

Omorganisering, endring og endringsprosessar.

Ei studie av endringsprosessen på sentralt hald i NAV frå perioden mars 2009 til mai 2010, som førte til nedlegginga av NAV Drift og utvikling.

Av

Silje Simlenes



Universitetet i Bergen

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgåve

Våren 2011

Føreord

Denne studien er ein del av ”NAV-evalueringa” som vert leia av Uni Rokkansenteret i Bergen. Forskingsprosjektet fokuserer på to hovudforhold; 1.) *Utforminga og gjennomføringa av NAV reforma.* 2.) *Effekten reforma har på tilsette, brukarar og klientar* (prosjektskisse). Det finst dermed ei rekkje studiar omkring ulike forhold rundt NAV reforma, men ingen har tidlegare forska på den endringsprosessen som no har vorte gjennomført i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Omorganiseringa er den fyrste på sentralt hald etter at NAV reforma vart satt i verk og den vil difor vere svært relevant å undersøkje nærare.

Det er mange som fortener å bli nemnd her, men fyrst og frems vil eg takka leiaren av ”NAV-evalueringa” og min rettleiar, Anne Lise Fimreite for ei svært god oppfølging gjennom heile skriveprosessen. Di hjelp har vore uvurderleg, du tok deg alltid tid til å gi meg kjappe tilbakemeldingar, sjølv i ein elles så hektisk kvardag.

Like eins vil eg takke alle på forskingsseminaret *Politisk organisering og fleirnivåstyring* for gode og konstruktive tilbakemeldingar undervegs.

Eg er og veldig takknemleg for respondentane som her har stilt opp. Tusen takk for det engasjementet dykk har vist og for all den goda hjelpa eg har fått.

Til slutt vil eg takke alle mine medstudentar for to fantastiske år på ”salen” (Sofie Lindstrømshus). Det hadde ikkje vore det same utan dykk! Eg vil i tillegg takke min kjære familie for all støtte og hjelp.

Innholdsliste

INNHALDSLISTE	II
1 INNLEIING	1
1.1 <i>Oppgåva si oppbygning</i>	6
2 GJENNOMFØRINGA AV NAV REFORMA OG ORGANISERINGA PÅ SENTRALT HALD	7
2.1 REFORMPROSESSAR I STATEN	7
2.2 ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTINGA FØR OG ETTER NAV REFORMA	8
2.3 PROSESSEN RUNDT DEN ORGANISATORISK GJENNOMFØRINGA AV NAV REFORMA.....	10
2.4 ORGANISERINGA AV ARBEIDS- OG VELFERDSDirektoratET	12
2.4.1 <i>Bestillar-utførar modellen</i>	12
2.4.2 <i>Samansetjinga av det nye direktoratet</i>	13
2.4.3 <i>Kva kan forklare den valde organiseringa?</i>	16
2.4.4 <i>Det overordna utfallet av NAV reforma</i>	17
2.5 <i>Samanfatning</i>	18
3 TEORETISK RAMMEVERK	19
3.1 SKILDRANDE OMGREP	20
3.1.1 <i>Organisasjonsendring</i>	20
3.1.2 <i>To hovudoppfatningar av endring</i>	20
3.1.3 <i>To typar teori i spørsmålet om organisatorisk endring</i>	22
3.1.4 <i>Straumdragstankegangen</i>	23
3.1.4.1 <i>Aktiveringsprosessen</i>	23
3.1.4.2 <i>Defineringsprosessen</i>	26
3.1.5 <i>Endringsutfall</i>	27
3.1.6 <i>Prosessuell tilnærming til studie av endring</i>	29
3.2 TRE FORKLARANDE PERSPEKTIV PÅ ORGANISERING OG ENDRING.....	30
3.2.1 <i>Organisering og endring som analytisk problem</i>	30
3.2.1.1 <i>Forventingar</i>	32
3.2.2 <i>Organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing</i>	34
3.2.2.1 <i>Forventingar</i>	35
3.2.3 <i>Organisering og endring som regelfølgning</i>	37
3.2.3.1 <i>Forventingar</i>	38
3.2.4 <i>Samanfatning</i>	40
4 METODE	41
4.1 <i>Plassering av studien</i>	41
4.2 FORSKINGSDESIGN	41
4.2.1 <i>Casestudie</i>	41
4.2.2 <i>Kva type case er det?</i>	42
4.3 STRATEGISK UTVAL	43
4.4 KJELDER OG DATAGRUNNLAG.....	44
4.4.1 <i>Intervju</i>	44
4.4.2 <i>Intervjuprosessen</i>	45
4.4.3 <i>Innhaldsanalyse av intervju</i>	46
4.4.4 <i>Referanse</i>	47
4.4.5 <i>Dokumentanalyse</i>	48
4.5 TILTRU, STADFESTING OG OVERFØRINGSMOGLEGHEIT	49
4.5.1 <i>Tiltru og stadfesting</i>	49
4.5.2 <i>Studien sin overføringsmoglegheit</i>	51
5 DEN NYE ORGANISERINGA AV ARBEIDS- OG VELFERDSDirektoratET	52
5.1 BAKGRUNNEN FOR ENDRINGSPROSESSEN	52

5.2 OMORGANISERINGA; KVA ORGANISATORISKE ENDRINGAR MEDFØRTE DEN?	54
5.2.1 Samansetjinga av ny sentral organisasjon	54
5.2.2 Opprettinga av Sentral ytelsesforvaltning	58
5.3 KLASSIFISERING AV ENDRINGSUTFALLET	59
6 ENDRINGSPROSESSEN	61
6.1 UTGREIINGSFASEN	61
6.1.1 Mandat for evalueringa av NDU.....	61
6.1.2 PWC rapporten: Evalueringa av NDU samhandlinga med direktoratet.....	62
6.1.2.1 Hovudkonklusjonar og vesentlege endringsbehov.....	62
6.1.3 Mandat for organisasjonsutviklingsprosessen.....	63
6.1.4 Løfte om medverknad i endringsprosessen	64
6.1.5 Samandrag: Utgreiingsfasen	68
6.2 VEDTAKSFASEN.....	71
6.2.1 Ytringar om den valde organiseringa.....	72
6.2.2 Lyntoget	74
6.2.3 Samandrag: Vedtaksfasen.....	75
6.3 IVERKSETJINGSFASEN	77
6.3.1 Personelløpet.....	77
6.3.2 Opprettinga av Sentral ytelsesforvaltning	78
6.3.3 Samandrag: Iverksetjingsfasen.....	81
6.4 OPPSUMMERING; ORGANISERINGA SI INNVERKNAD PÅ UTFALLET	83
6.4.1 Samanfating	85
7 ANALYTISKE REFLEKSJONAR	86
7.1 HOVUDTREKK VED ENDRINGSPROSESSEN	86
7.2 ORGANISERING OG ENDRING SOM ANALYTISK PROBLEM	92
7.3 ORGANISERING OG ENDRING GJENNOM INTERESSEHEVDING OG KJØPSLÅING.....	97
7.4 ORGANISERING OG ENDRING SOM REGELFØLGING	101
7.5 DEI TEORETISKE PERSPEKTIVA SI FORKLARINGSKRAFT.....	105
8 AVSLUTNING.....	106
8.1 KORLEIS HAR ENDRINGSPROSESSEN BLITT GJENNOMFØRT?.....	106
8.2 TEORETISKE IMPLIKASJONAR.....	108
8.3 FUNN KNYTT OPP MOT TIDLEGARE FORSKING	109
8.4 AVSLUTTANDE KOMMENTARAR.....	111
LITTERATURLISTE.....	I
INTERNETTKJELDER	III
OFFENTLEGE DOKUMENT	V
INTERNE DOKUMENT.....	V
VEDLEGG 1	VII
VEDLEGG 2	VIII
VEDLEGG 3	IX
VEDLEGG 4	X
VEDLEGG 5	XI
VEDLEGG 6	XII
VEDLEGG 7	XIII

Forkortinger

NAV	arbeids- og velferdsforvaltinga
AVD	Arbeids- og velferdsdirektoratet
NDU	NAV Drift og utvikling
FDU	Fag drift og utvikling
SYF	Sentral ytelsesforvalting
OU	Organisasjonsutviklingsprosessen
MBA	Medbestemmelse i staten
NTL NAV	Norsk Tenestemannslag NAV
PWC	Pricewaterhousecooper
NPM	New Public Management
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IT	Informasjons teknologi
HR	Human resources

1 Innleiing

Denne studien rettar merksemda mot den største forvaltningsreforma i nyare tid, nemleg NAV reforma. 1. juli 2006 vart dei to tidlegare etatane Aetat og trygdeetaten lagd ned og den nye etaten NAV vart etablert (Askim 2009:5). Sosialtenestene som tidlegare hadde vore under kommunen sitt ansvarsområde skulle framleis vere det, men skulle no samordnast med dei statlege tenestene i felles kontor på lokalt nivå (NAV/historie¹). Arbeids- og velferdsforvaltninga (NAV) omfattar med det både dei kommunale og statlege tenestene, medan Arbeids- og velferdsetaten utgjer den statlege delen av NAV og vert leia av Arbeids- og velferdsdirektoratet².

Om lag 17000 menneskjer er i dag tilsett i arbeids- og velferdsforvaltninga, 3000 av desse er kommunalt tilsett medan 14000 er tilsett i staten. Årleg yt NAV tenester til 2.8 millionar brukarar og forvaltar om lag ein tredjedel av statsbudsjettet (Organiseringen av NAV³). Arbeids- og velferdsforvaltninga har eit stort samfunnsoppdrag ved at ein har samla arbeidsmarknadspolitik, trygdepolitikk og sosialpolitikk innanfor ei organisatorisk ramme. Ei så omfattande reform omhandlar mange oppgåvetypar og brukargrupper, og dette viser seg gjennom NAV si komplekse organisering (St.prp. nr. 51 2008-2009).

Det finst mange forhold ved NAV reforma som kan vere interessante å forske på. Fokuset i denne studien vil vere NAV på sentralt hald. Arbeids- og velferdsdirektorat vart oppretta som det sentrale og styrande leddet i den nye Arbeids- og velferdsetaten. Det nye direktoratet skulle vere eit strategisk direktorat med ein eigen operativ driftsorganisasjon⁴, NAV Drift og utvikling⁵. Forholdet mellom direktoratet og NDU vart organisert ut frå ein bestillar-utførar modell. Det vil seie at banda mellom dei to skulle vere tette og at NDU berre skulle tilbyd tenester til NAV. NDU skulle ha ei brei oppgåveportofølje som i fyrste rekkje gjekk ut på levere sentraliserte og operative tenester ovanfor resten av etaten, på oppdrag frå direktoratet (Internt dokument

¹ <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/1073751209.cms> (henta: 19.04.10).

² Vidare vil eg nytte forkortinga AVD, eller berre direktoratet når eg omtalar Arbeids- og velferdsdirektoratet.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/Arbeids--og-velferdsforvaltningen.html?id=606669> (henta 15.04.11).

⁴ Vert like eins omtala som leveranseorganisasjon.

⁵ Vidare referert til som NDU.

17.08.2009). Vidare skulle NAV finansiere den operative organisasjonen og direktøren i NDU vart ein del av direktoratet si leiargruppe (Askim 2009:12-15). NAV etaten kan såleis vere vanskeleg å forstå som ein heilskapleg organisasjon, i staden kan den sjåast på som ein slags hybrid, med ein organisasjon i organisasjonen, eller slik Fimreite og Læg Reid (2008:27) omtalar det, som "eit direktorat i direktoratet". I 2009 vart ei evaluering av samhandlinga mellom direktoratet og NDU lagt fram. Den viste at måten ein hadde organisert den sentrale delen av NAV på ikkje hadde medverka til effektive styrings- og samhandlingsformer. Ei utfordrande framtid og eit mål om ein effektiv og føremålstenleg organisasjon på sentralt styringsnivå vart lagt til grunn for ei vidare omorganisering av NAV på sentralt hald (Internt dokument 04.12.2009)⁶.

I samband med den endringa som no har skjedd, dukkar det opp spennande spørsmål som det vil vere interessant å finne svar på; kvifor har ein no vald å gjennomføre det ein kan kalle "ei reform i reforma"? Kvifor går ein vekk frå den fyrst valde bestillar-utførar modellen, berre fire år etter at den vart innført? Tema for studien er endringsprosessen som no har funne stad i AVD. Den overordna problemstillinga er:

Skildre og forklare endringsprosessen, her under også utfallet av prosessen, i samband med nedlegginga av NAV Drift og utvikling.

Studien kan med dette seiast å ha to føremål, eit *skildrande* og eit *forklarande*. Forskingsspørsmåla vert difor presentert med dei meir skildrande spørsmåla fyrst, deretter dei forklarande:

- *Korleis organiserte ein arbeidet med omorganiseringa?*
- *Korleis oppfattar dei involverte organisasjonsendringa og det organisatoriske utfallet?*
- *Kva kan forklare måten endringsprosessen vart organisert på?*
- *Kva tyding har organiseringa av endringsprosessen for utfallet?*
- *Kva kan forklare at ein går vekk frå bestillar-utførar modellen, berre fire år etter at den vart innført?*

⁶ Organisasjonskart over direktoratet før og etter omorganisering i 2010 er presentert i vedlegg 2 og 4.

Med denne studien tek eg sikte på å undersøkje ein planlagt endringsprosess. Det vil seie at organisasjonar endrar seg fordi nokon meiner at endring kan vere ei løysing på eit problem eller at endring vert ønskja for å nå eit nytt mål i organisasjonen. Omgrepet ”organisasjonsutvikling” vert her ofte nytta i staden for planlagt endring (Goodman mfl., 1982:4). Internt i NAV vert endringa nettopp omtala som organisasjonsutvikling, men eg vil i denne studien bruke dei meir teoretiske omgrepa endring og endringsprosess.

Vidare vil studien ha ei prosessuell tilnærming til studiet av endring. Pettigrew (2000:243) argumenterer for at nyare forskning har lagd vekt på at kontekst og handling ikkje kan skiljast. Endring bør altså studerast ut frå eit tidsaspekt. Ein vanleg måte å framstille ei slik tilnærming på er å dele endringsprosessen inn i ulike fasar (Fimreite 1996:57). Eg har vald å dele endringsprosessen inn i tre; utgreiingsfasen, vedtaksfasen og iverksetjingsfasen. Ei slik prosessinndeling blir nytta for å gi ei oversikteleg og handterleg framstilling. Som eit overordna analytisk rammeverk vil eg leggje vekt på element frå ”stramdragstankegangen”⁷ for å kartleggje endringsprosessen i AVD samt fylle dei tre prosessfasane med innhald. Stramdragstankegangen seier noko om avgjerdsprosessar og fangar opp både innarbeidde og ikkje innarbeidde avgjersler like eins forholdet mellom desse to. Som ei oppsummering av den skildrande teorien vil eg skissere opp to motstridande tilnærmingar, ”top-down” versus ”bottom-up”.

For å forklare funna mine har eg vald å nytte meg av tre teoretiske perspektiv; *Organisering og endring som analytisk problem*, *organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing* og *organisering og endring som regelfølgning*. Desse tre perspektiva er vald ut med bakgrunn i at dei kan forklare ulike sider av endringsprosessen. Det fyrste perspektivet gir ei rasjonell tilnærming til endringsprosessen, i samband med studieobjektet og fokuset på planlagt endring vil dette perspektivet ha ei form for førerang som forklaring. Interessehevding og kjøpslåing er like eins naturleg å ta inn i denne studien sida NAV var ei så stor og omfattande reform. Det er grunn for å tru at mange aktørar ønskjer å delta i endringsprosessen, då det er mange som har ulike oppfatningar om korleis

⁷ Nynorsk tolking av det som vert kalla ”garbage-can modellen” eller ”strømningstankegang”. I mangel på eit godt norsk omgrep som kan nyttast på begge skriftspråka har eg sjølv laga ei nynorsktolking av namnet.

velferdsområdet bør organiserast. Regelfølgingsperspektivet vil gi ei institusjonell tilnærming til endringsprosessen og er dertil viktig for å setje lys på dei meir kulturelle og symbolske aspekta av prosessen. Ut i frå kvar av desse perspektiva har eg så utleia nokre forventningar til kva eg vil finne. I analysen vil eg så drøfte om desse funna samsvarar eller avvik frå det empiriske materialet.

Eg har vald ei casestudie som forskingsstrategi. Caset, som her er endringsprosessen i samband med nedlegginga av NDU vert klassifisert som eit ekstremtilfellet. NAV reforma er unik ut frå størrelse og omfang, det vil seie at dersom noko gjeld for forhold rundt dette caset må det like eins kunne gjelde i andre tilfelle. Datagrunnlaget er henta gjennom ein kombinasjon av dokumentanalyse og intervju. Dokumenta er interne dokument omhandlande endringsprosessen, medan intervju er ei samansetning av intervju som eg sjølv har utført og intervju gjennomført av andre forskarar i NAV evalueringa med respondentar frå ulikt stillingsnivå i AVD.

Askim (2009:5) omtalar NAV reforma som ”ein snakkande gris”, då dette er eit heilt unikt case der alle deler, i og rundt caset, er interessant å forske på. Mi studie og den valde problemstillinga vil dermed vere relevant ut frå vitskaplege omsyn i forhold til å få meir forskingsbasert kunnskap rundt store og omfattande reformer som NAV.⁸ Vidare kan måten ein valde å organisere den sentrale delen av NAV på, med eit ”direktorat i direktoratet”, seiast å vere ein innovasjon. Det å ha ein eigen operativ organisasjon tilknytt direktoratet på denne måten har ikkje vore vanleg tidlegare. Bestillar-utførar modellen derimot er inga nyvinning og har vore ein populær modell i tilknytning til NPM⁹. Den har i ulike variantar blitt nytta i moderniseringsarbeidet av offentleg sektor i Europa (NOU 2005:3). Kvifor ein no har vald å omorganisere NAV på sentralt hald, så kort tid etter opprettinga, er difor både interessant og spennande ut frå ein vitskapleg ståstad.

⁸ Ei grunngeving for val av problemstilling vert ofte omtala i form av to dimensjonar, ei vitskapleg og ei samfunnsmessig. Den vitskapleg grunngevinga slik Everett og Furseth (2004:122) framstiller det omhandlar at ein stiller spørsmål som er verd å stille, fordi dette vil gi meir systematisk kunnskap rundt fenomenet.

⁹ NPM står som forkorting for New public Managemnet.

Endringsprosessar kan meir generelt seiast å vere unike og endrar seg mykje frå organisasjon til organisasjon og frå situasjon til situasjon (Rashid, Sambasivan og Rahman 2004:161¹⁰). Endringsprosessen er med andre ord kontekst avhengig og den vil difor alltid vere interessant å forske på. Eit anna element som gjer problemstilling og tema for denne studien forskingsrelevant er at den ser på ei spesiell og særleg interessant ending. Det at ein no har utført ei vidare omorganisering om lag fire år etter at NAV reforma gjorde sitt inntog er både politisk og samfunnsmessig interessant og ei god grunngeving for å produsert meir forskingsbasert kunnskap. NAV reforma rører ved både politisk og sosiale forhold som er viktige for samfunnet¹¹.

Det at ein oppnår måla med NAV reforma og at ein får oppretta ein god og effektiv organisasjon som utfører sine oppgåver på ein profesjonell måte er viktig for politikarane som har sett si prestisje i dette, men ikkje minst for brukarane. Det er viktig at ei reform innanfor ein så vesentleg og stor del av den offentleg sektoren er velfungerande. Det at reforma er stor og omfattande vil naturleg nok føre til at den røre ved mange og at konsekvensane den har blir avgjerande. Det at ein no har gjennomført ei ny ”reform i reforma” vert internt grunngeven med at det er viktig for resten av NAV, i forhold til at organiseringa på sentralt hald skal reflektere ei organisasjonsform som fungerer godt (internt dokument 04.12.2009).

¹⁰ <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1410719> (henta: 28.03.10).

¹¹ Ut frå den samfunnsmessig dimensjon bør ei problemstilling innehalde eit spørsmål som er verd å stille, fordi det vil vere av praktisk tyding for samfunnet meir generelt, eller for ei gruppe av samfunnet (Everett og Furseth 2004:122).

1. 1 Oppgåva si oppbygnad

I kapittel 2 vil eg gi ei oversikt over konteksten for denne oppgåva som er NAV reforma og opprettinga av Arbeids- og velferdsdirektoratet. I kapittel 3 skal eg ta føre meg teori som er aktuell for å skildre og forklare omorganisering, endring og endringsprosessar. Teorien vil bli delt i to hovuddelar, som samsvarar med den todelte problemstillinga for denne studien. Straumdragstankegangen vil bli nytta som ei overordna analyseramme og tre ulike teoretiske perspektiv vil bli nytta for å forklare det som vert skildra. Dei metodiske vala for oppgåva vil bli utdjupa i kapittel 4. I kapittel 5 og 6 vil eg presentere mine empiriske funn. Kapittel 5 vil innehalde funn knyta til den nye organiseringa av Arbeids- og velferdsdirektoratet; bakgrunnen for omorganiseringa samt drøfting og stadfesting av endringsutfallet. Kapittel 6 er tilordna endringsprosessen og vil bli presentert med utgangspunkt i dei tre fasane; utgreiing, vedtak og iverksetjing. Kvar fase vil bli avslutta med ei analyse i forhold til den skildrande teorien. I kapittel 7 vil eg fyrst skildre endringsprosessen meir under eitt med utgangspunkt i det som har blitt analysert i kapittel 6. Hovuddelen av kapittelet derimot vil bli via til den forklarande delen av problemstillinga og tek utgangspunkt i dei tre forklarande perspektiva som vart skildra i teorikapittelet. Avslutningsvis i dette kapittelet vil eg drøfte perspektiva si samla forklaringskraft. I kapittel 8 vil eg samle trådane og svare på problemstillinga samt diskutere funna opp mot tidlegare forskning og drøfte vegen vidare.

2 Gjennomføringa av NAV reforma og organiseringa på sentralt hald

Konteksten for denne studien er NAV reforma som vart gjennomført i perioden 2006 til 2010, der ein omorganiserte Aetat og trygdeetaten samt kommunen si sosial teneste til det som i dag er ”Ny arbeids- og velferdsforvaltning” eller NAV. Å gjere greie for heile historia til denne reforma er for omfattande i denne samanheng, men ei kort attgjeving av hovudelementa vil bli presentert. I lys av tema og problemstilling for denne undersøkjinga vil hovudfokus i dette kapittelet vere framstillinga av NAV reforma og prosessen rundt den organisatoriske gjennomføringa, samt organiseringa av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette vil vere viktig for å forstå innhaldet og omfanget av den endringa som no har skjedd. Før eg kjem inn på dette vil eg fyrst seie noko meir generelt om reformprosessar i staten for å gi eit bilete på kva ein kan forvente å finne i ein slik endringsprosess.

2.1 Reformprosessar i staten

Ei omorganisering innanfor det statlege vert ofte delt i to hovudkategoriar ”intern omorganisering” og ”ekstern omorganisering”.

”Omorganisering av statlige virksomheter vil kunne omfatte både omorganisering innenfor virksomheten (intern omorganisering i virksomheten) og omorganisering av virksomheter innenfor staten som innebærer overføring av tjenestemenn til annen statlig virksomhet (ekstern omorganisering innenfor staten)” (Statens-Personalhandbok-2011¹²).

Denne studien av omorganiseringa i Arbeids- og velferdsdirektoratet vil inngå i den fyrste hovudkategorien ”intern omorganisering”. Ei slik endring kan avgjerast av stortinget eller regjeringa, samt vedkommande fagdepartement eller verksemda sjølv (Statens-Personalhandbok-2011). I samband med omorganisering av AVD er det verksemda sjølv som har tatt avgjerda om å setje i gang ein endringsprosess.

¹² <http://www.sph.dep.no/Statens-Personalhandbok-2011/2Tilsetting-og-opphor-av-tjeneste/27Omorganisering-overtallighet-og-fortrinnsrett/> (henta: 14.01.11)

Eit anna regelverk som inngår ved statlege omorganiseringar er "hovudavtalen i staten" anno 01.02.2009¹³. Den er eit reiskap for på ein god måte å handtere omstilling, effektivisering og fornying av den offentlege sektor i Noreg¹⁴. Det er viktig for staten og skape tryggleik og aksept for omorganiseringane som finn stad, slik at prosessen sitt innhald, årsak og retning er mest mogleg kjend for dei tilsette. For å nå måla som er satt i denne hovudavtalen, må arbeidstakarar og arbeidsgjevarar møtast som likeverdige partar. Det er både viktig og ein føresetnad at partane møter med hensikt å finne ei løysing, sjølv om ulike roller fører til at ein har ulike interesser å ivareta (Hovudavtalen i staten 01.02.2009). Ved interne omorganiseringar der utfallet er varig og medfører flytting av personell, skal ein forhandle seg fram til semje innanfor dei rammene som finst. Tradisjonelt i Noreg har fagforeiningar vore sentrale når departement eller direktorat skal omorganiseras. I tillegg til hovudavtalen, som vart omtala ovanfor, vert det stadig vanlegare å oppretta eigne avtalar ved organisasjonsendringar. Da går leiinga og fagforeininga saman og forhandlar fram ein avtale med reglar og prosedyrar som skal følgjast ved gjennomføring av reformer i staten, samt kva dei tilsette kan vente seg ved slike omorganiseringar (Christensen, et al. 2009:153). Nedanfor vil organiseringa av arbeids- og velferdsforvaltinga før og etter NAV reforma bli gjort greie for.

2.2 Arbeids- og velferdsforvaltinga før og etter NAV reforma

Før 2006 var det som no er arbeids- og velferdsforvaltinga organisert i to ulike etatar¹⁵: Aetat og trygdeetaten samt kommunen si sosialteneste. Sistnemnde som både var og er eit kommunalt ansvar har som hovudmål og fremje økonomisk og sosial tryggleik. Aetat sitt opphavlege ansvarsområde var i all hovudsak retta mot arbeidsformidling og kvalifiseringa av arbeidssøkjjarar og yrkeshemma, samt å gi ytingar til dei same gruppene. Eit overordna mål for denne etaten var å få folk i arbeid. Trygdeetaten derimot forvalta stønadar til personar både i og utanfor arbeidsgruppa. Etaten hadde i hovudsak tre arbeidsområde; familie og pensjon, arbeid og rehabilitering samt helsetenester (NOU 2004:13:14). Aetat og trygdeetaten, saman med den delen av sosialtenesta som inneheld økonomisk sosialhjelp hadde til saman

¹³ <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20personalpolitikk/Hovudavtalen09.pdf> (henta: 13.01.11)

¹⁴ Avtalen vart inngått 19. januar 2009 mellom staten ved Fornyings- og administrasjonsdepartementet og LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne.

¹⁵ For figur som viser organiseringa av arbeids og velferdsforvaltinga før NAV reforma sjå vedlegg 1.

16 000 tilsette (NAV's organisasjon og virkemåte:26). Om lag 1000 av disse var tilsett i dei to gamle statsetatane sine sentrale organ, der Aetat arbeidsdirektoratet hadde det overordna styringsansvaret for Aetat og Rikstrygdeverket oppgjorde det sentrale organ for trygdeetaten (Askim 2009:14).

I juli 2006 vart tenester frå dei to tidlegare etatane samt kommunen si sosialteneste samla i ”Ny arbeids- og velferdsforvaltning”. I partnerskap med kommunane har staten oppretta til saman 457¹⁶ NAV kontor. Desse er lokalisert over heile landet med stort sett eit kontor i kvar kommune utanom i dei aller største, som kan ha fleire. I tillegg til opprettinga av egne NAV kontor vart det i 2006 innført nye metodikkar, tiltak og regelverk som skal gjere det enklare å tilby tenester tilpassa den enkelte sitt behov. I tilknytning til NAV kontora har Arbeids- og velferdsetaten etablert over 100 forvaltings- og spesialeininger (NAV reformen¹⁷). Forvaltningseininger er etablert fylkesvis, i visse tilfelle vidareførte ein allerede eksisterande einingar, i andre bygde ein nye. Vidare er spesialeininger organiserte som nasjonale einingar, med regionale kontor, som skal løyse oppgåver for heile landet (Om NAV/spesialenheter¹⁸). Forvaltings- og spesialeininger innehar til saman mange ulike oppgåver som til dømes kontroll- og innkrevjingsoppgåver, internasjonale saker og søknader om stønad (NAV reformen). Føremålet med å opprette slike einingar var å sikre kvalitet i vedtak og tenesteyting samt frigjere tid for NAV kontora til å utføre individuell rettleiing og oppfølging. Dette skal føre til større grad av likebehandling og effektivitet i saksbehandlninga samt at merksemda vert retta mot brukarane si trong for rettleiing og oppfølging med sikte på arbeid og aktivitet (NAV reformen, NAV's organisasjon og virkemåte 2010:48).

“Arbeids- og velferdsforvaltningen har et vidt samfunnsoppdrag ved at både arbeidsmarkedspolitikken, trygdepolitikken og sosialpolitikken er samlet innenfor en organisatorisk ramme. Dette gir en stor bredde i oppgaver og brukergrupper og gjenspeiles i at arbeids- og velferdsforvaltningen har en kompleks organisering¹⁹” (NAV's organisasjon og virkemåte 2010:24).

¹⁶ Det siste kontoret vart offisielt opna 12. april i år (Om NAV, publisert 13.04.2011. URL: <http://www.nav.no/Om+NAV/Siste+NAV-kontoret+offisielt+%C3%A5pnet.275315.cms> (Henta: 06.05.11).

¹⁷ <http://www.regjeringen.no/mobil/nn/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/NAV-reformen-Organisering-og-innhold.html?id=606543&ignoredevice=true> (henta: 05.05.11)

¹⁸ <http://www.nav.no/192798.cms> (henta: 21.05.11)

¹⁹ For tabell som skildrar NAV sitt design av overordna roller med tilhøyrande ansvar sjå vedlegg 6.

2.3 Prosessen rundt den organisatorisk gjennomføringa av NAV reforma

I august 2005 vart det oppretta ein såkalla ”interimorganisasjon”, den vart sett saman av tilsette frå Aetat, trygdeetaten og utvalde frå kommunane (St.prop. nr. 51: 2.3.1). Departementsråden i Kommunal- og regionaldepartementet, Tor Saglie vart rekruttert av departementet til å leie NAV interim og seinare NAV. Saglie hadde inga erfaring frå verken Aetat eller trygdeetat, og ifølgje Askim (2009:10) vart han sett på som ein ”kommunemann”. Vidare meiner han at departementet sitt val av leiar var tufta på ei oppfatning om at ein måtte velje nokon utanforståande, slik at det ikkje oppstod maktkamp mellom dei to etatane i samband med direktørpostane, då ingen av dei ville like å bli dominert av den andre part.

Vidare fekk NAV interim i oppgåve å utøve rolla som mellombels direktorat, dei skulle planleggje og leggje til rette for gjennomføringa av dei statlege oppgåvene innanfor ei ny arbeids- og velferdsforvaltning. NAV interim skulle ha ei tett samhandling med departementet og rapportere om arbeidet sin framgang, dersom ein skulle avgjere viktige organisatoriske spørsmål måtte departementet ta del i dette (Askim 2009:9). Prosessen var med andre ord regulert av den politiske leiinga. Arbeids- og inkluderingsdepartementet avgjorde konsekvent kva som var politiske og administrative spørsmål og la dermed føringar på kva som var forhandlingsspørsmål ut frå hovudavtalen. Dette førte vidare til at fagforeiningane oppfatta medråderetten i NAV reforma som avgrensande for deira moglegheiter (Jacobsen 2010:37-38).

Opprettinga av NAV interim samsvara ikkje med tidlegare reformprosessar i staten. Vanlegvis er tilgangen til deltaking i interimorganisering meir avgrensa og leiinga identifiserer kven dei vil ta med. NAV interim gjekk fort frå å vere ei tett gruppe på rundt ti personar til eit direktorat med eit par hundre aktørar og leiinga hadde liten kontroll med kven som deltok og kor mange dei var (Askim 2009:10). Det var med andre ord lite samsvar mellom den formelle og faktiske deltakinga og tida ein hadde til rådvelde var avgrensa (Nielsen 2007:97). Aetat og trygdeetaten avgjorde sjølv kven dei ville sende som representantar, få av desse var tilsett i den midlertidige organisasjonen, men mange var aktørar i prosessen. Dette førte vidare til at leiinga utøva mindre makt i forhold til å avgjere kva problem og løysingar som vart diskutert.

Med tre temmeleg vide overordna mål var det mange ulike løysingar som kom på bordet. Begge etatane sende i tillegg øvste leiar inn i interimorganisasjonen, både arbeidsdirektøren og trygdedirektøren. Direktørane vart ikkje berre med på arbeidsgrupper, som har vore vanleg ved tidlegare reformer. Dei vart i staden tilsett på fulltid i NAV interim medan nestleiarane hadde ansvaret for styringa av dei to etatane under denne perioden (Askim 2009:10-11). Det var med andre ord mange som deltok i denne endringsprosessen og den føregjekk på ulike arenaer. Jacobsen (2010:36) deler konteksten rundt organiseringa av NAV inn i tre autoritative arenaer; ein politisk, ein administrativ og ein forhandlingsarena. Til tider kunne desse ha ulike og konkurrerande fortolkingar av korleis NAV skulle organiserast.

Askim (2009:11) presiserer at det i ettertid har kome fram at mange fremja "sin gamle etat" sine interesser og at Aetat har opptredd som meir strategiske enn trygdeetaten. Aetat hadde ikkje gått vekk frå tanken om ein eigen etat for arbeid og ein for pensjon. Dei gjekk inn i interim med det mål å få separert desse to områda så mykje som råd var innanfor ein og same etat. Det vart også klart at gjennom arbeidet med dei viktigaste og mest krevjande utfordringane ved reforma, var ein avhengig av å ha med seg strategane frå Aetat. Dei hadde i tillegg vore gjennom tøffe reformer internt og hadde difor relevant erfaring å byggje på.

Då planleggjinga rundt organiseringa av NAV sentralt starta vart det tilsett ein ekstern konsulent som prosjektleiar. Han hadde som oppgåve å leie gruppa fram til nokre organisatoriske modellar. Arbeidsgruppene hadde forholdsvis stor handlingsfridom, men visse føringar låg til grunn i "Overordna plan". Gjennom arbeidet kom dei fram til tre modellar som ein kunne organisere etter, alle bygd opp kring ulike spesialiseringsprinsipp. Etter ei høyring hjå leiarane i etaten, dei tilsette og deira arbeidsorganisasjonar, vart det vald ei kompromissløyting som førte til ein fjerde modell. Den overordna modellen vart til slutt vedteken av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Den vart med andre ord vedteken som ei rein politisk avgjerd, fatta i departementet (Nielsen 2007:98-100). NAV interim kunne så arbeide vidare med organisasjonsutvikling innanfor den valde modellen, ettersom tilgangsstrukturen var meir open i samband med den interne organiseringa (Askim 2009:12 og Nielsen 2007:98-100). Organiseringa som vart vald blir presentert

nedanfor, her vil bestillar-utfører modellen vere i fokus samt organiseringa i forhold til direktoratet og NDU.

2.4 Organiseringa av Arbeids- og velferdsdirektoratet

Det var ei spesiell organisering som vart vald, med ei form for ”direktorat i direktoratet” (Fimreite og Læg Reid 2008:27), noko som kan seiast å vere innovativt i norsk samanheng. Ein oppretta eit strategisk direktorat med ein eigen operativ driftsorganisasjon, NAV Drift og utvikling (St.prp. nr. 51 2008-2009). Forholdet mellom direktoratet og NDU skulle organiserast ut frå ein bestillar-utfører modell, banda mellom dei to skulle vere tette og NDU skulle berre tilbyd tenester til NAV. Vidare skulle NAV finansiera den operative organisasjonen og direktøren i NDU vart ein del av direktoratet si leiargruppe (Askim 2009:15). Før eg går vidare inn på organiseringa av direktoratet vil eg gi ein kort presentasjon av kva ein bestillar-utfører modell inneber.

2.4.1 Bestillar-utfører modellen

Bestillar-utfører modellen har i ulike variantar blitt nytta i moderniseringsarbeidet av offentleg sektor i Europa. Modellen inneber eit skifte frå hierarkisk styring til kontraktstyring, som vil seie styring gjennom forhandlingar mellom bestillar og utfører (NOU 2005:3). Modellen fører med seg eit klart skilje mellom den organisasjonen eller delen av organisasjonen som bestiller varer og tenester og den organisasjonen eller eininga som har den produserande eller utførande funksjonen (Christensen, et al. 2002:108). Modellen har sitt utspring frå New Public Management²⁰ (NPM) og drar inn organiseringsprinsipp frå det privat til nytte i det offentlege. Bakgrunnen for bestillar-utfører modellen er at marknaden er betre rusta til å handtere utfordringar i forhold til legitimitet, styring, økonomisk effektivitet og store aktivitetsområde, enn kva byråkratiet er. Målet er å oppnå ein effektivitetsgevinst ved at ein reduserer kostnadane av offentlege tenester og når

²⁰ Veldig forenkla er NPM ei reformbevegelse som nedtonar forskjellen mellom offentleg og privat sektor og som legg vekt på at organisasjonsmodellar og styringsformer frå private organisasjonar enkelt kan overførast til det offentlege (Christensen et al. 2009:15).

politiske målsettingar ved å bruke mindre ressursar (Bestiller-utfører modellen: – utfordringer knyttet til kontraktsstyring²¹).

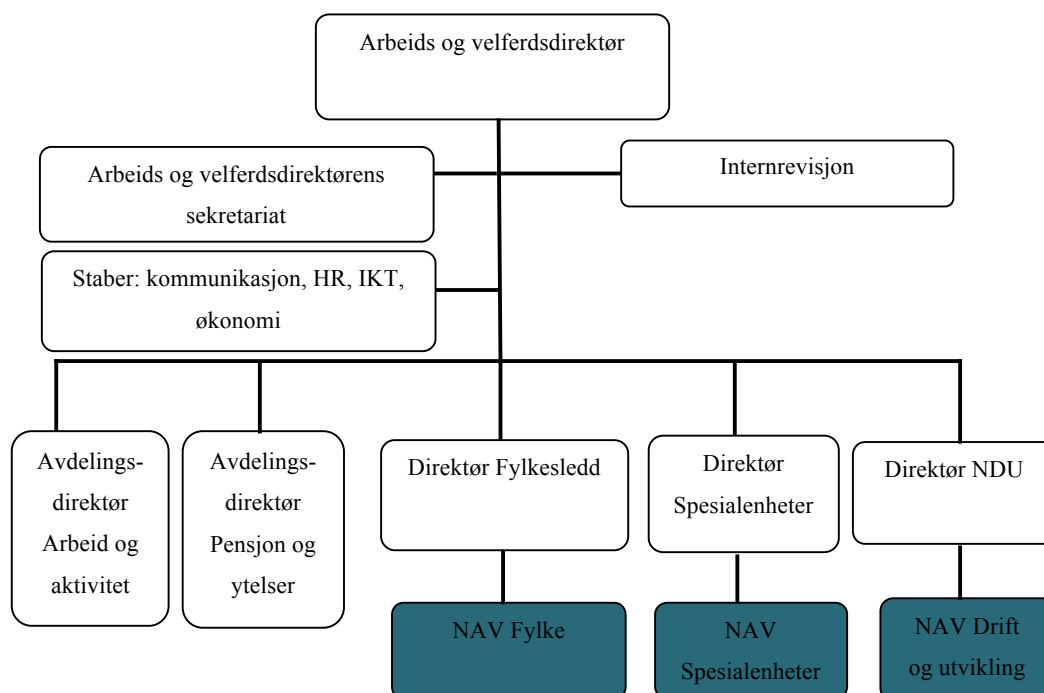
Bestillar-utfører modellen vart introdusert for NAV interim gjennom ein ekstern konsulent som gjennomførte ei øving ("business process reengineering") der ein fann ut korleis ein skulle dele mellom det strategisk og operativ. Det vart på bakgrunn av denne øvinga bestemd at grensesnittet skulle gå mellom direktoratet og NDU (Askim 2009:16). I dei to tidlegare statsetatane hadde dei fleste hatt operative oppgåver, medan mindretalet hadde hatt strategiske. Når dei no vart delt skulle AVD, målt ut frå dei tilsette, vere omlag halvparten så stor som den operative organisasjonen, NDU (Askim 2009:12).

2.4.2 Samansetjinga av det nye direktoratet

Direktoratet fekk to styringslinjer med tanke på ytre etat, ei spesialeiningslinje og ei fylkeslinje (St.prp. nr. 51 2008-2009). Dette innebar fem direktørar med ansvar innanfor; arbeid og aktivitet, pensjon og ytingar, fylkeskontor og lokale NAV kontor, samt ein direktør for spesialeininga og ein for NAV Drift og utvikling. Organiseringa var ei blanding av føremål og prosess, noko som ikkje er uvanleg for store og komplekse organisasjonar. Delinga mellom dei to fagstabane pensjon og arbeid er i samsvar med eit føremålsprinsipp, medan oppdelinga av fylkesleddet og NDU er basert på prosess (Askim 2009:12-13). Under vert eit organisasjonskart av Arbeids- og velferdsdirektoratet si fyrste organisering presentert. Dei tre einingane som er merka med grønt er plassert utanfor direktoratet med tilhøyrande direktørar innanfor AVD.

²¹http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00003/Utfordringer_og_kontr_3844a.ppt (henta: 14.09.10)

Figur 2.) Arbeids- og velferdsdirektoratet ved fyrste organisering.



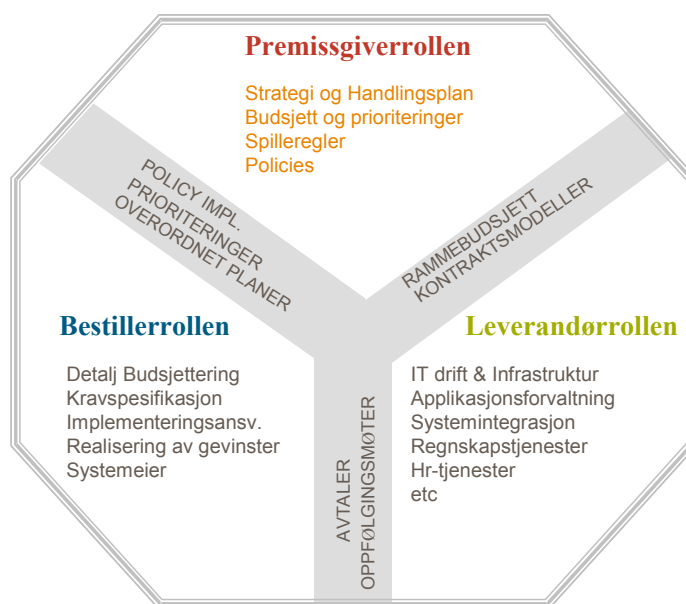
Basert på figur henta frå Askim 2009

Organisasjonsmodellen med eit strategisk direktorat og ein operativ organisasjon (NDU) er altså ein spesiell måte å organisere eit direktorat på. Men kva oppgåver har så denne operative eininga?

Fylkeslinja og spesiellinja er i den overordna styringslinja ansvarlege for den utøvande tenesteproduksjonen direkte mot brukarane, medan NDU er intern leverandør av tenester som både støttar tenesteutviklinga og tenesteproduksjonen. NDU har i tillegg ansvaret for den utøvande ”produksjonen” av støttetjenester innan administrative oppgåver, HR, innkjøp, kommunikasjon, post/arkiv m.m. NDU som leverandørorganisasjon inngår såleis i den normale styringsdialogen i etaten ved at den formelle styringa av NDU vert gitt ved mål og resultatkrav samt budsjett i Mål og disponeringsbrev (MD). I følge MD til NDU i 2009 skal eininga ivareta kontinuerlege driftstenester avtalt gjennom tenestenivåavtalar samt eingongstenester og prosjekter som vert avtalt særskild (internt dokument 17.08.2009).

Samhandlinga mellom direktoratet og NDU som intern tenesteleverandør vart som sagt organisert i samsvar med ein bestillar-utførar modell. I interne dokument vert den derimot omtala som Y-modellen, men prinsippet er det same. Vidare inneheld den tre roller; premissgivarrolla, bestillarrolla og leverandørrolla. Premissgivarrolla vert utøva gjennom direktørmøtet, tilrettelagt gjennom forarbeid frå stabar og avdelingar i direktoratet. Bestillarrolla derimot vert utøvd av fagavdelingar, stabar, fylkesledd og spesialeiningar i direktoratet. Bestillingane tek her form som enten kontinuerlege tenester eller eingongstenester som til dømes utviklingsprosjekt eller faglege utgreingar. Den siste rolla, leverandørrolla, vert ivarettatt av NDU²² og inneber levering av tenester i tråd med tenesteleveranseavtalar samt bestillingar frå bestillar innanfor dei rammene som er definert av premissgivar (internt dokument 17.08.2009).

Figur 4.) Bestillar-utførar modellen/ Y-modellen, som regulerer forholdet mellom NDU og direktoratet



Kjelde: Internt dokument 17.08.2009

²² For eget organisasjonskart over NDU sjå vedlegg 3.

2.4.3 Kva kan forklare den valde organiseringa?

Askim (2009:15-16) dreg fram fleire ulike grunnar som han meiner kan forklare kvifor ein valde å organisere direktoratet på den måten ein gjorde. For det fyrste verkar størrelsen inn, ein frykta i utgangspunktet at AVD skulle bli for stort og uhandterleg. I tillegg kunne størrelsen på direktoratet gi NAV legitimitet til å skjere ned og effektivisere resten av organisasjonen, altså fylkeskontor og spesialeiningar. I forhold til delinga mellom bestillar og utførar er det eit faktum at dei to tidlegare etatane hadde forsøkt å få til ei slik deling, men ikkje lukkast. Dei hadde lærd at viss ein ikkje skilde desse fekk ein problem når det kom til strategisk- og langsiktig planleggjing. Ved å skilje ut den operative drifta kan ein ha større fokus på det strategiske, dette vil forsvinne blant små og store kriser som pregar den operative drifta, dersom ein held det samla. I følgje Askim (2009:15) var det difor semje mellom dei to tidlegare etatane om at NAV reforma var ein god sjanse for å få skild ut den operative drifta. Det var nok Aetat sine representantar som var mest ivrig her i forhold til å skjerme arbeidslinja gjennom eit slankt direktorat. Trygdeetat var derimot ikkje ueinig i dette, så det vart ingen kamp.

Det kanskje mest oppsiktsvekkjande ved modellen ein valde var nettopp utskiljinga av den operative drifta av direktoratet til ein eigen organisasjon (NDU). I følgje Askim (2009:13) kan ein forklare grunnlaget for dette valet dersom ein tolkar det i forhold til eit kompromiss mellom Aetat og Trygdeetaten. Aetat hadde gjennom omorganiseringa som mål å få gjennomført det meste av det som hadde vore planlagt i etaten før NAV reforma. Ein ville for det fyrste sikre ein direktørpost for arbeidsmarknadspolitikken for å styrkje arbeidslinja, særleg med tanke på at NAV fekk ansvaret for gjennomføringa av pensjonsreforma²³. Neste mål var å få behandlinga av trygdeytningar ut i større spesialiserte einingar. I utgangspunktet ville Aetat ha ein eigen trygdeetat, men ettersom dette ikkje vart gjennomført jobba ein i staden for å få til ein eigen direktørpost for spesialiserte andrelinjetenester. Det siste målet går på viktigheita av å ha stram styring over fylkesleddet og dei ønskja difor at det skulle opprettast ein eigen direktørpost for dette. Alle måla Aetat sine representantar jobba for vart vedteke og dei møtte lite motstand undervegs. Resultatet

²³ Pensjonsreforma skulle endre folketrygda i forhold til alderspensjon (Askim 2009:13)

vart eit nytt direktorat med ei organisering og arbeidsdeling som samsvarte godt med dei tidlegare etatsgrensene (Askim 2009:13-14).

”Et biprodukt av den valgte organiseringen var mønsteret i bemanningen. Aetats folk fikk direktørstillingene for arbeid og aktivitet og fylker og NAV kontor, mens trygdeetaten fikk direktørstillingene for pensjon og ytelse, spesialenheter og NDU” (Askim 2009:14).

2.4.4 Det overordna utfallet av NAV reforma

Slik eg forstår Jacobsen (2010:48) har ikkje organiseringa av NAV vore ein eintydig prosess med eit robust utfall. Det heile starta ut med eit hovudfokus på multifunksjonelle og lokale NAV kontor. Symbolet for reforma var ”ei dør ut mot brukarane”, noko som både tilsette og tillitsvalde slutta seg til. Ut over i iverksetjinga vart derimot fokuset dreia meir mot overføring av ressursar; Det vil seie overføring av oppgåver, tilsette og kompetanse frå dei lokale NAV kontora til forvalting- og spesialeininingane eller ”baklandet” i etaten (Jacobsen 2010:46). Grensesnitta mellom dei ulike einingane i NAV vart då eit konflikt- og problemområdet for prosessen. Vidare meiner Jacobsen (2010:46) at NAV kontora og tydinga av ”ei dør” igjen har fått merksemd utover i 2009 og 2010. Dette er grunna i pågåande politiske prosessar og definisjonskampar omhandlande NAV reforma si retning og etaten si organisering.

I løpet av 2009 har det myndige NAV kontoret igjen blitt oppdaga av leiinga i NAV. Dette har i følge Jacobsen gjort seg gjeldane for to sentrale endringsprosessar eller reformer i reforma. 1.) Grensesnitt/saksbehandling på uføreområdet og 2.) Organiseringa på sentralt hald. Det som vil vere i fokus i denne studien er relatert til det siste punktet, altså omorganiseringa som har funne stad på det sentrale nivået og som førte til blant anna nedlegginga av NDU.

2.5 Samanfatning

I dette kapitlet har eg tatt føre meg NAV reforma, der ein slo saman tidlegare Aetat, trygdeetaten og kommunen si sosialteneste i ei Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Hovudfokuset har vore på prosessen som leia fram til organiseringa av det sentrale nivå og det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet skulle bestille tenester av den interne leveranseorganisasjonen NDU, medan NDU skulle levere tenester på oppdrag frå direktoratet. Forholdet mellom dei skulle vidare organisert ut frå ein bestillar-utførar modell. Det var ei spesiell organisering som vart vald, med ei form for ”direktorat i direktoratet” (Fimreite og Lægreid 2008:27), noko som må seiast å vere uvanleg i ein norsk samanheng.

Det organiserande prinsippet samt oppgåvene som NDU vart sett til å utføre har vore viktig å få fram for å forstå den endringa som har funne stad i 2010. I kapittel 5 vil eg introdusere endringane i organiseringa av direktoratet samt klassifisere endringsutfallet. Men fyrst skal eg presentere det teoretiske rammeverket i kapittel 3, og gjere greie for samt drøfte dei metodiske vala eg har tatt i kapittel 4.

3 Teoretisk rammeverk

Problemstillinga for mi studie har to føremål, eit skildrande og eit forklarande. Straumdragstankegangen er det analytiske verktøyet som vert nytta for å skildre endringsprosessen. Vidare har eg fokusert på litteratur som seier noko om endringsprosessar og avgjerdstaking. Dette endar opp i skisseringa av to motstridande tilnærmingar, ”top-down” versus ”bottom-up”. Måten å bruke den forklarande teorien på er her henta frå Roness (1997) si bok ”Organisasjonsendringar”. Her diskuterer han ulike teoriar og strategiar for studiet av endringsprosessar. Det er vanskeleg å finne teoriar om endring og organisering som er eintydige, det same gjeld for kategorisering av teoriane. Roness har vald å dele kategoriane inn i fem deler; problemløysing, interessehevding og kjøpslåing, regelfølgning, automatisk tilpassing til omgivnadane, samt tolking av situasjonsbundne hendingar. Alle dei fem perspektiva har ulikt syn på korleis ein organisasjon og deira medlemmar handlar. I tillegg har dei ulikt syn på kva ein organisasjon er, legg vekt på ulike prosessar som forhold verkar gjennom, samt kva type forhold som ligg til grunn for endringa (Roness 1997:59-60).

Eg vil nytte tre av desse fem kategoriane; 1.) Organisering og endring som analytisk problem 2.) Organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing og 3.) Organisering og endring som regelfølgning. Vidare vil ein utfyllande strategi bli nytta for å handtere det teorimangfaldet som finst innan forsking kring organisering og endring. Ein slik utfyllande strategi vert, i følgje Roness (1997:100-103), nytta for å få auka innsikt i ei konkret sak gjennom å omtale og forklare mest mogleg av det som skjer. Det viktige i valet av teoriar er då at dei til saman gir stor innsikt i den aktuelle saka som vert studert. Dei tre valde perspektiva kan seiast å få fram den rasjonelle sida ved ein organisasjon, samtidig som det vert fokusert på at individa kan ha egne interesser som styrer dei vala ein tek, samt at organisasjonen sine institusjonelle sider vert vektlagd gjennom regelfølgingsperspektivet. Med utgangspunkt i desse tre har eg utleia nokre forventingar til kva eg kan forvente å finne i empirien. Dei tre teoretiske perspektiva vil dermed kunne kasta lys over ulike deler av endringsprosessen. Dette vil bli drøfta vidare i analysen.

3.1 Skildrande omgrep

Dei skildrande omgrepa vil fungere som verkty for å svare på fyrste del av problemstillinga, altså skildre endringsprosessen og korleis den har utarta seg. Eg vil fyrst starte med å seie noko om organisasjonsendringar meir generelt.

3.1.1 Organisasjonsendring

Generelt sett kan ein seie at organisatorisk endring førekjem når ein organisasjon, på to ulike tidspunkt, viser forskjellige trekk. Slik endring inneheld ofte ei form for nytenking, men det er ikkje alltid at dette elementet er med. Organisasjonar kan og vende tilbake til velkjende tilstandar, mellom anna tidlegare organisasjonsstrukturar (Jacobsen & Thorsvik 2007:351). Endring er eit vidfamnande omgrep med mange ulike tilnærmingar.²⁴ Eg vil i det følgjande sjå på to slike måtar å forstå endring ut i frå. Å dele endring i to hovudkategoriar må sjåast på som ei grovinndeling, det finst mange nyansar og dei vil forsvinne ut ved ei slik deling. Det er difor viktig å vere bevist på at dette er grove kategoriar, som er framstilt slik for å gjere teorimangfaldet meir handgripeleg. Denne studien vil undersøkje ein planlagt endringsprosess. Endringa kan med det delast inn i ulike fasar og undersøkjast ut frå desse.

3.1.2 To hovudoppfatningar av endring

Endring vert her oppfatta enten som planlagt endring eller som resultat av ikkje planlagt utvikling (Fimreite 1996:5, Goodman mfl., 1982:3).²⁵ Planlagt endring kan seiast å referere til *"...a set of activities and processes designed to change individuals, groups, and organization structure and processes"* (Goodman mfl., 1982:4). Ei slik tilnærming byggjer på heilt spesifikke føresetnader, endring vert her sett på som *"intensjonal"*, det vil seie at ein har ei spesiell intensjon med endringa. Nokre personar eller ei gruppe av personar har gjennomgått og analysert situasjonen, funne ut at den ikkje står til måla for organisasjonen eller at det finst alternativ ein bør nytte seg av, utarbeidar ein plan for korleis ein skal løyse desse problema og set i verk ulike tiltak for å løyse dei. Ein siste fase går ut på å evaluere om tiltaka verka i samsvar med det som var planlagt (Jacobsen 2004:20). Dette er det ein kallar ei analytisk eller rasjonell tilnærming til endring. Her er det og viktig å leggje vekt på at eit

²⁴ Christensen, et al. (2009:149) tilnærmar seg omgrepet endring ved å skille mellom reform og endring; reform er då eit medvetne og aktive forsøk frå aktorar på å endre trekk ved struktur eller kultur i organisasjonar. Medan endring er det som faktisk skjer.

²⁵ Goodman mfl. (1982) deler litteraturen kring endring opp i dei to kategoriane: "planned organizational change" & "adaptation."

grunnleggjande trekk ved organisasjonar er at dei er sosiale system der menneske handlar og samhandlar. Organisasjonar er "*indeterminerte*", med dette meiner ein at det ikkje er mogleg å på førehand sjå det som kjem til å skje med 100 prosent forvissing. Planlagt endring vil difor ikkje alltid føre til at ein når dei måla ein har sett, eller at endringsprosessen vert gjennomført heilt slik ein hadde planlagt (Jacobsen 2004:21-22).

Innanfor den andre oppfatninga, *endring som ikkje planlagt utvikling*, vert det hevda at organisasjonar tilpassar seg, eller sine deler, til omgjevnadane. Det som det vert lagt vekt på her er at ytre krefter pressar på for endring, eller gjer det nødvendig for organisasjonen å endre seg for å passe med sine omgjevnader (Goodman mfl., 1982:4). Denne oppfatninga av endring kan ikkje seiast å vere det motsette av planlagt endring, dette fordi ein legg opp til at organisasjonar heile tida må ta strategiske val for best å tilpasse seg krav frå sine omgjevnadar (Jacobsen 2004:25-26). Organisasjonar er komplekse og det vil skje mykje heile tida. Det er ingen aktørar som difor har full kontroll over alt som hender til ei kvar tid. Endring kan heller ikkje seiast å vere heilt fråkopla menneskestyring, men det vert her lagt vekt på at rasjonelle avgjersler på individnivå ikkje treng å bety at organisasjonen som einskap tek rasjonelle val. Ein kan med andre ord ikkje styre menneskelege avgjerdsprosessar. Endring i og av organisasjonen vil hende, men ikkje som ein del av ein overordna plan (Jacobsen 2004:34).

Endringa av det sentrale nivået i Arbeids- og velferdsetaten må ut i frå den skildrande teorien klassifiserast som ein planlagt prosess, då AVD sjølv har tatt initiativ til og planlagt endringa. Eg nyttar like eins eit perspektiv som liknar til å skulle forklare dei meir rasjonelle sidene ved endringsprosessen, nemleg *organisering og endring som analytisk problem*. Når fokuset i utgangspunktet er på ein planlagt endringsprosess vil nettopp dette perspektivet ha ei viss førerang som forklaring. Vektleggjinga av planlagt endring som ein del av den skildrande teorien er med dette ikkje grunna i at ei av oppfatningane er "rett eller gale", men fordi dei eignar seg til å forklare ulike forhold og ligg på noko ulikt analysenivå. Nokon av endringsoppfatningane eignar seg for å studere enkeltorganisasjonar, medan andre igjen gir betre forklaringar på samankopla nivå. Det er uansett viktig å få fram at det eksisterer ulike oppfatningar på korleis endring finn stad. Jacobsen (2004:34-35) klassifiserer ulike endringar etter

endringsnivå og endringslogikk. Han endar opp med fire ulike klassifiseringar²⁶ der planlagt endring og tilfeldig endring vert sett under eit. Dette for å understreke at dei to oppfatningane ikkje nødvendigvis er motsetningar til kvarandre. Planlagt endring vil i følge Jacobsen (2004:35) alltid vere menneskje sitt forsøk på å endre organisasjonar, men eit forsøk på endring vil ikkje nødvendigvis seie at ein lukkast med det (Jacobsen 2004:35).

"(...)organisasjoner er komplekse sosiale enheter og systemer som ikke kan underkastes en enkel endringslogikk. Forsøk på å endre slike systemer vil ofte avstedkomme svært utilsiktede virkninger, og mange av de endringer som faktisk skjer, kan godt tenkes å ikke være planlagte selv om initiativet var en planlagt endring. Tilfeldighet og planmessighet er altså begreper som hører naturlig sammen" (Jacobsen 2004:35-36).

3.1.3 To typar teori i spørsmålet om organisatorisk endring

Van de Ven og Huber (1990) har sett på korleis longitudinell²⁷ forskingsmetode kan nyttast for å undersøker endringsprosessar. Dei meiner at studiar kring organisatorisk endring har våre opptekne av to spørsmål. Det fyrste spørsmålet deier seg om kva konsekvensar organisatorisk endring har på organisasjonsformer og den administrative praksisen. Det andre spørsmålet omhandlar korleis organisasjonsendring oppstår, utviklar seg, og ekspanderer over tid. Forfattarane går så vidare og meiner at desse to spørsmåla kan knyttast til to ulike typar teoriar. Variansteori som er relevant for det fyrste, og prosessteori som er relevant for det andre (Van de Ven og Huber 1990:213). I *variansteori* opererer ein ofte med ulike uavhengige variablar som vert nytta for å forklare variasjon i den avhengige variabelen. Tidsrekkefølja som dei uavhengige variablane kjem i, har her ikkje noko å seie for utfallet. I *prosessteori* derimot vil nettopp tidsrekkefølja vere avgjerande og ein ser på korleis ulike hendingar er knytt saman over tid. Nokre hendingar vil kunne føre til utfall, men ikkje nødvendigvis alle (Van de Ven og Huber 1990:213). Prosessteori²⁸ ser med dette på endring som ein dynamisk prosess. Ein føresetnad her er at utforminga av prosessen vil vere avgjerande for endringsutfallet (Fimreite 1996:22). Denne studien vil ha ei slik prosessuell tilnærming til endring, og element

²⁶ Meir om Jacobsen si klassifisering av endring i Jacobsen 2004:19-36.

²⁷ Ein metode der forskingsobjektet vert studert over lengre tid. Føremålet er å studere utvikling og endring (Store norske leksikon. URL: http://www.snl.no/longitudinell_metode (henta: 26.04.11).

²⁸ Døme på prosessteori er straumdragstankegangen eller "inkrementalistiks modell". Sist nemnde vart utvikla som ei utfordring til det rasjonelle perspektivet. Tanken er at ein treng teknikarar for å handtere all usikkerheita og kompleksiteten som ein avgjerdsprosess bringer med seg. Utfallet vert her omtala som ei tilpassing til dei eksisterande løysingane som allereie finst i organisasjonen, gjennom endringsprosessar som går føre seg heile tida (Fimreite 1996:18).

frå straumdragstankegangen vil bli vektlagt i kartlegginga av endringsprosessen i AVD. Tanken bak dette er at ei prosessuell tilnærming opnar opp for at endringsgangen er av vesentleg tyding for utfallet av endringa, både i form av vald organisering og implementering, samt haldningar blant dei tilsette.

3.1.4 Straumdragstankegangen

Element frå straumdragstankegangen vil her bli vektlagt for å studere endringsprosessen i AVD. Denne tankegangen seier noko om avgjerdsprosessar og fangar opp både innarbeidde og ikkje innarbeidde avgjersler og forholdet mellom desse to. Straumdragstankegangen utfordrar den rasjonelle modellen ved at avgjerdstaking ikkje er grunna i ein mål–middel samanheng, men heller er tufta på ytre forhold og tidsavhengig samankopling av valmoglegheiter, problem, løysingar og deltakarar (March 1994:199). Ei avgjersle er då utfallet eller ei tolking av fleire relativt uavhengige straumar innbyrdes i organisasjonen (Cohen, March og Olsen 1988:297). Korleis ulike problem, løysingar, moglege val og deltakarar faktisk koplast saman i tid, vert her det viktige.

”Når tid og oppmerksomhet er basisressurser, blir det avgjørende hvem som deltar i endringsprosessen, men også hvilken oppfattning av saksområdet/problemområdet, som blir rådende. Beslutningsstruktur rammer inn aktiveringsprosessen, mens aksessstrukturen rammer inn defineringsprosessen” (Fimreite 1993:19).

Desse to aspekta ved avgjerdsprosessen som straumdragstankegangen vektlegg, altså avgjerdsstrukturen og aktiveringsprosessen, samt aksessstrukturen ²⁹ og defineringsprosessen, vil bli nytta for å omtale endringsprosessen i AVD. Det vil difor vere nødvendig å vite meir om innhaldet og utforminga av desse prosessane.

3.1.4.1 Aktiveringsprosessen

Kva som vert vedteke på ein avgjersarena, altså kva avgjersla blir, vil vere styrd av kven det er som deltek på eit gitt tidspunkt. Deltakarar kan ha ulike preferansar og forståingar av eit bestemt problem og korleis det bør løysast (Jacobsen 2004:33). *”Faktorer som aktørenes posisjon, verdssystem, ideologi, referanseramme og standpunkt i forhandlingane blir avgjørende for utfall” (Fimreite 1996:19).* Aktiveringsprosessen fastlegg med andre ord kva type deltakarar som vert aktivisert

²⁹ Vidare vert aksess omtala som ”tilgang”.

og kor stabilt dette deltakingsmønsteret held seg, samt korleis deltakarane vel å organisere forhold seg i mellom (Olsen 1978:85).

Aktiveringsprosessen kan seiast å ha to element ved seg, eit initiativaspektet og eit aktiveringsaspekt. *Initiativaspektet* omhandlar kva hald endringa vert initiert frå og kven det er som tek dette initiativet. Eit hovudelement i litteraturen omhandlande leiarskap ved endring, er ifølgje boka ”Breaking the code of change” (Beer og Nohria 2000:97-159), drøftinga av dei to grunnelementa ”top-down” versus ”bottom-up” initiering. Ein toppstyrd prosess vil medføre at det finst lite rom for forhandling når det gjeld innhaldet i den eventuelle endringa (Fimreite 1996:73). Conger (2000:99-112) argumenterer for at nåtida si endring i mindre grad skjer gjennom små forbetringar i isolerte funksjonar. Initiativet er heller ein respons på større skifter i strategien eller fundamental endringar i organisasjonen sine basis prosessar. Leiinga står då betre rusta til å sjå det overordna perspektivet og har meir makt til å kunne gjennomføre endringar og lukkast med det. Leiinga sin strategi vil her vere førande og prosessen vil utarte seg som både strukturert og ryddig. Ein prosess meir prega av ”bottom-up”, vil derimot gi rom for meir, og kanskje også gjere det nødvendig med, forhandling rundt innhaldet i den eventuelle endringa (Fimreite 1996:73). Det vil her vere vanskeleg å spesifisere mål på førehand då mange ulike meiningar om problem og løysingar vil vere aktuelle. Bennis (2000:113-121) argumenterer for denne ståstaden og meiner at toppstyring er bygd på ein myte om det han kallar ”the triumphant individual”. Han meiner at leiarar, uansett kor flinke dei er, ikkje kan handtere samansette spørsmål aleine, fordi det er for mange problem som skal bli definert og løyst.

Aktiveringsaspektet omhandlar kva aktørgrupper som deltek i endringsprosessen. Dette aspektet vil dels bli bestemt gjennom deltakingsrettar og pliktar som er nedfelt i den formelle strukturen og dels gjennom kven det er som har tid og kapasitet til å delta (Jacobsen 2004:33). Offentlege organisasjonar må ta omsyn til og vektleggje deltakingsretten, samt retten dei tilsette har til å vere med å ta avgjersler. Difor meiner Fimreite (1996:73) at ein alltid vil finne at mange eller alle aktørgrupper er invitert til å delta offisielt i endringsprosessen. Tidspunktet for aktiveringa og kven som er tiltaksaktørar må trekkjast inn for å få eit reelt bilete når det kjem til grad av aktivering. Ei vid aktivering vil seie at dei aktuelle aktørgruppene vert tekne med på

prosessen allereie når den er på planleggjingsstadiet, dei er altså med frå ein startar opp prosessen og initiativet til å aktivere må kome frå tiltaksaktøren sjølv. Ein lyt her vere open for at andre aktørar kan verte involvert i endringsprosessen og at ein då vil kunne få ulike endringsutfall (Fimreite 1996:74). Det er dette Hagen og Pape (1997:19)³⁰ kallar ”deltakardemokrati” eller ”direkte innflytelse”, der den enkelte tar kontroll og har innflytelse over sin eigen arbeidsprosess. Ei meir avgrensa aktivering av endringsprosessen innebere derimot at dei aktuelle aktørgruppene vert tekne med i endringsprosessen etter at planleggjingsstadiet er gjennomført. Initiativet til å delta i prosessen vil ofte kome frå aktørgruppa sjølv, ikkje tiltaksaktøren. Dei som har sett i verk endringsprosessen vil her vere meir reservert i sitt syn på endringsutfallet og det vil difor ikkje vere så aktuelt å trekkje inn ulike aktørgrupper i prosessen (Fimreite 1996:74). Hovudavtalen som vart inngått i staten i 1980 fastset retten dei tilsette har til medverknad. Der har ein blitt samd om at medverknad, på best måte, vert utøva gjennom organisasjonen sine tillitsvalde (Hagen og Pape 1997:9). Ved avgrensa aktivering vil difor medverknad i endringsprosessen vere knytt til dei formelle kanalane, altså fagforeiningane og dei tillitsvalde. Formell og reell medverknad vil bli utøvd gjennom fagforeiningane, då den enkelte eller grupper av tilsette ikkje vil kunne ha formell påverknad.

Medverknad i endringsprosessen vert ofte sett på som avgjerande for utfallet. Gjennom det som vert kalla ”deltakingshypotesen³¹” vert det hevda at dersom ein let ulike interesser delta i endringsprosessen heilt frå byrjinga av, vil ein få mindre motstand mot endringa og det vil bli lettare å implementere den. Dei tilsette vil godta endringa lettare om dei får delta i utforminga. (Lien og Framstad 1989:225). Det viktige for leiinga er å skape eit engasjement rundt endringa. Den einaste måten å gjere det på er å avgrense si eiga innverknad til overordna mål for endringsprosessen og opne opp for ei vid deltaking der mange deltakarar vert involvert og får utvikle løysingar dei forstår. På denne måten får dei tilsette eit eigarforhold til endringa gjennom samhandling for å finne dei beste løysingane. Gjennom ein klart leiarstyrtd prosess med ein avgrensa tilgang, kan ein få store problem når det kjem til implementering av endring. Motstand mot endring er nært knytt til korleis endringsprosessen er lagd opp og organisert (Jacobsen 2004:201-203). Ved avgrensa

³⁰ www.faf.no/pub/rapp/227/index.htm (henta: 16.11.10).

³¹ Mosher (1967) si deltakingshypotese (Egeberg 1984:114).

aktivering vil det dermed kunne byggje seg opp motstand mot endringa, medan ein open aktiveringsprosess derimot, vil gjere det lettare å implementere.

3.1.4.2 Defineringsprosessen

Defineringsprosessen kan delast inn i ulike former for tilgangsstrukturar. Cohen, March og Olsen (1988:302-303) skriv om dette og deler inn i tre typar; usegmentert-, hierarkisk- og spesialisert- tilgang. Desse tre er klassiske tilnærmingar³² til utfordringa med å organisere tilgangen av problem på ein legitim måte i forhold til avgjerdssituasjonar og seier noko om relasjonen mellom problem ein har og dei vala ein kan ta. I ein usegmentert tilgangsstruktur vil alle relevante problem ha tilgang til alle relevante val som er aktive. I ein hierarkisk tilgangsstruktur vil derimot viktige problem ha tilgang til mange val, medan viktige val berre er vurdereleg for viktige problem. Ved spesialisert tilgang vil kvart problem ha tilgang til berre eit val, medan vala er vurderlege i forhold til to problem. Det vil seie at vala ein har vert spesialiserte i forhold til dei problema som vert assosiert med dei.

Med bakgrunn i dette vel eg å danne eigne kategoriar som vil bli nytta i analysen. Defineringsprosessen vert delt i to med bakgrunn i regulering. Fyrste senario er at defineringsprosessen vil bli styrd av leiinga gjennom eit medvite val eller mandat for deltaking. Egeberg (1984:113) kjem inn på korleis ein kan regulera defineringsprosessen. Han skriv at gjennom eit medvite val av deltakarar eller ved å fastleggje mandat for deltakinga i prosessen, kan ein motverke at ein får ulike meiningar kring kva problem og løysingar som er aktuelle. Gjennom strukturar, klare mandat og bevisst utveljing av deltakarar kan ein altså påverke defineringsprosessen. Det kan og tenkjast at defineringsprosessen ikkje vert styrd av leiinga. Dersom ein legg meir vekt på ei vid aktivering der alle som har interesse og høve til det deltek, vil sjølve prosessen vere det sentrale og ikkje nødvendigvis den rette løysinga. Deltakarene er her med på å utforme løysingar dei forstår. Fruktbare endringar vert oppnådd gjennom gode prosessar, ikkje ved å finne dei beste løysingane. Det vil bli vanskeleg å spesifisere mål sida det vesentlege er å kome fram til noko som fungerer betre enn det som allereie er (Nylehn 1997:173-174).

³² Organisasjonar innehar ofte ei blanding av desse tre (Cohen, March og Olsen 1988:303).

3.1.5 Endringsutfall

Endringsutfallet kan vere vanskeleg å måle, særleg i form av positiv eller negativ effekt. Endringsprosessen i AVD ligg dessutan for nært i tid til å kunne seie noko om dette. I denne studia vil eg difor fokusere på det substansielle utfallet³³. I motsetnad til eit symbolsk utfall, som vert knytt til meiningsdanning, identifikasjon, normalitet og tillit, vert det substansielle utfallet knytt til konkrete endringar i struktur og framgangsmåtar (Fimreite 1996:60-61). Endringsutfall vert difor avgrensa til å gjelde *innhaldet i endringa*, altså kva som vert endra, samt *omfanget av endringa*, det vil seie i kva grad det har skjedd ei endring.


Dei to omgrepa som er nemnd ovanfor treng ei vidare operasjonalisering for å kunne seie noko konkret om utfallet av endringsprosessen i AVD. *Innhaldet i endringa* vil her bli vurdert ut frå forskjellar i organisasjonsstruktur og arbeidsmåtar før endringa var implementert og etter. For å finne ut om endring i organisasjonsstrukturen har funne stad vil eg undersøkje 1.) Om nye organisasjonseiningar er oppretta. 2.) Om organisasjonseiningar er lagt ned, og 3.) Om organiserande prinsipp i AVD er endra. For å slå fast om endring i arbeidsmåtar har funne stad vil eg sjå om 4.) Arbeidsopplegget i AVD er endra. Har det til dømes kome til nye stillingar og er samhandlingsmønsteret mellom aktørane endra, og 5.) Finst det endringar i teknikkar for leiing/styring? Altså er det innført nye måtar å styre organisasjonen på? *Endringsomfanget* vil like eins bli delt i to kategoriar; omorganisering eller tilpassing. Endringa i AVD vil bli kategoriserast som ei omstilling dersom eg finn alle dei 5 dimensjonane som vart presisert ovanfor. Dersom eg berre finn 1 til 2 av dei vil endringa derimot bli kategorisert som ei tilpassing. Alle dei fem dimensjonane vil her vere sidestilt, det betyr at ingen av dei har meir tyding enn andre. Det avgjerande vert om ein kan seie at forholdet er observert eller ikkje.

Under vert det presentert to ulike modellar som samanfatar dei ulike delane av den skildrande teorien. I ”top-down” tilnærminga ser ein endringsprosessen som leiarstyrd med ei avgrensa aktivering der initiativet til endringa vil kome frå leiinga. I den andre tilnærminga derimot er prosessen ”bottom-up” initiert med ein open aktiveringsprosess der initiativtakarane sjølve avgjerd defineringsprosessen. Desse to


³³ Endringsutfall og operasjonaliseringa av omgrepet tek utgangspunkt i Fimreite (1996), men vil her vere tilpassa mi problemstilling.

tilnærmingane til endring vil bli nytta hovudsakleg for å skildre endringsprosessen. Dei ulike teoretiske perspektiva som skal forklare det som vert skildra, vil kunne innehalde element frå begge dei to tilnærmingane.

Tabell 2.) "Top-down" tilnærming

	Avgrensa aktiveringsprosess	
	Leiinga styrer defineringsprosessen	
Initiativ "Top-down"		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Strukturert og ryddig prosess. ✓ Formell og reell medverknad frå fagforeiningane ✓ Informasjon kan bli halden tilbake. ✓ Leiinga sin strategi er førande for prosessen ✓ Kan få vanskar med å implementere ✓ Motstand mot endring kan oppstå. ✓ Utfall i form av reell endring

Tabell 3.) "Bottom-up" tilnærming

	Open aktiveringsprosess	
	Initiativtakarar sjølv avgjerd defineringsprosessen	
Initiativ "Bottom-up"	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deltakarane involverast og utviklar løysingar dei forstår. ✓ Vanskeleg å spesifisere mål ✓ Mange ulike meiningar om problem og løysingar som er aktuelle ✓ Sjølve prosessen er det sentrale, ikkje den beste løysinga ✓ Enklare å implementere ✓ Utfall i form av korrigering 	

3.1.6 Prosessuell tilnærming til studie av endring

Denne studien vil som sagt ha ei prosessuell tilnærming til endringsprosessar. Ein vanleg måte å framstille ei slik tilnærming på er å dele endringsprosessen inn i ulike fasar. Ein legg dermed vekt på at tidrekkefølja som hendingane inntreff på har tyding for utfallet (Fimreite 1996:57). Endringsprosessen kan vidare bli forstått som ein vedtaksprosess (Roness 1999:116). Ei grovinndeling i tre fasar er då vanleg; Innsamling av informasjon, val mellom alternativ og iverksetjing (Beslutningsprosesser³⁴). I den fyrste fasen veks det fram ei erkjenning av at ting ikkje fungerer som dei skal og at ein har eit behov for å endre organisasjonen. Ein forpliktar seg til ei endring ved å setje av både tid og ressursar til endringsprosessen. Vidare vert det samla inn informasjon i forhold til kva som eigentleg er problemet og kva det kjem av. Vanlege aktivitetar vil då vere ulike former for kartlegging, gjerne ved nytte av eksterne konsulentar. (Jacobsen 2004:21) I den andre fasen vil ein diskutere ulike forslag for å løyse problemet. Deretter vil ein velje det som er best eigna. Den tredje fasen har fokus på gjennomføringa av dei planlagde tiltaka. Dette vert ofte gjort ved å setje opp ein tidsplan med oversikt over kva aktivitetar som skal utførast når, samt kven som har ansvaret for at dei ulike aktivitetane vert gjennomført (Jacobsen 2004:21). I denne siste fasen vil verknadene av endringa etter kvart utfolde seg, men dette er noko som tek tid. Eg vil difor halde meg til å omtale endringsomfanget og innhaldet i endringa, då det er for tidleg å seie noko om verknadane av den.

Dersom ein trekk veksler på det som vart framheva i straumdragstankegangen vil ei slik endring ta form som ein gjensidig påverkannde prosess. Det som hender i ei fase, kan ha innverknad på det som hender i neste fase. Dei ulike fasane vert knytt saman og påverke kvarandre innbyrdes. Det vil seie at det som hender i utgreiingsfasen; til dømes kven som er deltakarar, kor mange, og kva nivå dei kjem frå i organisasjonen, sannsynlegvis vil ha innverknad på vedtaks- og iverksetjingsfasen. Overgangane mellom dei ulike fasane vil naturleg nok ikkje vere så skarpe som det framstillinga ovanfor kan tyde på. Endringsprosessen er ein svært komplisert, kontroversiell og ressurskrevjande prosess, som det kan vere vanskeleg å seie noko om på førehand (Nylehn 1997:184-186). Det blir dermed vanskeleg å dele inn i klare og avgrensa

³⁴ www.osir.hihm.no/.../Beslutningsprosesser%20091203_TL.ppt (henta: 10.05.11)

fasar. Dette er altså ei teoretisk framstilling av fasane ved ein endringsprosess, i røynda kan fasane vere meir flyktige og innhaldet kan variere meir enn det går fram av utgreiinga ovanfor. Endringsprosessen i AVD vil her bli studert med utgangspunkt i dei tre fasane; utgreiing, vedtak og iverksetjing.

3.2 Tre forklarande perspektiv på organisering og endring

3.2.1 Organisering og endring som analytisk problem

Organisasjonar vert her sett på som instrument for leiinga og det vert lagd vekt på rasjonelle val. Målpresisering og formalisering er viktige element fordi dei medverkar til rasjonalisering av organisasjonsåtferda (Scott 2003:34). Omorganisering er då eit viljestyrd val som samsvarer med måla og forventingane til bestemte aktørar, som oftast leiinga. Ein vel utforming av organisasjonen etter ei analytisk vurdering av dei alternativa som ein har til rådvelde. Det vil seie at leiinga kan vedta organisering og har makt til å overvinne andre grupper dersom dei møter motstand i organisasjonen (Roness 1997:63).

Innanfor dette perspektivet vert fokuset retta mot at ein skal ta dei rette vala og sjansane ein har for å gjere det (Roness 1997:64).

”Spørsmål om organisering og endring vil såleis i første rekke vera påverka av mål og situasjonsoppfatningar hos leiinga i organisasjonen.(...) Den eksisterande organisasjonsstrukturen og organiseringa av endringsprosessane vil ha innverknad i den grad leiinga oppfattar at desse faktorane påverkar forholdet mellom ønskeleg og verkeleg tilstand, og i kva grad det er mogleg å redusera denne avstanden” (Roness 1997:64).

Her vil omorganisering skje ved at nye mål kjem inn, eller at leiinga skiftar mål. Endring vil like eins skje dersom det oppstår ny kunnskap som endrar preferansane i forhold til verknaden av aktuelle organiseringsformer og iverksetjinga av desse. Dersom utforminga av endringsprosessen og strukturen ikkje er i samsvar med dei måla ein vil oppnå, vil leiinga på eiga hand kunne endre dette. Den dåverande organisasjonsforma vil ikkje ha førerang framfor andre som kan vere aktuelle, men bli sidestilt med dei (Roness 1997:64). Ved ei eventuell omorganisering vil konsekvensane av dei ulike alternativa i forhold til fastsette mål bli vurdert, ein vil deretter ta eit viljestyrd val mellom desse alternativa og med dette vil ein oppnå dei

effektane ein ønskjer (Christensen, et al. 2009:33). Men ofte er organisasjonsverda meir kompleks enn dette, særleg i mangesidige offentlege organisasjonar der mange omsyn skal takast. Omgrepet *avgrensa rasjonalitet* vert nytta for å fange opp slike forhold. Organisasjonane sine mål er ikkje alltid like klare, konsistente og stabile. Problema ein står ovanfor er like eins komplekse. Organisasjonen har som regel ikkje komplett informasjon om alle alternativ og konsekvensar. Det vil med andre ord vere umulig å få full innsikt og organisasjonen endar då opp med å velje det alternativet som i mest tilfredsstillande grad gjer at ein når måla som er satt (Christensen, et al. 2009:36). Gjennom ei vurdering av kunnskapsgrunnet, som byggjer på slike oppfatningar rundt mål-middel samanhengar, vil læring frå erfaring finne stad. Ny kunnskap vil bli nedfelt i prosedyrar, som igjen vil ha innverknad på seinare omorganisering (Roness 1997:70).

Ut frå dette perspektivet vil styring skje gjennom påverknad av forholda som har tyding for sjansane ein har for å oppnå organisasjonen sine mål. Frå leiinga si side vil dette skje gjennom utforminga av dei strukturelle trekka og gjennom å handle føremålsrasjonelt innanfor desse rammene. Gjennom den formelle strukturen kan leiinga skaffe seg deltakingsrett og analysekapasitet, for deretter å bruke handlingsrommet som desse rammene gjev. Gjennom den formelle organisasjonsstrukturen kan leiinga like eins regulere andre aktørar sine deltakingsrettar, samt kva aktuelle handlingsalternativ dei har til rådvelde (Christensen, et al. 2009:48). Ut i frå ein slik mål-middel tankegang vil det vere viktig å organisere systematisk merksemd omkring endringsprosessar. Dersom ein til dømes vel å organisere utgreiingsarbeidet i prosjektgrupper/utval medfører det at leiinga kan fastleggje kven som har deltakingsrett ut frå samansetjinga av utvala. Vidare kan leiinga gjennom mandat spesifisere kva mål, organisasjonsløysingar og konsekvensar som er relevante. Leiinga kan ved å styre endringsprosessen organisere inn aktørar med samsvarande syn på ei eventuell ny organisering, medan motstandarar kan organiserast ut. Det kan og tenkjast at ein byggjer inn mange ulike interesser for å auke legitimiteten til endringsprosessen. Gjennomføringa av endringsprosessen vil som regel gå lettare om ein vel det siste alternativet, endringa vil då sannsynlegvis bli mindre radikal (Christensen, et al. 2009:154).

3.2.1.1 Forventingar

I følge dette perspektivet kan ein forvente at omorganiseringa i AVD har skjedd på bakgrunn av nye eller skiftande mål frå leiinga si side. Kunnskap som endrar preferansane når det kjem til verknaden av organisasjonsforma har ført til endring. Ein har dermed gått vekk i frå bestillar-utførar modellen fordi ein har fått eller innhenta kunnskap som endrar preferansane i samband med verknaden av denne måten å organisere på. Leiinga sentralt i NAV ser at den aktuelle organisasjonsforma ikkje fører til dei verknadene som i utgangspunktet var ønskja. Vidare vil måten endringsprosessen vert organisert på føre til at leiinga får gjennomslag for sitt endringsforslag og då like eins ha tyding for utfallet. Gjennom utforminga av prosessen vil leiinga i AVD skaffe seg handlingsrom til å få gjennomslag for ei organisering som dei meiner samsvarar best med måla organisasjonen skal nå.

Utgreiingsfasen og endringsprosessen generelt vil vere initiert av leiinga. Aktiveringsprosessen vil her vere avgrensa. Leiinga styrer utforminga nøye og få deltakarar involverast i den fasen, dei som får delta vil stort sett vere støttande til leiinga sitt syn. Fagforeiningane vil vere aktørar i utgreiingsfasen og vil få formell og reel medverknad. I forhold til defineringsprosessen vil leiinga opptre ut frå klare mål og deira strategi legg føringar på det vidare arbeidet med endringsprosessen. Gjennom eit klart og detaljert mandat vil leiinga like eins legge føringar på kva forslag til endring som vil vere relevant. Generelt vil fasen utarte seg som forholdsvis strukturert og ryddig.

I *vedtaksfasen* held deltakinga seg stabil og fasen er framleis prega av å vere strukturert og ryddig. Den endelege avgjerda bli fatt av leiinga sjølv etter ei vurdering av ulike alternativ og deira konsekvensar i forhold til organisasjonen sine mål. I defineringsprosessen vil få alternativ bli tatt opp og drøfta på bakgrunn av eit forholdsvis klart mandat. Leiinga får enkelt gjennomslag for det dei meiner samsvarar best med dei måla organisasjonen har.

Vidare i *iverksetjingsfasen* vil deltakinga bli opna opp for alle. Innplasseringa av medarbeidarar vil gå føre seg på ein ryddig og strukturert måte. Fagforeiningane har hatt formell og reel medverknad gjennom prosessen, men informasjon kan ha blitt

heldt tilbake av leiinga. Dei tilsette har ikkje fått tatt nok del i utforminga av ny organisering sida aktiverings- og definerings-prosessen i dei to føregåande fasane har vore avgrensa og leiarstyrd. Ein vil difor anta at det har oppstått problem i samband med iverksetjingsfasen og at motstanden mot endring kan oppstå. Omfanget av endringa kan her forventast å vere omstilling. Dette fordi prosessen i stor grad er styrd av leiinga med avgrensa medverknad frå dei tilsette. Forventningane relatert til dette perspektivet må dermed seiast å vere mest i samsvar med ”top-down” tilnærminga. I forhold til dei tre fasane i endringsprosessen vil eg forvente at utgreiings- og vedtaksfasen har mange av dei same trekka, medan iverksetjinga vil skilje seg meir ut.

Tabell 4.) Forventingar utleia frå perspektivet om organisering og endring som analytisk problem, kategorisert i forhold til dei tre fasane og dei to prosessane i straumdragstankegangen.

Prosessten generelt	Organisering og endring vil vera påverka av leiinga si mål og situasjonsoppfatning. Gjennom den formelle strukturen skaffar leiinga seg deltakingsrett og analysekapasitet. Omorganiseringa har skjedd på bakgrunn av nye eller skiftande mål frå leiinga si side. Bestillar-utførar modellen går ein fekk i frå pga. ny kunnskap som endrar leiinga sine preferansar.		
	UTGREIING	VEDTAK	IVERKSETJING
Aktiverings-prosessen	<p>Initiativ: leiinga</p> <p>Avgrensa aktivering: få deltakarar og dei fleste støttar leiinga sitt syn.</p> <p>Formell og reel medverknad frå fagforeiningane.</p> <p>Strukturert og ryddig.</p>	<p>Deltakinga forhold seg stabil.</p> <p>Prosessfasen er framleis strukturert og ryddig.</p> <p>Leiinga tek den endelege avgjera.</p>	<p>Open deltaking.</p> <p>Innplassering av medarbeidarar går før seg på ein strukturert og ryddig måte.</p> <p>Motstand mot endring kan oppstå.</p>
Definerings-prosessen	<p>Leiinga sine klare mål og endringsstrategi legg føringar.</p> <p>Leiinga legg føringar for prosessen og kva forslag som vil vere relevante gjennom eit klart og detaljert mandatet.</p>	<p>Få alternativ er tatt med inn i denne fasen.</p> <p>Semje: leiinga får gjennomslag for det dei meiner samsvarar best med måla organisasjonen har.</p>	<p>Kan få vanskar med implementering grunna tilbakehalding av informasjon, samt leiarstyrd definerings.</p> <p>Endringsutfall: omstilling</p>

3.2.2 Organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing

Innanfor eit slikt perspektiv vil omorganisering bli sett på som eit resultat av at sentrale aktørar kjøpslår med grunnlag i sine egne interesser. Kva som vert utfallet avheng av kva ressursar aktørane kan setje bak desse interessene (Roness 1997:70). Ein organisasjon er samansett av ulike underiningar og posisjonar, der mål, kunnskap og interesser kan vere motstridane. For å ivareta sine egne mål må ein delta i forhandlingar og vere villig til å inngå kompromiss, ingen aktørar kan ut i frå dette perspektivet oppnå det dei ønskjer på eiga hand (Christensen, et al. 2009:34). Organisasjonsstrukturen vil vere eit resultat av kjøpslåing frå tidlegare, og den vil gje indikasjonar på kva maktfordeling som er gjeldande i organisasjonen. Spesialisering og hierarki vil leggje føringar på fordelinga av ansvar og styrkjeforholdet mellom dei ulike gruppene som finst i organisasjonen (Roness 1997:70).

”Spørsmålet om organisering og endring vil såleis i første rekke vera påverka av interesser og ressursar hos dei gruppene som inngår i den dominerande koalisjonen. Det vil skje omorganisering dersom interesse- og maktfordelinga knytt til organisasjonen blir endra. Eksisterande organisasjonsstruktur og organiseringa av endringsprosessane vil ha innverknad i den grad desse faktorane gir grunnlag for interesser og ressursar hos aktørane” (Roness 1997:71).

I kva grad og på kva måte ulike grupper får delta i endringsprosessen vert fastlagt gjennom organiseringa av den. Organisasjonsendringar vil her innebere at konflikhtar frå tidlegare vert tekne opp på nytt sida den gjeldande organisasjonsstrukturen er eit resultat av tidlegare kjøpslåing. Historia til tidlegare omorganiseringar vil liggje latent og føre til at dei involverte aktørane har ulike forventingar til kva som kan eller vil hende, det vil seie at ein lærer frå erfaring (Roness 1997:75).

Ved ei slik interessefordeling innan organisasjonar vil ein kunne påverke den føremålsrasjonelle handlande aktør ved å innskrenke moglege handlingsalternativ. Det kan gjelde kunnskap kring dei ulike alternativa eller moglege alternativ ein kan velje i fellesskap. Aktørane kan derimot ikkje bestemme kva avgjerdsreglar som gjeld på eiga hand, for desse vil vere prega av ressursfordelinga mellom aktørane (Christensen, et al. 2009:44). For å handtere eventuelle interessekonflikhtar presenterer Christensen (et al. 2009:44) tre vanlege grep. Innanfor det fyrste alternativet vil den dominerande koalisjonen i all hovudsak få sine mål og interesser gjennom, deretter vel ein mellom relevante handlingsalternativ med bakgrunn i rasjonell kalkulasjon.

Ved det andre alternativet løyser ein konfliktar ved å forhandle fram eit kompromiss mellom dei ulike interessene, ein tar eit føremålsrasjonelt val ut frå kunnskap om alternativa og konsekvensane av desse. Innanfor den tredje utvegen vert motstridande mål tatt opp og drøfta eitt etter eitt, på denne måten vert dei aldri konfrontert med kvarandre.

3.2.2.1 Forventingar

Ut frå dette perspektivet vil ein forvente at interessekamp mellom aktørane vil prege prosessen. Organisasjonsstrukturen vil vidare vere eit resultat av kjøpslåing frå tidlegare, det vil seie samanslåinga i 2006. Dette vil vidare gje indikasjonar i forhold til den gjeldande maktfordelinga i AVD. Omorganiseringa av direktoratet vil her vere forventa å skje som følge av endringar i maktforholdet i den dominerande koalisjonen. Sida strukturen er eit resultat av tidlegare kjøpslåing vil omorganisering sjeldan skje utan noko form for konflikt, ein kan difor forvente at gamle konfliktar frå omorganiseringa i 2006 kjem opp på ny.

Utgreiingsfasen vil under dette perspektivet bli initiert av den ”nye” koalisjonen som har sett den eksisterande maktbalansen ut av spel. Aktiveringsprosessen vil i denne fasen utarte seg som ein open prosess. Alle har ei eigeninteresse å ivareta og vil difor prøv å kome med i prosessen. Maktgrunnlaget til dei ulike grupperingane vert difor avgjerande i forhold til kven som kjem med. I defineringsprosessen vil det vere ein del konflikt mellom aktørane, då dei representerer ulike interesser. Det vil i tillegg vekse fram mange meiningar om kva problem og løysingar som er mest aktuelle og det vil dertil bli vanskeleg å einast om mål, samt utforme eit eintydig mandat.

I *vedtaksfasen* vil aktiveringa gå over til å bli meir avgrensa, det vil seie at det no berre er dei mektigaste maktkoalisjonane som deltek. Aktørane representerer framleis ulike interesser som vidare vil føre til mykje diskusjon og konflikt. Får å fatte ei avgjerd vil ein ha tre moglege alternativ: 1) Ein vel alternative forslag med bakgrunn i rasjonelle kalkulasjon. 2) Forhandlar fram eit kompromiss ut frå kunnskap om dei ulike alternativa og konsekvensane av dei. 3) Tek opp og drøftar motstridande mål eitt etter eitt.

I den siste fasen, *iverksetjing*, kan det oppstå motstand mot endring sida konflikatar frå tidlegare blir tatt opp på nytt. Det vil alltid vere nokon som endar opp som ”taparane” og ein kan forvente at dei vil gjere motstand når endringa blir implementert. Ein kan altså få problem med iverksetjinga, men det vil vere avhengig av kor mykje konflikt endringsprosessen har skapt. Endringsutfallet vil her bli tilpassing i forhold til den etablerte organisasjonen, dette fordi det er fleire grupperingar som må få til ein koalisjon og kjøpslå om resultatet. Ein vil dermed ende opp med forholdsvis moderate endringar.

Tabell 5.) Forventingar utleia frå perspektivet om organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing, kategorisert i forhold til dei tre fasane og dei to prosessane i straumdragstankegangen.

Prosesen generelt	Interessekamp mellom aktørane vil prege prosessen. Organisasjonsstrukturen vil vere eit resultat av kjøpslåing frå tidlegare og gje indikasjonar på den gjeldande maktfordelinga. Aktørane med mest ressursar vil få gjennomslag for sine interesser. Omorganisering vil her skje som følge av endringar i maktforholda i den dominerande koalisjonen.		
	UTGREIING	VEDTAK	IVERKSETJING
Aktiveringsprosessen	Initiativ: Den ”nye” koalisjonen. Open aktivering: alle har ei eigeninteresse av å delta og vil prøve å kome med i prosessen. Maktgrunnlaget til grupperingane vert avgjerande for kven som kjem med i prosessen.	Avgrensa aktivering: dei mektigaste maktkoalisjonane. Aktørane representerer ulike interesser som vidare vil føre til diskusjon og konflikt.	Kan få motstand mot endring då konflikatar frå tidlegare blir tatt opp på ny samtidig som at det alltid er ei gruppering som ”taper”.
Defineringsprosessen	Konflikt mellom aktørane då dei vil representere ulike interesser, samt at gamle konflikatar kan bli tatt opp på ny. Mange ulike meiningar om kva problem og løysingar som er aktuelle. Vanskeleg å spesifisere mål: Uklart mandat.	Tre alternative strategiar til handtering av interessekonflikt: 1)val på bakgrunn av rasjonell kalkulasjon. 2)Forhandle seg fram til kompromiss. 3)Drøfte motstridande mål eitt etter eitt.	Kan få vanskar med iverksetjinga. Endringsutfall: tilpassing.

3.2.3 Organisering og endring som regelfølgning

Dette perspektivet ser på organisasjoner som "institusjonar". March og Olsen (2006) definerer institusjonar som:

"a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstance" (March og Olsen 2006:3).

I staden for å sjå organisasjonar som reiskap eller verkty for leiinga, vert det her lagt vekt på at organisasjonar har sine egne institusjonelle reglar, verdiar og normer (Christensen, et al. 2009:13). Desse reglane er med på å styre åtferda til organisasjonsmedlemmane ved at visse måtar å tenkje og handle på vert tatt for gitt medan andre igjen vert ekskludert. I perspektiva ovanfor var organisasjonsmedlemmane sine handlingar knytt til måloppnåing eller interessehevding, her derimot vil vurderinga bli gjort ut frå kva som er passande å gjere for personar med ei bestemt posisjon (Olsen 1989:24). Enkel påverknad frå omgjevnadane kan framkalle standardiserte og temmeleg kompliserte handlingmønster frå ein organisasjon, utan å ha gjennomgått ei rasjonell analyse fyrst. Ein gjer det som ein pleier å gjere eller det som ein er vane med og kan. Desse institusjonelle rutineane har som mål å ta vekk uvissa og føre til kontinuitet, dei kan difor ofte bli oppfatta som nokså rigide dersom ein ynskjer ei rask endring (Olsen 1989:24).

Innarbeidde reglar med bakgrunn i organisasjonen sine normer vil i følge Roness (1997:75-76) leggje føringar på kva alternativ ein reknar som aktuelle og korleis ein skal gå fram for å greie ut, velje og gjennomføre desse alternativa. Normer om kva som er passande vil utvikle seg seint. Prosedyrar og gjeldande organisasjonsform vil difor ha ei sentral stilling (Roness 1997:75-76).

"Spørsmålet om organisering og endring vil såleis i første rekke vere påverka av dei rutineane som finst på det aktuelle tidspunktet. Det vil skje omorganisering dersom det kjem inn nye normer om kva som bør gjerast, eller nye oppfatningar om kva situasjon ein står overfor" (Roness 1997:76).

Dei institusjonelle trekka ved organisasjonane vert synlege gjennom at framtidige endringar vert påverka av tidlegare hendingar og strukturen som organisasjonen har.

Dette vert i institusjonslitteraturen omtala som ”*path dependence*”, det vil seie at historia til organisasjonen er sti-avhengig (Roness 1997:80). Ein legitimerer såleis eksisterande institusjonar og fokuserer på velkjende løysingar, samt skapar merksemd rundt dei utvegar og avgrensingar som ligg innanfor ”utviklings-stien” sine grenser (Nielsen 2005:243). Ein held seg altså til det ein kjenner og tidlegare endringar vil dermed avgrense dei handlingsalternativa ein har på eit seinare tidspunkt.

Normene som har utvikla seg historisk vil i stor grad påverke endringsprosessane, dei vil leggje føringar på kven som kan delta og kva omsyn som er legitime å ta. Institusjonell teori inneber vidare at endring vert gjennomført i mindre og stegvise prosessar. Dersom ein står ovanfor utfordringar i samband med å kunne løyse nye arbeidsoppgåver vil dei fyrst bli forsøkt løyst innanfor rammene av den eksisterande organisasjonsstrukturen. Dersom ein vurderer det som nødvendig å gjere endringar vil desse byggje på velkjende løysingar, men små avvik kan og førekome. Einaste gongen organisasjonsformer som ikkje byggjer på velkjende løysingar vil bli vurdert å nytta, er dersom organisasjonen kjem utfor ei prestasjonskrise (Roness 1997:79).

Innanfor institusjonell teori vert meiningsdanning og symbolske sider ved omorganisering sentralt. Legitimitet i omgjevnadane vert her knytt til bilete ein skapar av organisasjonsstrukturen og endringsprosessen. Opprettinga av ei eiga eining kan difor sjåast på som eit uttrykk for at bestemde oppgåver no vert handtert på ein betre måte, utan at ein tek omsyn til korleis desse oppgåvene faktisk vert utført i praksis (Roness 1997:80).

3.2.3.1 Forventingar

Ut frå dette perspektivet vil ein forvente at endringsprosessen blir organisert etter reglar og rutinar som vert sett på som ”vanlege” i direktoratet. Det vil skje ei endring som følge av at det kjem inn nye normer om kva som bør gjerast eller nye oppfatningar om kva situasjon ein står ovan for.

Initiativet til å setje i gang ein endringsprosess vil i *utgreiingsfasen* kome enten frå ”top-down” eller ”bottom-up” alt etter kva som har vore ”vanleg” tidlegare. Sjølve aktiveringsprosessen vil bere preg av at normene legg føringar på kven som får delta. Ein vil med andre ord følgje det ”gamle mønsteret” og organisere endringsprosessen

deretter. I forhold til defineringsprosessen i denne fasen vil normer attpåtil styre kva omsyn som vil vere legitime å ta. Dei mål-middel samanhengane som eventuelt er relevante vil vere tufta på erfaringar frå tidlegare. Grunna vektleggjinga på normer og verdiar som mest sannsynleg vil vere motstridane er mandatet for prosessen nokså uklart.

I *vedtaksfasen* vil det same aktørmønsteret utfolde seg sida normene styrer kven som får delta. Defineringsprosessen vil vere lite oversikteleg, då det finst mange ulike meiningar om kva problem og løysingar som er aktuelle. Ny organisering vert til slutt vald ut med bakgrunn i løysingar som allereie er velkjende i organisasjonen, det vil seie så lenge AVD ikkje er inne i ei prestasjonskrise. Dersom det viser seg at den er det vil ein ha kunne gjennomført organisasjonstiltak som ikkje er basert på velkjende løysingar.

Sida endringar innanfor dette perspektivet vil utvikle seg gradvis over tid vil lite eller ingen motstand oppstå i *iverksetjingsfasen*. Ein vil heller ikkje ha store problem med å implementere endringa, ettersom at den har kome i stand som følge av fleire mindre endringsprosessar over tid og at aktørane dermed har fått tid til å tilpasse seg. Vidare vil omorganiseringar ofte resultere i at einingar vert slått i lag, utskild eller at det vert oppretta heilt nye einingar. Dersom det viser seg å vere tilfellet i denne endringsprosessen vil det ut i frå eit regelfølgingsperspektiv forklarast med at leiinga i NAV søker legitimitet i omgjevnadane og at dei ved å slå saman, skilje ut eller opprette nye einingar gjev uttrykk for at dette området er ein viktig prioritet. Med bakgrunn i endring som ein trinnvis prosess vil endringsutfallet her bli tilpassing.

Tabell 6.) Forventingar utleia frå perspektivet om organisering og endring som regelfølgjing, kategorisert i forhold til dei tre fasane og dei to prosessane i straumdragstankegangen.

Prosessten generelt	Endringsprosessen vil vere organisert etter reglar og rutinar som vert sett på som vanlege i direktoratet. Bakgrunnen for endringa er ny normer om kva som bør gjerast eller nye oppfatningar om kva situasjon ein står ovanfor.		
	UTGREIING	VEDTAK	IVERKSETJING
Aktiveringsprosessen	Initiativ: "top-down" eller "bottom-up" alt etter kva som har vore "vanleg" tidlegare. Aktivering: Normer legg føringar på kven som får delta. "Gammalt mønster."	Normer legg føringar på kven som får delta.	Sida endringsprosessen har utvikla seg gradvis vil det vere lite motstand mot endringa.
Defineringsprosessen	Normer styrer kva omsyn som er legitime å ta. Mål- middel samanhengar som er relevant vil vere tufta på erfaringar frå tidlegare. Mandatet er uklart grunna vektleggjinga på normer og verdiar som mest sannsynleg vil vere motstridande.	Ny organisering vert vald med bakgrunn i løysingar som allereie er kjend i organisasjonen. Så lenge AVD ikkje er inne i ei prestasjonskrise. Mange ulike meiningar om kva problem og løysingar som er aktuelle.	Kan bli oppretta ny einingar eller skild ut som symbol til omverda at det aktuelle området er viktig. Enklare å implementere. Endring som trinnvis prosess: endringsutfall, tilpassing.

3.2.4 Samanfating

I dette kapittelet har eg presentert det teoretiske rammeverket for denne oppgåva. Straumdragstankegangen er det analytiske verktøyet som vert nytta for å skildre endringsprosessen. Den skildrande teorien endar opp i skisseringa av to motstridande tilnærmingar, "top-down" versus "bottom-up". I tillegg har eg vald å dele endringsprosessen inn i tre fasar som er vanleg når det er snakk om avgjerdsprosessar. Dei tre fasane er utgreiing, vedtak og iverksetjing. Deler av det empiriske vil bli presentert med utgangspunkt i desse tre fasane. I forhold til den forklarande teorien har eg vald tre perspektiv; Organisering og endring som analytisk problem, organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing samt organisering og endring som regelfølgjing. Som sagt tidlegare vil det fyrste perspektivet ha ei form for forrang ettersom at det er ein planlagt endringsprosess som her vert studert.

4 Metode

I denne studien har eg vald ei kvalitativ tilnærming med vekt på innsamla dokument og kvalitative intervju. Temaet endringsprosessar kan studerast med ulike metodiske tilnærmingar. Val av framgangsmåte vil vere knytt til kva som er mest hensiktsmessig i forhold til problemstillinga. Studien er ei casestudie der endringsprosessen i AVD vert betrakta som eit ekstremcase eller unikt tilfellet. Dokumenta er samla inn samtidig med intervju og vil bli nytta på lik linje. Innsamla dokument og intervju dannar dermed det empiriske grunnlaget for denne studien.

4.1 Plassering av studien

Denne studien er ein del av eit større prosjekt på Uni Rokkansenteret³⁵ i Bergen. Prosjektet har namnet "Evaluering av NAV reformen" og fokuserer på to hovudforhold; 1.) *Utforminga og gjennomføringa av NAV reforma*. 2.) *Effekten reforma har på tilsette, brukarar og klientar* (prosjektskisse). Det finst dermed ei rekkje studiar omkring ulike forhold rundt NAV reforma, men ingen har tidlegare forska på den endringsprosessen som no har vorte gjennomført i AVD. Omorganiseringa er den fyrste på sentralt hald etter at NAV reforma vart satt i verk og den vil difor vere svært relevant å undersøkje nærare.

4.2 Forskingsdesign

4.2.1 Casestudie

Denne studien har casestudie som forskingsstrategi fordi eg ønskjer å forstå endringsprosessen i AVD inngåande og ser på det som eit unikt tilfelle som det er relevant å få meir gjennomgripande kunnskap om. Eg meiner dette er føremålstenleg, då denne forskingsstrategien opnar for moglegheita til å nytte fleire ulike metodar for på best måte å kaste lys over undersøkjingseininga. For mi studie vil undersøkjingseininga vere endringsprosessen i samband med nedlegginga av NDU.

Det finst mange ulike framstillingar av kva ei casestudie er for noko. Deler av problemet ligg i at det i litteraturen ikkje finst full semje om kva eit case er, i tydinga

³⁵ Prosjektskisse, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. URL: http://rokkan.uni.no/projects/files/nav_prosjektskisse_nor.pdf (henta: 21.04.11)

korleis det inngår i ein forskingsstrategi. Den mest utbreidde oppfatninga om casestudie er at den består av undersøkingar der N er lik ein eller nokre få, men til og med denne skildringa er omstridd (Andersen 1997:8-9). Det kan med bakgrunn i dette vere vanskeleg å seie noko konkret om kva ei casestudie er for noko. Her vil eg likevel nytte ein definisjon som Yin framsett i si bok "Case study research". Grunnlaget for dette valet er at Yin er ein anerkjend forfattar når det kjem til casestudiet samt at definisjonen hans legg vekt på casestudie som ein forskingsstrategi og ikkje som ein metode i seg sjølv (Yin 2009:4). Slik eg forstår hans definisjon er case ei empirisk studie av eit fenomen i ein samfunnskontekst der grensene for fenomenet ein studerer og konteksten den er ein del av ikkje er gitt (Yin 2009:18).

4.2.2 Kva type case er det?

Andersen (1997:61) skriv at ei vanleg grunngjeving for val av casestudie er at ein er interessert i det unike. Han meiner vidare at dersom ein omtalar case som undersøkingseining lyt ein spørje seg kva dette er eit case av? Eit case kan sjåast på som fleire ulike empiriske eller teoretiske univers, det avheng av kva ein legg vekt på. Alle casestudiar er i så måte analytiske konstruksjonar. Det gjeld like eins for casestudiar som er opptatt av å fange inn det unike og som er styrt av ei interesse til å forstå og forklare det spesielle case ein står ovanfor. Caset for mi studie, som er endringsprosessen i AVD, vert betrakta som eit ekstremtilfelle av endringsprosessar i offentleg sektor. Dette fordi NAV reforma er unik ut frå størrelse og omfang. Dersom noko gjeld for forhold rundt dette caset må det like eins kunne seiast å gjelde i andre tilfelle. Når ein vel ut eit "ekstremcase" på denne måten vil det ikkje vere mogleg å nytte dette for å representere populasjonen, men det er heller ikkje meininga med denne utvalsstrategien.

"Note that the extreme case method refers back to a larger sample of cases lying in the background of the analysis. These cases provide a full range of variation as well as a more representative picture of the population" (Case Selection Techniques³⁶).

Som vist i teorikapittelet vil eg nytte tre teoretiske perspektiv på organisering og endring for å prøve å forklare så mykje av casematerialet som mogleg. Studien kan difor sjåast som ei teoretisk fortolkande casestudie³⁷ der eksisterande omgrep og

³⁶ <http://prq.sagepub.com/content/61/2/294> (henta: 05.05.11).

³⁷ Andersen (1997:61) deler studie av enkeltcase i to typar: A-teoretiske studiar og teoretisk fortolkande studiar.

teoriar gjev studien empirisk relevans og opnar opp for sjansen til å omtale ulike sider av casematerialet. Føremålet er ikkje å utvikle teoriar vidare og bidra til generalisering, men heller å anvende generaliseringar for å kaste lys over spesielle saker (Andersen 1997:68).

4.3 Strategisk utval

”When the objective is to achieve the greatest possible amount of information on a given problem or phenomenon, a representative case or a random sample may not be the most appropriate strategy” (Flyvbjerg 2006: 229).

Målet er å få inngående kunnskap om endringsprosessen, slik at eg på ein god måte, gjennom analysen, kan svare på problemstillinga. Det vil i denne studien bli føretatt eit strategisk utval av respondentar og dokument. Utvalet vil altså bli basert på eigenskapar og kvalifikasjonar som er strategiske i forhold til problemstillinga (Thagaard 2002:53). Med casestudie som forskingsstrategi blir det viktig å samle inn så mykje relevant informasjon som mogleg for å sikre eit heilskapleg bilete av prosessen. I utgangspunktet burde eg kanskje ha intervjuar alle som jobbar i direktoratet, men ut i frå tidsramma har ikkje det vore mogleg. Respondentane femner derimot vidt og fleire nivå i organisasjonen er representert. Dette vil kunne styrkje studien ved at den gjev eit breitt bilete av endringsprosessen, frå toppleiinga til dei lokalt tillitsvalde.

Ved å avgrense utvalet på denne måten kan ein ikkje trekkje slutningar som skal vere representative for populasjonen. Det er berre ved tilfeldig utval at ein kan trekkje slike konklusjonar med bakgrunn i at kvar eining i ein populasjon har eit kjent sannsyn for å bli inkludert i utvalet. I kvalitative studiar som denne vil utvale vere selektert i forhold til respondenten si tilgjengelegheit for forskaren og utvalet vil dermed ikkje vere representativt fordi ein endar opp med eit skeivt utval (Thagaard 2002:55). Ved å nytte denne metoden mistar eg dermed moglegheita til å trekkje slutningar frå denne studien til populasjonen, men det er heller ikkje føremålet. Målet er derimot å få inngående kunnskap om den endringsprosessen som no har funne stad i AVD.

4.4 Kjelder og datagrunnlag

Studien er basert på både skriftlege og munnlege kjelder, det vil seie dokument omhandlande endringsprosessen og intervju av ulike respondentar. Intervjua er henta inn både frå aktørar som sjølv deltok i prosessen, samt aktørar prosessen rører ved. Føremålet med dokumenta er fyrst og fremst å setje søkjelys på dei formelle aspekta ved endringsprosessen, som formelle deltakingsrettar og organiseringa av prosessen. Det skriftlege materialet er ikkje aleine godt nok for å kunne skildre den faktiske endringsprosessen. Ein minst like stor og viktig del av datamaterialet er henta inn gjennom intervju og då basert på munnlege kjelder. Dette har medverka til å få fokuset meir over på dei uformelle aspekta ved prosessen. Dette inneber blant anna informasjon i forhold til den faktiske deltakinga, prosessutviklinga samt arbeidet med den. Intervjua har vore vesentlege for å kunne skildre endringsprosessen slik den faktisk var og ikkje berre korleis den såg ut på papiret.

4.4.1 Intervju

Eg har altså tatt utgangspunkt i innhaldsanalyse av intervju samt dokumentanalyse som metode for å studere empirien på ein god måte. ”Formålet med et intervju er å få fylldig og omfattende informasjon om hvordan andre mennesker opplever sin livssituasjon” (Thagaard 2002:83). Informasjon innhenta frå intervju har eit eige særpreg ved at dette er attforteljingar respondenten gjev av hendingar han eller ho har opplevd og desse skildringane vil difor vere prega av respondenten si forståing av det som har hend (Thagaard 2002:83).

Denne studien er som nemnd tidlegare del av eit større forskingsprosjekt, nemleg NAV-evalueringa. I den forbindelse har eg fått tilgang til intervju innsamla av andre forskarar. I 2007 då prosjektet vart oppretta byrja nokre av forskarane som var tilknytt NAV-evalueringa å samle inn data kring ulike tema omhandlande reforma. Etter fire år starta dei sommaren 2010 den andre innsamlingsrunden, der vart dei same respondentane som ved fyrste datainnsamling intervjua om igjen. Eg fekk til saman tilgang til 24 intervju. Desse intervjua vart gjennomført i tidsrommet juni til oktober 2010. Alle intervju var merka med namn på respondent, stilling samt dato intervjuet vart gjennomført. Intervjua vart tekne opp med bandopptakar og seinare transkribert, ikkje av forskarane sjølv, men av personar engasjert av Uni Rokkansenteret. Dei transkriberte intervjua har blitt gjennomgått og godkjend av dei to forskarane som

gjennomførte intervjuet i ettertid. Materialet eg har fått tilgang til inneheld intervju av direktørar, avdelingsdirektørar, seksjonssjefar og departementstilsette. For å skildre endringsprosessen på ein god måte mangla eg difor intervju med tilsette på lågare nivå i organisasjonen. Med bakgrunn i dette har eg utført intervju av to tillitsvalde. Desse vil vere representantar for dei tilsette, då dei kan forventast å inneha fyrstehandsinformasjon om endringsprosessen, sett frå dei tilsette sin ståstad.

4.4.2 Intervjuprosessen

I forhold til dei to intervjuet eg sjølv gjennomførte vart det under planleggjinga sendt ut ein kort e-post med informasjon om forskingstema samt problemstilling og forskingsspørsmål til respondentane. Det vart opna for moglegheita til å få tilsendt meir informasjon om studien, men det var det ingen som nytta seg av. Gjennomføringa av intervjuet skjedde på respondentane sin arbeidsplass etter at dei sjølv fekk avgjerda tid og stad. Dette har forhåpentlegvis ført til at respondentane føler dei har ei viss kontroll over situasjonen. Ramma for intervjuet, som her vart arbeidsplassen, kan vere avgjerande og i visse samanhengar problematisk. Dersom respondenten ikkje føler han eller ho kan snakke fritt på arbeidsplassen og er redd for kva konsekvensar det kan få, vil det vere problematisk. I forhold til informasjonen som her har blitt henta inn meiner eg at det er grunn til å tru at dette i mindre grad har vore tilfellet. Respondentane fekk sjølv avgjerda kvar intervjuet skulle finne stad. Alle spørsmåla vart like eins svara på samtidig som at svara har vore konkrete og utfyllande. Intervjuet er heller ikkje utført for tett opptil endringsprosessen, då det kan vere problematisk i forhold til at ein ofte treng litt tid for å sjå ting klarare. Intervjuet bør heller ikkje bli utført for lang tid etter, då respondenten fort kan gløyme mange viktige nyansar og detaljar ved endringsprosessen.

Dei to intervjuet fell under kategorien kvalitativt forskingsintervju, som karakteriserast ved ein delvis strukturert tilnærming³⁸. Intervjuguiden er sett opp på førehand, men rekkefølja har ikkje vore absolutt, dette for å kunne følge respondenten si forteljing og unngå at ting som vert tatt opp av respondent under eit spørsmål kjem opp på ny berre fordi det står i intervjuguiden (Thagaard 2002:83). Dette kan føre til at respondenten ikkje føler at forskaren lyttar til det som blir sagt og skaper vidare eit dårleg intervjumiljø. Undervegs i intervjuet gjev delvis strukturert tilnærming respondenten

³⁸ Sjå vedlegg 7 for intervjuguide.

moglegheit til å snakke forholdsvis fritt, men dersom noko må konkretiserast ytleger står eg fritt til å stille oppfylgings spørsmål. Eg føler kommunikasjonen under intervjuet var god og at respondentane var opne og fritt-talande.

I samband med dataregistreringa vart det nytta bandopptakar under intervjuet, noko som vart godkjend av begge respondentane. I tillegg vart det tatt notat under intervjuet for å sikre at informasjonen ikkje gjekk tapt sjølv om det skulle skje ein teknisk svikt. Ein slik kombinasjon av lydband og notat gjev det rikaste datamaterialet (Thagaard 2002:97). Transkriberinga av intervjuet gjennomførte eg sjølv få dagar etter at intervjuet hadde funne stad. Dette for å overføre lydfilane til skriftleg materiale medan eg enno hadde intervjuet friskt i minne. Kvaliteten på lydfilane var svært god og det var veldig få gonger at eg hadde problem med å forstå det som vart sagt. Fordelen med å gjennomføre transkriberinga sjølv er at det er lite rom for misforståingar då eg sjølv var til stades under intervjuet, men og fordi eg har inngående kunnskap om tema. Den problematiserande faktoren er her at forskaren vert påverka av si eiga forståing av hendinga og dette kan påverke transkriberinga. Ved å nytte uavhengige personar til transkribering vert objektiviteten til materialet oppretthalden.

4.4.3 Innhaldsanalyse av intervju

Etter å ha samla inn intervjuet materialet var det nødvendig å dele analyseprosessen inn i to deler. Dei intervjuet eg hadde fått tilgang til gjennom NAV-evalueringa måtte til å byrje med gjennomgåast for å trekkje ut dei delane som omhandla tema for denne studien. Som sagt tidlegare var intervjuguiden i forhold til desse intervjuet svært omfattande og inneheldt mange ulike tema rundt NAV reforma. Ein utskiljingsprosess var dermed nødvendig før eg kunne starte prosessen med å kode. Etter dette slo eg saman dei intervjuet eg hadde fått tilgang til med dei to eg sjølv hadde utført. Intervjutranskripsjonane vart koda i forhold til kva fase av prosessen respondentane omtalte, utgreiingsfasen, vedtaksfasen eller iverksetjingsfasen. Vidare koda eg like eins intervjuet etter tema som rører ved problemstilling og forskings spørsmål, som til dømes organiseringa av endringsprosessen, oppfatningar kring prosessen og utfallet av den samt grunnlaget for omorganiseringa. Respondentane vart dessutan samanlikna, er det til dømes eit tema som går igjen og som respondentane har ulike

meningar om? Samsvarar desse meiningane i forhold til kva nivå i organisasjonen respondenten tilhøyrar o.l.

4.4.4 Referanse

I forhold til materialet i sin heilskap, altså dei intervjuar som eg har fått tilgang til samt mine egne intervju, vert respondentane av forskingsomsyn ikkje referert til med namn. Det er uansett posisjonen respondenten har i organisasjonen som her er det viktige, ikkje kven personen er. Eg har med dette vald å dele respondentane inn i tre ulike grupper tufta på kva stilling dei ulike har og kva nivå dei er på i organisasjonen. Dette har vore vesentleg både i framstillinga av det empiriske, men også i analysen. Den fyrste samlinga av respondentar vert referert til som direktørsjiktet, dette impliserer respondentar med direktørstillingar i tillegg til avdelingsdirektørane. Dei utgjer femten av dei til saman tjueseks respondentane. På nivå to har eg vald å samanfatte seksjonssjefar og tilsette i Arbeidsdepartementet, denne respondentgruppa vert referert til som tenestemenn og dei utgjer til saman åtte respondentar. Dei resterande to, vert referert til som tillitsvalde.

Respondentane er såleis anonymisert for å verne om deira privatliv. Omsyn til deltakarane si anonymitet versus omsyn til å framstille resultata slik at studia oppnår kravet om pålitelegheit kan vere ein vanskeleg balansegang (Thagaard 2002:24). AVD er ein stor organisasjon der mange personar er tilknytt stillingsnivåa som det her vert referert til, det vil difor vere vanskeleg å finne ut akkurat kven dei ulike personane er. Vidare har dei to tillitsvalde som eg intervjuar blitt informert om måten eg ville referere på og dei har fått lese gjennom empiridelen. Eg vurderer dermed anonymiteten som tilfredstillande. Eg kunne ha gått lenger i å anonymisere respondentane, men samtidig meiner eg at det ville gått ut over studien si pålitelegheita.

Når det kjem til bruk av sitat i denne studien har det blitt gitt restriksjonar i forhold til å nytte direktesitat frå dei intervjuar som eg har fått tilgang til. I framstillinga av det empiriske vil ikkje direktesitat frå andre enn intervjuar eg sjølv har gjennomført førekome.

4.4.5 Dokumentanalyse

Den andre metoden som her vert nytta er kvalitativ dokumentanalyse. Her vert ulike dokument gjennomgått systematisk for å prøve å finne relevant informasjon om dei forholda som vert studert. Ved systematisk gjennomgang av dokumenta og kategorisering av innhaldet skal ein ende opp med data som er relevant for å kunne svare på problemstillinga. Vidare er det viktig å avklare fokus for datainnsamlinga. Her spelar problemstillinga ei viktig rolle, den avgrensar kva tema som skal prioriterast samt kva type tekstar ein skal velje (Grønmo 2004:187-189). Dei relevante dokumenta er i all hovudsak samla inn samtidig som intervjuet vart gjennomført. Dokumenta vert i teksten referert til som interne dokument, då dei alle omhandlar endringsprosessen og forhold rundt den. Dokumenta kan delast inn i to hovudgrupper. Den fyrste delen er figurar og modellar som skildrar organiseringa både før og etter omorganisering samt presentasjonar som har blitt vist for dei tilsette på til dømes allmøte. Den andre delen er i hovudsak prosessdokument, mandat og referat frå MBA møta. Nokon dokument frå fagforeiningane er også med, som til dømes NTL si fråsegn etter medlemsmøte den 07. juni 2010 og andre fråsegn undervegs i prosessen.

Analysen av både dokumenta og intervjuet er utført med utgangspunkt i endringsprosessen sine tre fasar³⁹; utgreiing, vedtak og iverksetjing. Dokumenta vart fyrst plassert i forhold til kva del av prosessen dei omtaler og deretter vart det viktigast i samband med tema trekt ut.

Ein av fordelane med metodetriangulering er at kombinasjonen av dokument og intervju gjev to ulike innfallsvinklar til problemstillinga. Dokumenta vil bli nytta for å skildre endringsprosessen og korleis den har blitt organisert. Intervjuet vert så knytt opp til dokumenta for å underbygge dei, samt få fram korleis dei tilsette har opplevd endringsprosessen og kva dei meiner om organisasjonsmodellen som vart vald og måten ein kom fram til den på.

³⁹ Inndeling i dei tre fasane vart presentert i teorikapittelet.

4.5 Tiltru, stadfesting og overføringsmoglegheit

Reliabilitet og validitet er viktige omsyn i ei vitenskapleg studie. Omgrepa seier noko om kvaliteten på forskingsprosjektet, men har i størst grad blitt knytt til kvantitativ forskning. Omgrepa kan seiast å ha ei anna innholdsmessige tyding innanfor kvalitative studiar (Thagaard 2002:21). Eg vil difor nytte meg av omgrepa tiltru, stadfesting og overføringsmoglegheit⁴⁰, som av fleire samfunnsforskarar har blitt omtalt som meir skildrande omgrep enn rehabilitet og validitet når det kjem til kvalitative studiar som denne (Thagaard 2002:21).

4.5.1 Tiltru og stadfesting

Tiltru handlar om at forskinga skal utførast på ein måte som er tillitsvekkjande. Det refererer altså til kvaliteten på dei data ein samlar inn. Forskaren skal gjer greie for korleis datamaterialet har utvikla seg gjennom forskingsprosessen slik at lesaren bli forvissa om at kvaliteten på forskinga er god. Data som er samla inn legg vidare grunnlaget for forskaren sine tolkingane av resultatata og det er her *stadfestinga* kjem inn. Forskaren må forholde seg kritisk til eigne tolkingar og kunne spesifisere korleis han eller ho har kome fram til dette resultatet. Det er difor eit krav at alle tolkingar av datamaterialet skal dokumenterast slik at lesaren sjølv kan avgjere om tolkingane er gyldige (Thagaard 2002:178-180). Dei to omgrepa vert her omtala under eit og same punkt. Dette vert meir naturleg då dei to påverkar kvarandre. Er tiltrua til studien svekkja er det lite sannsyn for at stadfestinga vil vere god.

Samfunnsvitskapen har eit eige særpreg ved at forskarane innanfor denne disiplinen må tolke og forstå noko som allereie er fortolkingar, altså sosiale aktørar si fortolking av omverda. Forskaren må forholde seg til dette uansett om aktørane sine fortolkingar av seg sjølv og verda er rett eller ikkje (Gilje og Grimen 1993:145).

”Samfunnsforskere må med andre ord forholde seg til en verden som allerede er fortolket av de sosiale aktørene selv” (Gilje og Grimen 1993:145).

For samfunnsforskaren vert det difor viktig å ta høgde for aktørane sine fortolkingar i samband med at aktørane sine forklaringar av hendingar vil vere basert på kva dei veit og trur på, samt korleis dei då fortolkar verda. Dette er eit problem med

⁴⁰ Omgrepa som vert nytta av Thagaard (2002:21) er her oversett til nynorsk. Thagaard sjølv bruker omgrepa: Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

samfunnsvitskapen som ein ikkje kan unngå, men det er viktig å vere seg bevist på det (Gilje og Grimen 1993:145).

For å studere endringsprosessen i AVD på ein truverdige måte og få ei balansert framstilling av røynda har det vore viktig å intervjue personar på ulike nivå i organisasjonen. Grunnen til dette er at tilsette på lågare nivå ofte kan ha eit litt anna syn på prosessane enn det toppleiinga har. Vidare har eg vald å nytte meg av ein del sitat frå dei to intervjuene eg sjølv har gjennomførte for å gjengi primærdata. Dei to respondentane har så fått moglegheit til å lese gjennom empiridelen og kome med eventuelle innvendingar. Dette er med på å sikre tiltrua til datamaterialet og gjev mindre rom for misforståingar i samhandlinga mellom forskar og respondent. I samband med dei andre intervjuene fekk eg ikkje bruke direktesitat fordi respondentane hadde blitt lova at det ikkje skulle brukast.

Noko som kan vere med på svekkje tiltrua og stadfestinga til denne studien er nettopp bruken av andre forskarar sine transkriberte intervju. Samanslutningsgrunnlaget mellom dei intervjuene som er gjennomført av andre forskarar og dei som eg sjølv har utført kan her sjåast på som problematisk. Spørsmåla har ikkje vore dei same og andre forskarar kan ha svakheiter ved sine metodar som eg må stå til greie for. Dei intervjuene som er samla inn her er ein del av eit nasjonalt og anerkjend forskingsprogram, dei er utført av forskarar med meir erfaring enn meg sjølv og det er difor grunn til å tru at desse intervjuene er gjennomført i samsvar med rutinane for god kvalitativ forskning. Mykje av grunnlaget for å starte opp eit slikt forskingsprosjekt er nettopp å samle forskarar med felles interessefeltet og at dei då kan dele innsamla data med kvarandre.

Vidare må eg ta høgde for at eg som forskar forstår prosessen på grunnlag av visse føresetningar. *"Vi møter aldri verden nakent, uten forutsetninger som vi tar for gitt"* (Gilje og Grimen 1996:148). Det har difor vore viktig for meg, gjennom analysen, å ha eit kritisk blikk på mine eigne tolkingar. Mine tolkingar er ikkje fri for føresetningar som eg umedviten legg til grunn, då dei alltid vil vere til stades. For til ei viss grad å handtere dette vert problemstillinga brukt som eit haldepunkt. Merksemda vert då retta mot noko bestemt og utvale av dokument blir avgjort på bakgrunn av problemstillinga og om innhaldet er relevant for å svare på den. I tillegg har eg hatt

ein rettleiar som like eins har sett, med kritisk blikk, på det empiriske materialet samt mine tolkingar av det.

4.5.2 Studien sin overføringsmoglegheit

I forskinga er det eit stort fokus på at undersøkjingane og metodane som vert nytta bør føre til generalisering og gjennom dette til vitenskapleg utvikling. Casestudiar har vorte kritisert for å ikkje vere generaliserande. Mange meiner at ein ikkje kan generalisere ut frå eit enkelt case og at casestudien dermed ikkje kan bidra med vitenskapleg utvikling. Andersen (1997:14) framhevar at det finst ulike former for generalisering og at det er det analytiske eller teoretisk representative generaliseringsgrunnlaget casestudien må byggje på, ikkje statistisk generalisering. Slik type generalisering er i følge Grønmo (2004:88) vanleg når ein nyttar kvalitative studiar, ein vil med dette tileigne seg teoretisk forståing for dei samfunnsforholda som vert studert. Mi studie er ei casestudie av endringsprosessen i samband med nedlegginga av NDU. Målet med studien er å gå i djupna på dette caset for å forstå prosessen og korleis dei involverte vurderer den. Vidare er NAV eit spesielt case og det kan svekkje moglegheitene for generalisering. Dersom ein ser vekk frå dette er omorganisering noko som skjer i dei fleste organisasjonar. Funna kan då vurderast av andre forskarar som overførleg til deira kontekst, særleg studiar i samband med store norske offentlege organisasjonar. Uansett er ikkje føremålet her nødvendigvis å generalisere og utforme nye teoriar, men å teste eksisterande relevant teori og det forklaringspotensialet dei har i forhold til mitt case.

5 Den nye organiseringa av Arbeids- og velferdsdirektoratet

I kapittelet 2 vart NAV reforma og den fyrste organiseringa av direktoratet gjort greie for. Det spesielle her var at ein valde å organisere forholdet mellom direktoratet og NDU etter ein bestillar-utførar modell, trass i kompleksiteten. Målet var å få eit spissa direktorat der dei meir strategiske oppgåvene skulle utførast, medan det operative skulle liggje i ei eiga einig utanfor (NDU). Direktoratet skulle med andre ord bestille tenestar av NDU og dei skulle vidare levere det som direktoratet hadde bestilt. Omkring mars 2009 starta prosessen med å omorganisere NAV på sentral nivå. I kapittel 6 vil prosessen som førte fram til omorganiseringa bli via merksemd. For å skildra korleis ein kom fram til den nye organiseringa av direktoratet vert dei tre fasane av endringsprosessen; Utgreiing, vedtak og iverksetjing gjort greie. I dette kapittelet vil fokuset derimot bli retta mot sjølve endringsinnhaldet og utfallet av endringsprosessen. Eg vil starte med å seie noko om bakgrunnen for omorganiseringa, deretter vil eg presentere endringane og den nye organiseringa samt karakterisere endringsutfallet, kan endringa klassifiserast som omstilling eller tilpassing⁴¹?

5.1 Bakgrunnen for endringsprosessen

Etter om lag tre år i drift ønskja arbeids- og velferdsdirektøren i lag med MBA⁴² ei ekstern evaluering av NDU og samhandlinga med direktoratet (Internt dokument). Denne todelinga med direktoratet som bestillar og NDU som leverandør hadde vist seg å vere problematisk på fleire områder. Til dømes hadde fleire av fagfelta nærast blitt delt i to då NDU og direktoratet vart oppretta. Ein hadde vald å organisere etter ei form for prosessinndeling der arbeidet sitt innhald, drift og prosess vart delt inn i svært distinkte stadier, noko som ein aldri heilt fekk til å fungere, spesielt ikkje på fagområda. Det var særleg på områda fag- og økonomistyring at modellen var vanskeleg å bruke (intervju, tillitsvald, haust 2010). Fleire respondentar har påpeika at modellen førte til mykje dobbeltarbeid og at den var tungrodd og lite effektiv. Ei av

⁴¹ Sjå teorikapittelet.

⁴² MBA; Medbestemmelse i staten. MBA er ei ordning som er oppretta med bakgrunn i tilpassingsavtalen. Ein skal med dette fremja konstruktivt samarbeid om felles mål og bygging av felles kunnskap og forståing. MBA møter skal finna stad minimum ein gang i månaden (MEMU_0107:9 URL: http://www.nav.no/systemsider/S%C3%B8k?queryparameter=MEMU_0107 Henta: 25.01.11).

utfordringane var at det eksisterte mange uklare grenseflater mellom bestillar og utførar og at ein fekk konkurrerende kompetansemiljø (intervju, direktørsjikt, vår 2010). Det hadde vist seg å vere vanskeleg å få til ei reindyrking av strateg og premissrolla i direktoratet. Dei som sat i direktoratet ønskja å vere involverte i arbeidet, medan leiinga i NDU ønskja å vere deltakande i avgjersler som hadde innverknad på arbeidet deira. Det var med andre ord tungt å få organisasjonen til å produsere slik føresetnaden var (intervju, direktørsjikt, vår 2011).

Endringa kom på bakgrunn av evalueringa som det innleidde revisjonsfirmaet PricewaterhouseCoopers⁴³ gjennomførte på initiativ frå leiinga, det vil seie Arbeids- og velferdsdirektøren og MBA. Rapporten konkluderte med at "Y-modellen" ikkje fult ut hadde blitt implementert og at bestillar-utførar-rollene ikkje fungerte tilfredsstillande på ein del områder. Samtidig peikte rapporten på dømer der modellen hadde medverka til å utvikle organisasjonen i rett retning (internt dokument 19.08.09).

Denne evalueringa, i samband med opparbeida erfaringar og mange sine observasjonar gjennom desse tre åra, var med på å presse fram ei organisasjonsendring (intervju: direktørsjikt, tenestemenn og tillitsvalde). Samtlege av dei tilsette ønskja ei endring i organisering, då ingen var fornøgd med bestillar-utførar modellen og måten den fungerte på (intervju, tillitsvald, haust 2010). Dei gjennomgåande grunnane for organisasjonsendringa som respondentane oppgjev er at bestillar-utførar modellen førte til mykje dobbeltarbeid, misforståingar samt at delinga av fagmiljøa har vore negativ. Bestillar-utførar modellen viste seg å ikkje fungere på så komplekse forhold som det NAV presenterer. Det kan godt tenkjast at den fungerer på veldig enkle oppgåver, men ikkje på forhold som fagutvikling og regelverk (intervju, tenestemann, vår 2010). Modellen medførte attpåtil eit høgt forbruk av ressursar for å få til ei samhandling mellom NDU og direktoratet. Dermed byrja ein å diskutere ei eventuell omorganisering i kjølevatnet av PWC rapporten (intervju, direktørsjikt, vår 2010).

Det er viktig å forstå det som ligg bak og dannar grunnlaget for prosessen. Utan denne bakgrunnsinformasjonen er det vanskeleg å forstå kvifor ein fekk den prosessen ein

⁴³ PricewaterhouseCooper vil vidare bli omtale med forkortinga PWC

fekk (intervju, tillitsvald, haust 2010). Før PWC gjennomførte si evaluering hadde det allereie blitt diskutert kor vidt denne modellen fungerte eller ikkje. Denne diskusjonen kan seiast å ha byrja allereie ved etableringa den 1. juni 2006. Fagforeiningane hadde vore mot mange av dei prinsippa som heile etaten vart bygd på, både organisatorisk, sentralt og ut mot fylke og spesiallinja (intervju, tillitsvald, haust 2010). Dei var redde for at bestillar-utførar systemet ville svekkje den overordna linjestyringa av etaten og føre til byråkratisering (internt dokument 07.06.10) Ein kom den gong fram til full semje, trass i dei ulike oppfatningane. Men på eit allmøte, ikkje lenge etter opprettinga, innrømde direktøren i NAV at denne modellen ikkje fungerte mellom etatane på toppnivå. Like etter 2006 byrja difor direktøren å utøve tradisjonell etatsstyring av NDU frå overordna direktoratsnivå (intervju, tillitsvald, haust 2010). Bestillar-utførar systemet vart heller ikkje nytta mellom fagavdelingane i direktoratet og FDU⁴⁴ i NDU på grunnlag av forseinkingar og unødig byråkratisering (internt dokument 07.06.10) Den overordna leiinga gjekk altså tidleg vekk frå utøvinga av bestillar-utførar modellen, særleg i samband med styring av fagområda der den viste seg å fungere dårleg. I tillegg til dette var banda til dei tidlegare etatane framleis synlege ved at medarbeidarar frå Rikstrygdeverket eller Arbeidsdirektoratet heldt fram samhandlinga seg i mellom, på tvers av NDU og direktoratet (intervju, tillitsvald, haust 2010).

5.2 Omorganiseringa; Kva organisatoriske endringar medførte den?

Som vist ovanfor var det mange utfordringar ved organisasjonsmodellen som hadde blitt vald i 2006. Det viste seg etter kvart at den ikkje fungerte slik den var tiltenkt. Nedanfor vil eg skildre kva organisatoriske endringar som omorganiseringa har medført, korleis ser direktoratet og NDU ut i mai 2010?

5.2.1 Samansetjinga av ny sentral organisasjon

Den nye organiseringa skal følge prinsippa ved mål- og resultatstyring og organisasjonsendringa skal styrkje etaten si evne til å etterleve desse prinsippa. Ein har med dette vald å oppretthalde tanken om eit ”spissa direktorat” der ein held

⁴⁴ FDU: Fag drift og utvikling. Har ansvaret for vedlikehald og utvikling av tenester som vert tilbydd brukarar av NAV og skal forvalte regelverk og retningslinjer (internt dokument 17.08.09).

produksjonsaktivitetane utanfor direktoratet og knyt dette opp mot styringseiningar innanfor direktoratet (internt dokument 04.12.09).

”I foreslått modell er det så langt som det er vurdert hensiktsmessig, trukket et tydelig skille mellom direktoratsoppgaver og driftsoppgaver. Alle enheter får i den nye organisasjonsmodellen et operativt miljø utenfor direktoratet, med unntak av fag og kommunikasjon. Alle enheter får ansvar for det samlede resultat i egen linje, hvor man også har ansvar og myndighet over alle ressursene” (internt dokument 04.12.09).

Det er skissert opp fire primærfunksjonar eller roller som direktoratet skal ivareta; ein skal sikre fagdirektorsrolla ut mot omverda, drive etatsstyring, tenesteutvikling samt kommunelinja. For å få til dette har ein vald å organisere den sentrale organisasjonen ut frå fem typar einingar; 1.) Funksjonelle stabar 2.) Stabar med styringsansvar 3.) Fagstabar 4.) Styringseiningar og 5.) Operative einingar (internt dokument 14.12.09). Tabellen nedanfor viser fordelinga av einingar innanfor dei fem typane.

Tabell 7.) Einingar innanfor kvar av dei fem typane

Operative enheter	Styringsenheter	Fagstabar	Stabar m/ styringsansvar	Funksjonelle stabar
Fylkeslinjen	Styringsenhet Fylkeslinjen	Fagstab Tjenester		Arbeids- og velferdsdirektøren- stab
Spesialenhetslinjen	Styringsenhet for Spesialenhetslinjen	Fagstab Ytelser		Kommunikasjons-stab
IKT	Styringsenhet IKT			Juridisk stab
	Styringsenhet Kommunelinjen			Analyse - og virksomhetsstyring-stab
Fellestjenester			HR/ ADM-stab	
Regnskap / Utbetaling			Økonomistab	

Henta frå Internt dokument 14.12.2009

Den valde organiseringa skal i størst mogleg grad avspegle den ytre etat si organisering. Ein har difor vald å organisere i to fagstabar, ein for *Yting* og ein for *Tenester*, desse skal dele ansvaret for dei fem hovudprosessane i NAV. Det vil seie at tenester skal ha ansvar for hovudprosess 1. Ta i mot bestilling og avgjere behandling, 2. Informere og rettleie og 5. Følje opp brukarar for arbeid- og aktivitet, medan yting har ansvar for hovudprosess 3. Behandle saker og 4. Utbetale (internt dokument 04.12.09). Yting vil på denne måten ivareta NAV Forvaltning og dei fleste av spesialeiningane, medan tenester derimot vil ivareta NAV Lokalt, kundesentera og

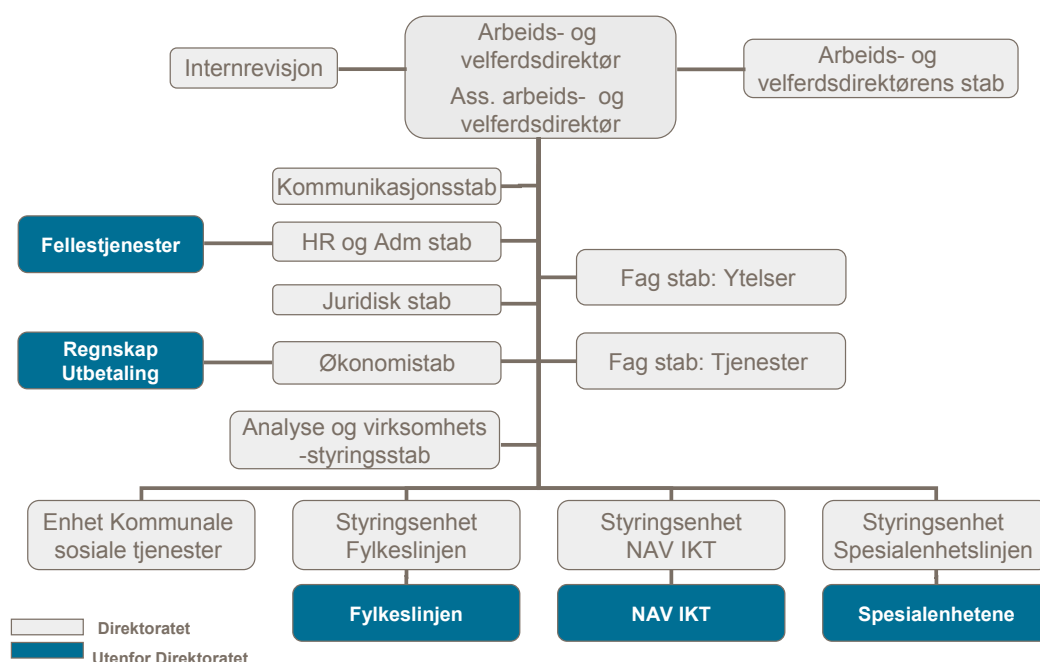
hjelpemiddelsentralane. I den nye organiseringa vil IKT få ei eiga styringslinje som skal sikre heilskapleg teknisk utvikling, auka driftsstabilitet og kontrollert kostnadsutvikling på IKT området. Det vil bli oppretta ei eiga eining med fokus på strategi og analyse. Dette fokuset samt den faglege delen av verksemdstyringa skal sikre betre analyse av heile arbeidsområdet for arbeids- og velferdspolitikken (internt dokument 04.12.09). Som det skriv seg frå tabellen ovanfor vert det like eins oppretta ein Arbeids- og velferdsdirektørstab, ein Økonomistab og ein HR- og Administrasjonsstab som alle vil ha eit styringsansvar. I tillegg til ein Kommunikasjonsstab og ein juridisk stab som vil vere direkte underlagd toppleiinga i direktoratet (internt dokument 04.12.09).

Ved å gjennomføre ei samanlikning av NDU sitt organisasjonskart ⁴⁵ før omorganiseringa med organisasjonskart over avdelingar både innanfor og utanfor direktoratet etter omorganiseringa, får ein inntrykk av at store deler av NDU framleis ligg utanfor direktoratet og danner det operative miljøet (internt dokument 17.08.09, internt dokument 01.11.10). Nokon av avdelingane har fått nye namn, men det er likevel mogleg å seie noko om kvar desse einingane er lokalisert i dagens organisering. NDU var før omorganiseringa organisert etter oppgåveporteføljen i fem avdelingar med tilhøyrande undereiningar (internt dokument 17.08.09). Det som fanst i NDU under avdelingane: IKT drift samt system og prosjekt, ligg enno utanfor direktoratet, men har i dag fått ei eiga eining innanfor, nemleg styringseining NAV IKT. Vidare har det funne stad ei samling av fagmiljøa, dermed er deler av det som fanst i Fag drift og utvikling flytta opp på direktoratsnivå og inn i dei to fagstabane: Tenester og Yting. Den fjerde avdelinga i NDU, Administrative tenester, ligg framleis utanfor direktoratet, men er no knytt opp mot HR og Administrasjonsstab innanfor direktoratet, som er ein stab med styringsansvar. Den femte avdelinga, Anskaffing og økonomi er like eins i stor grad organisert utanfor direktoratet med Økonomistab som overordna styringseining sentralt. I grove trekk kan ein seie at fagressursane er tatt inn i direktoratet og at ein i standen for å ha ein leveranseorganisasjon utanfor direktoratet har fått ulike leveranseorganisasjonar for ulike områder (intervju, direktørsjikt, vår 2010). Organiseringa av direktoratet våren 2010 inneber framleis ein kompleks og uklar organisasjonsmodell som kan vere vanskeleg å forstå.

⁴⁵ Sjå vedlegg 3 og 4.

Under vil det nye organisasjonskartet for nivå 1 bli framstilt, det viser kva einingar som vert liggjande innanfor direktoratet og kva som ligg utanfor. Partane som vedtok den nye organiseringa, altså representantar for arbeidsgjevar og utvalde frå dei sentrale fagforeiningane⁴⁶ skreiv under på vedtak om ny organisering 14. Desember 2009. Dei var einige om at Arbeids- og velferdsdirektoratet samt sentrale einingar skulle organiserast etter det nye organisasjonskartet frå 1. mars 2010 (internt dokument 14.12.09).

Figur 5.) Organisasjonskart nivå 1: Nytt Arbeids- og velferdsdirektorat



Henta frå Internt dokument 14.12.2009

⁴⁶ Utvalde frå fagforeiningane NAV NTL, AVYO, Akademikerne og Unio var representerert i vedtaksfasen og godkjende dei nye organisasjonskarta (Internt dokument 14.12.2009).

5.2.2 Opprettinga av Sentral ytelsesforvaltning

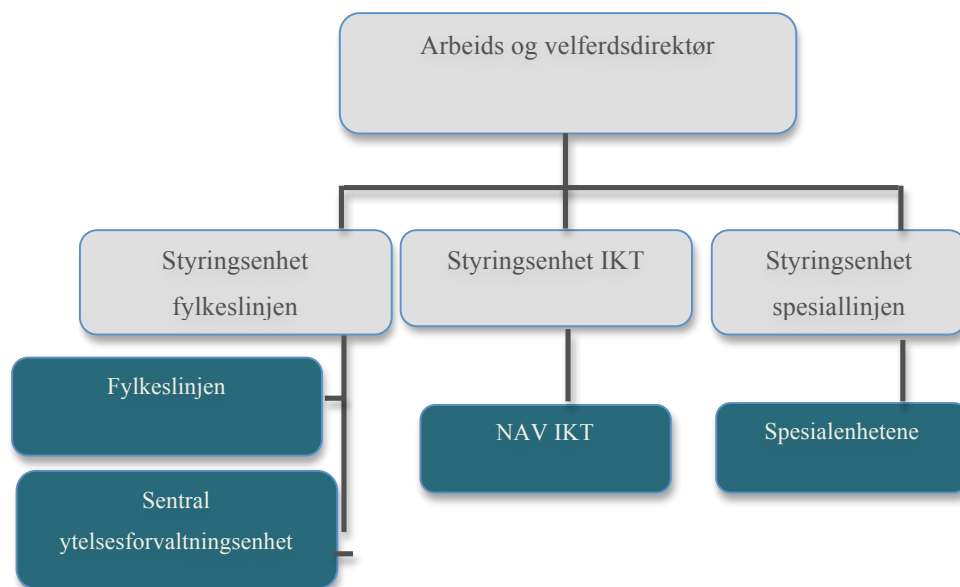
Omtrent tre veker før iverksetjinga av den nye organisasjonen introduserte ein av direktørane tanken om ei ny eining, Sentral ytelsesforvaltning⁴⁷ på eit av MBA møta. Dette vart tatt opp på nytt i sentralt MBA og etter forhandlingar vart den nye eininga oppretta 8. mars 2010. SYF var dermed ikkje formelt foreslått og forhandla før innplasseringa i eininga vart utført. Det må seiast å vere eit brot på *personelløpsdokumentet* der det står spesifisert at alle alternativ skal vere kjend for dei tilsette, noko som ikkje kan seiast å vere tilfellet ved opprettinga av SYF (intervju, tillitsvald, haust 2010).

SYF vart organisatorisk plassert under styringseining for fylkeslinja og er dermed ein del av NAV sine operative einingar på lik linje med NAV IKT, NAV fellestenester og NAV rekneskap og utbetaling. Eininga skal assistere fylkeslinja med å behandla ulike ytingssaker. Det største volumet av oppgåver til SYF kjem frå fylkeslinja, men oppgåver frå spesialeiningslinja kan like eins leggjast til eininga (internt dokument 10.03.10). I eit innlegg på Navet⁴⁸ vert det skrevet at SYF skal bidra til å korte ned saksbehandlingstida, styrke kvaliteten og yte betre service til brukarane (internt dokument 10.03.10). Vidare vart som sagt SYF oppretta etter forhandlingar om nytt organisasjonskart. Leiinga knyter dette til usikkerheit i forhold til budsjett og linjene sine behov. Under finst det revidert organisasjonskart der den nye eininga er inkludert. Som me skal sjå seinare skapte opprettinga av eininga mykje uro og frustrasjon blant dei tilsette. Dette vert skildra nærare under den tredje fasen, sida SYF vart oppretta like før iverksetjinga av den nye organiseringa.

⁴⁷ Vidare forkorta til SYF

⁴⁸ Intranettet i Nav.

Figur 6.) Justering av organisasjonskart som følge av opprettinga av SYF.



Basert på Internt dokument.

5.3 Klassifisering av endringsutfallet

Endringsutfallet vart i teorigapittelet avgrensa til å gjelde innhaldet i endringa og omfanget av den. *Innhaldet i endringa* vil her bli vurdert ut frå forskjellar i organisasjonsstruktur og arbeidsmåtar før og etter at endringa vart implementert. For å finne ut om endring i organisasjonsstrukturen har funne stad vil eg undersøkje 1.) Om nye organisasjonseiningar er oppretta 2.) Om organisasjonseiningar er lagt ned og 3.) Om organiserande prinsipp i AVD er endra. For å slå fast om endring i arbeidsmåtar har funne stad vil eg sjå om 4.) Arbeidsopplegget i AVD er endra. Har det til dømes kome til nye stillingar og er samhandlingsmønsteret mellom aktørane endra og 5.) Finst det endringar i teknikkar for leiing/styring. *Endringsomfanget* vil vidare bli delt i to kategoriar; Omstilling har funne stad dersom alle dei 5 trekka er observert, om eg berre finn 1 til 2 av dei vil endringa derimot bli kategorisert som tilpassing.

Omorganiseringa må seiast å innehalde meir enn nedlegginga av NDU. Den er berre eit av fleire forhold som har blitt reorganisert når det kjem til det strukturmessige, heile landskapet er no omorganisert (tillitsvald). I samband med nedlegginga av NDU

vart noko av det som tidlegare hadde vore plassert i eininga inkorporert i direktoratet. Fagmiljøet vart samla igjen ved at ein flytta deler av det som hadde vore ei av dei fem undereiningane i NDU, "Fag drift og utvikling", inn i dei nye fagavdelingane innanfor direktoratet. Ved omorganiseringa valde ein å prioritere IKT i større grad, det vart difor oppretta ein eigen styringseining for NAV IKT innanfor direktoratet. Det meste av avdelingar og tilsette som hadde vore lokalisert i NDU og dermed utanfor direktoratet var fortsatt det etter omorganiseringa, men no vart dei organisert i eigne leveranseorganisasjonar og ikkje lengre samla i NDU, slik forholda hadde vore ved fyrste organisering. Ei anna endring i strukturen er utskiljinga av Analyse- og verksemdstyring i ein eigen stab, separert frå den reint økonomiske delen av rekneskap, som økonomistaben no har ansvar for. I samband med dei to fyrste dimensjonane må dei dermed seiast å ha funne stad. Endringa har til dømes ført til at fagavdelingane vart lagt ned og at nye vart oppretta samt at fleire ulike einingar vart slått saman eller separert i nye avdelingar.

Ein gjekk altså frå ei deling mellom eit strategisk direktorat og ei operativ eining organisert ut frå ein bestillar-utførar modell til eit direktorat organisert etter fem typar av einingar med ei integrert leiing. Dei organiserande prinsippa er med andre ord endra og den tredje dimensjonen kan seiast å ha funne stad.

I forhold til arbeidsopplegget i AVD har det i samband med omorganiseringa blitt oppretta nokon nye stillingar samtidig som at samhandlingsmønsteret må seiast å vere endra som følge av nedlegginga av NDU og det faktum at bestillar-utførar modellen ikkje vart vidareført. Dette har attpåtil ført til endringar i styringsprinsipp då ein har fått eit direktorat meir i retning av tradisjonell etatsstyring og organisering. Alle dei fem dimensjonane har funne stad som følge av omorganiseringa. Endringa vil i samsvar med mi operasjonalisering klassifiserast som ei omstilling.

I neste kapitlet vil eg gå nærare gjennom endringsprosessen som leia fram til denne omstillinga. Det empiriske vil her bli presentert ut frå dei tre fasane av endringsprosessen som var presentert i teorikapitlet. Kva kan seiast å kjenneteikne dei ulike fasane i denne prosessen?

6 Endringsprosessen

I teorikapittelet vart ei prosessuell tilnærming til studie av endring presentert. Når ein studerer endring i eit tidsaspekt kan det vere fruktbart å dele prosessen inn i ulike fasar. Eg vil i dette kapittelet presentere det empiriske materialet ved å dele endringsprosessane inn i dei tre fasane; utgreiing, vedtak og iverksetjing. Det opnar opp for moglegheita til å gi ein ryddigare og meir oversiktleg presentasjon av ein elles kompleks endringsprosess. Etter kvar fase vil eg gje ei oppsummering der eg byrjar å analysere funna mine opp mot den skildrande teorien. Samsvarar endringsfasen og med ei ”top-down” tilnærming eller ”bottom-up”? Etersom at kvar fase påverkar kvarandre gjensidig vil eg i tillegg prøve å seie noko om kva eg vil forventar å finne i dei to siste fasane, basert på det som har kome fram i utgreiinga. I analysekapittelet som følgjer vil eg samanfatte det som har blitt analysert i denne delen og sjå endringsprosessen meir under eit. Dei teoretiske perspektiva vil så bli nytta for å finne svar på den meir forklarande delen av problemstillinga.

6.1 Utgreiingsfasen

Som det har blitt skildra i det føregåande kapittelet kan endringsprosessen seiast å ha starta då leiinga bestemte seg for å hyre inn det eksterne revisjonsfirma PWC for å evaluere NDU og deira samhandling med direktoratet.

6.1.1 Mandat for evalueringa av NDU

Leiinga i NAV gav følgjande mandat for PWC sitt arbeide; *”gjennomføre en evaluering av NDU samt samhandlingen med direktoratet”* (internt dokument 19.03.09). PWC skulle til å byrje med berre vurdere NDU og sjå på samhandlinga deira med direktoratet. Det ein derimot enda opp med var meir ei gjensidig undersøkjing som påverka begge einingane. Mandatet kan dermed seiast å ha blitt endra litt undervegs, internt i leiinga (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Meir konkret skulle PWC blant anna sjå på korleis bestillar-utførar modellen vert utøvd i direktoratet og NDU, samtidig som ein skulle sjå kor effektiv NDU var som leverandør samt deira dimensjonering og ressursbruk (internt dokument 19.03.09). Arbeidet med evaluering vart delt inn i 5 fasar; 1.) Etablering, der ein utvikla

analysemodell, presenterte mandatet på direktørmøte samt innleia samtalar med NDU og MBA. 2.) Kartlegging, der ein utfører større intervjuer og samlar inn informasjon. 3.) Vurdering, der ein såg på observasjonane som hadde kome fram under kartlegginga. 4.) Utvikling, der ein sette opp anbefalingar på bakgrunn av observasjonane og til slutt 5.) Presentasjon, der ein la fram det heile i ein intern rapport (internt dokument 19.03.09).

6.1.2 PWC rapporten: Evalueringa av NDU samhandlinga med direktoratet.

Frå mars til juni 2009 gjennomførte PWC evalueringa. Den er tufta på samtalar og intervju med alle avdelingar i NAV og NDU, samt leiarane frå begge desse einingane. Den 17. august 2009 la PWC fram sin endelege rapport og kom med anbefalingar i forhold til relevante tiltak og løysingar (internt dokument 17.08.09:3). NTL NAV hadde i desember 2007 levert eit lengre notat til leiinga der dei påpeika svakheiter i organiseringa av direktoratet og NDU. Mykje av det som vart tatt opp i dette notatet kan ein finne igjen i PWC sin rapport.

6.1.2.1 Hovudkonklusjonar og vesentlege endringsbehov

PWC konkluderte med at det var avgjerande å ha fokus på strategisk viktige områder som tenesteutvikling, systemutvikling, integrasjon og forvaltning, samt å sikre ei stabil drifting av IKT løysingane. Det som vart fremja som kjerneoppgåvene til NAV var IKT og tenesteutvikling, samt forvaltning og saksbehandling av ytingar og tenester (internt dokument). *"Tilrettelagte tjenester med høy tilgjengelighet er direkte knyttet til hovedmålene for etaten"* (internt dokument 17.08.09:35-36). PWC meiner difor at desse oppgåvene er av høg strategisk tyding og at dei vil krevje klar styring og koordinering på det strategiske nivå. Ein framhevar at reforma har vore krevjande og at driftsstabiliteten i periodar har vore dårleg. Vidare meiner dei at den normale linjestyringa med mål og resultatstyring må halde fram som styringsverktøy ovanfor NDU si oppgåveportefølje. På bakgrunn av dette fremja PWC til dømes behovet om ei meir tydeleg leiing av IKT området, integrering av det formelle og utøvande fagansvaret, langsiktig styring av kostnadsutviklinga blant anna gjennom oppretting av ein rekneskapsjef med fagansvar for det samla rekneskapet (internt dokument 17.08.09). I samband med sine eigne observasjonar kom PWC til slutt fram til tre moglege løysingforslag, men enda opp med å anbefale ei samordna organisering av

alle IKT oppgåvene, samt integrering av fagmiljø⁴⁹. Bestillar-utførar modellen ville då bli avskaffa og ein skulle i staden fokusere på ei reindyrking av ”IKT Drift og utvikling”. Rolla som leverandør av interne fellestenester innanfor anskaffing, økonomi og administrative støttetjenester skulle ein hald fast ved. Ulempa med dette alternativet var at ein måtte gjennomføre relativt store omorganiseringar av fagavdelingane og stabane. Fordelen var at ein fekk ei meir samordna og heilskapleg styring og utvikling av IKT området (internt dokument 17.08.09). Denne modellen skulle i følge PWC verne dei viktigaste omsyna for å imøtekomme framtidige utfordringar (internt dokument 17.08.09).

”...å underbygge framtidige utviklingsbehov ved organisatoriske ”grep” som gjør etaten totalt sett bedre rustet til å gjennomføre nødvendige tiltak i forhold til de store oppgavene NAV etter vår mening står overfor innen tjenesteutvikling og IKT. Dette er etter vår oppfatning et hensyn som vil veie tyngre enn de ulempene en slik omorganisering vil medføre” (internt dokument 17.08.09).

Vidare påpeikar PWC at det er viktig for direktørane å velje eit ”målbilete” og kommunisere dette ut i organisasjonen. Dei set ei tidsramme på 3 til 6 månadar der ein skal greie ut om detaljar rundt målbilete samt å få i gang gode prosessar med fagforeiningane. Implementeringa kan gjennomførast på to måtar, enten som ein trinnvis prosess eller i eit stort organisatorisk grep (internt dokument 17.08.09). Korleis implementeringa vart gjennomført skal me sjå nærare på i den tredje fasen av endringsprosessen, iverksetjing.

6.1.3 Mandat for organisasjonsutviklingsprosessen

Med bakgrunn i PWC sin rapport samt dei tilsette og leiinga sine erfaringar vart det hausten 2009 avgjort at ein skulle setje i gang med ein organisasjonsutviklingsprosess. Føremålet med denne prosessen var å gjere greie for ei ny organisering av oppgåver og medarbeidarar i direktoratet og NDU. Ein ynskja å styrkje leveransekrifta ovanfor brukarane, auke kvaliteten på leveransane og få til ei meir effektiv styring og bruk av etaten sine ressursar. Forslaga som vart tatt opp til avgjerd skulle inkludere styrings- og rapporteringslinjer, bemanningsplanar samt ein implementeringsplan (internt dokument 31.08.09).

⁴⁹ Organiseringa av direktoratet enda til slutt opp som ei form for blanding mellom dei ulike alternativa til PWC. Ein av respondentane omtaler organiseringa som eit konglomerat med integrert leing (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Vidare vart det lagt føringar på sjølve prosessen ved å presisera visse kriterium for eit eventuelt løysingsforslag. Bestillar-utførar modellen skulle ikkje vidareførast, men ein skulle ha med seg det ein hadde oppnådd gjennom å vere tenesteorientert. Ein skulle og forsøkje å oppretthalde det positive leveransefokus i organisasjonen. Fleire løysingsforslag skulle på bordet og ein skulle velje med bakgrunn i kva alternativ som samsvarte best med både dei generelle og meir spesifikke kriteria. Prosessen skulle eigast og leiast av Arbeids- og velferdsdirektøren og organiserast i fire arbeidsgrupper⁵⁰ og eit sekretariat. Sekretariatet si oppgåve var å sikre god prosessgjennomføring. På direktørmøta skulle ein ta opp dei spørsmåla som gjekk på tvers av dei fire gruppene og gje føringar undervegs i prosessen (internt dokument 31.08.09).

”Organisering av prosessen skal sikre god styring og kontroll med gjennomføringen gjennom aktiv deltakelse og involvering av ledere og medarbeidere. Direktoratet og NDU og eventuelt andre må allokere ressurser til prosessgjennomføring som skal sikre god dybde- og breddekompetanse. Videre er det viktig at medarbeidere sikres reell innflytelse over de strategiske løsningsvalgene” (internt dokument 31.08.09).

6.1.4 Løfte om medverknad i endringsprosessen

Då prosessen starta opp vart det fokusert mykje på medverknad frå dei tilsette og at det var viktig for å få til ein grundig og god prosess (intervju, tillitsvald, haust 2010). Positive konsekvensar i forhold til medverknad vert framheva av fleire av respondentane frå direktørsjiktet. Det vert hevda at medverknad gjev meirverdi inn mot avgjerslene, då ein får opp motførestellingar og nye opplysingar på eit fornuftig tidspunkt samtidig som at det gjev ei enklare implementering. Ein grundig prosess med dei tilsette sine organisasjonar gjer at ein slepp unødvendige diskusjonar i implementeringsfasen (intervju, direktørsjikt, vår 2011).

Arbeids- og velferdsdirektøren var difor tidleg ute med eit løfte om at medarbeidarane skulle trekkjast med via representantar frå dei tilsette i arbeidsgruppene samt tillitsvalde som skulle delta gjennom heile prosessen. Bodskaen var høg grad av medverknad og ein bygde med dette opp forventningar om involvering i prosessen (intervju, tillitsvald, haust 2010). Arbeidsgruppene som vart oppretta skulle ha ein gruppeansvarleg direktør, gruppedeltakarar frå omfatta einingar, samt

⁵⁰ IKT, FAG, ØK og ADM (Prosessdokument 31.08.09:6).

medarbeidarrepresentantar som var vald ut av dei tillitsvalde. Det viste seg derimot, utover i prosessen, at styrkeforholdet i desse arbeidsgruppene ikkje var heilt balansert (intervju, tillitsvald, haust 2010):

”For eksempel den gruppa som skulle se på hvordan fagområdene eller fagavdelingene skulle organiseres, der satt jo en ansatte representant, en tillitsvalgt, og så satt det 6 – 7 direktører, og da sier det seg selv at styrkeforholdet mellom ansatte og direktørsjiktet da, eller arbeidsgiver...ledersjiktet, er ganske sånn ujevnt i forhold til innflytelse, så det sier seg nesten selv at man ikke har så mye å si inn i en sånn gruppe” (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Den 07. september vart mandatet gjennomgått i MBA med tillitsvalde og verneombod frå både direktoratet og NDU. I referat frå dette felles MBA-møte datert 9. september 2009 vart mandatet omtalt som fyste del av informasjonsprosessen og at det i løpet av kort tid skulle opprettast ein felles informasjonsbase på dei interne heimesidene i NAV. Her skulle nyhendingar om prosessen publiserast ein gong i veka. Samtidig skulle det i tillegg til dei faste MBA-møta finne stad felles MBA-møter kvar andre eller tredje veke. Det vart poengtert at ein ikkje ville nytte seg av eksterne konsulentar i prosessen for å sikre at dei tilsette på best mogleg måte vart inkludert (Internt dokument 09.09.09). I følgje tidsplanen skulle prosessen setjast i gang 7. september og eit samla materiale skulle leggjast fram og forhandlast innan 15. desember (internt dokument 31.08.09).

Organisasjonane⁵¹ som deltok på dette MBA-møtet ønska å bli trekte med i arbeidet rundt kva oppgåver og eventuelt kva medarbeidarar som kunne bli flytta ut. Mandatet hadde opna for at det skulle sparast inn på ressursar, noko som kunne innebere både medarbeidarar og pengar. Det vart presisert av arbeidsgjevar at målet ikkje var å flytta ut nokon, men at dette kunne bli ein konsekvens. Vidare ønska dei lokale organisasjonane å bli trekt meir med i prosessen og at ikkje all informasjon skulle gå utelukkande til dei sentrale partar (internt dokument 09.09.09). Dette vart ikkje i møtekome; *”Arbeidsgiver forholder seg til de sentrale parter, da det er organisasjonene på virksomhetsnivå som er parter i forhandlingsprosessen”* (internt dokument 09.09.09). Innspel undervegs skulle dermed rettast til dei respektive arbeidsgruppene eller fagforeiningane.

⁵¹ NAV NTL, AVYO, Akademikerne og Unio.

Etter at mandatet hadde blitt godkjend presenterte ein dette for dei tilsette på eit allmøte for både direktoratet og NDU den 5. september 2009 (intervju, tillitsvald, haust 2010). Den 14. same månaden vart det halde eit oppstartsmøte om organisasjonsutviklingsprosessen for begge einingane. Her vart utfordringar NAV står ovanfor presisert, som til dømes store implementeringsprosjekt, meir heilskapleg utvikling av organisasjonen, samt å betre fagdirektoratsrolla. Mandatet vart presentert i lag med prinsipp og føringar for val av modell, ulike problemstillingar samt dilemma ved val av løysing. Arbeidsgruppene sine oppgåver og tidsplan vart og lagt fram. Det fyrste målet var å foreslå ein organisasjonsmodell innan 6. oktober, eit organisasjonskart innan 3. november og styrings- og rapporteringslinjer innan 10. november. Roller, ansvar og oppgåver skulle vere presisert innan 17. november og til sist ei dimensjonering innan 30. november. Som nemnd tidlegare vart det ganske tidleg skapt ei forventning om stor grad av medverknad. På dette oppstartsmøte vart det understreka at medverknad var viktig og at ein skulle ivareta dette gjennom å involvere dei tilsette som ikkje fekk delta i desse arbeidsgruppene. Likevel vart ikkje dette heilt realiteten. Dei tillitsvalde jobba mykje med å få medarbeidarane involvert ved å presentere modellar som var foreslått av arbeidsgjevar og ta med innspel tilbake i arbeidsgruppene (internt dokument 14.09.09).

”(...) Og veldig mye av det var gode og relevante innspill, for det her er jo folk som sitter tett på arbeidsoppgavene, så vi spilte jo masse tilbake igjen og følte egentlig ikke at vi nådde fram eller at de ansatte nådde fram i den prosessen. For direktørsjiktet her, eller hvem man skal si, landet ganske fort på en annen modell enn den fagmodellen som vi ønska da” (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Det som fagforeiningane i byrjinga av prosessen hadde formidla vidare var behovet for å gjere noko med det som verkeleg var problematisk, altså relasjonen mellom direktoratet og NDU, det resterande burde organiserast på same måte som før. Deira forslag var å slå saman fagområda som hadde blitt splitta og at den inndelingane som ein hadde på dei faglege områda, altså innanfor pensjon, arbeid og aktivitet, ikkje vart endra (intervju, tillitsvald, haust 2010). Mange av medlemmane gav utrykke for at det ikkje var særleg godt fagleg grunnlag for å dele dette på nokon anna måte. Ein burde behalde dei tre fagavdelingane og implementere tilsvarande avdelingar frå NDU. Dette vart spelt inn ganske tidleg, men ein fekk lite forståing for forslaget. Det vart lagt vekk utan noko særleg diskusjon eller konsekvensutgreiing. Tillitsvald hevdar vidare at arbeidsgruppene var medverkande til at arbeidsgjevar sin posisjon vaks seg

sterk veldig fort. Ideane deira vart kanskje forma undervegs, men i arbeidsgruppene fekk dei moglegheita til å vekse. Arbeidsgruppa tok med ein gong direktøren sitt syn og gjekk vidare med det utan å sjå på alternative forslag (intervju, tillitsvald, haust 2010).

”Så det som tilsynelatende skulle være enn sånn ganske demokratisk prosess, var egentlig en ganske toppstyrt prosess” (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Modellen som direktørane landa på innebar ei deling inn mot NAV kontora. Modellen avspeglar organiseringa av ytre etat, der Fagstab Tenester ville få ansvar for dei oppgåvene som i hovudsak låg til NAV-kontora, medan Fagstab Yting i stor grad ville få ansvar for oppgåvene som låg i forvaltningseiningane og spesialseiningane. Problemet med dette var at ein fekk ei oppdeling av ansvaret og dermed ei deling av verdikjeda, noko dei tilsette var særdeles skeptiske til (intervju, tillitsvald, haust 2010). Gjennom intervju materialet kjem det dessutan fram at forarbeidet til NAV reform kan ha gjort seg gjeldane i samband med den nye organiseringa og fokuset på NAV kontora. På eit tidspunkt måtte ein redusere administrativt ledd og snu ressursane mot ytre etat (intervju, direktørsjikt, vår 2010).

Arbeidet i desse arbeidsgruppene vart avslutta rundt 15. november 2009. Ein av respondentane omtalar prosessen fram til avsluttinga av desse arbeidsgruppene som ein ganske lukka prosess. Det var svært avgrensa kor mykje informasjon fagforeiningane sine representantar kunne gå ut med i forhold til dei tilsette, samt at det var styra i fagforeiningane som drøfta seg i mellom kva dei skulle meine i desse arbeidsgruppene. Det lokale nivået i organisasjonen var i stor grad steng ute av denne delen (intervju, tillitsvald, haust 2010).

6.1.5 Samandrag: Utgreiingsfasen

I teorikapitlet vart det skissert opp to tilnærmingar som operasjonaliserte og summerte opp hovudtrekka ved den skildrande teorien, nemleg ”top-down” og ”bottom-up”. Det analytiske rammeverket er tufta på ein straumdragstankegang der endringsprosessen vert delt i to; ein aktiveringsprosess og ein defineringsprosess. Ved ”top-down” tilnærming er endringsprosessen i grove trekk initiert av leiinga, aktiveringsprosessen avgrensa og defineringsprosessen leiarstyrd. Ved ei ”bottom-up” tilnærming derimot er aktiveringa meir open, defineringsprosessen bli avgjort av deltakarane sjølve og initiativet til endring vil komma nedanfrå i organisasjonen.

Dersom ein samanliknar desse to tilnærmingane med det som har kome fram i denne fyrste fasen omhandlande utgreiinga av endringsprosessen, er det forholda ved ”top-down” som gjer seg mest gjeldande. Prosessen i forhold til utgreiinga må seiast å ha vore forholdsvis strukturert og ryddig. Den vart innleia ved at PWC gjennomførte ei evaluering av samhandlinga mellom NDU og direktoratet på initiativ frå leiinga. Deretter vart det utforma eit mandat omhandlande prosessen og korleis den skulle gå føre seg. Det vart sett ned fire arbeidsgrupper som skulle kome fram til eit løysingsforslag basert på nokon kriterium som var satt på førehand. Kven som fekk delta i gruppene var avgjort på førehand og nedskrive i mandatet. Fagforeiningane hadde formell medverknad i prosessen og deltok i desse arbeidsgruppene. Om medverknaden var reell kan det derimot kanskje stillast spørsmål ved. Den kompliserande faktoren var at berre fagforeiningane på verksemdnivå fekk delta. Fleire av respondentane har stilt seg spørjande til kor mykje reell medverknad dette faktisk gjev, då dei ikkje har kunnskap om arbeidsprosessane og kva organisasjonsmodell som vil fungere bra for dei som jobbar på sentralt nivå (Direktoratet/NDU) i etaten.

Om informasjon kan ha blitt halden tilbake er det vanskeleg å seie noko om i denne fyrste delen av endringsprosessen. Det gjennomgåande for utgreiinga er at arbeidet gjekk føre seg i desse arbeidsgruppene og at det var lite informasjon som kunne formidlast ut frå gruppene og diskutert med dei tilsette. Dersom ein legg vekt på dette kan ein seie at informasjon har blitt held tilbake, då det berre var eit fåtal av dei tilsette som hadde tilgang til arbeidsgruppene og dermed prosessen. Vidare har leiinga

sin strategi definitivt vore førande for endringsprosessen. Toppleiinga styrde og dreiv fram endringsprosessen gjennom sekretariatet, dei avgjorde at det skulle delast inn i arbeidsgrupper og dei avgjorde samansetninga av desse. I presentasjonen ovanfor har det kome fram at styrkeforholdet mellom arbeidsgjevar og arbeidstakar ikkje var heilt balansert. Det som vart foreslått av fagforeiningane, då særleg frå dei tillitsvalde, vart ikkje ein gong drøfta. Leiinga var i fleirtal og det var difor vanskeleg å få gjennomslag for andre idear enn dei som kom frå leiinga sjølv.

Vidare viser det seg at dei tilsette i denne fasen var samde om at noko måtte gjerast og at det var rett å starte ein endringsprosess for å betre organisasjonen si verkemåte, men det rådde ulike oppfatningar rundt omfanget av endringane. Dette er i grunn meir i samsvar med "bottom-up" tilnærminga, sida det eksisterer ulike meiningar om kva løysingar som er aktuelle. Grunnlaget for at det likevel må seiast å høyre til under "top-down" er at sjølv om det eksisterer ulike meiningar om aktuelle løysingar, så har det ikkje blitt opna opp for at alle desse meiningane skal kunne takast opp til vurdering og det kan difor ikkje seiast å vere ein del av "bottom-up". Slik ein av respondentane ovanfor omtalar det fekk ikkje dei tillitsvalde og deira medlemmar gjennomslag for sine forslag, dei vart veldig raskt lagt til sides utan særleg diskusjon og utan gode svar på kvifor dei ikkje kunne nyttast.

Meir generelt kan ein difor seie at denne fyrste fasen av endringsprosessen var initiert av leiinga ved at dei leidde inn PWC for å gjennomføre ei evalueringa av NDU si samhandlinga med direktoratet og at det var dei som bestemte seg for å setje i verk ein endringsprosess. Det skal seiast at erfaringar som hadde blitt opparbeida gjennom desse tre åra og spelte inn her, då alle var einige om at ting ikkje fungerte optimalt og at noko måtte endrast for å betre organisasjonen. Vidare har utgreiinga hatt ein avgrensa aktiveringsprosess, der berre medlemmar av arbeidsgruppene fekk delta og som dermed forhindrar deltaking for veldig mange tilsette. Den var attpåtil avgrensa i den forstand at det berre var fagforeiningane på etatsnivå som i utgangspunktet skulle vere representantar eller utpeike representantar for dei tilsette i arbeidsgruppene. Defineringsprosessen, altså kva meiningar som fekk kome på bordet vart og styrd av leiinga. Grunna skeivt fordelt maktbalanse i arbeidsgruppene fekk leiinga sine ytringar større gjennomslagskraft og moglegheit til å vekse seg store.

Gitt utforminga av utgreiingsfasen som har blitt skildra ovanfor vil eg forvente at det legg visse føringar på den vidare gangen i prosessen. I og med at prosessen har starta ut med ei avgrensa aktivering og ein leiarstyrtd defineringsprosess forventar eg at dette vil påverke vedtaksfasen ved at få alternativ blir tatt opp til vurdering og at aktiveringsprosessen framleis er avgrensa. Leiinga vil sannsynlegvis få gjennomslag for sitt syn. Foreløpig ser dei empiriske forventningane, i forhold til gangen vidare, ut til å samsvare best med dei teoretiske forventningane i forhold til perspektivet om organisering og endring som analytisk problem.

6.2 Vedtaksfasen

Etter utgreiingsfasen der ein kom fram til forslag om ny organisering vart forhandlingar om nytt organisasjonskart gjennomført i løpet av desember månad. Etter at arbeidsgruppene hadde avslutta sitt arbeid var det OU-sekretariatet si oppgåve å samanfatte det ein hadde samdes om. Dei la fram eit forhandlingsnotat som omhandla samansetjinga av den nye sentrale organisasjonen. Der vart det skissert opp kva einingar som skulle liggje kvar, altså kva nivå dei ulike einingane skulle liggje på samt om dei skulle liggje innanfor eller utanfor direktoratet (internt dokument 04.12.09). Før noko vart vedteke fekk fagforeiningane kome med sine innspel i samband med forslaget til ny organisering. Foreiningane fekk svært kort tid på å sjekke dette ut med sine medlemmar å kome tilbake med eventuelle innvendingar. Heile vedtaksfasen hadde ei ramme på omtrent tre veker (intervju, tillitsvald, haust 2010).

"(...)det var vel knappe tre uker, da fikk en anledning til å, ja jeg vet ikke hvor lang tid vi hadde i direktoratet/NDU, men vi hadde vel ca. en uke da til å sjekke ut med medlemmer og foreninger, og egne styrer, å få tilbake forslag og reaksjon på forslaget fra hovedsekretariatet" (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Denne fasen bar meir preg av å vere ein open prosess enn det utgreiingsfasen hadde vore. No fekk ein gå ut med informasjon til dei tilsette og dei hadde moglegheit for å kome med sine innvendingar på endringsforslaget (intervju, tillitsvald, haust 2010). I NTL NAV sitt innspel for ei ny organisering vart det påpeika at det finst fleire forhold ved den tilråda organiseringa som vil føre med seg positive endringar, men at dei og hadde forslag til nokre justeringar. Dei framheva, i likskap med Akademikerne, at det kunne vere føremålstenleg å velje ein modell som låg tettare opp mot den eksisterande organiseringa. Dei foreslo ein modell som var tufta på eit tydeleg sektoransvar, noko som dei meinte ville resultere i ei mindre omstillinga for dei tilsette, i tillegg til mindre omstillingskostnadane for etaten generelt (internt dokument).

Den 7. desember vart det halde allmøte om endringsprosessen der eit førebels organisasjonskart for heile organisasjonen blei lagt fram. Den 14. desember 2009 vart avtalen om nye organiseringa av Arbeids- og velferdsdirektoratet samt dei nye

sentrale organisasjonseiningane underskriven av leiarane frå dei fire fagforeiningane samt representant for Arbeids- og velferdsetaten (internt dokument 14.12.09).

6.2.1 Ytringar om den valde organiseringa

Det har tidlegare blitt gitt uttrykk for at ikkje alle var samde i forhold til dei endringane som til slutt vart vedtekne. Alle var samde om at noko måtte gjerast, men endringsutfallet i form av kor stor omstillinga skulle vere, var det ikkje full semje om. Fagforeininga Akademikerne sende dagen etter at forhandlinga var avslutta ut ei orsaking til sine medlemmar der dei konstaterte manglande forståing for deira viktige prinsipielle innspel og at dei ikkje hadde blitt imøtekomne. Fagforeininga uttrykte ei sterk uro for at det faglege fokuset vil bli svekka i den modellen som no var vald (internt dokument). Fleire av respondentane framhevar at det er problematisk å dele fagmiljøet i to stabar⁵², då dette skapar utfordringar i forhold til samhandling. Det at resultatansvaret no vart delt mellom to direktørar vert attpåtil sett på som problematisk fordi det hindrar ein einskapleg måte å sjå utviklinga på. Sjølv om spennet mellom fagstabane er stort vil ein ikkje få dette til å fungere før ein ser ting i samanheng, meiner ein av respondentane (intervju, tenestemann, vår 2010).

Mange av respondentane har framheva at det finst både positive og negative sider ved den valde modellen. Oppfatningane varierer i forhold til kva respondentane er oppteken av og plasseringa deira i organisasjonen, altså stillingsnivået. Ein kan seie at det er ei gjennomgåande oppfatning i direktørsjiktet at det var positivt å styrkje økonomisida ved å skilje denne ut i ein eigen del separat frå verksemdstyringa. Før omorganiseringa var økonomi og verksemdstyring del av ein heilskap, medan ein no har økonomi som tek seg av den reinte økonomiske delen av rekneskap og pengefordeling, medan verksemdstyringa er flytta til Analyse- og verksemdstab (intervju, direktørsjikt, vår 2010). Direktørsjiktet si oppfatning kan ikkje seiast å vere delt av tenestemenna. Dei framhevar at dette er problematisk, utfordrande og ei av dei negative sidene ved omorganiseringa. Ein av respondentane meiner at dette går heilt i mot den generelle utviklinga. I nesten alle andre verksemder flyttar dei verksemdstyringa til økonomisida, medan ein no i NAV gjer nettopp det motsette, skil desse frå kvarandre (intervju, tenestemann, vår 2010).

⁵² Fagstab yting og fagstab tenester.

Det finst like eins ulike oppfatningar kring den nye organiseringa og i kva grad den har skapt konflikt, altså om konfliktnivået har vore høgt. Ein ser her at direktørsjiktet er av ei anna oppfatning enn det tenestemenn og tillitsvalde er. Nesten alle frå direktørsjiktet har gitt uttrykk for at konfliktnivået har vore lågt gjennom prosessen, men det er nokon av dei som og har peika på at det alltid i ei viss grad vil vere litt konflikt, men at dette ikkje er til å unngå (intervju, direktørsjikt, vår 2010). Fleire av tenestemenna og dei tillitsvalde derimot, har gitt uttrykk for at prosessen ikkje har vore god og at det difor har oppstått stor misnøye og uvisse blant dei tilsette. Denne misnøya vert av tillitsvalde grunna i at dei tilsette ikkje følte at dei hadde noko særleg reell innverknad (intervju, tillitsvald, haust 2010). Fleire av respondentane frå direktørsjiktet meiner til gjengjeld at medverknaden frå fagforeiningane og tilsette har vore god. Dei ser at fagforeiningane alltid kunne ønskje seg meir medverknad, men opprettheld at samarbeidet og dialogen er bra (intervju, direktørsjikt, vår 2011). Ein av dei tillitsvalde uttrykte at medverknad nok var intensjonen til leiinga, men at det berre ikkje blei slik til slutt. Dei tilsette følte ikkje at dei fekk ta del i avgjerda slik det hadde blitt lova då endringsprosessen vart sett i verk (intervju, tillitsvald, haust 2010).

”Så når jeg da sa til noen av direktørene her at det er kjempestor misnøye og folk er misfornøyd, og det er masse uro, så sa han ”hææ det skjønte han ikke”, de skjønte ikke det, fordi de tenkte at dette her går jo på skinner og her er dere med, men de ansatte opplevde det jo ikke slik altså, selv om det kanskje var intensjonen i utgangspunktet, så oppfatta ikke de ansatte at det ble slik” (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Det at prosessen ikkje har hatt den grad av medverknad som vart førespegla i starten er noko fleire av tenestemenna og gjev uttrykk for. Det har blitt hevda at stemninga var litt matt i forhold til at ein no skulle ha ei ny omorganiseringa. Sjølve prosessen vert omtalt som ”mindre vakker” av ein av dei intervjua tenestemenna, då det innleiingsvis vart snakka mykje om medverknad medan det var mange som følte at dette ikkje vart realiteten. Fleire har i følge respondenten følt seg overkøyrd i denne prosessen (intervju, tenestemann, vår 2010).

Heller ikkje alle i direktørsjiktet meiner at dette utelukkande har vore ein god prosess med lågt konfliktnivå. Ein av respondentane frå direktørsjiktet meiner at ein med fordel kunne brukt lenger tid på prosessen. Heller ikkje alle i leiargruppa var samde om at endringsomfanget burde vere fult så omfattande, ein burde ikkje ta alt på ein gong (intervju, direktørsjikt, vår 2011). Det var fire stykk som heller ville byrje med

IKT og bruke lengre tid på prosessen. Resultatet ved å ta alt på ein gong, meiner respondent, har resultert i ein dårleg fundert prosess som i tillegg var alt for rask (intervju, direktørsjikt, vår 2011). Respondentane er samla sett samde i at det var naudsynt å gjere noko, at ein ikkje kunne halda fram som før utan å ta tak i situasjonen. Men det fanst ulike meininger i forhold til kva organisatoriske grep ein skulle ta. Mange av tenestemenna og dei tillitsvalde har argumentert for ei tilpassing til den organiseringa som allereie eksisterte medan dei fleste i direktørsjiktet meiner at ei meir omfattande omorganisering var naudsynt.

6.2.2 Lyntoget

Fleire av respondentane framhevar at endringsprosessen har vore svært rask i forhold til at den er så omfattande. Ein av respondentane omtaler prosessen som vanskeleg å kome med i fordi det gjekk så fort, ein måtte insistere på at ting skulle forhandlast og invitere seg sjølv med på møter. Det var vanskeleg for dei tilsette å bli høyrde i den grad dei burde. Prosessen vert av respondent samanlikna med eit lyntog på veg gjennom bygget (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Så det toget det gikk altså i ekspressfart, så viss du ikke fikk hoppa på i begynnelsen, så fikk du ikke hoppa på underveis, for å si det sånn. Jeg tror folk oppfattet det som et lyntog som gikk gjennom huset, og som du bare så fartsstripen etter, uten at man følte at man fikk være med på prosessen. Det var ikke så veldig lett å henge seg på toget (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Arbeidsgjevar hadde i mandatet for prosessen ikkje imøtekomme kravet om lokal representasjon frå fagforeiningane. Forhandlingane skulle gå før seg på verksemdnivå mellom arbeidsgjevar og dei tillitsvalde sentralt i fagforeiningane, altså tillitsvalde for heile etaten. Samarbeidsklimate mellom dei involverte organisasjonane⁵³ på sentralt nivå vert omtala som godt og at ein var einige og samkøyrde (intervju, direktørsjikt, vår 2010). Dette har blitt kritisert og problematisert av dei tillitsvalde lokalt som har meint at ein på sentralt nivå ikkje kjenner nok til det som skjer i AVD og kva organisering som fungerer best i forhold til dei arbeidsoppgåvene ein skal utføre. Det var med andre ord semje på sentralt nivå medan det var ulike oppfatningar mellom det sentrale og lokale nivået innanfor dei ulike fagforeiningane (intervju, tillitsvald, haust 2010). Andre respondentar har like eins vore inne på at dei tykkjer dei sentralt tillitsvalde ikkje har vore like gode i å representere dei tilsette, som dei lokale i denne

⁵³ Fire hovudsamanlutningar: LO, Akademikerne, YS og Unio (intervju, tillitsvald, haust 2010)

prosessen (intervju, tenestemann, vår 2010). Ein tenestemann har uttrykt at dei lokalt tillitsvalde har vore lojale og stilt opp, medan dei på verksemdnivå vert samanlikna med politikarar. Respondenten meiner at dei etatstillitsvalde ofte deltek i meiningsstanden på meir eller mindre dårleg grunnlag (intervju, tenestemann, vår 2010).

Sjølv om endringsprosessen låg på verksemdnivå, fordi omorganiseringa omhandla meir enn ein driftsstad, var det likevel nokon av dei tillitsvalde lokalt som klarte å få pressa seg sjølv med i prosessen. Ein av respondentane framhevar at forhandlingane bar preg av at det berre var to av fagforeiningane som hadde med seg representantar frå det lokale nivået. Det vert og framheva at fagforeiningane hadde ulike agendaer i forhandlingane (intervju, tillitsvald, haust 2010). Dei som hadde med lokale representantar var mest opptekne av å forhandle organisasjonsmodellen, medan nokon av foreiningane sentralt var svært opptekne av ressursane som skulle flyttast ut til ytre etat. Dei sistnemnde var difor som regel meir einige i det arbeidsgjevar foreslo kring ny organisasjonsmodell. Respondenten meiner at nokon av fagforeiningane gløymer at dei har medlemmar sentralt i organisasjonen. Det som skjer når fagforeiningane ikkje blir heilt samde er at det vert lettare for arbeidsgjevar å trumfe gjennom sitt syn (intervju, tillitsvald, haust 2010).

”Det var egentlig veldig uheldig for oss at forhandlingene ikke lå hos oss, men at de ble lagt til et ledd som egentlig ikke vet hva vi holder på med, så det var kjempe uheldig, synes vi da. Så det er også en del av hele denne organisasjonsmodellen i NAV, ikke sant, at medbestemmelse kan foregå på andre nivåer enn de som det gjelder” (intervju, tillitsvald, haust 2010).

6.2.3 Samandrag: Vedtaksfasen

Generelt sett er endringsprosessen framleis prega av å ha ei avgrensa aktivisering. I denne runden fekk ein gå ut med forslaget til ny organisering og få dei tilsette sin reaksjon. Dei tilsette fekk og kome med sine innvendingar i forhold til det organisatoriske forslaget, men tida ein fekk til rådigheit var knapp så ein fekk ikkje sjans til å diskutere dette nærare. Defineringsprosessen må framleis seiast å i stor grad vere styrd av leiinga. I teorikapittelet vart det gjort greie for at dei ulike fasane påverka kvarandre gjensidig, det kan ein sjå igjen her. Som nemnd tidlegare var styrkeforholdet mellom arbeidsgjevar og arbeidstakar skeivt fordelt i arbeidsgruppene. Dette påverkar defineringsprosessen i vedtaksfasen, då det er arbeidsgruppene sitt

endringsforslaget som dannar forhandlingsgrunnlaget i denne andre fasen. Sjansane for å påverke val av organisering er her betrakteleg redusert. Det dei tilsette kan ha innverknad på er nå eventuelle mindre justeringar i forhold til den valde organisasjonsmodellen. Leiinga har på den måten styrd og styrer enno defineringsprosessen ved at det berre er eit forslag som vert diskutert på eit meir generelt plan i organisasjonen.

Sjølve prosessen må framleis seiast å vere strukturert og ryddig, leiinga sin strategi er førande, men det finst ingen data på at informasjon har blitt halden tilbake i vedtaksfasen. Når det gjeld medverknad går den framleis formelt sett gjennom fagforeiningane, det er dei som arbeidar med å samanfatte innvendingane frå medlemmane og melder desse tilbake til arbeidsgjevar. Om dei tilsette har reell medverknad kan diskuteras, då dei fleste i utgangspunktet hadde ønskja ei anna endring med mindre omfang. Når ein har kome til vedtaksfasen utan at dei tilsette føler seg involvert i prosessen er det vanskeleg å argumentere for reell medverknad. Det er dei tilsette som til slutt avgjer om dei føler at medverknad har vore til stades eller ikkje, mange har påpeika meir generelt at reell medverknad ikkje har vore realiteten i denne endringsprosessen.

Prosessen så langt indikerer at ein i iverksetjingsfasen vil kunne få problem med implementeringa og at motstand mot endring vil kunne oppstå. Prosessen har til no blitt prega av ei avgrensa aktivering og ein leiarstyrd defineringsprosess der dei fleste tilsette har blitt utelata frå å delta i prosessen. I teorikapittelet vart det framheva korleis deltaking i endringsprosessen frå start til slutt kan vere avgjerande for utfallet. Dersom deltakinga er låg, slik den har vore her, samt at tilsette ikkje får vere med å utforme løysingar dei forstår, kan det føre til problem med implementeringa samtidig som at motstand mot endring vil kunne oppstå. Med bakgrunn i dette er det grunnlag for å tru at den siste fasen av prosessen vil vere prega av meir kaos og misnøye enn det som har vore tilfelle så langt. Dette kan seiast å samsvare både med perspektivet om organisering og endring som analytisk problem samt perspektivet om organisering og endring som interessehevding og kjøpslåing.

6.3 Iverksetjingsfasen

Nytt organisasjonskart var no forhandla fram og implementeringa av den nye organisasjonen samt innplasseringa av dei tilsette kunne starte. Dette skjedde i tidsrommet mellom 14. desember 2009 og 6. april 2010 då den nye organisasjonen vart sett i verk. Til å byrje med var planen at den nye organisasjon skulle opprettast før jul i 2009, men i følge endringsplanen og mandat for prosessen vart dette fyrst utsett til 15. februar 2010, for så igjen å bli utsett til 6. april 2010. Då hadde prosessen til saman blitt forlenga med omlag 3 månadar (internt dokument). Omorganiseringa vart formelt avslutta 19. mai 2010, då dei nye einingane i Mo, Harstad og Kirkenes vart vedteke som ein del av direktoratet sine sentrale einingar (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Før iverksetjinga av den nye organisasjonen kunne ta til, måtte ein få innplassert dei tilsette. Fyrst byrja ein med leiinga på nivå 1, som vart innplassert i den nye organisasjonen 11. januar 2010. Omlag sju leiarstillingar på nivå 1 vart vidareført medan sju nye stillingar vart oppretta (internt dokument). Etter nivå 1 vart leiinga på nivå 2 innplassert og til slutt medarbeidarane, berre tre veker før etableringa av det nye direktoratet.

6.3.1 Personelløpet

Avtalen om innplassering av 2006 samt personelløpsdokumentet av 27. november 2009 dannar grunnlaget for innplasseringa av dei tilsette. Her vert medarbeidarane si kompetanse omtalt som det viktigaste omsynet. Dei tilsette skulle få anledning til å kome med ønskjer i forhold til framtidig plassering. Det var heller ingen som skulle seiast opp i samband med denne omorganiseringa og lønnsnivået skulle vidareførast til dei nye stillingane ein fekk i organisasjonen. Regelmessig og riktig informasjon til dei tilsette vert skildra som svært viktig for å lukkast med omstillinga (internt dokument). Leiinga er ifølgje personelløpsdokumentet ansvarleg for å halde sine medarbeidarar informert samt å gjennomføre obligatoriske samtalar med medarbeidar, dette skulle oppretthaldast gjennom heile endringsprosessen. Innplasseringa av medarbeidarane var det leiaren som skulle vurdere på bakgrunn av samtalan om

innplassering og kompetanse, deretter skulle OU-sekretariatet⁵⁴ ta den endelege avgjerda om innplassering. Dersom nokon følte at dei hadde blitt handsama på ein urimeleg måte skulle dette takast opp med OU-sekretariatet, som deretter la fram saka for direktøren. Det var OU-sekretariatet som hadde fått ansvaret for den praktiske implementeringa av den ny organisasjon (internt dokument).

Dei tillitsvalde har skildra endringsprosessen ved å dele den inn i to deler. Fyrst hadde ein avgjersla om ny struktur, som har blitt skrevet mykje om ovanfor, så hadde ein del to som omhandla personelløpet (intervju, tillitsvald, haust 2010). Ein av respondentane skildrar den innhaldsmessige delen av prosessen, altså det som gjaldt struktur, som ein forholdsvis god prosess der det var framdrift og målretta innsats. Det fanst forhold ein ikkje var samde om, men generelt så var denne prosessen god. Personelløpet derimot, det vart etter ei stund svært konfliktylt fordi Arbeids- og velferdsdirektøren hadde vald å leggje inn eit innsparingselement i omorganiseringa. Den kompliserande faktoren var at han ønskja effektivisering i tillegg til ei omorganisering, i den forstand at han ville slanke det sentrale leddet (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Ein skulle med dette flytte årsverk frå direktoratet og ut i ytre etat, noko som ikkje vart særleg godt motteke. Oppfatninga var at personane som skulle flyttast ut dit var medarbeidarar ein ikkje hadde hatt plass til i det nye direktoratet og som då kanskje ikkje var av dei dyktigaste. I ytre etat ville ein difor ikkje ta i mot desse og leiinga hadde dermed eit problem. Dei sat igjen med omkring 50 medarbeidarar som ein verken fekk plassert inn eller ut. Det dukka då opp ei ny eining som ikkje stod på det organisasjonskartet ein hadde forhandla fram i desember, eininga vart kalla Sentral ytelsesforvaltning (intervju, tillitsvald, haust 2010).

6.3.2 Opprettinga av Sentral ytelsesforvaltning

Dei fleste respondentane kjem ikkje inn på temaet som omhandlar opprettinga av SYF i det heile tatt, berre fem av dei til saman 27 respondentane nemner forhold rundt dette og berre to av desse igjen kjem frå direktørsjiktet. Ein av respondentane frå direktørsjiktet hevdar derimot at ein del av dei som vart plassert i SYF, vart overført dit mot sin vilje (intervju, direktørsjikt, vår 2010). Dette fremjar ikkje godt

⁵⁴ Sekretariatet for organisasjonsutviklingsprosessen.

arbeidsmiljø på kort sikt og mykje av frustrasjonen som dei tilsette har er nok forårsaka av opprettinga av SYF og måten folk vart innplassert der på, meiner respondenten (intervju, direktørsjikt, vår 2010).

Sjølv om ikkje så mange av respondentane nemner opprettinga av SYF, har både prosessen og personelløpet blitt sterkt kritisert frå fleire hald, då særleg frå dei ulike fagforeiningane. Eit av hovudproblema var at denne eininga ikkje fanst på organisasjonskartet då medarbeidarar skulle leggje inn ønskje om ny plassering (intervju, tillitsvald, haust 2010). Ein av tenestemenna som vart innplassert i SYF føler sjølv at etter at prosessen var ferdig vart alle som var ”til overs”, altså dei som ikkje var ønskja i aktuelle mottakande avdelingar plassert i SYF. Denne innplasseringa skjedde uavhengig av ønskje, kompetanse, tidlegare arbeidsoppgåver og rettar. Dette meiner respondenten har skapt frykt for kva ein kan risikere ved eventuelle omorganiseringar på seinare tidspunkt når direktoratet brukar sin styringsrett (intervju, tenestemann, vår 2010).

Opprettinga av SYF har vidare ført til vanskar i samband med implementeringa og den påfølgjande prosessen (intervju, tillitsvald, haust 2010). Leiinga nekta å oppgje status for innsparingsmålet på 75 lønnsårsverk før 36 tilsette med andre oppgåver vart innplassert i SYF. Dette bryt med avtaleverket som seier at fagforeiningane har krav på å vere med å drøfte korleis budsjettet og talet på tilsette skal tilpassast i forhold til krav om innsparing. Det skjedde ikkje. Dersom denne eininga hadde vore oppretta tidlegare, slik at dei tilsette sjølv kunne få velje om dette var ein plass dei kunne tenkje seg å vere, hadde sannsynlegvis prosessen gått litt lettare enn det den faktisk gjorde (intervju, tillitsvald, haust 2010).

”Den skapte kjempemye uro blant de ansatte (...) slik at veldig mange av de som ble plassert opp dit, de følte jo at de ble skjøvet ut i ytre Sibir, for å si det sånn da. Så det var en kjempe uheldig prosess, og det var jo ikke tilfeldig hvem som havnet der heller” (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Det viste seg altså raskt at visse grupper tilsette var overrepresentert i SYF. Dette var i hovudsak personar med høgt sjukefråvær, personar med innvandringsbakgrunn eller

anna språkbakgrunn, begge hovudverneomboda samt fem tillitsvalde⁵⁵ (internt dokument). Det kan altså sjå ut som at det ikkje var slik som leiinga sa, at det var tilfeldig kven som hamna der (intervju, tillitsvald, haust 2010). I etterkant av innplasseringsvedtaket har klageprosessen vore lang og innfløkt. I alt 18 har klaga på avgjersla om innplassering. Få av desse har blitt imøtekomne av Stab HR, som frå og med januar 2010 overtok meir og meir rolla til OU-sekretariatet før dette vart oppløyst i april same år (intervju, tillitsvald, haust 2010).

I eit fråsegn frå medlemsmøte i NTL NAV vert og fleire forhold rundt endringsprosessen kritisert og då særleg i samband med opprettinga av SYF. NTL påpeikar her at dei i utgangspunktet hadde vore i mot den fyrste organiseringa av direktoratet i form av ein bestillar-utførar modellen (internt dokument). Dei meinte at dette ville vere med på å svekkje den overordna linjestyringa av etaten og føre til byråkratisering, noko som like etter etablering viste seg å stemme. Bestillar-utførar modellen vart til dømes ikkje nytta mellom fagavdelingane i direktoratet og FDU i NDU. Etter kvart utvikla og NDU direkte samhandling på ei rekkje felt utanom dei vedtekne styringslinjene, noko som kan ha vore med på å svekkje den nasjonale styringa av NAV. Bestillar-utførar modellen fungerte heller ikkje særleg godt i forhold til å sikre god mål og resultatutvikling (internt dokument).

NTL har sida opprettinga i 2006 presentert forslag til endringar av arbeidsmåte, styring og organisering, fleire av desse kommentarane og forslaga vart delt av PWC i deira rapport om samhandlinga mellom direktoratet og NDU. Dei fleste ankepunkta har blitt innfridd gjennom den nye organiseringa av direktoratet og NTL presiserer at dei er særleg nøgde med at ein no har fått samla fagmiljøa, fått integrert leiing samt gjennomgåande linjestyring ut mot dei fire sentrale einingane (internt dokument). I forhold til sjølve endringsprosessen er NTL NAV derimot svært kritiske til fleire forhold.

”NTL vil ganske enkelt konstatere at NAV ikke kan være bekjent av den gjennomførte OU-prosessen: Fordi NAV ut fra sentrale ansvarsområde burde gjennomført egne prosesser som et eksempel til etterfølgelse for arbeidslivet for øvrig” (internt dokument).

⁵⁵ Det eksakte talet var; 10 tilsette med IA-spekter, 8 med minoritetsbakgrunn, 5 tillitsvalde, då begge hovudverneombåda frå tidlegare Direktoratet og NDU (internt dokument).

Meir konkret meiner NTL at det var negativt å leggje heile endringsprosessen til verksemdnivå fordi dette avgrensar moglegheita for innverknad frå driftsnivået og foreiningane deira. I tillegg til dette gjekk leiinga mykje lenger i forhold til å endre organiseringa enn det PWC hadde anbefalt. Omfanget av omorganiseringa vart og utvida undervegs, utan at ein stoppa opp for å vurdere eventuelle konsekvensar. Endringsprosessen burde ha vore gjennomført på ein enklare måte med mindre innverknadar innanfor enkeltområde. Omlegginga har vore ei stor påkjenning for dei tilsette, både fordi endringane vart mykje meir omfattande enn det PWC sin rapport la til grunn, men og på grunn av den langvarige prosessen i seg sjølv (internt dokument).

NTL NAV kritiserer særleg prosessen rundt opprettinga av denne nye eininga SYF og personelløpet i samband med den. Dei meiner at det finst vesentlege manglar rundt innplassering og personelløp. Når det gjeld tilsette sine rettar og foreiningane si rolle i styring og utviklinga av etaten har ein ved fleire tilfelle avvike frå lov- og avtaleverk. Til dømes ved innsparingsmålet på 75 årsverk, som førte til opprettinga av SYF. Fagforeiningane i direktoratet og NDU har ved fleire anledningar sett ned krav om at dette måtte drøftast og forhandlast lokalt, noko som ikkje har blitt gjort. I *innplasseringsavtalen av 2006* og *personelløpsdokument av 27.11.2009* har tilsette både rett og plikt til å følge oppgåvene sine. SYF vart etablert etter forhandlingar den 08. mars 2010. Dette var då 8 dagar etter at 36 tilsette hadde blitt innplassert i ei eining som ikkje var etablert, utan å ha blitt spurt på førehand (internt dokument).

6.3.3 Samandrag: Iverksetjingsfasen

I samband med iverksetjinga av den nye organisasjonsmodellen kan prosessen ikkje lenger omtalast som strukturert og ryddig slik den vart ved dei to andre fasane. Det er særleg opprettinga av SYF, som her har skapt problem. I den samanheng meiner blant andre NTL NAV at personelløpet og innplassering ikkje har blitt gjennomført med heimel i avtaleverket. Oppføringa av denne nye eininga utanfor direktoratet utan at det har blitt forhandla fram med tilsette eller deira representantar, har ført til mykje uro blant dei tilsette og mange har frykta for kva som kan skje med jobbane deira. Dette kan ikkje seiast å vere gjennomført på ein ryddig måte. Det er heller ingen tvil om at ein her ikkje har hatt reell innverknad på endringsprosessen, då personar har blitt innplassert i SYF mot sin vilje. Det er vanskeleg å slå fast om informasjon har blitt haldt tilbake, då leiinga presiserer at dette ikkje var noko ein har planlagt, men

som vart realiteten på grunn av usikkerheit i forhold til blant anna budsjettet. Iverksetjinga og opprettinga av SYF har uansett vore gjennomført på ein dårleg måte. Det har blitt kommentert frå fleire hald at det ikkje var tilfeldig kven som vart flytta over dit. Personane som vart tilsett i SYF var overrepresentert når det kom til sjukdomsfråvær, innvandringsbakgrunn, men faktisk og i forhold til personar med tillitsverv som verneombodsarbeidarar og tillitsvalde. Implementeringsvanskar har oppstått i kjølevatnet av dette og dei tilsette har følt stor uvisse i forhold til innplassering og korleis dette vart handtert. Motstand mot endringa har attpåtil auka som følge av SYF. Dei færreste ville jobbe der og vart innplassert mot sin vilje.

Etter den fyrste fasen vart det utleia nokre forventingar til kva eg ville finne i neste fase, basert på utforminga av utgreiingsfasen. I oppsummeringa av vedtaksfasen vart det like eins skissert opp forventingar til denne siste fasen med bakgrunn i prosessutviklinga. Gitt utgangspunktet for endringsprosessen samt korleis ein handterte utgreiingsfasen, utvikla prosessen seg slik ein kunne forvente?

Endringsprosessen vart initiert av leiinga og den fyrste fasen var prega av ei avgrensa aktivering og ein leiar styrd defineringsprosess. Dette har vist seg å prege prosessen vidare. Gitt utgangspunktet har forventningane i forhold til den vidare prosessen altså vist seg å stemme. Vedtaksfasen hadde som utgreiingsfasen ei avgrensa aktivering og ein leiarstyrd defineringsprosess, fagforeiningane fekk no gå ut med informasjon til sine medlemmar, men dei hadde berre eit forslag til organisering som dei kunne kome med eventuelle innvendingar mot. Leiinga fekk altså gjennomslag for sitt forslag og fagforeininga måtte gje tapt for sitt ønskje om ei mindre omfattande endring. I forhold til iverksetjingsfasen vart det forventa at den ville bere preg av meir kaos og missnøye enn dei to andre fasane, med bakgrunn i den avgrensa aktiveringa og leiarstyrde defineringsprosessen. Som det har blitt skildra ovanfor må det seiast å ha vore tilfellet. Særleg opprettinga og innplasseringa av medarbeidarar i SYF skapte frustrasjon og sinne blant mange av dei tilsette. Fagforeiningane og dei tilsette var like eins skuffa over at lovnaden om ein demokratisk prosess ikkje vart innfridd.

6.4 Oppsummering; Organiseringa si innverknad på utfallet

Føremålet med dette avsnittet er å summere opp dette kapittelet ved å presentere respondentane si meining om forholdet mellom organisering av endringsprosess og utfallet av den. Ein av dei tillitsvalde hevdar at måten ein organiserer endringsprosessar på alltid vil ha innverknad på utfallet (intervju, tillitsvald, haust 2010). Dersom leiinga berre hadde tatt ei avgjerd på at slik ønskjer dei å ha det og så lagt forslaget fram til forhandling, ville nok utfallet ha vore eit anna. I følge respondent hadde dette heller ikkje vore noko problem, dersom leiinga ønskja ei spesiell form for organisering har dei full rett til å utforme eit forslag som fagforeiningane og dei tilsette så kan kome med innvendingar i forhold til. Problemet her er at leiinga gjekk ut med at dette skulle vere ein open prosess der medverknad var viktig, dette skapte vidare visse forventingar til prosessen som då ikkje vart innfridd. Vidare ville nok prosessen og utfall sett annleis ut dersom dei tilsette hadde hatt reell medverknad, for dei var i utgangspunktet ikkje samde i den modellen som vart vald (intervju, tillitsvald, haust 2010). Dersom ein ser nærare på desse arbeidsgruppene var heller ikkje direktørane samde seg i mellom. Det førte til mykje tautrekking, då alle hadde sine interesser å forsvare. Vidare meiner respondenten at nokon hadde meir innflytelse over prosessen i desse arbeidsgruppene, medan andre igjen hadde mindre innflytelse og at dette like eins påverkar korleis ting vart sjåande ut (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Ein del av direktørane vart oppfatta å ha eigeninteresse i utfallet av endringsprosessen og jobba nok for å posisjonere seg i samband med omorganiseringa, sjølv om ein ikkje gjev uttrykk for at det er difor ein har eit bestemd standpunkt (intervju, tillitsvald, haust 2010).

”Noen hadde jo helt klart egeninteresser inn i hvordan organisasjonen så ut, som satt i arbeidsgruppene, helt klart. Men hvor mye eller lite det hadde å bestille i forhold til hvordan organisasjonen ble, det klarer jeg ikke å spekulere på. Men bare det at man valgte arbeidsgrupper, det var jo et forsøk på et slags demokrati, men det funka nok i noen av gruppene, men ikke i alle gruppene” (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Men det har like eins blitt hevdar at inndelinga i desse arbeidsgruppene har ført til at ein raskare kom fram til nye innhaldsmessige grensesnitt og ny organisering. Ved å inkludere leiinga, fagpersonar utvalde av leiinga og fagforeiningane fekk ein tatt av

noko av diskusjonen i MBA og dermed gjennomført prosessen raskare. Respondenten meiner og at mandatet for endringsprosessen og dei grunnleggjande krava har vore førande, då desse har blitt ganske tett følt opp (intervju, tillitsvald, haust 2010).

Ein av tenestemenna framhevar at kulturen har innverknad på organisasjonen og endringsprosessane som skjer. Folk som tidlegare var tilsett i Aetat fekk mange av leiarstillingane ved fyrste organisering og at kulturen dermed er prega av å vere "action-orientert" eller "macho". Mykje vert styrd av eit uformelt nettverk av folk som kjenner kvarandre frå tidlegare Aetat og at dei snakkar saman (intervju, tenestemann, vår 2010).

Ein av dei tillitsvalde framhevar derimot at denne siste omorganiseringa har medført at ein no bevegar seg meir i retning av ein ny kultur og ein ny organisasjon, at ein no har tatt eit steg lenger vekk frå den tidlegare delinga. Ein skal med andre ord over i ein meir normal driftssituasjon og endringa var difor heilt nødvendig. Den samansetjinga av arbeidsoppgåver som ein no har fått er ikkje den same som ein hadde før samanslåinga av Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet. Ein har derimot fått nye innhaldsmessige grensesnitt og strukturar som samsvarar meir i forhold til at ein skal vere ein ny etat. Dette meiner tillitsvald er eit viktig poeng ved denne omorganiseringa som no er gjennomført. Omorganiseringa er den fyrste etter samanslåinga i 2006 og har hatt ei positiv verknad ved at ein no har blitt ein genuint ny etat. Ein er ikkje lenger i ein omformingsfase frå dei to gamle etatane, men ein ny etat med nye mål (intervju, tillitsvald, haust 2010).

6.4.1 Samanfatning

Kapittel 5 og 6 har blitt via til å svare på dei meir skildrande forskingsspørsmåla som var skissert opp i innleiingskapittelet. I kapittel 5 vart bakgrunnen for å setje i gang ein endringsprosess samt endringsutfallet skildra. Bakgrunnen for omorganiseringa har vore samansett, men i all hovudsak var det ei felles oppfatning om at noko måtte gjerast fordi bestillar-utførar modellen ikkje fungerte som tiltenkt. Vidare vart det gjort greie for kva organisatoriske endringar denne omorganiseringa innebar og endringsutfallet vart til slutt, med bakgrunn i operasjoniseringa, klassifisert som ei omstilling. I kapittel 6 vart fokuset dreia meir over på sjølve endringsprosessen som leia fram til utfallet, samt organiseringa av den. Framstillinga vart presentert ut i frå endringsprosessen sine tre fasar som vart skissert opp i teorikapittelet. Kvar fase har blitt avrunda med ei analyse i forhold til den skildrande teorien. Neste kapittel startar difor ut med ei oppsummering som skildrar endringsprosessen og organiseringa av den under eit. Men hovudsakleg vil eg nytte kapittel 7 til å fokusere på den forklarande delen av problemstillinga.

7 Analytiske refleksjonar

I dette kapittelet vil eg diskutere det teoretiske som vart framstilt i kapittel 3 opp mot dei empiriske funna. Ein straumdragstankegang danna bakteppet for den empirisk skildrande analyseramma. Avgjerdsprosessen vert då delt inn i ein aktiverings- og ein defineringsprosess. Til slutt vart dette samanfatta i to ulike tilnærmingar på endring; ”top-down” og ”bottom up”. I kapittel 6, etter framstillinga av kvar fase i endringsprosessen vart dei to tilnærmingane drøfta opp mot funna. Her vil eg samanfatta dette og skildre endringsprosessen i sin heilskap; Kva kan seiast å ha kjenneteikna denne endringsprosessen? Deretter vil eg drøfte funna opp mot dei forklarande perspektiva; organisering og endring som analytisk problem, organisering og endring gjennom interessehevdning og kjøpslåing, samt organisering og endring som regelfølgning. Målet med denne analysen er å skildre hovudrekka ved endringsprosessen samt prøve å tolke det som har kome fram i empirien ved hjelp av dei forklarande perspektiva. I samband med problemstillinga vart det innleiingsvis skissert opp nokon forklarande forskingsspørsmål; Kva kan forklare måten endringsprosessen vart organisert på? Kva tyding har organiseringa av endringsprosessen for utfallet? Og kva kan forklare at ein gjekk vekk frå bestillarutførar modellen, berre fire år etter at den vart innført? Ved hjelp av dei teoretiske perspektiva skal eg her prøve å forklare så mykje som mogleg rundt caset mitt. Denne framgangsmåten er det Roness (1997) kallar for ein utfyllande strategi. Ein strategi som ofte vert nytta i casestudiar.

7.1 Hovudtrekk ved endringsprosessen


Gjennom framstillinga av endringsprosessen med fokus på dei tre fasane, vart datamaterialet som er samla inn presentert i førre kapittel. Dei tre fasane av endringsprosessen har mange fellestrekk og varierer i mindre grad frå kvarande, noko som heller ikkje er overraskande med tanke på at desse fasane påverkar kvarandre gjensidig. Under har dei to tilnærmingane som samanfattar dei skildrande omgrepa blitt satt opp mot kvarandre. Dei er no fylt ut med tre ulike teikn; Pluss teiknet representerer at forholdet har funne stad, eit minus teikn derimot vil seie at forholdet

er fråverande i empirien eller i mindre grad til stades. Sirkelen indikerer at forholdet er vanskeleg å konstatere som det eine eller det andre.

Tabell 2.) "Top-down" tilnærming

	Avgrensa aktiveringsprosess	
	Leiinga styrer defineringsprosessen	
Initiativ "Top-down"		<ul style="list-style-type: none"> + Strukturert og ryddig prosess. + Formell medverknad frå fagforeiningane - Reell medverknad frå fagforeiningane o Informasjon kan bli halden tilbake. + Leiinga sin strategi er førande for prosessen + Kan få vanskar med å implementere + Motstand mot endring kan oppstå. + Utfall i form av reell endring

Tabell 3.) "Bottom-up" tilnærming

	Open aktiveringsprosess	
	Initiativtakarar sjølv avgjerd defineringsprosessen	
Initiativ "Bottom-up"	<ul style="list-style-type: none"> - Deltakarane involverast og utviklar løysingar dei forstår. - Vanskeleg å spesifisere mål - Mange ulike meiningar om problem og løysingar som er aktuelle - Sjølve prosessen er det sentrale, ikkje den beste løysinga - Enklare å implementere - Utfall i form av korrigering 	

Som ein kan lese ut frå dei to tabellane over er det generelt lite av det empiriske som kan plasserast inn under ei "bottom-up" tilnærming. Endringsprosessen ser ut til å samsvarar best med det som har blitt presisert i "top-down". Konklusjonen vert difor at endringsprosessen er initiert av leiinga, dei bestemte at prosessen skulle setjast i gang. Vidare har det vist seg gjennom opprettinga av arbeidsgruppene, i samband med utgreiinga av endringsprosessen, at aktiveringa var avgrensa til berre å gjelde dei

deltakarane som vart innlemma i desse gruppene. Ved forhandlingane om ny organisering vart det opna opp for noko vidare deltaking enn i utgreiingsfasen, då fagforeiningane fekk gå ut til sine medlemmar med forslaget til ny organisering. Avgrensinga må framleis seiast å vere gjeldande då medlemmane berre fekk kome med innvendingar i forhold til den tilråda modellen. Dersom dei tilsette ønskja ei anna organisering var det for seint å kome med forslag til det no, det dei eventuelt kunne kommentere på var mindre justeringar i forhold til den modellen ein hadde kome fram til gjennom arbeidsgruppene. Det vart altså ikkje slik som ved samanslåinga i 2006 då den formelle og faktiske deltakinga ikkje samsvara. Denne gongen var det berre dei som hadde formell deltakingsrett som vart involvert i arbeidet. Prosessen kan dermed seiast å ha vore strukturert og ryddig slik ”top-down” tilnærminga tilseier.

Defineringsprosessen må like eins seiast å ha blitt styrd av leiinga. Ved å avgrensa aktiveringa oppnådde ein og at færre organiseringsforslag vart tekne opp til vurdering og drøfta. Leiinga la i tillegg føringar på defineringsprosessen ved at endringsforslaget som ein skulle kome fram til måtte etterleve nokon prinsipp som leiinga på førehand hadde presisert i eit mandat. Leiinga styrde dermed endringsprosessen og meir konkret arbeidsgruppene sitt arbeid, gjennom dette mandatet.

Leiinga sin strategi må dermed seiast å ha vore førande for endringsprosessen. Organisasjonsmodellen som ein enda opp med var den modellen som dei fleste direktørane hadde ønskja seg og innebar ei deling inn mot NAV kontora. Modellen avspegla med det organiseringa av ytre etat. Fagstab Tenester ville få ansvar for dei oppgåvene som i hovudsak låg til NAV-kontora, medan Fagstab Yting i stor grad ville få ansvar for oppgåvene som låg i forvaltningseiningane og spesialeiningane. Dei tilsette var derimot svært skeptisk til dette, då ein fekk ei oppdeling av ansvaret og dermed ei deling av verdikjeda. Måten endringsprosessen vart styrd av leiinga på, gjennom mandatet for prosessen samt avgrensa aktivering og defineringsprosessen i arbeidsgruppene kan verka å vere ein av hovudgrunnane til at leiinga fekk gjennomslag for sin endringsstrategi, trass i dei tilsette sine motførestellingar. Det fanst altså ulike meiningar om kva løysingar som var aktuelle, noko som samsvarar meir med ”bottom-up” tilnærminga. Grunnen til at dette likevel ikkje vert plassert under dette perspektivet er at desse meiningane ikkje vart tekne opp til drøfting slik

som tilnærminga legg opp til. Det fanst ulike meiningar om korleis ein best skulle organisere det nye direktoratet, men gjennom ein leiarstyrd og avgrensa prosess fekk ikkje desse meiningane rom for å vekse og modellen leiinga ønskja seg vann fram.

I forhold til medverknad har fagforeiningane delteke formelt i endringsprosessen, men hovudsakleg på verksemdnivå, om ein ser vekk i frå nokon få lokalt tillitsvalde som kjempa seg inn i prosessen. Dette er ein del av organisasjonsmodellen i NAV, at medverknad kan gå føre seg på andre nivå enn dei det gjeld. Som vist til i kontekstkapittelet er arbeidsgjevar plikta til å forhandle når det kjem til interne omorganiseringar som medfører varig endring. Dei tilsette er altså plikta deltakingsrett ved omorganiseringar i følge lova. I ein norsk kontekst er det vanlegvis fagforeiningane som representerer dei tilsette og dei tillitsvalde har dermed ei veldig sentral rolle i det norske samfunnet. I den aktuelle endringsprosessen har dei tilsette blitt representert i arbeidsgruppene gjennom fagforeiningane, men ved å leggje endringsprosessen på verksemdnivå var det mange som vart utelatt frå prosessen. Vidare har fagforeiningane på dette nivået blitt kritisert for ikkje å ha god nok kjennskap til arbeidsprosessane i direktoratet og at dei dermed ikkje har det nødvendige avgjerdsgrunnlaget for å kunne forhandle rundt ny organisering. Til dømes har det kome fram at nokon av fagforeiningane med berre etatstillitsvalde i forhandlingane hadde få innvendingar i forhold til organiseringa, dei var meir opptekne av ressursane som skulle flyttast ut i ytre etat. I samband med innsparingselementet og opprettinga av SYF som følge av dette, kan det argumenterast for at informasjon har blitt halden tilbake. Leiinga hevdar derimot at dette ikkje er tilfellet, då det ikkje var planlagt, men er eit resultat av usikkerheit i forhold til blant anna budsjettet. Det vert her vanskeleg å konkludere med det eine eller det andre. Det som med sikkerheit kan seiast er at informasjonen kom alt for seint og at vedtak- og implementerings-fasen dermed vart gjennomført innanfor eit svært avgrensa tidsaspekt.

Vidare har blant anna opprettinga av SYF førte til problem med implementeringa. SYF var ikkje på organisasjonskartet når det vart forhandla fram i desember. Eininga fanst altså ikkje på organisasjonskartet då medarbeidarar skulle leggje inn ønskjer om ny plassering. Både fagforeiningane, tillitsvalde og nokon av dei som vart overført til SYF har hevda at fleire vart plassert der mot sin vilje. Då prosessen var ferdig vart

alle som var ”til overs”, altså dei som ikkje var ønskja i aktuelle mottakande avdelingar, plassert i SYF. Denne innplasseringa skjedde uavhengig av ønskje, kompetanse, tidlegare arbeidsoppgåver og rettar. I empirien har det kome fram at det største problemet i samband med implementeringa var nettopp opprettinga av SYF; måten eininga vart presentert på, samt innplasseringa av medarbeidarar i eininga. Dette har skapt mykje uro blant dei tilsette, då mange frykta for jobbane sine samtidig som dei følt seg overkøyrd i prosessen. Det er ingen tvil om at opprettinga av SYF har skapt problem eller vanskar i samband med implementeringa. Dette kan vidare skape motstand mot endring. Fleire av dei som vart innplassert i SYF har yta motstand og føler seg særdeles urettmessig behandla av arbeidsgjevar. Heile 18 klager eller anker på innplassering er send til HR stab for vidare behandling. I tillegg har det kome fram at måten SYF vart oppretta på samt innplassering av medarbeidarar kan ha skapt eit dårleg arbeidsmiljø, i alle fall på kort sikt. Det kan og tenkjast at dette vil kunne skade seinare omorganiseringar, då dei tilsette vil ha minimalt med tiltru til organisasjonen og måten det vert drevet endringsprosessar på.

Når det gjeld det siste forholdet ved dei to tilnærmingane, altså endringsutfallet og om det kan klassifiserast som omstilling eller tilpassing vart det drøfta i kapittel 5. Der vart det konkludert med at endringa må kategoriserast som ei omstilling ettersom at alle dei fem dimensjonane vart observert i empirien. Nedlegginga av NDU var berre ein del av endringa, heile landskapet vart omorganisert. Fagavdelingane vart lagt ned, nye fagavdelingar vart oppretta samt at fleire ulike einingar vart slått saman inn i nye avdelingar. Ein valde til dømes å skilje ut den reint økonomiske delen av rekneskap og pengefordeling til ein eigen økonomistab medan verksemdstyringa er flytta til Analyse- og verksemdstab. Fagmiljøa har gjennom den nye organiseringa igjen blitt samla, men mesteparten av det som var organisert utanfor direktoratet før omorganiseringa ligg framleis utanfor. Endringa her er at i staden for ein felles leveranseorganisasjon har ein no fått ulike leveranseorganisasjonar for dei ulike områda. Som følge av omorganiseringa har det blitt oppretta nye stillingar medan andre er lagt ned. I korte trekk har ein altså gått frå ei organisering ut frå ein bestillarutførar modell til ei meir tradisjonell etatsstyring og organisering.

I innleiinga presenterte eg problemstillinga for denne studien. Målet var å skildre og forklare endringsprosessen, inkludert utfallet av prosessen, i samband med nedlegginga av NDU. Ovanfor har eg prøvd å avbilde endringsprosessen med utgangspunkt i dei skildrande omgrepa som vart presentert i kapittel 3. Eg har prøvd å svare på spørsmål som; Korleis organiserte ein arbeidet med omorganiseringa? Og korleis oppfatta dei involverte organisasjonsendringa og det organisatoriske utfallet? Resten av dette kapittelet vil bli via til å prøve å svare på den forklarande delen av problemstillinga; Kva kan forklare måten endringsprosessen vart organisert på? Kva tyding har organiseringa av endringsprosessen på utfallet? Samt kva kan forklare at ein går vekk frå bestillar-utførar modellen, berre fire år etter at den vart innført? For å drøfte dette vil eg her ta utgangspunkt i dei tre forklarande perspektiva som vart presentert i teorikapittelet, altså *organisering og endring som analytisk problem*, *organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing* samt *organisering og endring som regelfølgning*. I teoridelen vart det like eins ført opp nokon forventingar i forhold til perspektiva. Det er desse forventingane eg vil ta utgangspunkt i og stille dei opp mot det empiriske; Kva er det som samantfall og kva avvik? Framstillinga vil bli presentert teoretisk.

7.2 Organisering og endring som analytisk problem

Organisasjonar vert her sett på som instrument for leiinga og det vert lagd vekt på rasjonelle val (Scott 2003:34). Eg forventar dermed at endringsprosessen har vore topp styrd og at aktiverings- og defineringsprosessen har vore avgrensa. Leiinga vil ha organisert endringsprosessen på ein slik måte at dei i den grad det er mogleg kan påverke utfallet i ønskja retning. Kva leiinga ønskjer å ende opp med, altså målet med endringa har blitt spesifisert på førehand og dei nyttar seg av strukturane for å få styring og kontroll med prosessen. Grunna ny kunnskap om organiseringa har leiinga sett i gang endringsprosessen. Dei ser at den nåverande bestillar-utførar modellen ikkje fungerer som tiltenkt. Modellen vil ikkje ha førerang framfor andre moglege måtar å organisere på, men bli sidestilt med dei. Dersom andre organisasjonsformer verkar meir føremålstenelege i eit mål-middel perspektiv og konsekvensanalysen viser dette, vil leiinga gå vekk frå bestillar-utførar modellen og heller velje ei anna organisering.

Leinga har styrd endringsprosessen og deira strategi kan seiast å ha vore førande. Valet med å organisere prosessen gjennom mindre arbeidsgrupper kan tenkjast å ha medført at leiinga fekk eit ekstra grep på aktiverings- og defineringsprosessen. Organiseringa av endringsprosessen må dermed seiast å ha tyding for utfallet og dette kan kanskje vere med på å forklare kvifor prosessen vart organisert slik?

Det å organisere endringsprosessar gjennom arbeidsgrupper er utbreidd i norsk forvaltning. Det vanlege er enten at ein vel å organisere prosessen gjennom etableringa av samarbeidsutval eller prosjektgrupper/styringsgruppe der dei tilsette sine organisasjonar blir trekt inn, eller gjennom ordinær linjestyring (Personalpolitikk ved omstillingsprosesser⁵⁶). Endringsprosessen i AVD har blitt organisert etter ei slik prosjektgruppeordning. Det vart oppretta fire arbeidsgrupper samt OU-sekretariatet som skulle styre og sameine arbeidet i dei fire gruppene. Gjennom arbeidet skulle ein kome fram til ei ny organisering av direktoratet. Den nye organiseringa skulle ikkje innebere ei vidareføring av bestillar-utførar modellen og den vart dermed vraka. I

⁵⁶ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20personalpolitikk/Personalpolitikk_ved_omstilling_rev08.pdf
(Henta: 06.04.11).

prosjektorganisasjonar som dette er mandatet for prosjektet samt deltakarreguleringa dei viktigaste konstituerande komponentane for den formelle normative strukturen. Gjennom strukturen kan ein opprette styring og kontroll i endringsprosessen og prosjektorganisasjonen vert eit mogleg instrument for å nå spesifikke mål. På denne måten kan ein styre seg vekk frå situasjonar der organisasjonsutforming skjer ved naturleg utval eller som følge av tilfeldige hendingar (Egeberg 1989:227).

Organiseringa av endringsprosessen gjennom dei fire arbeidsgruppene kan dermed sjåast på som eit *instrumentelt val*. Leiinga skaffar seg deltakingsrettar og analysekapasitet gjennom dei formelle strukturane. Dei står då like eins fritt til å regulere andre sine deltakingsrettar, så lenge ein følger opp visse avtaleverk, som til dømes hovudavtalen i staten anno 01.02.2009. I følge avtaleverket må ei slik omorganisering som her har funne stad verte til som følge av forhandlingar. Tradisjonelt i Noreg har fagforeiningane vore sentrale når direktorat skal omorganiseras (Christensen, et al. 2009:153). Medverknad er eit sentralt omgrep i samband med omstilling i staten. Som det går fram av det empiriske er leiinga av den oppfatning at det å involvere fagforeiningane i slike prosessar bringer med seg meirverdi inn i avgjerdsprosessen. Dersom ein har vore gjennom grundige prosessar med dei tilsette sine organisasjonar slepp ein diskusjonar i implementeringsfasen. Fagforeiningane har dertil blitt innlemma i arbeidsgruppene. Endringsprosessen vart vidare lagt på verksemdnivå, noko som utelata dei lokalt tillitsvalde frå å delta. Det var likevel nokon få tillitsvalde lokalt som fekk kjempa seg med i prosessen. Dette samsvarar tildels med forventingane som vart skissert opp i forhold til perspektivet om endring som analytisk problem. Fagforeiningane har deltate formelt, men ikkje reelt.

Måten leiinga har organisert endringsprosessen på gjennom arbeidsgrupper kan forklarast med at dei hadde ei preferanse i forhold til korleis det nye direktoratet burde vere organisert. Dei har dermed nytta seg av handlingsrommet som desse arbeidsgruppene gjev. Ved å avgrense aktivering og definerings har leiinga fått gjennomslag for sine synspunkt. Som det kom fram av empirien var representasjonen i fleire av arbeidsgruppene ujamnt fordelt då aktørane frå direktørsjiktet var overrepresentert i forhold til dei tilsette. Leiinga kan her ha organisert inn aktørar som er støttande til direktøren sitt syn. Det vert og påpeika av ein tillitsvald at det ikkje var

enkelt å få gjennomslag for alternative idear, då dei fleste aktørane frå direktørsjiktet tok etter og jobba for den løysinga direktøren ønskja.

Mandatet for organiseringa av endringsprosessen er som sagt viktig når ein legg opp til arbeidsgrupper. Det presiserer den formelle normative strukturen og legg føringar på kva mål, organisasjonsløysingar og konsekvensar som er relevante. Mandatet som er førande for denne endringsprosessen kan kategoriserast som forholdsvis konkret og la klare føringar på kva arbeidsgruppene sitt forslag til organisering skulle innehalde. Det vart blant anna avgjort at bestillar-utførar modellen ikkje skulle vidareførast. Mandatet kan seiast å ha blitt nokså tett følgt opp. Ved omorganiseringa i 2006 hadde derimot mandatet vore meir vagt. Ein hadde då tre temmeleg vide og overordna mål, som førte til at mange løysingar vart tatt opp og drøfta. Vidare hadde ein også tre arenaer for meiningsdanning; Ein politisk, ein administrativ og ein forhandlingsarena. Aktørane på dei ulike arenaene innehadde til tider ulike og konkurrerende fortolkingar av korleis NAV skulle organiserast. Det var like eins lite samsvar mellom den formell og faktisk deltakinga. Særleg i interimfasen var det mange som deltok utan formell deltakingsrett, noko som førte til at mange ulike forslag kom på bordet. Dersom ein ser endringsprosessen i dag samanlikna med den i 2006 finn ein det som kan vere utslag av læring frå erfaring. Ein legg no klarare føringar på prosessen gjennom eit meir spesifisert mandat og held deltakinga i arbeidsgruppene avgrensa ved berre å tillate formell deltaking. På denne måten kan ein avverje at endringsprosessen skli ut på same måte som den i 2006 og at ein får mindre alternative løysingsforslag til rådvelde.

Perspektivet om organisering og endring som analytisk problem kan og forklare mykje av grunnlaget for at ein no har vald å gå vekk frå bestillar-utførar modellen berre fire år etter at den vart innført. Ei av forventingane var at omorganiseringa har skjedd på bakgrunn av nye eller skiftande mål frå leiinga si side eller at leiinga får kunnskap som endrar deira preferanse når det kjem til verknadane av den eksisterande organisasjonsforma. Både leiinga og tilsette hadde erfart at denne type organisering ikkje fungerte så bra på eit så stort og komplekst system som NAV. Men det var leiinga som tok initiativ til å evaluere NDU og deira samhandling med direktoratet. Rapporten frå PWC gav leiinga ny kunnskap om korleis organiseringa fungerte, samt kva som eventuelt burde gjerast noko med og endrast. Den dåverande

organisasjonsmodellen hadde blitt nytta i fire år og NAV reforma var så godt som ferdig implementert. Ein kunne igjen retta søkjelyse mot å få ein meir velfungerande organisasjon på topp. PWC rapporten, samt felles opparbeida erfaringar dannar mykje av grunnlaget for at ein valde å gå vekk frå bestillar-utførar modellen som organiseringsverktøy.

Dette samsvarar med forventingane. Bestillar-utførar modellen vart ikkje tatt med vidare. Leiinga tok ei mål-middel evaluering av den nye kunnskapen som var blitt henta inn av PWC. Modellen vart ikkje lenger vurdert som føremålstenleg og måten ein hadde organisert den sentrale delen av NAV på hadde ikkje medverka til effektive styrings- og samhandlingsformer. Ei utfordrande framtid og eit mål om ein effektiv og føremålstenleg organisasjon på sentralt styringsnivå vart lagt til grunn for ei vidare omorganisering av NAV på sentralt hald. Bestillar-utførar modellen hadde ført til ei negativ deling av fagmiljøa samtidig som at den ikkje fungerte på så komplekse forhold som det NAV presenterer. Det har blitt hevda at ein slik modell godt kan fungere på svært enkle oppgåver, men på meir komplekse forhold som fagutvikling og regelverk fungerte den ikkje. Det var særleg på områda fag, økonomistyring og IT at bestillar-utførar modellen var vanskeleg å utøve. Vidare førte modellen til mykje dobbeltarbeid samtidig som den skapte rom for mange misforståingar. Som det kjem fram av empirien gjekk det ikkje lang tid frå opprettinga i 2006 til direktøren måtte innrømme at denne modellen ikkje fungerte mellom etatane på toppnivå. Han byrja dermed å utøve tradisjonell etatsstyring av NDU frå overordna direktoratsnivå. Ut frå ein rasjonell mål-middel tankegang vart ikkje modellen vidareført sida den ikkje framkalla dei verknadane som i utgangspunktet var ønskja. Leiinga meinte at det ville vere meir føremålstenleg med ei anna organisering. Modellen som direktørane landa på innebar ei deling inn mot NAV kontora. Modellen avspegla organiseringa av ytre etat der Fagstab Tenester ville få ansvar for dei oppgåvene som i hovudsak låg til NAV-kontora, medan Fagstab Yting i stor grad ville få ansvar for oppgåvene som låg i forvaltningseiningane og spesialeiningane. Fagforeiningane og medlemmane der var skeptisk til ei slik deling då det medførte ei oppdeling av ansvar og ei splitting av verdikjeda. Dei ønskja ei mindre omfattande endring der ein gjorde noko med det som verkeleg var problematisk, altså relasjonen mellom direktoratet og NDU. Dei ønskja å slå saman fagområda som hadde blitt splitta og at den inndeling som ein hadde på dei faglege områda, det vil seie innanfor pensjon, arbeid og aktivitet, ikkje vart endra.

Kvifor dette forslaget ikkje fekk gjennomslag kan og forklarast ut i frå perspektivet om *organisering og endring som analytisk problem*. Leiinga har styrd endringsprosessen ved å avgrense aktivering- og defineringsprosessen. Gjennom arbeidsgruppene fekk leiinga organisert inn aktørar som hadde mykje av det same synet på korleis det nye direktoratet burde bli organisert. Motstridane synspunkt eller andre forslag til organisering vart dermed overkøyrd ved at ”opposisjonen” var underrepresentert i den viktige og innleiande utreiingsfasen. Leiinga enda til slutt opp med ny organisering som ut i frå deira ståstad samsvarar meir med måla dei har sett opp og som organisasjonen skal nå. Altså ein effektiv og føremålstenleg organisasjon på sentralt styringsnivå.

Tabell 8.) Oversikt over forventingane utleia frå perspektivet om organisering og endring som analytisk problem knytt til straumdragstankegangen og dei tre fasane, samt vurdering av om forventingane er oppfylt.

Omorganiseringa har skjedd på bakgrunn av nye eller skiftande mål frå leiinga si side. Bestillar-utførar modellen går ein fekk i frå pga. ny kunnskap som endrar leiinga sine preferansar.			Oppfylt? JA
	UTGREIING	VEDTAK	IVERKSETJING
Aktiverings- prosessen	Initiativ: leiinga Avgrensa aktivering: få deltakarar og dei fleste støttar leiinga sitt syn. Formell og reel medverknad frå fagforeiningane. Strukturert og ryddig.	Deltakinga forhold seg stabil. Prosessfasen er framleis strukturert og ryddig. Leiinga tek den endelege avgjera, men resultatet er framforhandla med fagforeiningane.	Open deltaking. Innplassering av medarbeidarar går for seg på ein strukturert og ryddig måte. Motstand mot endring kan oppstå.
Oppfylte forventningar?	Ja, men berre formell deltaking frå fagforeiningane.	Ja.	Delvis, innplassering gjekk ikkje ryddig for seg grunna opprettinga av SYF. Motstand mot endring pga. dette.
Definerings- prosessen	Leiinga sine klare mål og endringsstrategi legg føringar. Leiinga legg føringar for prosessen og kva forslag som vil vere relevante gjennom eit klart og detaljert mandatet.	Få alternativ er tatt med inn i denne fasen. Semje: leiinga får gjennomslag for det dei meiner samsvarar best med måla organisasjonen har.	Kan få vanskar med implementering grunna tilbakehalding av informasjon, samt leiarstyrd definerings. Endringsutfall: omstilling
Oppfylte forventningar?	Ja.	Ja.	Ja.

7.3 Organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing.

Ein organisasjon er samansett av ulike underiningar og posisjonar, der mål, kunnskap og interesser kan vere motstridane. Omorganisering vil her bli sett på som eit resultat av at sentrale aktørar kjøpslår med grunnlag i sine egne interesser. Eg forventar difor å finne at aktiverings- og defineringsprosessen i mindre grad vert styrt av leiinga. Aktørane som deltek har ei eigeninteresse av å vere med samt at maktgrunnlaget er utslagsgjevande for utveljinga, ikkje leiinga. Vidare vil koalisjonen av meiningar vere utslagsgjevande for kva problem og løysingar ein ser på som relevant. Prosessen vil altså utarte seg mindre ryddig og strukturert og det vil føre til at mange ulike løysingar vert tatt opp og vurdert. Omorganiseringa har skjedd som følge av endring i maktforholdet i den dominerande koalisjonen. Konflikhtar eller ueinigheiter frå omorganiseringa i 2006 vil bli tatt opp på ny og påverkar dermed denne endringsprosessen.

Er det så tydelege innslag av tautrekkjing og forhandlingar i prosessen? Svaret er hovudsakleg nei. Som det kjem fram i drøftinga om organisering og endring som analytisk problem har leiinga hatt ein vesentleg rolle i denne endringsprosessen. Dei har styrt aktivering- og defineringsprosessen gjennom arbeidsgruppene og mandatet. Fleire av forventningane ut i frå dette perspektivet kan dermed ikkje seiast å samanfalle med det empiriske. Men, sjølv om leiinga har vore avgjerande for utveljinga av deltakarar i prosessen har dei utvalde aktørane framleis ei eigeninteresse å ivareta. I empirien vart det framheva at ikkje alle direktørane som deltok i arbeidsgruppene var einige og at det var ein del tautrekking då alle hadde sine interesser å forsvare. I følge respondent hadde nokon meir innflytelse over prosessen i desse arbeidsgruppene, medan andre igjen hadde mindre innflytelse. Dette kan like eins ha påverka korleis ting vart sjåande ut til slutt. Ein del av direktørane hadde nok ei eigeninteresse i utfallet av endringsprosessen og jobba dermed for å posisjonere seg i samband med omorganiseringa. Sjølv om dei ikkje gjev uttrykk for at eigeninteresser er bakgrunnen for eit bestemd standpunkt, kan det ut i frå dette perspektivet bli forstått dit hen. Fleire av deltakarane i arbeidsgruppene argumenterte nok for ei bestemt organisering ut i frå ei eigeninteresse og for å sikre seg ein like god

eller kanskje betre posisjon i den nye organiseringa. Fagforeiningane og deira tillitsvalde handlar nok like eins ut frå ei eigeninteresse, men i motsetnad til direktørane er deira interesser knytt til medlemmane sine. Det kan nok seiast å vere naturleg med take på at det er nettopp dette som er jobben til fagforeiningane, dei skal blant anna ivareta tilsette sine interesser ved omorganisering.

Vidare har prosessen vist seg å vere prega av at få løysingar har blitt vurdert. Dette kan nok forklarast mykje med at endringsprosessen har vore svært avgrensa samtidig som at den vart gjennomført forholdsvis kjapt. Ein av respondentane omtalte prosessen som eit ”lyntog”. Det seier mykje om kor snar denne prosessen faktisk har vore. Raskt gjennomførte prosessar er derimot ikkje uvanleg. Jacobsen (2009:176) skriv om dette i samband med motstand mot endring. Danninga av nettverk og alliansar kjenneteiknast av at det tek tid. Desto lenger tid endringsprosessen tar jo større moglegheit har ein for å byggje motstandsalliansar som kan vere ein trussel mot å få gjennomført endring. Men, ein hurtig endringsprosess kan og føre til at motstanden berre vert flytta frå før eventuelle vedtak til sabotasje i ettertid. Det at endringsprosessen i AVD gjekk så raskt kan ha ført til at motstandsalliansar ikkje fekk tid til å byggje seg opp og stå samla saman. Som det vert framheva i empirien var det vanskeleg å kome med i prosessen fordi den gjekk så kjapt. Fleire har i tillegg hevda at den vart gjennomført alt for fort i forhold til kor omfattande den var. Dette har vidare skapt problem for dei tilsette, då mange har følt at prosessen gjekk for raskt til at dei vart høyrd i den grad dei burde.

Det at endringsprosessen vart lagt til verksemd nivå, fordi den omhandla meir enn ein driftsstad, har og blitt framheva som uheldig av lokalt tillitsvald. Fagforeiningane hadde ulike agendaer. Dei som hadde med lokale representantar var mest opptekne av å forhandle organisasjonsmodellen, medan nokon av foreiningane sentralt var svært opptekne av ressursane som skulle flyttast ut til ytre etat. Dei sistnemnde var difor som regel meir einige i det arbeidsgjevar foreslo rundt ny organisasjonsmodell. Fagforeiningane var ikkje heilt samde seg i mellom og då vert det lettare for arbeidsgjevar å få trumfe gjennom sitt syn. Som perspektivet om *interessehevding og kjøpslåing* slår fast; Ein kan ikkje avgjerda ting på eiga hand i organisasjonar, men må kjøpslå og danne koalisjonar for å få gjennomslag og hevde sine interesser.

Omorganisering innanfor perspektivet om *interessehevdning og kjøpslåing* vil som sagt vere forventa å skje som følge av endring i maktforholdet i den dominerande koalisjonen. Dei empiriske funna står ikkje heilt til denne forventinga. Det har skjedd svært lite i samband med maktforholda i organisasjonen både før og etter endringsprosessen. Det er stort sett dei same personane som innehar leiarposisjonane i AVD. Ei forventning som kan seiast å ha blitt innfridd, er den omhandlande gamle konflikta og at dei vil kunne kome opp på ny ved seinare omorganisering. Dette kan me sjå igjen i denne prosessen ved at diskusjonar om korleis NAV skulle organiserast i 2006 har blitt tatt opp på ny i 2009. I kapittel 2 vart konteksten og bakgrunnen for denne studien gjort greie for. Der vart det framheva at reforma starta ut med eit hovudfokus på multifunksjonelle og lokale NAV kontor, men at ein ut over i iverksetjinga dreia fokuset meir mot overføringa av ressursar frå dei lokale NAV kontora til ”baklandet” i etaten. Grunna politiske prosessar og definisjonskampar om NAV reforma si retning og etaten si organisering, har igjen NAV kontora og tydinga ”ei dør” fått auka merksemd. Gjennom intervjua påpeika ein av respondentane at ein på eit tidspunkt var tvungen til å snu ressursane mot ytre etat og redusere administrativt ledd, for det låg i forarbeidet til NAV reforma. Dette kan tyde på at leiinga har fått signal frå politisk hald om at organiseringa i større grad bør reflektere ytre etat si organisering. For sjølv om den politiske leiinga ikkje har vore aktiv i endringsprosessen, kan dei ha hatt innverknad på leiinga i NAV og påverka valet av ny organisasjonsmodell. NAV reforma har no fått tid til å setje seg og ein kan setje kursen mot det som i utgangspunktet var hovudfokuset, nemleg det multifunksjonelle og lokale NAV kontoret.

Tabell 9.) Oversikt over forventingane utleia frå perspektivet om organisering og endring gjennom interessehevding og kjøpslåing knytt til straumdragstankegangen og dei tre fasane, samt vurdering av om forventingane er oppfylt.

Omorganisering vil her skje som følge av endringar i maktforholda i den dominerande koalisjonen.			Oppfylt? Nei
	UTGREIING	VEDTAK	IVERKSETJING
Aktiverings- prosessen	<p>Initiativ: Den ”nye” koalisjonen.</p> <p>Open aktivering: alle har ei eigeninteresse av å delta og vil prøve å kome med i prosessen. Maktgrunnlaget til grupperingane vert avgjerande for kven som kjem med i prosessen.</p>	<p>Avgrensa aktivering: dei mektigaste maktkoalisjonane.</p> <p>Aktørane representerer ulike interesser som vidare vil føre til diskusjon og konflikt.</p>	Kan få motstand mot endring då konflikter frå tidlegare blir tatt opp på nytt samtidig som at det alltid er ei gruppering som ”taper”.
Oppfylte forventingar?	Nei	Delvis, ikkje alle har dei same interessene å ivareta. Difor har det vore noko diskusjon og konflikt.	Ja
Definerings- prosessen	<p>Konflikt mellom aktørane då dei vil representere ulike interesser, samt at gamle konflikter kan bli tatt opp på ny.</p> <p>Mange ulike meiningar om kva problem og løysingar som er aktuelle.</p> <p>Vanskeleg å spesifisere mål: Uklart mandat.</p>	Tre alternative strategiar til handtering av interessekonflikt: 1)val på bakgrunn av rasjonell kalkulasjon. 2)Forhandle seg fram til kompromiss. 3)Drøfte motstridande mål eitt etter eitt.	<p>Kan få vanskar med iverksetjinga.</p> <p>Endringsutfall: tilpassing.</p>
Oppfylte forventingar?	Delvis, leiinga og fagforeiningane har ulik oppfatning om kva løysingar som er aktuelle.	Ja, blanding av strategi 1 og 2.	Delvis, konflikt ved iverksetjing særleg på grunnlag av SYF og innplassering der.

7.4 Organisering og endring som regelfølgning

I staden for å sjå organisasjonar som reiskap eller verkty for leiinga, vert det her lagt vekt på at organisasjonar har sine eigne institusjonelle reglar, verdiar og normer, samt at desse verkar styrande på åtferda til organisasjonsmedlemmane. Det vert difor forventa at både aktiverings- og defineringsprosessen ber preg av dei normene som har utvikla seg i organisasjonen. Mål-middel samanhengar som er relevante vil vere tufta på tidlegare erfaringar, altså det ein erfarte ved omorganiseringa i 2006. På grunn av nye normer om kva som bør gjerast eller kva situasjon ein er i vil endring bli pressa fram. Den vil vere eit resultat av ein trinnvis og forholdsvis langvarig prosess. Dersom einingar har blitt slått i lag, utskild eller at det vert oppretta heilt nye einingar vil det vere eit resultat av at leiinga i NAV søker legitimitet i omgjevnadane og at dette gjev uttrykk for at det bestemte området er ein viktig prioritet.

Om aktiverings- og defineringsprosessen ber preg av normene som har utvikla seg i organisasjonen kan delvis seiast å stemme. Omorganiseringa i 2006, som eg var inne på i kapittel 2, vart aktivt styrd av den politiske leiinga samtidig som ein hadde ei aktiv, topptung og prosjektbasert styring frå leiinga i NAV. Den politiske leiinga har derimot ikkje vore deltakande aktør i denne endringsprosessen. Det er heller ikkje vanleg at den politiske leiinga deltek i omorganiseringssprossar, slik sett var deira aktive involvering i 2006 nokså spesiell. Ein anna stor forskjell mellom dei to endringsprosessane er at den faktiske deltakinga ved fyrste omorganisering i 2006 vart mykje meir gjennomgripande enn det som hadde blitt formelt vedtatt. Aktørane i NAV interim starta ut med å vere ei gruppe på om lag ti personar til eit førebels direktorat med fleire hundre aktørar. Leiinga hadde etter kvart liten kontroll med kven og kor mange det var som deltok. Med tre temmeleg vide overordna mål opna ein og opp for at mange ulike løysingar kunne kome på bordet. Ein har dermed i begge dei to endringsprosessane hatt som utgangspunkt at aktiveringa skal vere avgrensa, men i den omorganiseringa som no har skjedd har ein klart å holde den formelle og faktiske deltakinga på same nivå. Ein har like eins utforma eit meir detaljert og konkret mandat for endringsprosessen, kanskje for å forhindre det som skjedde tilbake i 2006, då det etterkvart vart rom for veldig mange aktørar med ulikt syn på korleis NAV burde organiserast.

Det at økonomi- og verksemdstyringa vart splitta i to, samt opprettinga av SYF kan delvis forklarast ut frå perspektivet *om organisering og endring som regelfølgjing*. I organisasjonsmodellen frå 2006 var økonomi og verksemdstyring inkorporert i den same eininga, nemleg økonomistaben. Ved omorganiseringa valde ein å skilje ut økonomisida i ein eigen del separert frå verksemdstyringa. Dette skal i følge leiinga vere med på å styrkje økonomisida, då eininga no skal fokusere utelukkande på den reint økonomiske delen av rekneskap medan verksemdstyringa vert flytta til Analyse- og verksemdstab. Mange av dei tilsette har reagert på dette og meiner det motsette, at dette er problematisk og ei negativ sida ved endringa. Det har blitt argumentert for at dette går mot den generelle utviklinga i dei fleste andre store bedrifter. Eg meiner at mykje av grunnlaget for dette valet kan forklarast ut frå eit regelfølgingsperspektiv. NAV har ved fleire høver fått budsjettet sitt underkjent av Riksrevisjonen. Eit vanleg grep for å synleggjere for omverda at ein legg vekt på noko og framheve at dette er eit viktig område er nettopp å opprette eller skilje ut einingar. Det er dette som har blitt gjort her, økonomisida er skild ut slik at ein kan fokusere på den reint økonomiske delen av rekneskap og pengefordeling. Leiinga vil her gjere eit poeng ut av at dei tek på alvor det riksrevisjonen har påpeika og at dei jobbar med problema. NAV er ikkje som andre verksemdar, dei står ovanfor store utfordringar etter NAV reforma og det økonomiske aspektet er eit av dei.

Eit anna aspekt som kan takast inn her er opprettinga av SYF. Riksrevisjonen har like eins påpeika manglar i forhold til saksbehandling og restansetid. Leiinga ønskja ikkje berre ei omorganisering, men også ei effektivisering i den forstand at dei ville slanke sentralt ledd. Då ein valde å organisere etter ein bestillar-utførar modell og delte opp i direktoratet og NDU var eit av argumenta at ein ville ha eit spissa direktorat som ikkje var for stort, dermed vart løysinga å leggje dei operative oppgåvene utanfor direktoratet. Ei av konsekvensane ved å slå saman direktoratet og NDU vert då at ein får eit stort direktorat med mange tilsette. Direktoratet gjekk frå å ha 274 tilsette i 2006 til om lag 1400 etter omorganiseringa (NAVs organisasjon og virkemåte 2010:32, tillitsvald). Leiinga ville med dette flytte årsverk ut i ytre etat, men som det kjem fram av empirien var ikkje ytre etat villige til å ta i mot desse, då dei oppfatta situasjonen dertil at desse medarbeidarane var tilsette som ikkje lengre var ønskja i direktoratet.

Dette førte vidare til at SYF vart oppretta. Eininga skulle føre vidare restansenedbygginga på sentralt nivå. Før omorganiseringa hadde ein hatt eigne restanseteam som jobba med dette og som skulle bidra til å få ned saksbehandlingstida. Restanse i NAV var ein av hovudankepunktta i kritikk til Riksrevisjon frå 2008 (NAV's organisasjon og virkemåte 2010:139). Avgjerda om å opprette SYF kan dermed forklarast ut frå eit regelfølgingsperspektiv. Eininga kan oppfattast både som eit middel for å byggje ned restansen på sentralt nivå, samtidig som ein tok grep i forhold til det Riksrevisjonen i 2008 hadde kritisert Arbeids og velferdsetaten for. Ein viser dermed at dette er noko som leiinga i NAV tek på alvor og vil bruke ressursar for å forbetra.

Eit anna symbolsk element, som kanskje ikkje har vore tilsikta, er det ein av respondentane framhevar som ein konsekvens av denne siste omorganiseringa, nemleg at ein no skal over i ein meir normal driftsfase. Direktoratet har med den siste omorganiseringa fått ein ny samansetjing av organisasjonen som fører til at ein har tatt eit steg lengre vekk frå det gamle og kjende. Direktoratet har som følge av endringa fått ei ny identitet som ein genuint ny etat. Ved den fyrste samanslåinga i 2006 bar mange med seg kulturane frå dei to tidlegare direktorata. Etter evalueringa vart det bestemt at organiseringa med bestillar-utførar modellen ikkje fungerte og omorganiseringa vart sett i verk. Direktoratet er ikkje lengre i noko mellomstadiet, men er komen over i den normale driftsfasen. Ein positiv konsekvens av endringa er difor at dei tilsette no har fått ein meir samla identitet og at dei føler seg meir som eit stort fellesskap i staden for to organisasjonar som er slått saman til ein ny etat.

Tabell 10.) Oversikt over forventingane utleia frå perspektivet om organisering og endring som regelfølgning knytt til straumdragstankegangen og dei tre fasane, samt vurdering av om forventingane er oppfylt.

Bakgrunnen for endringa er ny normer om kva som bør gjerast eller nye oppfatningar om kva situasjon ein står ovanfor.			Oppfylt? Delvis
	UTGREIING	VEDTAK	IVERKSETJING
Aktiveringsprosessen	Initiativ: "top-down" eller "bottom-up" alt etter kva som har vore "vanleg" tidlegare. Aktivering: Normer legg føringar på kven som får delta. "Gammalt mønster."	Normer legg føringar på kven som får delta.	Sida endringsprosessen har utvikla seg gradvis vil det vere lite motstand mot endringa.
Oppfylte forventingar?	Delvis, "top-down" initiativ i 2006 og i dag, men aktiveringa blir styrd av leiinga.	Nei	Nei
Defineringsprosessen	Normer styrer kva omsyn som er legitime å ta. Mål-middel samanhengar som er relevant vil vere tufta på erfaringar frå tidlegare. Mandatet er uklart grunna vektleggjinga på normer og verdiar som mest sannsynleg vil vere motstridande.	Ny organisering vert vald med bakgrunn i løysingar som allereie er kjend i organisasjonen. Så lenge AVD ikkje er inne i ei prestasjonskrise. Mange ulike meiningar om kva problem og løysingar som er aktuelle.	Kan bli oppretta ny einingar eller skild ut som symbol til omverda at det aktuelle området er viktig. Ingen problem med implementeringa. Endring som trinnvis prosess: endringsutfall, tilpassing.
Oppfylte forventingar?	Delvis, forventning nummer 2 stemmer, ikkje dei andre.	Nei.	Delvis, forventning nummer 1 stemmer, ikkje dei andre.

7.5 Dei teoretiske perspektiva si forklaringskraft

I denne studien har eg nytta ein straumdragstankegang som overordna analyse ramme. Den har vore til hjelp i forhold til å framstille ein komplisert prosess på ein meir oversikteleg måte. I kvar av endringa sine tre fasar har den blitt nytta for å seie noko om deltaking gjennom aktiveringsprosessen samt problem og løysingar gjennom defineringsprosessen. For å forklare det som vert skildra har eg nytta tre ulike forklarande perspektiv på organisering og endring. Under vil den samla forklaringskrafta til perspektiva bli drøfta.

Tabell 11.) Perspektiva si samla forklaringsplass

Organisering og endring som:	analytisk problem	interessehevding og kjøpslåing	regelfølgning
UTGREIING	Høg	Låg	Middels
VEDTAK	Høg	Middels	Låg
IVERKSETJING	Middels	Middels	Låg

Som det går fram av tabellen ovanfor er det mi vurdering at organisering og endring som analytisk problem har høgst forklaringskraft. Interessehevding og kjøpslåing samt regelfølgning ligg på omtrent same nivå, mellom låg og middels forklaringskraft, men regelfølgning er det perspektivet som samla sett forklarar minst. Det at organisering og endring som analytisk problem er det perspektivet med mest forklaringskraft er ikkje overraskande og må sjåast i lys av at det her er ein planlagt endringsprosess som vert studert. Dette perspektivet vil på bakgrunn av dette ha ei form for forrang framfor dei to andre. Det som derimot er litt overraskande er at interessehevding og kjøpslåing ikkje har større forklaringskraft enn det har. Ein vil forvente at ei omorganisering innanfor ein så stor organisasjon som NAV vil ha mange aktørar med ulikt syn på kva som er den beste måten å organisere sentralt ledd på og at dette vil prege prosessen. Det har det i mindre grad gjort. Ein mogleg grunnjevnaad for den låg forklaringskrafta kan vere måte leiinga styrde prosessen på samt det korte tidsaspektet.

8 Avslutning

I dette avsluttande kapittelet vil eg prøve å svare på problemstillinga ved å trekkje fram det eg meiner er dei empiriske hovudfunna i min studie. Deretter vil eg sjå på dei teoretiske implikasjonane av funna. Er teoriane som her har blitt nytta veileigna til å forklare endring og endringsprosessar? Vidare vil eg drøfte mine funn opp mot tidlegare forskning på området. Eg får på denne måten plassert mi eiga studie i forhold til andre som omhandlar same tema, samt tydeleggjere relevansen av studien. Til slutt vil eg drøfte kva som kjem til å skje vidare i AVD; kva vert konsekvensane av denne siste endringa? Samt forslag for vidare forskning.

8.1 Korleis har endringsprosessen blitt gjennomført?

Denne studien si problemstilling har vore:

Skildre og forklare endringsprosessen, her under også utfallet av prosessen, i samband med nedlegginga av NAV Drift og utvikling.

For å finne svar på denne problemstillinga har eg samla inn dokument som seier noko om endringsprosessen. Eg har i tillegg fått tilgang til intervju som er gjennomført av andre forskarar tilknytt Uni Rokkansenteret sitt prosjekt ”NAV evalueringen”, samt gjennomført to intervju på eiga hand. I analysen har eg nytta meg av teori som søker å skildre endringsprosessen og korleis den har blitt organisert. Like eins har eg nytta meg av tre ulike teoretiske perspektiv som skal søkje å forklare det som vert skildra. Vidare i dette avslutningskapittelet vil eg trekkje fram nokon hovudfunn i denne studia.

Det har vist seg at leiinga initierte endringsprosessen på bakgrunn av PWC sin rapport samt felles opparbeida erfaringar. Bestillar-utførar modellen hadde vist seg å ikkje fungere på så komplekse forhold som det NAV representerer. Kort summert opp kan ein seie at bestillar-utførar modellen førte til mykje dobbeltarbeid, misforståingar samt at delinga av fagmiljøa har vore negativ. Attpåtil medførte modellen eit høgt forbruk av ressursar for å få til ei samhandling mellom NDU og direktoratet. I

empirien kjem det og fram at direktøren like etter opprettinga i 2006 starta med utøving av ei meir ordinær etatsstyring ovanfor NDU. Til saman medførte dette at ein byrja å diskutere ei eventuell omorganisering i kjølevatnet av PWC rapporten. Alle dei tilsette var for å setje i gang ein endringsprosess, då ein var samde om at noko måtte gjerast.

Leiinga uttrykte tidleg at endringsprosessen skulle vere ein demokratisk prosess der dei tilsette skulle få delta og bidra. Det viste seg derimot ikkje å bli tilfelle. Leiinga styrde prosessen nøye, dei utarbeida blant anna eit klart mandat der deltakingsrettar og kriterium til eventuelle endringsforslag vart skissert opp. Gjennom dei formelle strukturane skaffa leiinga seg dermed deltakingsrettar og analysekapasitet. Fagforeiningane fekk formell medverknad i prosessen, men det at endringsprosessen vart lagt til verksemdnivå har blitt kritisert i forhold til spørsmålet om grad av medverknad. Endringsprosessen vart i tillegg gjennomført innanfor eit svært kort tidsrom, så det var vanskeleg å kome med i prosessen. Når det kjem til endringsutfallet har det blitt drøfta i kapittel 5. I forhold til dei fem dimensjonane som vart presentert i teorien vart alle dei fem observert og endringa må dermed ut i frå operasjoniseringa kategoriserast som omstilling og ikkje tilpassing.

I forhold til dei tre fasane som endringsprosessen har blitt skildra ut frå, har utgreiingsfasen og vedtaksfasen vore forholdsvis strukturerte og ryddige samanlikna med iverksetjingsfasen. Eit av hovudfunna i denne studien er opprettinga av SYF og korleis det vart handtert. SYF vart oppretta etter at organisasjonskartet hadde blitt forhandla fram i desember, det vil seie etter at tilsette hadde gitt tilbakemelding på kvar dei kunne tenkje seg å jobbe i den nye organisasjonen. Som det har kome fram av empirien vart medarbeidarar innplassert i denne eininga mot sin vilje. Det mest alvorlege ved denne situasjonen er at det kan sjå ut som at det leiinga hevda, at det var tilfeldig kven som hamna der, ikkje stemmer. Visse grupper var definitivt overrepresentert i SYF; personar med høgt sjukefråvær, personar med innvandringsbakgrunn eller anna språkbakgrunn, begge hovudverneomboda og heile fem tillitsvalde. Opprettinga av SYF berre tre veker før ”det nye direktoratet” skulle setjast i verk samt måten ein har innplassert medarbeidarar på har ført til mykje uro og misnøye i etterkant. Klageprosessen har vore lang og innfløkt og få av dei 18 klagane på avgjersla om innplassering er imøtekome. NTL NAV har påpeika at det finst

vesentlege manglar rundt innplassering og personelløp. Ved forhold som tilsette sine rettar samt fagforeiningane si rolle i styring og utvikling av etaten meiner dei at NAV ved fleire tilfelle har avvike frå lov- og avtaleverk og då særleg i samband med innsparingsmålet på 75 årsverk, som førte til opprettinga av SYF. NTL er kritisk til fleire forhold ved sjølve endringsprosessen og konstaterer at NAV ikkje kan vere seg kjent med den gjennomførte endringsprosessen fordi NAV ut frå sentrale ansvarsområde burde gjennomført eigne prosessar som eit eksempel til etterfølje for arbeidslivet elles (internt dokument).

8.2 Teoretiske implikasjonar

Er teoriane som vert nytta i denne studien eigna for å svare på problemstillinga? Er det andre teoriar eg kunne ha nytta meg av i staden for? I forhold til den skildrande teorien kjem det fram i analysen at mange av funna samsvarar godt med ei ”top-down” tilnærming til endring. Denne tilnærminga kan vidare seiast å ha mange fellestrekk med det forklarande perspektivet på organisering og endring som analytisk problem. Når fokuset, som her, blir lagt på planlagt endring vil dette perspektivet ha ei form for forrang i forhold til dei andre to. I ettertid kan det godt tenkjast at ei anna tilnærming kanskje kunne ha blitt nytta i staden, som til dømes Pettigrew (1985 og 1987) sin analytiske modell for å undersøkje organisasjonsendring. Der kjem tre forhold ved endringsprosessar i fokus: kontekst, prosess og utfall. Den kontekstuelle tilnærminga viser korleis konteksten er viktig for å forklare gangen og utfallet av endringsprosessar (teoretiske perspektiv⁵⁷). Alt i alt finst det fordelar og ulemper med alle teoriar og endringa som her vert studert, er uansett val av teori, ein planlagt endringsprosess og det vil dermed prege prosessen.

I samband med den forklarande teorien har eg i denne studien nytta ein utfyllande strategi for å handtere teorimangfaldet. Analysekapittelet vart avslutta med ei drøfting rundt forklaringskrafta til perspektiva. Det er i den samanheng viktig å understreka at dersom eit perspektiv har låg forklaringskraft betyr ikkje det at perspektivet er dårleg eigna for studien, men heller at denne forklaringa sannsynlegvis kan utelukkast og at det i seg sjølv er eit funn. Dei tre perspektiva som her vart nytta har utfylt kvarandre godt. Sjølv om det er ein planlagt endringsprosess som her vert studert er det like

⁵⁷ <http://brik.no/custom/printart.aspx?id=46> (19.05.11)

viktig å fokusere på ulike interesser som kan råde i ein endrings situasjon samt korleis kultur og verdiar kan forklare handling. Som sagt tidlegare, sjølv om initiativet til endringsprosessen er planlagt treng ikkje det bety at alle endringane som skjer er planlagde. Organisasjonar er komplekse sosiale einingar og system som ikkje kan underkastast ein enkelt endringslogikk, tilfeldig hending og planmessigheit er dermed to omgrep som høyre naturleg saman (Jacobsen 2004:35-36). Organisering og endring som analytisk problem er det perspektivet som har høgst forklaringskraft, men det finst forhold ved endringsprosessen som ikkje kan forklarast utelukkande ut frå eit slikt perspektiv. I neste avsnitt vil eg knytte mine funn opp mot tidlegare forskning og då særleg ein rapport som vart laga før NAV reforma vart oppretta og som skulle seie noko om erfaringar kring større omstillingar i staten.

8.3 Funn knytt opp mot tidlegare forskning

Endring og endringsprosess er eit tema som har blitt forska mykje på, det som er spesielt for denne studien er at det er den fyrste store interne omorganisering etter at NAV reforma vart oppretta i 2006. For å framheve relevansen av denne studien har eg her vald å samanlikne funna med funn i ei samanliknande casestudie omhandlande større endringsprosjekt i offentleg sektor.

Før NAV vart oppretta, laga Statskonsult i 2005⁵⁸, på oppdrag frå NAV-sekretariatet i Arbeids- og sosialdepartementet, ein rapport som skulle seie noko om erfaringar kring større omstillingar i staten. Dei har samanlikna etableringa av Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet. Målet med rapporten var å få fram nokon erfaringar som ein kunne dra lærdom av før NAV reforma skulle setjast i gang. Nokre av hovudfunna i denne studien er at endringsprosessane gjekk svært raskt. I rapporten hevdast det at grunnlaget for å gjennomføre raske prosessar er å ikkje utsetje tilsette for ei lengre omstilling. Dei framheva at det viktigaste har vore å få dei sentrale delane på plass fyrst, som struktur, leiing, personell og lokale, for så å ta ein sjanse på at resten ordnar seg etter kvart. Vidare vert intern informasjon vektlagt for å få alle til å dra i same retning. I forhold til omstillingsavtalar og dei tilsette har rapporten kome fram til at regelverket i seg

⁵⁸ <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2005-09.pdf> (henta: 14.01.11)

sjølv ikkje er tilstrekkeleg og at det bør utarbeidast klarare prosedyrar rundt dei formelle sidene ved omstilling (Statskonsult rapport 2005:9:31-33).

Dersom ein samanliknar desse funna med det som har kome fram i denne studia kan ikkje rapporten seiast å ha ført til mykje læring. Mange av dei same karakteristikkane går igjen i denne studien. Endringsprosessen gjekk svært fort, om det var for å skåne dei tilsette mot lengre omstilling eller fordi ein då ikkje hadde tid til å mobilisere motstand mot den valde endringa er vanskeleg å svare på. Ein av dei tillitsvalde påpeika at det var vanskeleg for dei tilsette å bli høyrd i den grad dei burde på grunn av at den gjekk så fort. Endringsprosessen vart vidare samanlikna med eit lyntog på veg gjennom direktoratet som ein berre såg fartsstripa etter. At det viktigaste er å få på plass dei sentrale delane som struktur, personell og leiing, for så å la resten gå seg litt til, har like eins blitt observert i denne studien. Det er kanskje ofte slik det blir når endringsprosessane vert gjennomført raskt. Ein har då ikkje tid til å drøfte alle forhold kring omorganiseringa og ein lyt difor ta ting litt som det kjem. Informasjon vert i internt dokument omtalt som viktig. Ved opprettinga av SYF vart ikkje dei tilsette informert på førehand. Eininga vart introdusert veldig seint og litt forsiktig. Dette skapte mykje støy og uro internt og det viser kor viktig det er å formidle informasjon internt for å få alle til å dra i same retning. I forhold til regelverk og tilsette kan det tyde på at rapporten har rett i at regelverket i seg sjølv ikkje er tilstrekkeleg og for å unngå slike hendingar som opprettinga av SYF bør ein vurdere å utarbeida klarare prosedyrar omkring dei formelle sidene ved omstilling.

8.4 Avsluttande kommentarar

Endringsprosessen i AVD har i denne studien blitt studert frå initiativ og utgreiing, til vedtak og iverksetjing. Endringsutfallet har like eins blitt omtalt og det vart konkludert med at den må kategoriserast som ei omstilling. Verknadane av denne endringa har det vore for tidleg å seie noko om i denne studien. Vidare forskning kring dette vil vere eit spennande prosjekt. Har ein oppnådd det ein ønskja med denne endringsprosessen? Har endringa hatt ei positiv effekt på AVD og eventuelt korleis? Spenninga og uroa internt rundt opprettinga av SYF vil like eins vere eit interessant tema for vidare forskning. Klarar ein å leggje denne endringsprosessen bak seg eller vil eininga bli prega av konflikt og misfornøgde medarbeidarar? Altså, kva er dei langsiktige konsekvensane av å opprette ei eining på denne måten?

I dag har AVD i tillegg fått ein nye Arbeids- og velferdsdirektør og det vil i den forbindelse vere naturleg å anta at det kan få konsekvensar for den nåverande organiseringa. Det kan vidare vere grunnlag for å hevde at den endringa som no har funne stad truleg ikkje er den siste i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det vil bli særdeles interessant å følge med på den vidare utviklinga av direktoratet og ikkje minst NAV reforma som ein heilskap. Vil NAV til slutt ende opp som ein suksess eller fiasko?

Litteraturliste

Faglitteratur

- Andersen, S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Askim, J. (2009): ”NAV i støpeskjeen: En studie av NAV-reformens interimsfase, 2005-2006”. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Beer, M. og N. Nohria (2000): ”Leadership of Change: Directed from the top or high-involvement and participative?”, Beer, M. og N. Nohria: *Breaking the code of change*. Boston, Harvard Business School Press.
- Bennis, W (2000): ”Leadership of change”, Beer, M. og N. Nohria: *Breaking the code of change*. Boston, Harvard Business School Press.
- Christensen, T., M. Egeberg, O. H Larsen, P. Læg Reid, G. P Roness (2002): ”*Forvaltning og politikk*” Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. G Roness, K. A Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Cohen, M. D, J. G March, J. P Olsen (1988): ”A garbage can model of organizational choice”, March J. G: *Decisions and organizations*. Oxford, Basil Blackwell.
- Conger, J. A (2000): ”Effective change begins at the top”, Beer, M. og N. Nohria: *Breaking the code of change*. Boston, Harvard Business School Press.
- Egeberg, M (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo, Aschehoug/Tanum-Norli.
- Everett, E. og I Furuseth (2004): *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L (1996): *Desentralisering, toppstyring og lokalt selvstyre*. Bergen, LOS-senteret, Rapport 9603.
- Fimreite, A. L og P. Læg Reid (2008): *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Notat nr. 4-2008. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Flyvbjerg, B. (2006): ”*Five Misunderstandings about Case-Study Research*”, *Qualitative Inquiry*. Vol. 12, No 2. Sage Publications.
- Gilje, N., Grimen, H (1993): *Samfunnsvitenskapens forutseninger. Innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapshistorie*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Goodman, P. S og B. K Lance (1982): ”Studie of change in organizations: a status report”, Goodman P. S (red.): *Change in organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. og J. Thorsvik (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. R (2010): *Striden som seiersherrene nesten tapte: Tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av Nav*. Notat nr. 10-2010. Bergen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Lien, S. og J. K Framstad (1989): ”Organisering av organisasjonsendring”, Egeberg M.(red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Otta, TANO A.S.

- March, J. G (1994): *A primer on decision making: How decisions happen*. New York, The Free Press.
- March, J. G og J. P Olsen (2006): "Elaborating the New Institutionalism." Chapter.1 (3-20), Rhodes R.A.W et al. (eds.): *The Oxford Handbook of Political Theory*. London/Thousand Oaks, Sage.
- Nielsen, K. (2005): "Institutional forandring", Nielsen K. (red.): *Institutionel teori –en tværfaglig introduktion*. Gylling, Roskilde Universitetforlag.
- Nielsen, U. F (2007): *Nav-Reformen: En organisatorisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Oslo, Mastergradsoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Nylehn, B (1997): *Organisasjonsteori: Kritisk analyse av utvalgte emner*. Oslo, Kolle Forlag.
- Olsen J.P (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme – Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv. Olsen J.P: *Politisk organisering*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P (1989): "En ny dimensjon i norsk politikk?", Olsen J.P: *Petroleum og politikk*. Otta, LOS senteret, TANO.
- Pettigrew, A. M (2000): "Linking change processes to outcomes, a commentary on Ghoshal, Bartlett, and Weick", Beer, M. og N. Nohria: *Breaking the code of change*. Boston, Harvard Business School Press.
- Roness, G. P. (1997): *Organisasjonsendringar: Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.
- Scott, W. R (2003): *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey, Pearson Education.
- Thagaard, T. (2002): *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Bergen, Fagbokforlaget. 2.utgåve.
- Van de Ven, A. H og G. P Huber (1990): "Longitudinal Field Research Methods for Studying Processes of Organizational Change", *Organization Science*, (1):213-219.
- Yin, R. K (2009): *Case Study Research: Design and Methods*. California, SAGE Publications Inc.

Internettkjelder

Title: *The influence of organizational culture on attitudes toward organizational change.*

Author(s): Md Zabid Abdul Rashid, Murali Sambasivan, Azmawani Abdul Rahman,
Journal: Leadership & Organization Development Journal.

Year: 2004 Volume: 25 Issue: 2 Page: 161 – 179.

Publisher: Emerald Group Publishing Limited.

URL: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1410719> (Henta: 28.03.10).

Statens Personalhåndbok 2011

2.7 Omorganisering, overtallighet og fortrinnsrett.

URL: <http://www.sph.dep.no/Statens-Personalhåndbok-2011/2Tilsetting-og-opphor-av-tjeneste/27Omorganisering-overtallighet-og-fortrinnsrett/> (henta: 14.01.11)

Hovedavtalen i staten;

Inngått den 19. januar 2009 mellom staten ved Fornyings- og administrasjonsdepartementet og LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne

URL: <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20personalpolitikk/Hovedavtalen09.pdf> (henta: 13.01.11)

Statskonsult rapport 2005:9

Erfaringer fra større omorganiseringer i staten. En studie av etableringen av. Statenslandbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet.

URL: <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2005-09.pdf> (henta: 14.01.11)

Bestiller-utfører modellen: - utfordringer knyttet til kontraktsstyring. Av Jan Ole Vanebo,

Professor. (PowerPoint)

URL: http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00003/Utfordringer_og_kontr_3844a.ppt (henta: 14.09.10)

MEMU_0107

Mennesker&Muligheter NR. 01.2007//Internmagasin for NAV

URL:

http://www.nav.no/systemsider/S%C3%B8k?queryparameter=MEMU_0107 (henta: 25.01.11)

Hagen, I. M og A. Pape (1997): *Medspiller eller motspiller? Lederes og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i staten.* Oslo, FAFO rapport 227, Forskningsstiftelsen FAFO

URL: www.faf.no/pub/rapp/227/index.htm (henta: 16.11.10)

Personalpolitikk ved omstillingsprosesser: Veiledning og retningslinjer.
Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Revidert 2008.
URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8ns-%20og%20personalpolitikk/Personalpolitikk_ved_omstilling_rev08.pdf
(Henta: 06.04.11)

NAV/historie:

URL: <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/1073751209.cms> (henta: 19.04.10)

Prosjektskisse, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

URL: http://rokkan.uni.no/projects/files/nav_prosjektskisse_nor.pdf (henta: 21.04.11)

Om NAV:

URL: <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV> (19.04.10)

URL: <http://www.nav.no/Om+NAV/Siste+NAV-kontoret+offisielt+%C3%A5pnet.275315.cms> (Publisert: 13.04.11. Henta: 06.05.11)

Om NAV/Spesialenheter:

<http://www.nav.no/192798.cms> (henta: 21.05.11)

Organiseringen av NAV:

URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/Arbeids--og-velferdsforvaltningen.html?id=606669> (henta 15.04.11)

NAV reformen:

URL: <http://www.regjeringen.no/mobil/nn/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/NAV-reformen-Organisering-og-innhold.html?id=606543&ignoredevice=true> (henta: 05.05.11)

Store norske leksikon:

URL: http://www.snl.no/longitudinell_metode (henta: 26.04.11)

Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options.

By: Jason Seawright and John Gerring.

Political Research Quarterly 2008 61: 294

URL: <http://prq.sagepub.com/content/61/2/294> (henta: 05.05.11)

Beslutningsprosesser:

Trine Lydersen

Høgskolen i Hedmark

Avd. for økonomi, samfunnsfag og informatikk

URL: www.osir.hihm.no/.../Beslutningsprosesser%20091203_TL.ppt (henta: 10.05.11)

Teoretiske perspektiv:

Bertin Holme Flatebø

Dato: 12.11.2007

URL: <http://brik.no/custom/printart.aspx?id=46> (henta:19.05.11)

Offentlege dokument

NOU 2004:13 *En ny Arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.* Avgitt til Sosialdepartementet 29. juni 2004.

NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste.* Avgitt til Helse- og omsorgsdepartementet 1. februar 2005.
8.1.7 Bestiller-utfører organisering.

St.prp. nr. 51 (2008-2009): *Redegjørelse om situasjonen i Arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten.*” Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 20. mars 2009.

NAV's organisasjon og virkemåte: Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. Avgitt 30. April 2010.

Interne dokument

NDU Evalueringen 19.03.09
Presentasjon av mandat, angepsvinkel og tema.

PWC (PricewaterhouseCoopers AS) rapport 17.08.2009
Evaluering av samhandling med direktoratet

Navet – Evalueringsrapport om NDU og samhandling med direktoratet
<http://navet/ansatt/209365.cms>

Mandant for organisasjonsutviklingsprosessen i Direktoratet og NAV drift og utvikling
Prosessdokument versjon 0.82
Forfattar: Ingrid Nikolic
Dato: 31.08.09

Referat felles MBA Direktoratet og NDU 09.09.2009

Oppstartsmøte organisasjonsutviklingsprosess for Direktoratet og NDU 14.09.2009

Organisasjonsprosessen
Direktorat og nye sentrale organisasjonsenheter
Forhandlingsnotat 04.12.2009
Organisasjonsutviklingsprosessen i Direktoratet og NDU
Utarbeidet av OU-sekretariatet
Versjon 1.0

Protokoll 14 desember 2009
Fra forhandlinger etter hovudavtalen i staten 14. desember 2010.

Synspunkter fra NTL DIR/NDU om forhandlingsforslaget fra arbeidsgiver av
04.12.2009.

”Organisasjonsprosess – Direktorat og nye sentrale organisasjonsenheter
Forhandlingsnotat”.

NTL NAV direktoratet og sentrale enheter
Uttalelse vedtatt på medlemsmøte 7. juni 2010.

Personelløp for OU-prosessen i direktoratet og NDU
Praktisk gjennomføring av innplassering
Dato 23.11.2009

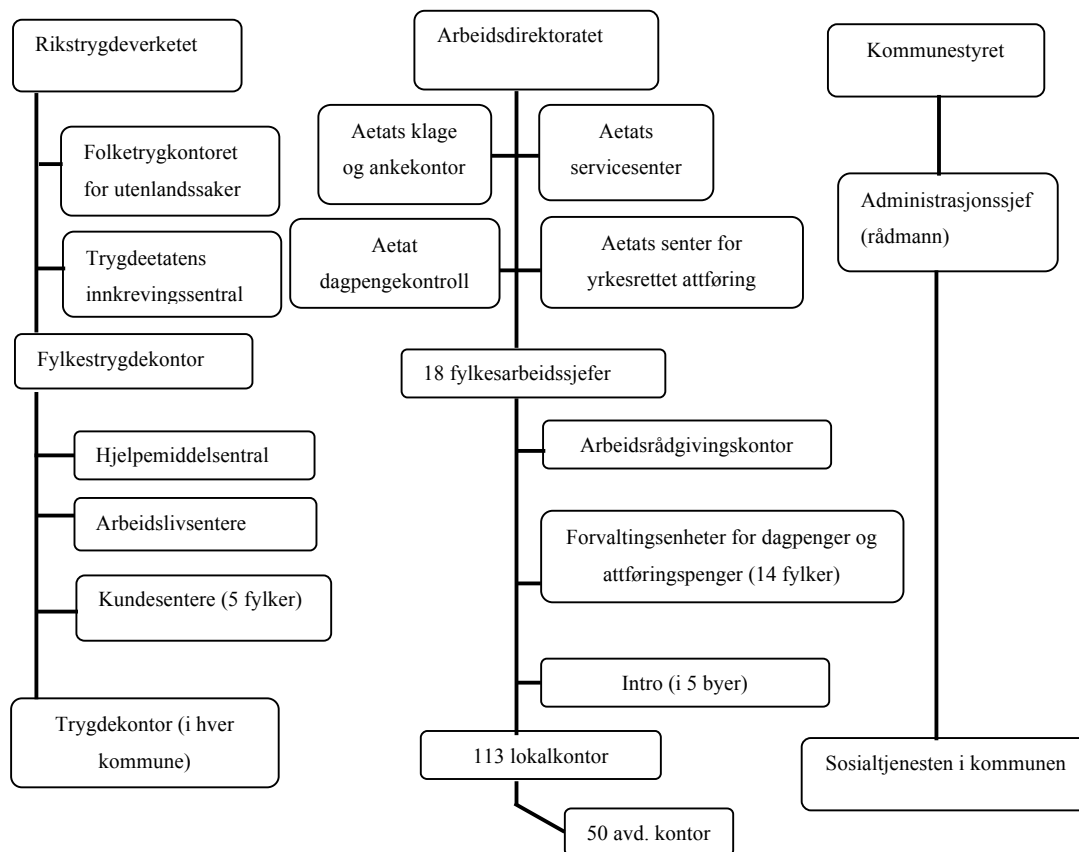
Enighet om Sentral enhet for ytelsesforvaltning
10.03.10 Tekst: Andrea Kilen

Protokolltilførsel vedrørende ny organisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet og
nye sentrale organisasjonsenheter.
Akademikerne i NAV.
Oslo 15.12.09

Organisasjonskart etter omorganisering.
Arbeids- og velferdsdirektoratet med sentrale enheter
NAV, 01-11-10

Vedlegg 1

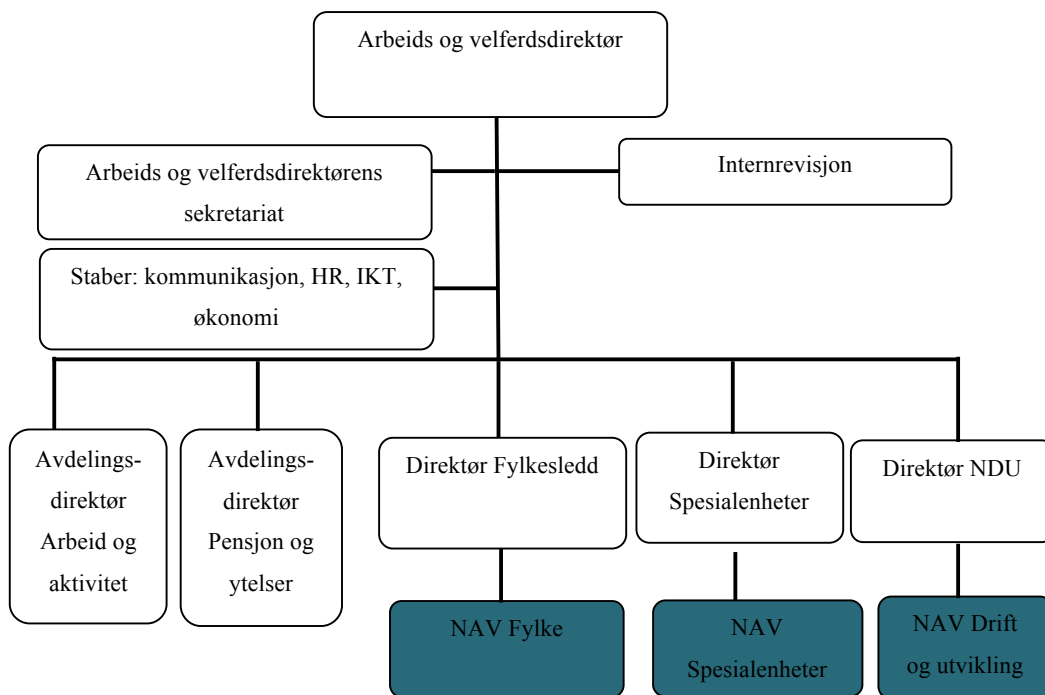
Figur 1.) Arbeids- og velferdsforvaltninga si organisering før NAV reforma.



Basert på figur henta frå NAV's organisasjon og virkemåte 2010:27

Vedlegg 2

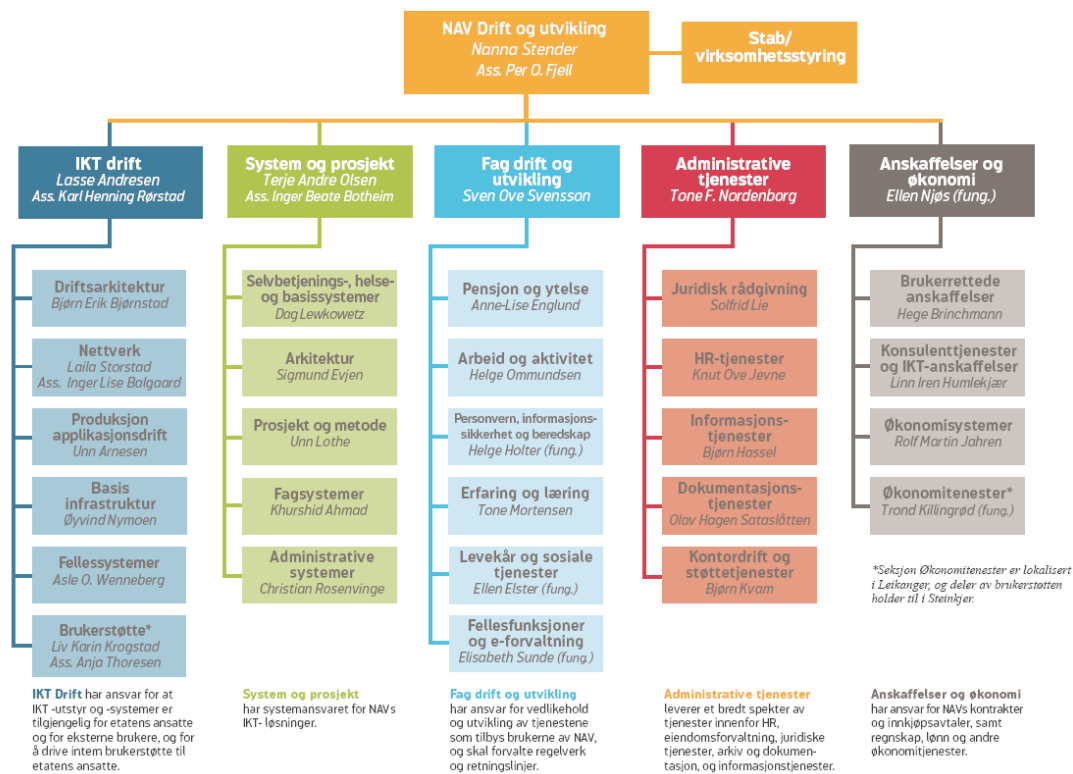
Figur 2.) Arbeids og velferdsdirektoratet si fyrste organisering



Basert på figur henta frå Askim 2009:13

Vedlegg 3

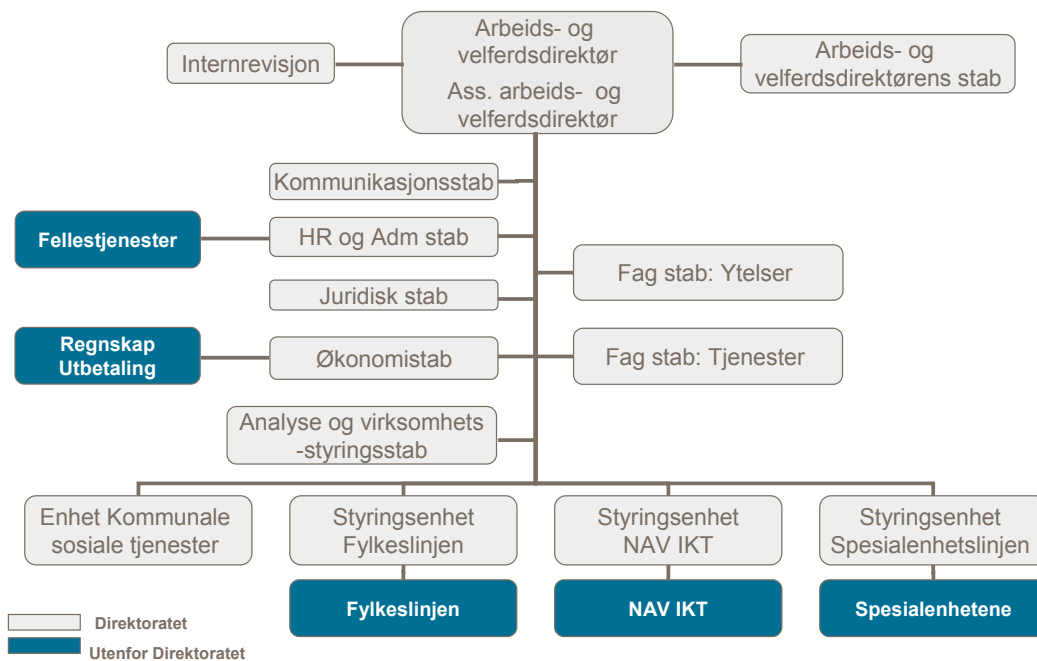
Figur 3.) Organisering av NDU



Figur 5: NDU's organisasjon. (Kilde: NDU's årsrapport 2008)³

Vedlegg 4

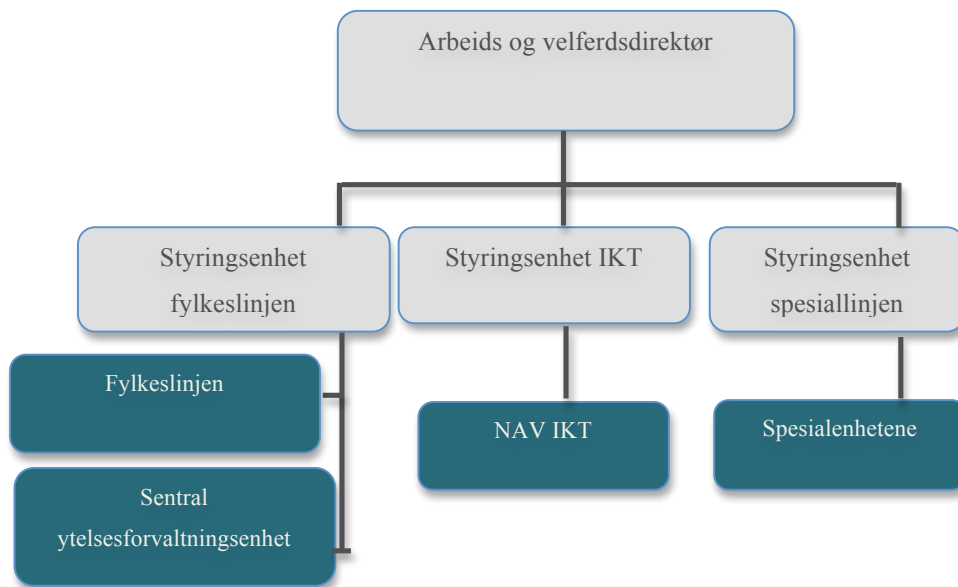
Figur 5.) Organisasjonskart nivå 1: Nytt Arbeids- og velferdsdirektorat



Henta frå Internt dokument 14.12.2009

Vedlegg 5

Figur 6.) Justering av organisasjonskart som følge av opprettinga av SYF.



Basert på Internt dokument.

Vedlegg 6

Tabell 3.) Dimensjonar som skildrar NAV sitt design av overordna roller med tilhøyrande ansvar.

Funksjon	Definisjon	Hvem
Tjenstedistributørfunksjonen	<ul style="list-style-type: none"> Leverer tjenester iht fastlagt tjenestemeny, kvalitet, mengde og kostnad til NAVs brukere 	<ul style="list-style-type: none"> NAV-kontor Arbeidslivssentrene, Hjelpemiddelsentralen, Kundesentrene og brukernære spesialenheter
	<ul style="list-style-type: none"> Implementeringsansvar for tjenester 	<ul style="list-style-type: none"> Fylkeskontorene, Overordnet fylkesledd og Styringsenheten for spesialenheter
Tjenesteproduksjonsfunksjonen	<ul style="list-style-type: none"> Produserer tjenester iht fastlagt tjenestemeny, kvalitet, mengde og kostnad til NAVs brukere Implementeringsansvar for tjenester 	<ul style="list-style-type: none"> NAV-kontor og spesialenheter
Tjenesteutviklerfunksjonen	<ul style="list-style-type: none"> Forvalter og forbedrer eksisterende og utvikler nye tjenester Setter krav til resultatoppnåelse for tjenstedistributører og tjenesteprodusenter Analysere og følger opp status iht fastlagt tjenestemeny, kvalitet og mengde 	<ul style="list-style-type: none"> Fagavdelingene
Intern tjenesteleverandør	<ul style="list-style-type: none"> Leverer støttetjenester til Tjenstedistributør- og Tjenesteproduksjonsfunksjoner Tjenesteutviklerfunksjonen og Ledelsesstøttefunksjonen ihht bestilling Tilrettelegger for og bistår med utvikling og implementering av endringer i tjenesteutbudet herunder utrulling av fastlagt tjenestemeny 	<ul style="list-style-type: none"> NAV drift- og utvikling (NDU)
Ledelsesstøttefunksjonen	<ul style="list-style-type: none"> Stabene har ansvar for strategi- og policyutforming gjeldende for hele etaten for sine respektive fagområder Økonomistab har særskilt ansvar for integrert virksomhetsstyring og økonomisk oppfølging for hele etaten Internrevisjon skal i henhold til fastlagt revisjonsplan revidere internkontroll og risikostyring Sekretariatet ivaretar administrativ og juridisk støtte til Arbeids- og velferdsdirektøren samt ledelsesstøtte 	<ul style="list-style-type: none"> Økonomistab, HR-stab, Kommunikasjonsstab, IKT-stab, sekretariatet og internrevisjonen

Henta frå: Internt dokument 17.08.2009

Vedlegg 7

Intervjuguideskisse

Kort om intervjusituasjonen:

Korleis intervjuet vil gå før seg:

- Innleiing der eg fortel kort om prosjektet og om det å vere informant.
- Frivillig: Kan trekkje deg også under intervjuet dersom du skulle ønskje det.
- Det vil bli mogleik for å lese gjennom relevante deler av masteroppgåva. Det vil ikkje bli brukt namn, men kva stilling respondent har, eller kvar ein kjem frå.
- **Er det i orden at intervju vert tatt opp på band?**

Organisasjonsutviklingsprosessen:

1. Korleis vil du karakterisere endringsprosessen som leia fram til nedlegginga av NDU.
2. Korleis vil du karakterisere den nye organisasjonen med NDU integrert?
3. Kva er grunnen til at ein valde å gå vekk frå den fyrst modellen?
4. Kva har vore dei tilsette sine reaksjonar på endringa/endringsprosessen?
5. Varierer reaksjon hos dei tilsette i forhold til plassering i organisasjonen? (plassering før omorg.? NDU? Dir.?)
6. Kva vil du seie ein oppnår gjennom den nye organisasjonsmodellen?
7. Oppnår ein, etter di meining, det som var målet med omorganiseringa? (kjende de til måla frå før av? Kva oppfattar de som måla?)
8. Kven initierte endringsprosessen?
9. Kven dreiv den?
10. Korleis har dei tilsette, etter di meining, blitt involvert?
11. Har måten endringsprosessen vart organisert på, påverka utfallet i noko grad? I tilfellet korleis?
12. Kva har vore fagforeiningane si rolle i endringsprosessen?

- 13.* Har det vore uoverstemmelsar mellom fagforeiningane her? (samla innsats, eller har dei operert litt kvar for seg?)
- 14.* Oppfattar du det som at endringsprosessen vert likt forstått av leiinga og dei tilsette? Kan du i så fall seie litt om dei ulike forståingane?
- 15.* Kan du seie litt om di rolle i endringsprosessen?