelte av dem ser eldre ansattes motstand mot formeringen av denne nye yrkesrollen som delvis grunnet i empati for bruker, men også at eldre ansatte har vært vant til å ha friere tøyler og å arbeide på en måte som nå er utdatert. Det er også noen av de nyere ansatte som mener at eldre ansatte har vært vant til å ha friere tøyler og mer autoritet, ikke bare ovenfor regelverket, men også brukeren. Den nye yrkesrollen som skapes handler også om en mindre førende rolle med brukeren, med større fokus på lik og rettferdig behandling, dermed fokuset på regler, og noen mener at eldre ansatte har vanskelig for å sette seg inn i en slik mindre autoritær rolle ovenfor brukere.

7.3.2 Institusjonell endring.

Fra de eldre ansattes perspektiv kan det virke som Nav-reformen var bygget på gode verdier, men at mens visse deler av reformen i den siste tid legges mye vekt på, effektivisering og arbeidslinjen, er andre deler, skreddersøm, et tilbud som tilpasses til brukers behov, ikke i samme fokuset. Tross alt, hvordan skal en oppnå individuell tilpasning og skreddersøm når saksbehandlingen gjøres av regelstyrte enheter uten direkte kontakt med brukeren? Nav har endret seg enormt fra utgangspunktet som reformen utgjorde, og noen av de idealer denne var grunnlagt i, som ideen om en dør inn og alt under ett tak, har Nav tatt et steg vekk fra, blant annet av praktiske grunner. Dette kommer av at reformen tok inn i seg flere idealer som ga den kulturell legitimitet, en kan enkelt se for seg hvordan en reform kan bli populær når den bruker slagord som «med brukeren i sentrum», «en dør inn», og «skreddersøm». Flere av disse idealene skulle senere utvikling tilsidesette, enten fordi de ikke i realitet representerte Nav sine prioriteringer, fordi utviklingen nødvendiggjorde en omprioritering, eller som i «en dør inn» sitt tilfelle, fordi de var dårlig tilpasset den praktiske realiteten Nav sto ovenfor.

Ut ifra et institusjonelt perspektiv ser en her Nav sin avkobling fra visse idealer reformen bygget på, spesielt fra idealer som eldre ansatte ser ut til å ha verdsatt. Flere av disse idealene er imidlertid fremdeles å skue i retorikken rundt Nav, men reflekteres ikke lenger til samme grad i måten organisasjonen fungerer på et praktisk nivå. En dør inn ser fremdeles ut til å være et sentralt ideal for Nav, men som en av informantene ordlegger det finnes det mange dører bak denne ene døren. Satsingen på kanalstrategien har hatt positiv effekt, men deler likevel Nav opp i flere deler, slik at brukere ikke lenger har en dør inn til alt de trenger i forhold til Nav. Sentraliseringen av avgjørelser om ytelser hos forvaltningsenhetene er enda et

tegn på denne delegeringen av oppgaver vekk fra lokalkontorene. Nav sine nettsider sier fremdeles at samarbeidet mellom stat og kommune er ment å gi «en dør inn» til brukerne (Nav.no 2019), men for de kontorene som fremdeles har et skille mellom stat og kommune er dette idealet langt fra gjenspeilet i måten Nav fungerer. Nav har altså beholdt deler av de institusjonelle mytene, deres idealer, for den kulturelle legitimitet de gir Nav, men har frakoblet sin praktiske organisering fra disse. De eldre ansatte var med på reformen, og hadde trolig et forhold til noen av disse idealene som gjør dem fortvilt når Nav senere beveger seg vekk fra dem, selv når det gjøres av praktiske grunner.

I neste kapittel vender jeg dette institusjonelle perspektivet på Nav sin utvikling som helhet, fra idealene og planlegging bak reformen, til dens realitet, og frem til Nav i dag. Jeg drøfter oppsummerende mine argumenter ut ifra de to teoretiske perspektivene, og ser på fremtiden Nav står ovenfor.

Kapittel 8: Nav-reformen, en institusjonell prosess.

I dette kapittelet vil jeg gjennomgå Nav sin utvikling fra reformens start til dags dato ved hjelp av et ny-institusjonalistisk perspektiv på organisatorisk endring. Jeg tar for meg det som kan sies å være bakgrunnen for de idealer av organisering som Nav-reformen var basert på, og ser utviklingen i konteksten av spenning mellom tre ulike «versjoner» av reformen. Disse er **idealet**, det abstrakte bildet på hva reformens skulle være og ikke minst hva den skulle oppnå, **planen**, hvordan idealet ble operasjonalisert og skulle gjennomføres, og til slutt **realiteten**, som er resultatet, reformen slik den faktisk ble gjennomført. Jeg viser hvordan forskjellene mellom idealet og realiteten til en viss grad også skjer gjennom planleggingsstadiet.

Videre trekker jeg dette sammen med den utviklingen innen Nav vi har sett i de tidligere kapitlene, og drøfter oppsummerende utviklingen som helhet ut ifra de to teoretiske perspektivene mine. Til slutt tar jeg for meg konklusjoner og fremtiden for Nav.

8.1 Institusjonell myte?

Nav-reformen representerer visse idealer som ikke nødvendigvis var nye ved dens oppstandelse. Arbeidslinjen, brukerretting og et mer effektivt samarbeid mellom etater i arbeids- og velferdsforvaltningen har vært målsetninger med stort initiativ bak dem i lang tid (NOU 2004: 13). Men Nav-reformen var grepet som skulle realisere alle disse idealene og i tillegg skape en mer effektivt forvaltet velferdsstat. Det var høye forventninger til den nye organisasjonsformen og like høye løfter om dens potensial, men ofte blir det brukt for lite ressurser på å innhente informasjon om forskjellige mulige organisasjonsmodeller, deres effekt på samfunnet og i hvilken grad de virkelig har fostret måloppnåelse. Dette kan føre til at resultater er antatt, forventet og lovet, men sjeldent dokumentert grundig gjennom systematiske studier (Brunsson 1989).

8.2 Idealet.

Det er sannsynligvis mange grunner for valget av organisasjonsmodell, og flere kilder til de forventninger som var knyttet til denne, men den faller likevel inn i et visst mønster for offentlige reform trender. Reformen har flere likhetstrekk med det som kalles 1. og 2. generasjons New Public Management (NPM), blant annet dannelsen av Nav som en «multi purpose» organisasjon med lokale «one-stop shops» (Dyhr-Nielsen 2007). Disse trendene er synlige i andre lands offentlige reformer og nettopp disse reformene var noe Rattsø-utvalget tok inspirasjon fra i sin rapport (NOU 2004: 13). Disse trendene innen offentlig reform har

altså har tilegnet seg en viss kulturell signifikans og legitimitet, slik at visse forventninger eller antagelser om effektivitet og positive resultater blir tilknyttet de ulike grepene involvert. Reformen som gjorde arbeids- og velferdsforvaltninger, tidligere delt i tre organisasjoner, til en (todelt) organisasjon, var hovedsakelig en form for tvangsmessig isomorfisme. Prosessen var et resultat av statlige, politiske avgjørelser som omgjorde forvaltningen, ved å tilegne seg formelle strukturer fra andre organisasjoner innen samme felt, altså offentlig sektor.

Det sentrale idealet som Nav-reformens reorganisering var bygget på var «en dør inn», en helhetlig organisasjon hvor brukeren skulle møtes av en forvaltning med forståelse og kompetanse for å behandle deres samlede behov. Hele tjenestespekteret skulle være representert ved disse kontorene og fordelene ved en mer sammensatt fremgangsmåte skulle være blant annet større arbeidsretting, økt effektivitet og mer brukervennlighet. Dette kan sies å representere den idealistiske delen av reformen, og den kan til en viss grad ha hjulpet å «selge» reformen, siden denne delen av regjeringens forslag fremsto som elegant og helhetlig. Valget av organisasjonsmodell og mottoet om «en dør inn» kan tross alt godt sies å ha vært politisk motivert, det var både del av en lengre trend innenfor organisasjonsreformer innen offentlig sektor og et ønske som stortinget allerede hadde uttrykket da de avsto det første forslaget til regjeringen i 2002. Hva som lå i stortingets ønske og denne trendens popularitet og legitimitet er vanskelig å si, og hvilken relasjon de har til en kunnskap om faktiske fordeler og resultater av den valgte organisasjonsmodell er enda vanskeligere å anslå. Argumentet her er med andre ord ikke at dette var politikk for politikk sin skyld, men heller at der i stor grad lå politiske og kulturelle hensyn bak mye av utformingen og valgene som ble tatt for reformen. Når det her argumenteres for at denne delen av reformens retorikk var preget av institusjonelle myter er dette ikke et argument for at den ikke var forankret i faglig ekspertise eller pragmatiske vurderinger, men heller at der også i stor grad var politiske krefter og kulturelle forestillinger om legitime organiseringsformer knyttet til disse vurderingene.

8.3 Planen.

Der var å skue allerede i regjeringens forslag og planlegging av reformen en forståelse basert på mer praktiske avveininger som til tider strider mot den ryddige løsningen i idealet. En samlet arbeids- og velferdsforvaltning i Nav med et samlet tjenestetilbud i førstelinjetjenestene fremstår som satsingen på overflaten, men jo dypere inn i planleggingen av reformen en går jo tydeligere blir det at den praktiske planen var mer nyansert enn den helhetlige fremgangsmåten med Nav kontorene og en dør inn. Et godt eksempel er spesialenhetene som skulle støtte opp om disse nye førstelinjetjeneste kontorene.

Forvaltningsenhetene skulle sikre kompetent og rettferdig behandling av saker, og utføre oppgaver som ikke nødvendiggjorde brukernærheten som skulle bli lokalkontorenes spesialitet. Men ikke bare oppgaver som krevde mindre brukerkontakt, men generelt sett oppgaver som ikke passet naturlig inn i de nye kontorene, ble lagt til disse andre enhetene. Pensjonsenhetene er et tegn på en utskilling av oppgaver som originalt ble fremsatt av Rattsø utvalgets rapport, men ble avvist av regjeringen. Forslaget i rapporten var to etater, en arbeids og en pensjons etat, men regjeringen valgte isteden å danne en etat. Dette kan ha vært fordi stortinget tidligere hadde gått imot en to etats modell, men i reformens planlegging legges det likevel opp til å skille pensjonsforvaltningen ut til spesialiserte enheter. Allerede i planleggingen ble det lagt opp til spesialisering og oppdeling av den nye «enhetlige» etaten.

Planleggingen som ble gjort for den praktiske gjennomførselen virker preget av en forståelse av reformen som utfordrende å gjennomføre, og noe som vil ta tid. Men selv en slik realistisk forståelse ser ut til å ha vært for optimistisk, fordi de forberedelser som ble gjort ikke var nok for å unngå de store vanskelighetene Nav møtte på i startfasen, og de forberedelser som ikke ble gjennomført skapte store gap i prosessen. Planleggingen fremsetter organisasjonsreformen som et første steg i en lengre prosess for utbedring og effektivisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette steget blir også forstått som en prosess som vil være både tidkrevende og utfordrende å gjennomføre, og i regjeringens forslag skapes et bilde av reformplanen som nøye gjennomtenkt, metodisk, realistisk og preget av en klar forståelse av hvordan de ulike grep skulle gjennomføres og mål oppnås. Problemer er forutsett og løsninger planlagt, og der var planlagte offisielle grep som skulle sikre integriteten av reformen og dekke opp for svakheter. Som ofte er tilfellet var imidlertid planen ganske annerledes enn gjennomføringen.

Kompetansekravene var et av de problemene som ble forutsett, og for å dekke opp om dette skulle et opplæringsprogram opprettes. Dette kom ikke på plass i omorganiseringen og det ble istedenfor satset på skulder til skulder opplæring, noe som vi skal se kombinert med kompetansen som gikk til forvaltningsenhetene skapte et stort gap i kompetansen ved Nav kontorene. Dette skapte store problemer for arbeidet i omstillingsprosessen. Ideen om et slikt opplæringsprogram er kun å gjenkjenne i de senere årene i Nav, med innføringen av flere e-læringer og bedre opplæring av nyansatte. Den tid reformen ville ta ser ut til å ha blitt både tatt i betraktning og samtidig undervurdert. Organisasjonsreformen omtales som et første steg i en enorm endringsprosess, og det viser seg en forståelse for at omstillingsprosessen i Nav vil

ta lang tid. Men dette første steget ser ut til å ha tatt lengre tid og møtt på flere problemer enn det som var antatt.

8.4 Realiteten.

En kan se et skille mellom idealet og planen, og mellom planen og realiteten i reformen. Dette kan tolkes som en forskjell mellom formelle og uformelle føringer for reformen og den nye etaten, mellom en seremoniell legitimering av en reform og en pragmatisk reorganisering. Hvis reformen er basert på institusjonelle myter, om man ønsker å kategorisere dem som en form for NPM eller en blanding mellom forskjellige reformtradisjoner, ville en forvente å se en seremoniell endring i den formelle strukturen innad i organisasjonen, og kanskje også en avkobling av denne strukturen fra daglig praksis slik Meyer og Rowan beskriver. Nav-reformens reorganisering innebar imidlertid en god del store endringer hvor tre organisasjoner ble slått sammen til en, endringer som var mer enn kun seremonielle og politiske. Dette var fysiske endringer av ting som arbeidsrutiner, arbeidsoppgaver, bruker portefølje, kollegaer og fysiske arbeidsforhold. En kan stille spørsmålet her om alle disse endringen faktisk endret måten ansatte arbeidet på, men et kanskje viktigere spørsmål er om arbeidet ble endret på en slik måte at det fremmet den effekten som var ønsket, altså om de endrete arbeidsforholdene påvirket måten arbeidet ble gjort på i retningen av oppnåelse av de offisielle målsetningene for reformen.

Det kan virke som om Nav-reformen sine drastiske endringer hadde ganske umiddelbar effekt, men at det tok lang tid før den ønskede effekten ble tilnærmet. Store endringer organiseringen av arbeidet og i arbeidsforhold, samt manglende opplæring hadde som effekt at arbeidsmengden ved ble stor og saksbehandlingstiden lang. Den praktiske hverdagen måtte av nødvendighet avkobles fra enkelte målsetninger. Arbeidslinjen, for eksempel, ser ut til å ha måttet blitt tilsidesatt i favør for et nødvendig fokus på stønader, men det er kun med senere endringer, mer ressurser og effektivisering gjennom digitale virkemidler at denne målsetningen ble trukket frem i fokuset igjen. Det er i dette tilfellet ikke snakk om en full avkobling fra de formelle strukturer eller reformens målsetninger, men den samlede praktiske effekten av de føringer som reformen satte for det faktiske arbeidet innen det nye Nav førte til at arbeidet mot det som kan kalles den viktigste målsetningen, flere ut i arbeid, måtte settes på vent.

Grunnene for denne avkoblingen og den generelt kaotiske og problematiske situasjonen ved kontoret har blitt diskutert i kapittel 5, og et sentralt poeng som kommer frem er at nettopp de formelle strukturene som skulle hjelpe Nav mot oppnåelsen av de nye målsetningene, viste

seg lite tilpasset til den praktiske arbeidssituasjonen innad på kontoret. Manglende IKT- og opplærings systemer spilte en rolle, men problemene i reformens startfase skyldes i stor grad satsingen på en generalistmodell, forventningen om alt lokalkontoret skulle håndtere med begrensede ressurser, og mangelen på formell struktur og arbeidsrutiner utover dette. Som en av informantene ordlegger det:

«(...) jeg husker jeg sa til en av lederne på et avdelingsmøte eller, fag møte eller hva vi hadde: "skulle vi ikke hatt noe mer rutiner på dette?" "nei rutiner, vi er ferdig med der, vi er ferdig med rutiner." det var liksom bare kast opp ting og finn på noe nytt, eller "dere kan det, gjør det riktige. (...)" – informant 9, eldre generasjon, A-etat.

Den tidlige fasen var altså preget av nettopp de trekk Meyer og Rowan påpeker i organisasjoner styrt av institusjonelle myter som er dårlig tilpasset deres praksis, seremonielle endringer (et samlet, men splittet Nav). Vage, store målsetninger, uten ytterligere avklaring eller rutiner, lite struktur ovenfra og til og med til tider skadekontroll som prioritet hos ansatte. Siden Nav i de tidlige faser var preget av mangel på rutiner og spesifikk målbevisst retning, ble den praktiske driften overlatt til bakkebyråkrater på en måte som gjorde deres rolle som policy skapere på bakkenivå ekstra viktig. Fordi endringer var av seremoniell natur ble det i stor grad lagt opp til ansatte å løse den praktiske dag-til-dag funksjonen på lokalkontoret, noe som er ønskelig ved slike endringer fordi det kan skjule dysfunksjonelle formelle strukturer og fungere som en bøffer mot åpenbare feil.

8.5 Frem til i dag.

Hvis Nav-reformen og dens tidlige fase var bygget på institusjonelle myter og manglende struktur, ser det ut til at Nav i årene etter dette har beveget seg stegvis vekk fra disse mytene, og fra seremoniell styring og endring, og knyttet sine mål og prioriteringer nærmere til praktiske hensyn, mens seremonielle hensyn blir mindre viktig. Organisasjonen har jobbet mot mer kontroll, avklaring av mål og spesifisering og spesialisering. Nav retter seg mer mot arbeidslinjen og brukerretting, i stor grad ved å satse på mer praktiske tiltak for å håndtere de svakhetene som kom fram ved det tidligere opplegget. Dette gjør Nav mer praktisk anlagt, men kommer som nevnt på bekostning av noen av de idealene som reformen var bygget på.

Disse idealene kan ses som løfter, politiske og kulturelle, til politikere som støttet reformen og til samfunnet, til brukerne, og til ansatte innen Nav, hvor mange var engasjert i reformen og dens målsetninger. De eldre ansattes innvendinger mot måten Nav styres på kan ses som en reaksjon mot at Nav går vekk ifra verdier og idealer som de verdsatte, selv om de til tider så at

den praktiske anvendelsen av disse var problematisk. Selv om de selv sier at å samle alt under ett tak var lite praktisk, ser det ut til at det var dette kombinert med generalistmodellen som utgjorde hovedproblemet. De er enig med endringene som letter presset på lokalkontorene, men viser bekymring over at mer av støtteapparatet til Nav ble splittet og flyttet fjernt fra brukeren. Nav-reformen lovet skreddersøm og individuell tilpasning til brukeres behov, men det ser ut til at Nav nå gjør kompromiss på dette i favør av et nytt ideal; lik og rettferdig behandling, som krever streng og upartisk bruk av regler. De eldre ansatte ser fordelene med et mer rettferdig og likhetsbasert system, men uttrykker likevel misnøye med måten deres rolle ovenfor brukeren blir mindre personlig, og at de selv får mindre myndighet i brukers sak.

Dette sistnevnte problemet er hvor eldre ansattes argumenter mot Nav sin nye retning er mer basert på personlig profesjonell interesse, heller enn ren omsorg og beskyttelse av brukers beste. Der ser ut til å være en ny yrkesrolle i Nav, en som involverer mindre personlig myndighet og autoritet, men mer en hjelperrolle for å veilede bruker mot egenvalgte mål. Dette rolleskiftet kan også sies å involvere en endring i det Lipsky kaller å være forsvarer for bruker, i retning av mer fremmedgjøring fra brukeren, og en veilederrolle mer lojal til regler og retningslinjer enn til brukeren. Samtidig vil en kunne argumentere for at lojaliteten til brukeren ikke er vekke, men heller endret, prioriteringen er heller på brukers rettigheter og rettferdig behandling enn på empati mot brukers individuelle situasjon. Ut ifra dette perspektivet er involverer den nye yrkesrollen en utskifting av en saksbehandler rolle med mye autoritet og frihet for selvstendige avgjørelser, med en veilederrolle som fungerer med som en ledsager for brukeren, med et mindre autoritært, og et mindre favoriserende og paternalistisk forhold til brukeren. Det nye systemet innebærer også mer rettferdig behandling av brukere, fordi avgjørelser gjøres uten at individuelle bruker-veileder forhold får stor avgjøringskraft.

8.6 Fremtiden for Nav.

Som vi har sett er det noen av de eldre ansatte som er bekymret for at Nav etter hvert skal bli enda mer et «kontrollregime» en det er i dag, med unødvendig etterkontroll og detaljstyring som vil bli en ressurs- og tidstyv. Yngre ansatte virker mindre bekymret av dette, og er mer opptatt av at Nav presterer å bli en meningsfull samarbeidspartner for brukere og arbeidsmarkedet, og at organisasjonen fortsetter å prestere på det som virker som det viktigste målet i dagens Nav; arbeidslinjen. Samtidig er både eldre og yngre ansatte enige om at tidene blir tøffere for velferdsstaten i fremtiden, med nedskjæringer som anses av alle som nødvendige siden det ikke er bærekraftig å drive den slik en har gjort tidligere. De er også

bred enighet innen begge generasjonene om at dette betyr tøffere tider brukere som er avhengige av velferdsstaten, og at personer som ellers ville hatt rett på støtte vil falle utenfor. Dette gjør også veiledernes eget arbeid vanskeligere fordi de er møtepunktet mellom disse brukerne og et Nav som må arbeide med minkende ressurser.

«for å svare på det viktigste først, det er nok at det er flere som bruker oss og vi får mindre ressurser, og velferdsstaten er ikke bærekraftig sånn som den er nå, og det må vi håndtere, for det er vi som står innen den linjen, det er vanskelig. for det vil medføre endringer i regelverk, som vil medføre at vi møter personer som hadde hatt behov for en bistand som de plutselig ikke lenger har rett på, og da tenker jeg for eksempel på endringene i AAP regelverket, og nå er det jo nye regler der unge personer ikke kan få ung uføretillegg, som er en sats, og de har veldig lite utbetalt i utgangspunktet, så man kutter liksom på de som har minst, og det er jo vi som møter de. og personer som er alvorlig syk, hvis de har brukt 3 år på AAP så får de ikke mer, og det er jo noe de utgangspunktet skulle hatt rett på, for det er ikke sånn at du, på 3 år så vil hvem som helst bli frisk eller avklart, sant. men pengene stopper, og da blir jo jobben vår vanskeligere for hvordan skal du veilede en person mot jobb, når deres største bekymring er om de kan betale husleien i de neste månedene. så det tror jeg blir en utfordring for oss å balansere, og det er, ja, som sagt flere og flere som kommer inn og skal ha hjelp, spesielt ungdom. så da må vi ha nok ressurser også må vi ha riktige verktøy, for de kommer jo med andre problemstillinger enn den eldre generasjonen. det er veldig mye psykisk for eksempel, mens før var det mye muskler og skjelett. og usynlige helseplager som man ikke kan måle med blodprøver er jo, ja, vanskelige å kartlegge.» - Informant 6, nyere generasjon.

«ja det kan du se på den, den EØS saken som har vært i forhold til sykepenger, sånn at en må jo se, Norge har jo hatt en veldig sterk velferdsstat som vi har vernet om, og tatt vare på våre verdier. sånn at det å opprettholde velferdsstaten og inkludere arbeidsinnvandrere i den, blir altfor dyrt i lengden til at vi kan opprettholde det med den arbeidsstyrken vi har som vil gå nedover, sånn at det blir jo stadig innskjerpinger som gjør at, ja for det er rett og slett ikke økonomi til å drive velferdsstaten sånn som den har vært. det vil vi jo kanskje, vi får se hva fremtiden bringer og sant, i forhold til videre innskjerpinger, men sånn som AAP sant, sterke, det er gjort veldig strenge innskjerpinger der, så det vil vi sikkert se på flere områder.» Informant 4, eldre generasjon, A-etat.

Nav har utvilsomt gått gjennom en enorm forandring siden reformen, og selv om reformen i stor grad fremdeles er relevant for situasjonen i Nav i dag, er det også klart at organisasjonens prioriteringer av målsetninger, underliggende verdier og idealer har forandret seg betraktelig. Likevel er reformens hovedmålsetninger i varierende grad å skue i dagens Nav. Flere ut i arbeid, færre på stønader, en brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning, og det jeg ser som en målsetning i at det var et formål med reformen; en samordning av de tre tidligere etatene. Det første målet, i alle fall i den grad det er reflektert i måten Nav prioriterer og arbeider på, er på

mange måter det mest sentrale målet, med effektivitet på en andreplass. Nav har vært vellykket, ut ifra ansattes oppfattelse, i sine forsøk på å effektivisere og arbeidet på lokalkontorene og gjøre dette mer rettet mot omskolering og å få flere ut i arbeid, med færre på stønader. På denne måten har systemet også blitt mer brukervennlig, fordi en har løst mye av de underliggende problemene ved både de tidligere etatene, og Nav sin turbulente startperiode. Samtidig har samordningen av de to statlige etatene utvilsomt vært en suksess, mens foreningen av den statlige og kommunale delen fremdeles lider av mangler, og er en kilde til dobbeltarbeid og mangelfull koordinering mellom de ulike delene av lokalkontor hvor disse to er delt. Det er også andre aspekter ved brukerrettingen som Nav-reformen søkte å oppnå, som ofres for mer effektiv, arbeidsrettet og rettferdig behandling av brukerne. I fremtiden vil det bli enda viktigere for Nav å vurdere balansespillet mellom empati og lik behandling. Etter hvert som ressursbegrensninger og presset på velferdsstaten blir større, vil det være lett for at balansen mellom den fleksibiliteten for brukeres individuelle situasjon, som er en av bakkebyråkraters tradisjonelle fordeler, og rettferdig og upartisk anvendelse av regler, tipper mer og mer i retning av den sistnevnte.

Kapittel 9: Konklusjoner og avslutning.

Nav-reformen representerer mer enn de organisatoriske endringene og formelle strukturene som den besto av, den representerer en visjon om en bedre fremtid for velferdsstaten, en visjon som bar med seg idealistiske håp og forventninger til hva den nye etaten, Nav, kunne bli, og hva den kunne oppnå. Reformen oppsto fra et politisk og kulturelt press mot endring grunnet i visse problemer med den daværende velferdsforvaltningen, hvor det mest omtalte av disse var mangelen på effektiv koordinering mellom etatene i henhold til felles brukere og overføring av brukere fra en etat til en annen, også kjent som kasteballproblematikken. I letingen etter løsninger på problemet var blikket vendt mot andre reformer innen offentlige sektorer i andre land, noe som ikke er uvanlig. Dette illustrerer spredningen av reformtrender på tvers av landegrenser. De reformtrendene som ble observert i andre land og som Nav-reformen skulle bli en del av, blir omtalt som andregenerasjons New public management (Dyhr-Nielsen 2007), eller post-new public management (Fimreite, A.L., Christensen, T. og Læg Reid, P. 2012). Uavhengig av samlebetegnelsen en bruker er det klart at Nav-reformen ble modellert på organisasjonsformer som var del av en etablert og kulturelt innflytelsesrik bevegelse innen offentlig organisering. Dette ble gjort delvis i tro på disse organisasjonsformenes effektivitet, og delvis ut ifra politisk press fra stortinget, som ønsket en samlet velferdsetat. Slik tilegning av formelle strukturer gjøres ofte med en implisitt antagelse om disse strukturers effekt, men mest av alt fordi de har tilknyttet til seg en kulturell antagelse av nettopp denne natur, og dermed gir den gjeldende reformen en beskyttelse av legitimitet.

En trend innen Nav sin utvikling som blir tydeligere etter hvert som vi følger organisasjonens endring gjennom årene, men som er til stede allerede i planleggingen av reformen og i dens startfase, er et klart skille mellom enkelte av dens idealer og den praktiske realiteten Nav befinner seg i. Noen av disse idealene inspirerte store forventninger til reformen, som vi ser av ansattes opplevelser, både ovenfra og fra publikum. Der var tidlig forventninger om at Nav skulle fungere på en viss måte, selv om dette viste seg praktisk sett å være lite gjennomførbart. En dør inn, en saksbehandler, generalistmodellen, disse var ikke bare organisatoriske tiltak, men også ideer av stor kulturell signifikans, siden de skulle bøte på en av de mest upopulære feilene ved systemet slik det fungerte under de tre tidligere etatene, nemlig kasteballproblematikken. Disse gav reformen en kulturell støtte og inspirerte forventninger til dens resultat, selv om Nav etter hvert skulle bevege seg vekk fra noen av disse formelle strukturene.

Selv om idealene og prioritetene bak Nav som organisasjon utvilsomt har gjennomgått en enorm forandring siden reformens tid, er der fremdeles likhetstrekk i måten dens formelle strukturer tilegnes, og i graden av kulturell innvirkning på måten arbeidet i organisasjonen struktureres. Navs bevegelse vekk fra visse strukturer fra reformen markerer en positiv forandring, hvor måloppnåelse angår. Målene betyr noe fordi de er Nav sitt formål, og dermed til en viss grad ansattes formål. Arbeidet mot dem viser en avgang fra reformfasens idealer og enkelte av dens formelle strukturer (generalistmodellen og en dør inn), til fordel for praktiske hensyn. Samtidig har balansen svunget gradvis tilbake til kulturelle og politiske hensyn, ettersom Nav har fortsatt å ta i bruk formelle strukturer med opprinnelse i de samme reformtrendene som Nav-reformen hentet fra, og tilegner seg etter hvert strukturer og strategier som kommer med endringer i organisasjonens prioriteter mot mer markedsrettede former. Et fokus på effektivitet og begrensninger på ressursbruk, målstyring, rapportsystemer og delegering av avgjørelses autoritet til saksbehandlere på høyere nivåer, dette er del av bevegelser mot økt kontroll av ansatte og kostnader som har pågått siden før Nav-reformen (Christensen og Læg Reid 2007). Nå er effektivitet og kostnadskutt det legitime mål som Nav skal arbeide mot.

Dette skiftet i Nav sitt verdigrunnlag illustreres best på bakkenivået i lokalkontoret, i forskjellene mellom ansatte. Eldre ansatte ser ut til å identifisere mer med idealene fra Nav-reformen, og oppfattes dermed av yngre ansatte som gammeldagse og lite tilpasningsvillige, noe som kan skyldes en motvilje mot verdigrunnlaget Nav etter hvert har tilegnet seg. Reaksjonen kan også skyldes at de opplever at deres rolle som policy formere smuldres opp av måten Nav styres på i dag. Samtidig er nyere ansatte mer justert til Nav sitt nåværende verdigrunnlag, og i dem ser vi tydeligere Nav slik det er ment å fungere i dag. Deres argumenter for hvorfor endringene i Nav er nødvendige reflekterer i stor grad de legitimerende argumentene for denne typen organisering, som at ressursmangler ikke bare må tas høyde for, men bli sentralt for forvaltningen av velferdsstaten. I tillegg må brukere behandles likt og rettferdig heller enn empatisk. Både Nav og yrkesrollene innad i Nav har endret seg, og er fremdeles i endring, i takt med dominante trender innenfor offentlig forvaltning, mer mot forsvarlig forvaltning og markedsorientering enn mot brukerretting og skreddersøm.

Litteraturliste.

- Askim, Jostein., Christensen, Tom., Fimreite, Anne Lise. & Læg Reid, Per. (2008) *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*. Working Paper 11 – 2008. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Brunsson, Nils. (2002). *The organization of hypocrisy : Talk, decisions and actions in organizations* (2nd ed.). Oslo: Abstrakt forl.
- Christensen, Tom, & Læg Reid, Per. (1999). New Public Management : Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity & Management Review*, 23(2), 169-193.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 147-158.
- Dyhr-Nielsen, Reidun. (2007). Nav-reformen - et ektefødt barn av NPM eller uttrykk for en helt ny forvaltningsstrategi? Paper til *Nordiske kommuneforskningsskonferansen*. 23 – 25.november 2007
- Fimreite, Anne Lise., Christensen, Tom. & Læg Reid, Per. (2012). *Joined-up-government: Reform challenges, experiences and accountability relations*. Working paper 6-2012. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Fossestøl, Knut., Breit, Eric. & Borg, Elin. (2014). *NAV-reformen 2014 : En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. Rapport 13/2014. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Grung, C. (2008). *NAV-reformen Fra Bakkebyråkratenes Ståsted : En Sosiologisk Casestudie Av Ansatte Ved Et Lokalt NAV-kontor Og Deres Erfaringer Med NAV-reformen* [Masteroppgave]. Universitetet i Bergen.
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2013). *Nav - med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgøy, Ingrid., Kildal, Nanna. & Nilssen, Even. (2011). *Mot en spesialisert veilederrolle i Nav? En dokumentasjonsrapport*. Notat 12 – 2011. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Hupe, Peter, & Hill, Michael. (2007). STREET-LEVEL BUREAUCRACY AND PUBLIC ACCOUNTABILITY. *Public Administration (London)*, 85(2), 279-299.
- Johnsen, Iren. (2008). *Tre offentlige kontor i et bygg – NAV utad, men ikke innad? En sosiologisk studie av hvordan de ansatte ved et NAV lokalkontor har erfart omstillingsprosessen* [Masteroppgave]. Universitetet i Bergen.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det Kvalitative Forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. (30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, 340-362.
- Silverman, D. (2014). *Interpreting Qualitative Data*. London: Sage Publications.

Offentlige kilder:

St.meld. nr. 14 (2002-2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/>

NOU 2004: 13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning — Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-13/id149978/>

St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>

St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/>

Ot.prp. nr. 4 (2008-2009). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-4-2008-2009-/id531652/>

Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>

Nettsider:

Nav.no (2019). *Partnerskapet i NAV*. <https://www.nav.no/no/Nav-og-samfunn/om-Nav/fakta-om-Nav/partnerskapet-i-Nav>

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Nav-reformen i Dagens lys”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere ansattes reaksjoner til ulike aspekter ved Nav-reformen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet inngår i en masteroppgave i sosiologi, og formålet er å se på effekten av New Public Management på norsk velferdsarbeid, og se på hvordan arbeidsplasser påvirkes, både positivt og negativt, ved å se både på hvordan ansatte opplever slike strukturer, men også hvordan de forholder seg til dem, altså blant annet i hvilken grad de opplever at de retningslinjer som settes blir fulgt.

Av denne grunn tas det her utgangspunkt i Nav-reformen, de endringer som ble gjennomført i reformen, samt de idealer og målsetninger som ble fremsett og hvordan disse faktisk har påvirket måten ansatte arbeider innen Nav arbeider i dag. Intervjuene skal dekke spenningen mellom de idealene som reformen baserte seg på å fremme, og i hvilken grad ansatte opplever at disse kommer frem i den praktiske innføringen av reformen, samt måten Nav er organisert på i dag.

Fokuset vil være på hoved-målsetningene for reformen, arbeidslinjen, brukerorientering og samordning av tjenester, og hvordan ansatte opplever at satsingen på disse har artet seg, samt hva effekten av dette er.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Ansvarlig student: Simen Andre Henne.

Veiledende professor: Ole Johnny Olsen.

Det sosiologiske institutt, Universitetet i Bergen.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget trekkes gjennom bruk av nettverk for å finne passende informanter, som deretter følger til flere utvalg, altså en form for snøballutvalg.

Hva innebærer det for deg å delta?

Et intervju på ca 60 minutter, hvor det blant annet vil bli stilt spørsmål om alder, stilling, arbeidssted, Hvor lenge en har jobbet i et spesifikt yrke, hvor lenge en har jobbet ved en spesifikk arbeidsplass. Intervjuet blir registrert gjennom lydopptak, som så transkriberes og anonymiseres.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Kun ansvarlig student og veiledende professor vil ha tilgang til data som ikke er anonymisert.
- Dataene anonymiseres før de tas i bruk i analyse, og data som ikke er anonymisert, som for eksempel lydopptakene fra intervjuer, lagres kun på en ekstern harddisk, og krypteres.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.05.2020. Lydopptak slettes, og personopplysninger enten slettes eller anonymiseres etter prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Bergen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Bergen ved det sosiologiske institutt.
- Ansvarlig student: Simen Andre Henne. Kontakt på: simen.henne@student.uib.no eller telefon 45 86 43 35.

- Veiledende professor: Ole Johnny Olsen. Kontakt på: Ole.Olsen@uib.no
- Vårt personvernombud: Janecke Helene Veim. Kontakt på: personvernombud@uib.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig:
Ole Johnny Olsen.
(Forsker/veileder)

Ansvarlig student:
Simen Andre Henne.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*sett inn tittel*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju.
- At mine personopplysninger behandles i tråd med informasjonen gitt i dette skrevet.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.05.2020.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjuguide.

For ansatte fra eldre generasjon:

- Personopplysninger:
 - Alder.
 - Utdanning.
 - Hvor lenge har du arbeidet i de tidligere etatene/Nav?
 - Stilling før/ rett etter reformen
 - Stilling nå.
- Hvordan ble omorganiseringen håndtert ved ditt Nav kontor?
- Hva var de største utfordringene knyttet til denne omorganiseringen?
- Ut ifra de sentrale målsetningene som ble satt for reformen:
 - Hvilke tiltak ble gjort for å sørge for at hver av dem ble møtt?:
 - a. Arbeidslinjen.
 - b. Brukerretting.
 - c. Samordning av etatene.
 - Hva var utfordringene knyttet til oppnåelsen av disse målene under reformen.
 - Hvordan har dette endret seg, er de samme problemene fortsatt til stede.
 - Hvilke tiltak er blitt gjort etter reformen for å takle disse problemene?
- Har satsingen på disse målsetningene endret måten du arbeider på?
 - Er der konflikt mellom praksisen og idealet?
- Har målsetningene for Nav endret seg i årene etter reformen?
 - Har dette endret måten du arbeider på?
- Hvordan har samarbeidet mellom det som tidligere var tre forskjellige enheter fungert?
 - Hva var hovedforskjellene mellom etatene før/under reformen?
 - Hva ble gjort for å skape en felles kultur?
 - Hvor effektivt var disse tiltakene?
 - Har kulturforskjellene endret/jevnet seg ut i tiden etter reformen?
- Hvor store var endringene i kompetansekravene for deg og dine kollegaer under reformen?
 - Hvordan var opplæringen dere fikk for å håndtere dette?
 - Kvalitet/ nok /for lite/ for mye?
 - Har kompetansekravene endret seg videre etter reformen?
 - Hvordan har ytterligere opplæringen for dette vært?
- Hva er de viktigste endringene ved reformen?
 - Hvorfor er de viktigst?
 - Påvirkning på hverdagen?
 - Trer de i kraft slik de er ment?
- Opplever du at der er forskjeller mellom de som jobbet i de tidligere etatene, og gjennomgikk reformen, og de som er nyere ansatte?
 - Arbeidsmetoder?
 - Innstilling til arbeidet?
 - Forhold til brukere?
- I forhold til hoved målsetningene for reformen, hva mener du har blitt realisert?
 - Uintenderte effekter?
 - Begrunnelser?
- Hva mener du effekten av reformen har vært for brukerne?
- Har ansvarsstrukturen innad i etatene endret seg med omorganiseringen?

- Hvordan?
- Har den endret seg videre i årene etter reformen?
- Hva var mest utfordrende for deg under overgangen?
- Hva har vært mest utfordrende for deg i tiden etter reformen?
 - Hvilke problemer har løst/ forbedret seg?
 - Har det oppstått nye problemer?
- Hvordan ser du din rolle som saksbehandler i dag i Nav, i forhold til:
 - Brukeren.
 - Ansvarsforhold.
- Hva tror du blir de største utfordringene for Nav i tiden fremover?
 - Ideer om hvordan disse kan håndteres?
- Har du noe mer du vil legge til? Siste kommentarer?

For ansatte fra yngre generasjon:

- Personopplysninger:
 - Alder.
 - Utdanning.
 - Hvor lenge har du arbeidet i Nav?
 - Stilling.
- Har du noen formeninger om hvordan reformprosessen var for de ansatte?
 - Hvordan ble omorganiseringen håndtert ved ditt kontor?
 - Hva tror du var de største utfordringene for de ansatte?
- Snakkes det om av de som gjennomgikk den?
- Hva er de viktigste endringene ved reformen?
 - Hvorfor er de viktigst?
 - Påvirkning på hverdagen?
 - Trer de i kraft slik de er ment?
 -
- I forhold til hoved målsetningene for reformen, hva ble gjort for å realisere dem?
 - Arbeidslinjen
 - Brukerretning.
 - Samordning av de tidligere etatene.
 - Hvilke av dem har blitt realisert?
 - Uintenderte effekter?
 - Begrunnelser?
- I hvilken grad tror du reformens endringer endret måten ansatte i Nav arbeider på?
- Har målsetningene for Nav endret seg i årene etter reformen?
 - Har dette endret måten du arbeider på?
- Hvordan har samarbeidet mellom det som tidligere var tre forskjellige enheter fungert?
 - Merker du noe til forskjellene mellom de tidligere etatene i dagens Nav/ Ser du spor av de tidligere etatene fremdeles?
- Hvordan ser du din rolle som saksbehandler i dag i Nav, i forhold til:
 - Brukeren.
 - Ansvarsforhold.
- Hvor forskjellig tror du Nav er nå i forhold til de tidligere etatene?
 - I forhold til hvordan dere arbeider?
 - Forholdet til brukerne?

- Ansvarsforhold?
- Opplever du at det er forskjeller mellom de som jobbet i de tidligere etatene, og gjennomgikk reformen, og de som er nyere ansatte?
 - Arbeidsmetoder?
 - Innstilling til arbeidet?
 - Forhold til brukere?
- Føler du at du kan se disse målsetningene reflektert i måten arbeidet er organisert i Nav i dag?
- Hva mener du effekten av reformen har vært for brukerne?
- Hva tror du blir de største utfordringene for Nav i tiden fremover?
 - Ideer om hvordan disse kan håndteres?
- Har du noe mer du vil legge til? Siste kommentarer?