

# NAV-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted

En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt  
NAV-kontor og deres erfaringer med NAV-reformen

Camilla Grung



Masteroppgave i sosiologi  
Høst 2008

UNIVERSITETET I BERGEN

---

*Sosiologisk Institutt*

*”Vi har vært gjennom et mareritt...”* (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)

## **Forord**

Jeg vil først benytte anledningen til å takke de ansvarlige for NAV-evalueringen ved Rokkansenteret, Universitetet i Bergen, for at jeg har fått delta i NAV-evalueringen. Det har vært en utrolig spennende og lærerik prosess, og jeg ser frem til resultatene fra resten av evalueringen.

En stor takk rettes til informantene som har stilt opp og delt sine erfaringer med meg, uten dem hadde denne oppgaven ikke blitt til. En takk også til leder ved NAV-kontoret som har bidratt med å skaffe informanter og ellers vært behjelpelig med de spørsmål jeg har hatt.

Jeg ønsker også å takke min veileder professor Hans-Tore Hansen for all veiledning, gode råd og samtaler. Jeg har satt stor pris på ditt engasjement og faglige dyktighet.

Jeg vil takke spesielt min kunnskapsrike farfar, Erik Grung, for hjelp til korrekturlesing, dine kommentarer og innspill har som alltid betydd mye for meg. En takk også til både farfar og farmor for å ha stilt opp som prøvekaniner for intervjuguiden min. Jeg vil samtidig benytte anledningen til å takke dere for utallige eksamensmatpakker og for at dere har støttet meg og oppmuntret meg gjennom hele min studietid.

Jeg vil takke min kjære samboer Dan for din tålmodighet og støtte i den tiden jeg har arbeidet med oppgaven. Takk også for god hjelp til å løse de tekniske utfordringene som har dukket opp underveis i arbeidet med oppgaven.

Mine tidligere kollegaer ved NAV Forvaltning Bergen skal også ha takk for nyttige innspill og gode samtaler.

Jeg ønsker også å takke Iren som jeg har delt kontor med. Det har vært fantastisk å bli kjent med deg, takk for gode samtaler og diskusjoner – både faglige og ikke fullt så faglige.

Ellers vil jeg benytte anledningen til å takke resten av min familie og mine venner for at dere har vist forståelse for at jeg har måttet prioritere arbeidet med oppgaven, og derfor ikke har vært så tilgjengelig de siste månedene. Takk for at dere har stilt opp og hørt på mine klager og frustrasjoner, og for at dere har motivert meg og oppmuntret meg videre.

Bergen, desember 2008

Camilla Grung

## Sammendrag

Etter at NAV-reformen ble vedtatt våren 2005 stod 16 000 ansatte i stat og kommune overfor en av de største velferdsreformene i norsk historie. Reformen innebærer at tidligere trygdeetaten og Aetat blir slått sammen til en statlig etat, arbeids- og velferdsetaten, i samarbeid med kommunenes sosialtjeneste. Dette betyr at ansatte fra de tre tjenesteområdene skal arbeide sammen på lokale arbeids- og velferdskontor.

Denne oppgaven tar for seg hvordan omstillingsprosessen oppleves for de ansatte, og er basert på kvalitative intervjuer med ni ansatte ved et lokalt NAV-kontor. Fokuset for denne oppgaven er individet i organisasjonen, og hvordan de ansattes arbeidshverdag kan påvirkes av store omstillingsprosesser. Oppgaven går nærmere inn på hvordan arbeidet på det lokale NAV-kontoret er organisert og hvordan denne organiseringen griper inn i de ansattes arbeidshverdag. Det blir rettet et fokus mot hvordan opplæring og kompetanseheving blant de ansatte på kontoret har foregått, og hvordan samarbeid og kulturforskjeller oppleves av de ansatte. Michael Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet er sentral i oppgaven. I tråd med Lipsky blir de ansatte sett på som bakkebyråkrater som er sentrale aktører i iverksettelsen av den offentlige politikken, samtidig er deres arbeid preget av store arbeidsmengder, få tilgjengelige ressurser og motstridende og konfliktfylte mål.

Oppgaven kommer også inn på noe av den forskningen som tidligere er gjort i forkant av, og i forbindelse med NAV-reformen, og funnene fra de forskjellige undersøkelsene blir holdt opp mot funn fra denne studien.

Undersøkelsen viser at de ansatte har opplevd tiden etter NAV-reformen som vanskelig. Denne opplevelsen er grunnet i flere forhold, blant annet opplevelsen av å ikke mestre sine arbeidsoppgaver, mangel på opplæring og frustrasjon i forhold til hvordan man skal hjelpe brukerne. Til tross for at informantene opplever prosessen som vanskelig er de positive til reformens intensjoner, og de er av den oppfatning at det vil være mulig å nå målene med NAV-reformen, selv om det vil ta lang tid.

# Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
<b>Kapittel 1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og problemstilling .....	1
1.2 Teori og metodisk tilnærming .....	2
1.3 Videre oppbygning av oppgaven.....	4
<b>Kapittel 2 Bakgrunn for NAV-reformen .....</b>	<b>6</b>
2.1 Velferdsstatens fremvekst .....	6
2.2 Arbeids- og velferdstjenestene før NAV-reformen.....	6
2.2.1 Trygdeetaten.....	6
2.2.2 Aetat .....	7
2.2.3 Sosialtjenesten.....	8
2.3 Felles brukere og samarbeid mellom de tre etatene .....	9
2.4 Bakgrunn for NAV-reformen.....	10
2.4.1 Regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning.....	11
2.5 Etablering av NAV-kontor .....	12
2.6. Oppsummering .....	13
<b>Kapittel 3 Teori og tidligere forskning.....</b>	<b>15</b>
3.1 Bakkebyråkrati .....	15
3.1.1 Utilstrekkelige ressurser .....	17
3.1.2 Tvetydige mål.....	17
3.1.3 Fremmedgjøring .....	18
3.1.4 Ufrivillige klienter.....	18
3.1.5 Modifisering av arbeidet og klientene.....	19
3.1.6 Kritikk av Lipskys teori.....	19
3.2 Organisasjonskultur.....	20
3.2.1 Kulturens tre nivåer .....	21
3.2.2 Subkulturer .....	23
3.2.3 Kulturen i trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten.....	23
3.4 Tidligere forskning .....	24
3.4.1 Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester.....	25
3.4.2 Ansattes perspektiver på NAV-reformen .....	26
3.4.3 En integrert velferdsforvaltning? .....	27
3.4.4 Samordningsforsøkene .....	28
3.5 Oppsummering .....	29
<b>Kapittel 4 Metodisk tilnærming.....</b>	<b>31</b>
4.1 Kvalitativ metode .....	32
4.1.1 Kvalitativt forskningsintervju .....	32
4.2 Gjennomføring av studien.....	34
4.2.1 Tilgang til feltet.....	34
4.2.2 Utvalg .....	36
4.2.3 Gjennomføring av intervjuene .....	37
4.3 Transkribering .....	39
4.4 Vurdering av intervjuenes kvalitet .....	40

4.4.1 Troverdighet .....	40
4.4.2 Bekreftbarhet .....	41
4.4.3 Overførbarhet .....	42
4.4.4 Feilkilder .....	42
4.5 Metode for analyse .....	43
4.6 Etske betraktninger.....	44
4.6.1 Frivillig informert samtykke .....	44
4.6.2 Oppbevaring av opplysninger og anonymisering.....	45
4.6.3 Min egen rolle som ansatt i NAV.....	46
<b>Kapittel 5 Organisering av arbeidet på NAV-kontoret .....</b>	<b>47</b>
5.1 Innplassering av ansatte og valg av arbeidssted.....	47
5.2 Arbeidsdeling og organisering av NAV-kontoret .....	51
5.3 Kompetansebehov i frontmottak .....	54
5.4 Arbeidsoppgaver og kompetansebehov i teamene .....	57
5.5 Opplæring .....	59
5.6 Oppsummering .....	60
<b>Kapittel 6 Samarbeid, kulturforskjeller og arbeidsmiljø i NAV-kontoret .....</b>	<b>62</b>
6.1 Samarbeid før sammenslåingen .....	62
6.2 Samarbeidet etter sammenslåingen .....	63
6.3 Kulturforskjeller .....	64
6.3.1 Sosiale kulturforskjeller .....	66
6.4 Arbeidsmiljø.....	69
6.5 Oppsummering .....	70
<b>Kapittel 7 Ansattes syn på reformen .....</b>	<b>72</b>
7.1 Hva kunne vært gjort annerledes?.....	72
7.1.1 Brukernes forventninger og informasjon til publikum.....	73
7.2 Er det mulig å nå målene med NAV reformen?.....	75
7.3 Holdning til reformen.....	78
7.4 Oppsummering .....	79
<b>8 Avsluttende betraktninger .....</b>	<b>80</b>
8.1 "En vanskelig tid" .....	80
8.1.1 Arbeidssted og arbeidsoppgaver .....	80
8.1.2 Forholdet til brukerne.....	81
8.1.3 Manglende opplæring og motstridende mål.....	81
8.1.4 Kulturforskjeller og arbeidsmiljø .....	83
8.1.5 Skillet mellom front og teamene .....	85
8.2 Vil reformen lykkes?.....	86
8.3 Hva kan andre kontorer lære av dette? Implikasjoner for NAV .....	86
8.4 Videre forskning.....	87
<b>Litteratur.....</b>	<b>89</b>
Vedlegg 1: Informasjonsskriv .....	94
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	95

## **Kapittel 1 Innledning**

Våren 2005 vedtok Stortinget å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning, og den nye arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juni 2006. Den nye statlige etaten overtok ansvaret som tidligere hadde vært organisert gjennom trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten i kommunene. Frem mot 2010 skal det etableres lokale arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i alle landets kommuner. NAV-kontorene skal være brukernes kontaktsted for alle de tjenester som de tre tidligere tjenesteområdene hadde ansvaret for.

NAV-reformen berører om lag 16 000 ansatte i stat og kommune og er den største velferdsreformen i nyere norsk historie. De ansatte som er berørt av reformen kommer fra virksomheter med ulike kulturer, de har ulikt utdanningsnivå og ulike erfaringer (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil stille nye og felles krav til medarbeidernes kompetanse, og det vil være spesielle utfordringer knyttet til etableringen av den nye førstelinjetjenesten. Satsing på kompetanse og kulturbygging vil derfor være viktige faktorer for å gjennomføre en vellykket reform.

### **1.1 Tema og problemstilling**

NAV-reformen og etableringen av lokale NAV-kontor innebærer at ansatte fra trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten skal samlokaliseres og samarbeide på tvers av tidligere etatsgrenser. Jeg ønsker å undersøke hvordan denne prosessen oppleves for de ansatte i de lokale NAV-kontorene. Temaet for denne oppgaven er derfor ansattes opplevelse av og erfaring med NAV-reformen. Reformens hovedfokus er på brukerne og ivaretagelse av deres behov, og en viktig målsetting med reformen er nettopp å gjøre det enklere for brukerne. I tråd med Lipsky (1980) anser jeg det som viktig å fokusere på de ansatte ved de lokale NAV-kontorene fordi det er de som i praksis gjennomfører reformen. Den overordnede problemstillingen jeg tar utgangspunkt i er derfor å undersøke spenningsfeltet mellom gjennomføringen av NAV-reformen og de ansattes arbeidshverdag. Det er en rekke underordnede spørsmål jeg ønsker å besvare:

- Hvordan blir arbeidet på det lokale NAV-kontoret organisert?
- Hvordan foregår samarbeidet mellom de tre tidligere tjenesteområdene?
- Hvordan oppleves arbeidsmiljøet på kontoret?

- Opplevs det kulturforskjeller mellom de tre tidligere tjenesteområdene?
- Hvordan griper disse endringene inn i de ansattes arbeidshverdag?

I en omstillingsprosess er det forventet at man gjerne får endrede arbeidsoppgaver og behov for ny kompetanse. Jeg ønsker derfor også å undersøke om de ansatte har fått den kompetansen de trenger for å mestre sine arbeidsoppgaver.

Formålet med denne studien er å få en forståelse av hvordan en omstillingsprosess av det omfanget som NAV-reformen er, oppleves for de som arbeider der. På den måten ønsker jeg å få belyst et viktig område innenfor temaet omstillinger i arbeidslivet. Når det kommer til stykke er det de ansatte som gjennomfører reformen og hvordan den enkelte har det i forhold til sitt arbeid er derfor viktig. Jeg ønsker derfor med denne oppgaven å sette søkelyset på mennesket i organisasjonen og omstillingsprosessen.

## **1.2 Teori og metodisk tilnærming**

Som den kanskje mest omfattende reformen i offentlig sektor har NAV-reformen også fanget interessen til ulike forskningsmiljø. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt Norges forskningsråd i oppdrag å evaluere gjennomføringen av reformen. Evalueringen ledes av Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen, og de grunnleggende målene med evalueringen er å gi svar på om NAV-reformen når de overordnede målene med arbeidsretting, brukerretting og effektivisering. Evalueringen er delt inn i ulike moduler og selve evalueringsperioden vil være fram mot 2013. Min studie er knyttet til NAV-evalueringen i likhet med flere andre studentprosjekter. Ettersom reformen ennå er relativt fersk er det en rekke forskningsprosjekter som ennå ikke er avsluttet. Det meste av forskningen som er tilgjengelig om NAV-reformen er derfor gjort i forkant av reformen eller i forbindelse med pilotkontorene. Samordningsforsøkene ble startet som et utvidet samarbeid mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, og var ment å skulle gi praktiske erfaringer i forbindelse med forarbeidet til NAV-reformen. Møller (2006) har evaluert samordningsforsøkene og finner blant annet at det har vært en utfordring å koordinere tjenestene i de tre etatene. Det er også utarbeidet en rapport som tar for seg erfaringene fra pilotkontorene som ble etablert i forbindelse med NAV-reformen (Alm Andreassen, Drange, Monkerud og Thune, 2007), samt en studie som tar for seg de ansattes rolle i omstillingsprosessen (Skinnarland og Moland,



2006). Jeg vil komme nærmere tilbake til disse studiene i min gjennomgang av teori og tidligere forskning i kapittel 3.

Annen relevant litteratur som jeg vil drøfte er Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet og de ansatte i offentlige tjenester som bakkebyråkrater. Begrepet bakkebyråkrater er sentralt for min undersøkelse fordi mine informanter representerer førstelinjen i arbeids- og velferdsforvaltningen, de befinner seg på det laveste forvaltningsnivået i organisasjonen, nemlig bakkenivået. Som ansatte i velferdsforvaltningen er de tildelt rollen som myndighetsutøvere som administrerer tjenester og forvalter regler, de er også portvakter for tildeling av velferdsstatens goder (Jessen, 2007). En viktig begrunnelse for samordning av mål og virkemidler i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er å redusere stønadsveksten og å få flere mennesker i arbeid og aktivitet (NOU 2004:13). Mine informanter er sentrale aktører i iverksettingen av disse sosialpolitiske målene. I følge Lipsky (1980), er bakkebyråkratenes arbeid kjennetegnet ved blant annet betydelig rom for skjønnsutøvelse, liten innflytelse over arbeidets rammebetingelser og store arbeidsmengder i forhold til tilgjengelige ressurser. Dette er forhold som vil være interessante når jeg vil belyse de ansattes opplevelse av reformen og hva den innebærer for den enkelte. Teorien om bakkebyråkratier er en mye anvendt teori innenfor studier av velferdsforvaltning, både nasjonalt og internasjonalt.

Jeg vil også komme inn på begrepet om organisasjonskultur ettersom dette er et viktig element i forbindelse med sammenslåingen av tre ulike tjenesteområder. Jeg vil her ta utgangspunkt i Edgar Scheins (2004) forståelse av begrepet, men også komme kort inn på hva blant andre Henning Bang (1995) forstår med begrepet.

For å kunne svare på mine problemstillinger har jeg valgt å gjøre en casestudie av et lokalt NAV-kontor i Hordaland. Jeg gjorde kvalitative intervjuer med til sammen ni ansatte ved det lokale NAV-kontoret, henholdsvis tre fra hver av de tidligere tjenestene. Intervjumaterialet utgjør utgangspunktet for min analyse. Som analysemetode har jeg valgt meningsanalyse hvor hensikten er å identifisere sammenhenger, likheter og forskjeller mellom informantene.

En forskningsstrategi er ment å gi prosedyrer for å kunne besvare forskningsspørsmål, og det er flere fremgangsmåter for dette. Min forskningsstrategi kan plasseres innefor det Blaikie (2000) omtaler som en abduktiv forskningsstrategi. Utgangspunktet for en slik forskningsstrategi er informantenes sosiale verden, deres konstruksjon av virkeligheten, deres

måte å forstå og gi mening til sin sosiale verden, og deres tause kunnskap (ibid). Den eneste måten å oppdage dette på er gjennom informantenes fortellinger og redegjørelser. Deres virkelighet og måten de har konstruert den på ligger i deres språk. Derfor må forskeren tre inn i deres verden for å oppdage motivene som følger de sosiale aktivitetene. Jeg har valgt denne strategien fordi jeg mener den kan belyse mitt tema og mine problemstillinger på en god måte. For å få en forståelse av hvordan informantene har opplevd reformprosessen må jeg få informantenes fortellinger og forståelser av sin sosiale verden.

### **1.3 Videre oppbygning av oppgaven**

I kapittel 2 tar jeg for meg kjennetegn ved trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten slik de fremstod før NAV-reformen. Deretter går jeg nærmere inn på bakgrunnen for NAV-reformen og Regjeringen Bondeviks forslag til den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.<sup>1</sup> Til sist i kapitlet ser jeg nærmere på etableringen av NAV-kontorene.

Kapittel 3 presenterer teori som er relevant for studien, med en hovedvekt på Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet. Jeg presenterer også begrepet organisasjonskultur og hvordan dette kan forstås. Videre tar jeg for meg en rekke forskningsbidrag som er gjort i forbindelse med NAV-reformen.

I kapittel 4 presenterer jeg den metodiske tilnærmingen til studien og begrunner de metodiske valg som er gjort. Gjennomføringen av studien blir presentert, samt etiske betraktninger rundt prosjektet.

Kapittel 5 er det første av i alt tre kapitler hvor empirien blir presentert. Dette kapitlet har hovedfokuset på hvordan arbeidet på kontoret er organisert og hvordan de ansatte opplever sin kompetanse i forhold til de arbeidsoppgavene de skal gjøre.

Kapittel 6 presenterer empiri som viser hvordan samarbeidet mellom de tre tjenesteområdene oppleves, i hvilken grad det oppleves kulturforskjeller og hvilket inntrykk informantene har av arbeidsmiljøet på kontoret.

---

<sup>1</sup> Når det i fortsettelsen refereres til Regjeringen, menes Regjeringen Bondevik.

Kapittel 7 viser informantenes syn på NAV-reformen og hvilke forhold ved prosessen de mener kunne vært gjort annerledes, i tillegg til informantenes refleksjoner rundt mulighetene for å nå målene med reformen.

I kapittel 8 gjør jeg rede for sentrale poeng og resultatene av undersøkelsen. De teoretiske implikasjonene blir drøftet, samt forslag til fremtidig forskning på feltet.

## **Kapittel 2 Bakgrunn for NAV-reformen**

I det følgende vil jeg kort se nærmere på fremveksten av den norske velferdsstaten ettersom det er denne historien som ligger til grunn for de velferdstjenestene vi har i dag. Jeg vil også se på hvilke funksjoner og oppgaver henholdsvis trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten har hatt fram mot NAV-reformen. Deretter vil jeg gå nærmere inn på bakgrunnen for reformen og iverksettelsen av denne.

### **2.1 Velferdsstatens fremvekst**

Trygdeutbyggingen i Norge startet for over hundre år siden ved at den første trygdeloven ble vedtatt, ulykkesforsikringsloven av 1895. Loven ga økonomisk trygghet mot inntektsbortfall for industriarbeidere som ble rammet av ulykker i arbeidet og deres familier (Bjørnson og Haavet, 1994). Utbyggingen av trygdelovgivningingen har siden skjedd gradvis. Årene fra 1880 til 1920 blir sett på som en sosialpolitisk etableringsfase, mens perioden fra 1920 til 1940 var preget av økonomisk depresjon og klassekamp (ibid). Etterkrigstiden markerte en ny utbyggingsfase av trygdeordningene. Den siste ekspansjonsfasen i trygdelovgivningingen kom i årene frem mot 1970-tallet. Viktige trygder som etterlattepensjon, uførepensjon og morstrygd ble innført i denne perioden. Alle trygdelovene ble i 1966 samlet i en egen folketrygdlov, og med Folketrygdloven hadde man fått en allmenn sikring av befolkningen mot inntektstap som følge av sykdom, uførhet, alder og tap av forsørger (ibid).

### **2.2 Arbeids- og velferdstjenestene før NAV-reformen**

Før NAV-reformen ble vedtatt var forvaltningen av ytelser og tjenester innen trygd, arbeid og sosiale tjenester organisert i tre ulike tjenester; trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten. Hver av tjenestene forvaltet hver sitt regelverk og hadde ulike oppgaver og ansvarsområder (St.prp. nr. 46 (2004 – 2005)).

#### **2.2.1 Trygdeetaten**

Trygdeetaten bygget på Folketrygdloven og hadde som formål å bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet, og sikre enkeltmenneskers rettigheter til stønader og tjenester. (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Trygdeetaten hadde ansvaret for å gjennomføre trygdepolitikken, og etatens

viktigste oppgaver bestod i å forvalte ytelser til livsopphold. Etatens arbeid kan videre deles inn i tre hovedområder; arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester (ibid).

De fleste ytelsene fra trygdeetaten var rettighetsstyrte, hvilket innbar at rettighetene var knyttet til bestemte kriterier som blant annet alder, helse og redusert arbeidsevne (NOU 2004:13). Mange av ytelsene er langvarige, som for eksempel alderspensjon, uførepensjon og barnetrygd. Andre ytelser som sykepengen, rehabiliteringspenge og overgangsstønad er midlertidige (ibid). De helse relaterte ytelsene ble i stor grad vurdert ut i fra faglig skjønn, mens dette var mindre vanlig når ytelser innen familie og pensjon skulle vurderes. I 2001 kom intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA), og på denne måten fikk trygdeetaten en ny rolle i å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv (NOU 2004:13). Dette innebar at trygdeetaten skulle ha en koordinerende rolle når det gjaldt forebyggende innsats i arbeidslivet. Tidligere hadde trygdeetaten arbeidet mot enkeltpersoner som allerede mottok ytelser, men med avtalen om inkluderende arbeidsliv skulle etaten også tilby tjenester til virksomheter og bedrifter for å forebygge sykemelding og på den måten hindre frafall fra arbeidslivet (ibid).

Trygdeetaten var organisert som en forvaltningsvirksomhet med fullmakter fra politisk nivå. Sosialdepartementet hadde etatsstyringsansvaret og de fleste fagområdene (NOU 2004:13). I Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) fremgår det at trygdeetaten hadde færre ansatte med høyere utdanning enn staten for øvrig. I 2001 var det 27 prosent av de ansatte i trygdeetaten som hadde høyere utdanning fra universitet eller høyskole. Trygdeetaten gjennomførte etter- og videreutdanning på høyskole- og universitetsnivå i større omfang enn andre statsorganisasjoner, og har i tillegg hatt omfattende interne fagopplæringsprogrammer (NOU 2004:13). Tall fra Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) viser at trygdeetaten i 2003 utbetalte ca 220 milliarder kroner i ytelser og det var omtrent 1.3 millioner mennesker som hadde trygd som sin hovedinntektskilde.

### **2.2.2 Aetat**

Aetat bygget på Sysselsettingsloven av 1947 og forvaltet også Folketrygdlovens kapittel 4 om dagpenger og kapittel 11 om ytelser under yrkesrettet attføring (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Aetat hadde ansvaret for å gjennomføre arbeidsmarkeds politikken som hadde som mål å ha et velfungerende arbeidsmarked og et inkluderende arbeidsliv med høy yrkesdeltakelse. Aetats

oppgaver bestod blant annet i å fremskaffe, vedlikeholde og gjøre tilgjengelig informasjon om ledige stillinger og om arbeidssøkere, bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling, veilede brukere av de offentlige arbeidsmarkedstjenestene, og avklare arbeidssøkeres rettigheter til økonomiske ytelser, samt utbetaling av slike ytelser (ibid). Aetat administrerte inntektssikringsordninger for arbeidsledige og personer på yrkesrettet atferd. Grunnlaget for å beregne nivået på de forskjellige ytelsene ga lite rom for utøvelse av skjønn, mens vurdering av inngangsvilkår inneholdt betydelig grad av skjønn. Arbeidsmarkedstiltakene ble styrt gjennom en kombinasjon av forskrifter og gitte budsjetttrammer supplert med mål- og resultatstyring og lokalt skjønn (ibid).

I følge NOU 2004:13 hadde 73 prosent av de som var ansatt i Aetat utdanning utover grunnutdanning. Tall fra mars 2004 viser at 36 prosent av de ansatte hadde utdanning fra høyskole eller universitet (ibid).

### **2.2.3 Sosialtjenesten**

Sosialtjenesten er det nedre sikkerhetsnettet i samfunnet og bygger på Lov om sosiale tjenester. Ansvar for sosialtjenesten ligger hos den enkelte kommune. Sosialtjenesten har som formål å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likestilling og forebygge sosiale problemer, samt bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). I Lov om sosiale tjenester skilles det mellom tre former for stønad: omsorgslønn til dem som har særlig tyngende omsorgsarbeid, stønad til livsopphold for de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid, og i særlige tilfeller kan sosialtjenesten også yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon (NOU 2004:13).

Vedtaket etter Lov om sosiale tjenester blir fattet etter individuell vurdering i hver enkelt sak, og den bistanden som ytes er i stor grad basert på den enkelte saksbehandlers faglige skjønn. Sosialtjenestens kontakt med brukerne varierer. Engangsbrukere får gjerne råd og veiledning over telefon, mens brukere som har sammensatte problemer følges tett opp gjennom gjentatt personlig kontakt over tid (NOU 2004:13).

Mange av sosialtjenestens brukere har også hatt behov for å få hjelp fra Aetat og trygdekontoret. Når dette har vært tilfelle er det sosialtjenesten som innleder kontakt videre. Ofte har det tatt lang tid før brukeren har fått bistand fra Aetat eller trygdekontoret, og da er det sosialtjenesten som har ytt hjelp i påvente av dette (NOU 2004:13). Fra 1. januar 2004 fikk alle brukere som hadde behov for langvarige og koordinerte tjenester rett til å få utarbeidet en individuell plan, og sosialtjenesten skulle da samarbeide med andre tjenesteytere for å få til et mest mulig enhetlig tilbud (ibid).

I følge Lov om sosiale tjenester er det ingen krav til at de ansatte i sosialtjenesten skal ha fagutdanning. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvilken kompetanse de ansatte i sosialtjenesten skal ha. I følge NOU 2004:13 var det ved utgangen av år 2005 halvparten av de ansatte i sosialtjenesten som hadde sosialfaglig utdanning.

### **2.3 Felles brukere og samarbeid mellom de tre etatene**

Arbeidslinjen i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken som ble innført på 1980- og 90-tallet var utformet for å kunne møte de utfordringene som lå i at mange personer falt ut av arbeidsstyrken og ble langvarige sosialhjelpsmottakere, noe som førte til at de i liten grad ble fanget opp av de andre tjenestene. Økt sykefravær og et større antall uførepensjonister utover på 90-tallet førte til et større behov for en bedre samordning for de brukerne som hadde behov for tjenester fra flere instanser (NOU 2004:13). Arbeidslinjen ble utformet for å kunne møte disse utfordringene, noe som førte til at et stort antall brukere kom inn i området mellom arbeid, trygd og sosiale tjenester. Utover på 1990-tallet ble et tett samarbeid mellom de tre arbeids- og velferdstjenestene en viktig del av strategien for å nå målet om å få flere i arbeid.

Det kan skilles mellom to hovedårsaker til at brukere tidligere måtte henvende seg til flere etater. Den ene var at brukerne kunne ha rett til ytelser og tjenester som forvaltes av ulike etater, den andre årsaken var at enkelte trygdemottakere hadde økonomiske problemer som gjorde at de trengte økonomisk sosialhjelp i tillegg til kontantytelsene fra Aetat eller trygdeetaten (NOU 2004:13). I følge NOU 2004:13 vil en brukerorientert tilnærming basert på individuell vurdering av behov for et helhetlig tjenestetilbud til brukeren bety at det ville bli flere felles brukere av de tre velferdstjenestene, samt forsterke behovet for samhandling mellom dem.

## 2.4 Bakgrunn for NAV-reformen

Regjeringen la i Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) fram forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Bakgrunnen for dette forslaget var at Regjeringen ønsket å organisere arbeids- og velferdsforvaltningen på en slik måte at den i større grad kunne oppnå målene i arbeids- og velferdspolitikken. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002 fremmet Sosialkomiteen forslag om Regjeringen kunne utrede spørsmålet om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten, og legge saken frem for Stortinget (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Dette forslaget ble enstemmig vedtatt av Stortinget 12. desember 2001, og var det formelle startskuddet for NAV prosessen (Christensen, 2008). Regjeringen fulgte Stortingets vedtak og la 13. desember 2002 fram St.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. I denne Stortingsmeldingen foreslår Regjeringen at det skal opprettes to separate statlige etater og et lokalt samarbeid med sosialkontorene i kommunene. Dette forslaget ble avvist av flertallet i Stortinget. 15. august 2003 oppnevnte så Regjeringen et offentlig utvalg, Rattsø-utvalget, som skulle utrede ulike organisasjonsmodeller for en felles velferdsetat bestående av trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten. Utvalgets utredning resulterte i NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* som ble lagt frem 29. juni 2004. Utvalget foreslo en fortsatt delt organisatorisk løsning. Dette forslaget ble imidlertid ikke fulgt av Regjeringen som i stedet valgte å foreslå en sammenslåing av arbeidsmarkeds- og trygdeetaten til en statlig etat med et lokalt partnerskap med den kommunale sosialetaten. Dette forslaget ble vedtatt av Stortinget 31. mai 2005.<sup>2</sup>

Av Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) fremgår det at Regjeringen oppfattet at behovet for NAV-reformen var knyttet til spesielt to forhold: Det ene var at det er for mange personer i yrkesaktiv alder som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar stønader over lang tid. Det andre var at for mange brukere møter en oppdelt forvaltning. Utvalget bak NOU 2004:13 mener at innelåsning på stønader og sen innsats av aktive og arbeidsrettede tiltak, samt den oppdelte organiseringen er en viktig årsak til den svake måloppnåelsen i forbindelse med tilbakevending til arbeid. Regjeringens hovedmål for arbeids- og velferdspolitikken er å skape et inkluderende samfunn og et inkluderende arbeidsliv. Regjeringens mål krever derfor en helhetlig reformpolitikk, og samlingen av det politiske ansvaret i Arbeids- og

---

<sup>2</sup> En rekke rapporter og studentoppgaver tar opp de politiske prosessene rundt NAV-reformen, se blant andre Askim, Christensen, Fimreite og Læg Reid (2008), Christensen (2008), Haugneland (2006) og Kruuse-Meyer (2005).



sosialdepartementet skal gi økt handlekraft til å gjennomføre Regjeringens hovedmål (St.prp. nr. 46 (2004-2004)). En ny arbeids- og velferdsforvaltning var et viktig skritt på veien mot å nå disse målene. Regjeringens mål for den organisatoriske reformen av arbeids- og velferdspolitikken er følgende:

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

Regjeringen mener riktignok at en organisasjonsreform alene ikke er nok til å møte de utfordringene man står overfor, men at en slik reform er en del av en helhetlig og mer omfattende strategi. Reformen skal også være med på å tydeliggjøre de politiske mål og prioriteringer som må følges av endringer i kultur, kompetanse og arbeidsmåter i organisasjonen.

#### **2.4.1 Regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning**

På bakgrunn av NOU 2004:13 la Regjeringen i Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) frem forslag til en omfattende endring av arbeids- og velferdsforvaltningen med en ansvarsdeling mellom stat og kommune. Det ble foreslått å etablere en førstelinjetjeneste med lokale arbeids- og velferdskontor i alle landets kommuner. Førstelinjetjenesten skulle etableres som et samarbeid mellom stat og kommune og skulle reguleres i lokale avtaler (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Regjeringen definerer førstelinjen på følgende måte:

Førstelinjetjenesten omfatter ikke bare de tjenester som ligger til en front eller til et mottak, men også tjenester som er knyttet til hele den brukerrettede prosessen med behovsavklaring, veiledning, planlegging, vedtak om tjenester og ytelser og oppfølging (St.prp. nr. 46 (2004- 2005): 73).

Regjeringen la vekt på å etablere en felles førstelinjetjeneste som skulle fremstå som brukernes dør inn til alle tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Med en felles statlig etat mente Regjeringen at det skulle bli enklere å etablere en integrert førstelinjetjeneste siden denne skulle bli et samarbeid mellom to parter i stedet for tre (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Grunnlaget for samarbeidet mellom stat og kommune er lokale samarbeidsavtaler mellom den

enkelte kommune og staten. Rammeavtalen mellom KS og staten er det viktigste instrumentet for å gi felles styringssignaler til statsetaten og de enkelte kommunene om etableringen av førstelinjetjenesten. Formålet med rammeavtalen er å fremme målene for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen og legge til rette for etableringen av felles lokale kontorer (Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Avtalen danner også grunnlaget for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige partnere.

## **2.5 Etablering av NAV-kontor**

31. mai 2005 vedtok Stortinget forslaget om å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning, og den nye etaten ble etablert 1. juni 2006. Det er omtrent 16 000 ansatte som berøres av NAV-reformen, og de opererer etter ulike lovverk, henholdsvis Folketrygdloven, Arbeidsmarkedsloven og Lov om sosiale tjenester. Gjennom reformen skal det bygges opp en ny etat på flere nivåer. Dette innebærer et nytt direktorat, et nytt fylkesnivå og en ny lokal førstelinje (Alm Andreassen et al. 2007). De lokale NAV-kontorene skal utvikles i et samarbeid mellom to forvaltningsenheter som skal være likeverdige samarbeidspartnere.

De første lokalkontorene ble formelt etablert 2. oktober 2006 med et pilotkontor i hvert fylke. Bakgrunnen for å etablere pilotkontorer var at man på den måten skulle kunne høste erfaringer som kunne være nyttige for den videre etableringen av lokalkontorer. På bakgrunn av erfaringene fra pilotprosessen har KS og Arbeids- og velferdsetaten utarbeidet *Håndbok for etablering av NAV-kontor* som skal brukes i forbindelse med utarbeiding av de lokale samarbeidsavtalene og under etableringen av de lokale kontorene.

Over 400 lokale NAV-kontor skal etableres fram mot 2010. Det innebærer at det etableres over 100 lokalkontor i året. Kontor som tidligere var atskilte skal flytte sammen, innrede nye lokaler, få felles IKT-løsninger, felles telefonsystem og delte saksbehandlingssystemer (Alm Andreassen et al. 2007). De lokale NAV-kontorene kan organiseres etter ulike ledermodeller. Enten kan kontoret ha en leder for både den statlige og den kommunale linjen eller kontoret kan velge en toledersmodell med en leder for statlig del og en leder for kommunal del.

I Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) heter det at for å få til en mest mulig effektiv ressursutnyttelse og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen skal de funksjonene i statsetaten som ikke krever brukernærhet ivaretas gjennom regional

spesialisering og oppgavedeling, eller håndteres av landsdekkende enheter. Ved å sette disse oppgavene til forvaltningsenheter skal man bedre kvaliteten og gjøre sakshåndteringen raskere, samtidig blir det da frigjort ressurser til den viktigste oppgaven som er brukeroppfølgning i førstelinjen. Forvaltningsenhetene har ansvaret for å fatte formelle vedtak og for saksbehandling av ytelser som ikke har aktivitetskrav, som kontantstøtte, hjelpestønad og omsorgspenger.

Arbeidsoppgavene i de lokale NAV-kontorene vil variere ettersom kommunene selv velger hvilke tjenester som skal legges til NAV-kontorene. Følgende oppgaver skal, i følge *Kompetanse i NAV-kontoret*, uavhengig av dette utføres av lokalkontorene:<sup>3</sup>

- Gi informasjon om arbeids- og velferdsordninger
- Identifisere og avklare brukers behov, ressurser og nettverk
- Sette mål sammen med bruker, utarbeide handlingsplan eller individuell plan, koordinere og gi individuell oppfølging
- Veiledning til egenaktivitet og bruk av selvbetjeningstjenester
- Gi råd og veiledning og fatte vedtak etter Lov om sosiale tjenester
- NAV-kontorets hovedoppgave er oppfølging av brukere. Dette innebærer at NAV-kontoret skal foreta alle vurderinger når det gjelder brukers muligheter og helsetilstand som har relevans for retten til statlige ytelser. NAV-kontoret skal informere og veilede om alle tjenester og ytelser som NAV tilbyr brukerne
- Gi oppfølgingsbistand for arbeidssøkere uten behov for tilrettelagt oppfølging
- Ha markeds- og arbeidslivskontakt
- Gjennomføre kompetansekartlegging, jobbsøkningsbistand, og rekrutteringsbistand

## 2.6. Oppsummering

Før NAV-reformen ble vedtatt var arbeids- og velferdsytelsene organisert innenfor trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten. De tre tjenestene forvaltet hvert sitt regelverk og hadde ulike oppgaver innenfor velferdsforvaltningen. Trygdeetaten var organisert som en forvaltningsvirksomhet hvor de fleste ansatte ikke hadde høyere utdanning, men etaten hadde

---

<sup>3</sup> *Kompetanse i NAV-kontoret* er et rammeverk med overordnede prinsipper som tydeliggjør kompetansebehov i NAV-kontoret, de ulike aktørenes roller og ansvar, samt metoder og verktøy i opplæringen. Dokumentet er utarbeidet av representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS, og Sosial- og helsedirektoratet.

omfattende interne fagopplæringsprogrammer. Aetat var mål- og resultatstyrt og en stor del av de ansatte hadde høyere utdanning. Sosialtjenesten var, og er fremdeles, den enkelte kommunes ansvar. Den bistanden som ytes av sosialtjenesten er i stor grad basert på faglig skjønn. Det er den enkelte kommune som vurderer hvilken kompetanse de ansatte i sosialtjenesten skal ha, og omtrent halvparten har sosialfaglig utdanning.

For å kunne møte utfordringene i at mange personer falt utenfor arbeidsmarkedet og ble langvarige sosialhjelpsmottakere, samt økningen i sykefravær og et større antall uførepensjonister, ble det på 1990- tallet viktig med et tett samarbeid mellom de tre tjenestene.

Bakgrunnen for NAV-reformen var at Regjeringen ønsket at arbeids- og velferdsforvaltningen skulle organiseres på en slik måte at den i større grad kunne oppnå målene i velferdspolitikken om å skape et inkluderende samfunn og et inkluderende arbeidsliv. Den nye arbeids- og velferdsetaten ble etablert 1. juni 2006 og det er omkring 16 000 ansatte fra stat og kommune som blir berørt av denne reformen. Frem mot 2010 skal det etableres NAV-kontor i alle landets kommuner, noe som innebærer etablering av over 100 lokalkontor i året.

## Kapittel 3 Teori og tidligere forskning

Som påpekt i kapittel 1 er mitt prosjekt preget av en abduktiv forskningsstrategi hvor formålet er å danne et sensitiverende rammeverk for empirisk analyse. Jeg vil derfor presentere teori som er relevant i forhold til mitt tema og problemstilling, med hovedvekten på Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet. Videre vil jeg se på andre forskningsbidrag som er gjort om NAV-reformen og som på den måten er relevant for min undersøkelse.

### 3.1 Bakkebyråkrati

Det kan legges to ulike perspektiver på implementering av offentlig politikk. Det første perspektivet omtales gjerne som et ”top-down” perspektiv på offentlig forvaltning, og innenfor dette perspektivet er den tradisjonelle weberianske byråkratimodellen sentral. De ansatte blir her oppfattet som å være styrt av lover, regler og rutiner og implementering av politikken blir således forstått som å være et resultat av politiske beslutninger (Berman 1980, Hill og Hupe 2002, Offerdahl 1992). I kontrast til dette perspektivet står ”bottom-up” perspektivet hvor de ansatte blir sett på som handlende individ innenfor en spesifikk og strukturelt definert kontekst, nemlig bakkebyråkratier (Helgøy 1999, Hill og Hupe 2002 og 2007, Hvinden 1994 a og b, Lipsky 1980). Fokuset i ”bottom-up” perspektivet er individuelle handlinger. Sammenlignet med et ”top-down” perspektiv er dette perspektivet forholdsvis fritt for forutbestemte antagelser. En sentral teoretiker innenfor ”bottom-up” perspektivet er Lipsky (1980). Lipsky ser behovet for å forstå hva som skjer fra bunnen av et offentlig forvaltningssystem, og er av den oppfatning at bakkebyråkraternes virkelighet er langt i fra det byråkratiske ideal om upersonlig avsondring når det gjelder avgjørelser.<sup>4</sup>

Lipsky (1980) introduserer begrepet om bakkebyråkratiet og med det også begrepet om bakkebyråkrater.<sup>5</sup> Lipsky betegner ansatte i offentlig sektor som gjennom sitt arbeid har

---

<sup>4</sup> En viktig årsak til at byråkratiet fikk utvikle seg var dets overlegenhet over andre forvaltningsformer (Weber, 2000). Kjennetegn ved byråkratiet som administrasjonsform er en fast arbeidsdeling blant de ansatte, hierarkisk organisering, regler som beskriver hvordan arbeidsoppgaver utføres, rettigheter som er knyttet til arbeidet er atskilt fra personen som utfører jobben, ansettelse skjer på grunnlag av tekniske kvalifikasjoner, fast ansettelse og fast lønn, og beskyttelse mot maktbruk ved at man har anledning til å appellere beslutninger (Korsnes, Andersen og Brante, 1997).

<sup>5</sup> En annen klassisk studie av byråkratier er gjort av Blau (1967) som tar for seg ansatte ved to offentlige kontorer og de mellommenneskelige forholdene som utvikler seg, og på hvilken måte dette påvirker arbeidet. Blaus undersøkelse avslører den dynamiske karakteren til den byråkratiske strukturen.

direkte kontakt med befolkningen, og som har en betydelig grad av skjønnsutøvelse i sitt arbeid, for eksempel lærere, politimenn, helsearbeidere og sosialarbeidere, som bakkebyråkrater. Felles for disse er at de er offentlig ansatte med ansvar for å fatte skjønsmessige vurderinger i samhandling med klienter. Offentlige virksomheter som sysselsetter et betydelig antall bakkebyråkrater, kalles for bakkebyråkratier (ibid).

Teorien om bakkebyråkratiet er benyttet i mange norske (Jessen 2005, Kvalvåg 2002, Rusten og Hansen 2003, Solheim 1992) og internasjonale studier (Hupe og Hill 2002 og 2007, Prottas 1979, Rothstein og Stolle 2001). Lipsky (1980) bygger sin teori om bakkebyråkratiet på observasjoner av offentlige organisasjoner.<sup>6</sup> I tråd med et "bottom-up" perspektiv hevder Lipsky at den offentlige politikken skapes i bakkebyråkraternes hverdag. Handlingene til de offentlige ansatte konstituerer de tjenestene som "leveres" av offentlige myndigheter (ibid). Bakkebyråkratene er på den måten ikke bare nøytrale leverandører av politikken, men gjennom sine daglige rutiner og avgjørelser former de den aktivt ved sin tolkning av regelverk og fordeling av knappe ressurser. Lipsky argumenterer for at bakkebyråkraternes rolle som "produsenter" av den offentlige politikken er bygget opp rundt to karakteristiske trekk ved deres arbeid: (1) den høye graden av skjønnsutøvelse; og (2) den relative autonomien de har.

Det som skiller bakkebyråkratiet fra det tradisjonelle weberianske byråkratiet er at arbeidet er preget av stor grad av skjønnsutøvelse. Dette har sammenheng med at beslutningene som tas omhandler enkeltmenneskers situasjoner som ofte kan være for komplekse til at det kan fanges opp av regelverket. Andre sentrale trekk ved bakkebyråkraternes arbeid er at de har store arbeidsmengder i forhold til de ressursene som er tilgjengelige, de arbeider under tvetydige og motstridende mål, de blir fremmedgjorte i sitt arbeid, og klientene deres er i stor grad ufrivillige.

---

<sup>6</sup> Webers (2000) teori om byråkratiet blir brukt både om offentlige og private virksomheter, mens Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet er knyttet til offentlig sektor. Et interessant spørsmål som jeg grunnet oppgavens begrensinger ikke kan gå nærmere inn på her er skillet mellom private og offentlige organisasjoner. Christensen, Lægroid, Roness og Røvik (2004) påpeker at det er fundamentale skiller mellom private og offentlige organisasjoner. De offentlige organisasjonene har en folkevalgt ledelse og må dermed stå til ansvar for den politiske ledelsen. I tillegg er offentlige organisasjoner multifunksjonelle, dette innebærer at de skal ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, medbestemmelse fra ansatte, innsyn i beslutningsprosesser og kostnadseffektivitet. Multifunksjonelle organisasjoner gir de ansatte mulighet til å utøve skjønn, innflytelse og makt (ibid).

### **3.1.1 Utilstrekkelige ressurser**

Byråkratiske beslutninger er kjennetegnet ved at de blir tatt under forhold som er karakterisert av begrenset tid og informasjon (Lipsky, 1980). Bakkebyråkratenes beslutninger er preget av en relativt høy grad av usikkerhet på grunn av kompleksiteten ved deres ansvar, mennesker. I tillegg må beslutningene fattes hurtig. Bakkebyråkratiene har ofte færre ressurser enn det som er nødvendig for at de skal kunne utføre arbeidet sitt på en tilfredsstillende måte. Dette foregår, for det første ved at forholdet mellom antall ansatte og antall klienter er i ubalanse, og for det andre i forhold til tid. Bakkebyråkratiene har ofte store mengder saker i forhold til sitt ansvarsområde, og dette gjør det vanskelig for dem å utføre jobben sin på en tilfredsstillende måte. I følge Lipsky er det også andre organisatoriske faktorer som påvirker bakkebyråkratenes arbeid. Et eksempel er rutineoppgaver som utfylling av skjemaer som gjør at det blir mindre tid til klientene (ibid). Bakkebyråkrater kan også mangle personlige ressurser når det gjelder å utføre sitt arbeid, de kan være uerfarne og ha fått for lite opplæring. Ofte opplever bakkebyråkratiene dette som et personlig problem, selv om denne utilstrekkeligheten egentlig kan tilskrives arbeidets natur.

### **3.1.2 Tvetydige mål**

Et annet karakteristisk trekk ved bakkebyråkratenes arbeid er at det preges av motstridende og tvetydige mål som er i stadig endring. Bakkebyråkratiene møter konflikter og tvetydighet i spenningen mellom klientorienterte mål og organisatoriske mål. Lipsky (1980) mener at den kompliserte strukturen til bakkebyråkratenes rolleforventinger på flere måter bidrar til måltvetydighet og konflikter. For det første kan klientorienterte mål komme i konflikt med mål om sosial endring. Et eksempel er når programmer for helse og velferd for klientene kommer i konflikt med målene om å eliminere avhengighet og opprettholde interessen for lavtlønnet arbeid (ibid). For det andre kan klientorienterte mål komme i konflikt med organisasjonens mål. Bakkebyråkratenes evne til å tilpasse behandlingen av klienter til den enkeltes behov blir kompromittert av organisasjonens behov for å behandle store arbeidsmengder raskt ut i fra de ressursene som er tilgjengelige. For det tredje oppstår målkonflikter og tvetydighet fra de motsigende forventningene som skaper bakkebyråkratiets rolle. Forventninger fra offentligheten blir ofte oppfattet som diffuse, og det kan derfor skape en rollekonflikt. Jo mer heterogent et samfunns meninger er, desto flere bakkebyråkrati vil oppleve målkonflikter.

### **3.1.3 Fremmedgjøring**

I følge Lipsky (1980) er bakkebyråkratene fremmedgjort fra sitt arbeid. De blir fremmedgjort fra sine klienter som er produktet av deres arbeid. Dette fordi de bare arbeider med deler av ”produktet”, og ofte ikke har kontroll over resultatet av sitt arbeid. Spesialisering kan bety at de ikke ser arbeidet ferdig eller bare deltar i deler av arbeidet med klientene. Klientene er heller ikke gjenstand for avslutning, for selv om bakkebyråkratene er i stand til å løse problemer, vil det alltid dukke opp nye problemer som ikke er løsbare. Mennesker forblir ikke ”reparert”. Bakkebyråkrater blir fremmedgjorte i den grad de opplever dette avviket som et tap av kontroll over situasjoner de er ment å skulle kontrollere.

### **3.1.4 Ufrivillige klienter**

Klientene i bakkebyråkratiene befinner seg i en ufrivillig situasjon på det viset at bakkebyråkratier tilbyr viktige tjenester som klientene ikke har tilgang til andre steder. Klientene kan velge om de vil søke tjenester, men deres frivillighet begrenses i den grad de ikke har andre inntektsalternativer (Lipsky, 1980). At klientene i bakkebyråkratiene i stor grad er ufrivillige har betydelige implikasjoner for kvaliteten på interaksjonen mellom bakkebyråkrater og klienter. Selv om klientene er ufrivillige, betyr ikke det at de står helt uten makt i forholdet til bakkebyråkratene. Etersom bakkebyråkratene ofte er tynget av store mengder saker og krav om raske avgjørelser kan klientene utgjøre en kostnad ved å beslaglegge bakkebyråkratenes tid. Tid er for mange av klientene en billig pris å betale, og de har derfor denne potensielle ressursen som kan påvirke deres forhold til bakkebyråkratene. Et eksempel Lipsky nevner på dette er sosialarbeidere som oppnår velferdsmottakeres tilfredshet i avgjørelsen av saker fremfor å stå overfor tidkrevende anker. At klientene er ufrivillige påvirker også det faktum at bakkebyråkratene er bundet av sosiale normer om korrekt behandling av andre mennesker. En tredje ressurs som klientene har rådighet over, og som de kan bruke som et maktmiddel i relasjon med bakkebyråkratene, er tilfredsstillelse. Klientenes uttrykk for tilfredshet er til en viss grad viktig for bakkebyråkratene. Suksessfull mekling, takknemlighet og klienters endring av oppførsel i ønsket retning blir verdsatt av bakkebyråkrater. Til tross for at klientene har noen ressurser til rådighet som de kan benytte til å påvirke forholdet til bakkebyråkratene, er forholdet ikke balansert. I hovedsak antas det at utfallet blir bestemt av bakkebyråkratenes prioriteringer, og karakteren og betingelsene for forholdet blir påvirket av begrensningene ved bakkebyråkratenes arbeid.



### **3.1.5 Modifisering av arbeidet og klientene**

Bakkebyråkratenes arbeid har i følge Lipsky (1980) en innebygget motsigelse i den forstand at de ansatte er forventet å skulle utøve skjønn når de behandler den enkelte klient og sak, mens de i praksis må behandle klientene i forhold til rutiner, stereotypier og andre mekanismer som forenkler arbeidsoppgavene. Bakkebyråkratene gjør disse tilpasningene for å holde ut med de begrensede ressursene de er gitt i sitt arbeid. På den måten modifierer bakkebyråkratene sine egne mål slik at de passer bedre til deres muligheter til å utføre arbeidet. De utvikler oppfatninger av sine klienter og sitt arbeid som reduserer belastningen mellom muligheter og mål, og på den måten blir deres arbeid følelsesmessig enklere å håndtere. Bakkebyråkratene modifierer på den måten både oppfatninger av sitt arbeid og sine klienter.

### **3.1.6 Kritikk av Lipskys teori**

To kritikker mot Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet vil jeg kort nevne her. Hill og Hupe (2007) retter søkelyset mot litteratur om bakkebyråkratier og reiser også kritikk mot deler av Lipskys teori. En kritikk er at teorien er for universell. Lipsky fokuserer på likhetene mellom de forskjellige instansene han omtaler som bakkebyråkratier. Forskjellene mellom dem blir tonet kraftig ned selv om det finnes flere typer bakkebyråkratier og bakkebyråkrater, og det eksisterer også vesentlige forskjeller i de forskjellige yrkenes arbeidsoppgaver. En annen kritikk er at teorien er utforsket ut i fra amerikanske forhold, og da melder spørsmålene om teoriens allmenngyldighet seg. For eksempel kan man spørre seg om teorien lar seg overføre til norske forhold. Et viktig moment i forhold til dette er at USA og Norge er ulike typer velferdsstater. Den amerikanske velferdsstaten blir gjerne omtalt som et liberalt velferdsregime (Esping-Andersen, 1990). Kjentetegn ved denne typen velferdsstat er at de sosiale ulikhetene er store og det offentlige innslaget er begrenset. Hjelpen som ytes er behovsprøvd og sosialforsikringsordningene er beskjedne. I tillegg er frivillige organisasjoner og kommersielle interesser sterkt integrerte i velferdsstaten (Halvorsen, 1999). Den norske velferdsstaten blir av Esping-Andersen betegnet som en sosialdemokratisk velferdsstat som er kjennetegnet ved universelle trygdeytelser og et utbygget offentlig helse- og sosialvesen hvor målet er å ha alle i arbeid. I relasjon til norske forhold er det også slik at bakkebyråkratene i offentlig sektor som oftest er fagorganiserte og gjennom dette er de også med på å levere premissene for politikken på dette området. I sin teori tar Lipsky ikke høyde for dette, men hevder at de ansatte utformer politikken gjennom sitt arbeid.

## 3.2 Organisasjonskultur

Begrepet organisasjonskultur kan defineres på flere måter (Jacobsen og Thorsvik, 2002).<sup>7</sup> Enkelte definisjoner legger vekt på felles mål og verdier, mens andre fokuserer på at man har felles forståelse og felles kunnskapsbase. Innenfor organisasjonslitteraturen er Edgar Scheins definisjon av organisasjonskultur en klassisk referanse. Schein (2004) mener at organisasjonskultur er et dynamisk fenomen som omslutter oss til enhver tid og som konstant blir bestemt og skapt av vår interaksjon med andre mennesker og formet av ledelsens oppførsel. Kultur er også et sett av strukturer, rutiner, regler og normer som veileder og undertrykker oppførsel. Schein mener at det er flere andre elementer som ligger implisitt i begrepet kultur. Kultur antyder at det eksisterer en form for strukturell stabilitet i gruppen, for eksempel overlever kulturen selv om noen av medlemmene i organisasjonen forsvinner, samtidig er kulturen vanskelig å endre fordi medlemmer av gruppe setter pris på stabiliteten fordi den gir mening og forutsigbarhet (ibid). Dybde ligger også implisitt i kulturbegrepet. Kultur er den dypeste og ofte ubevisste delen i en gruppe og den er derfor mindre synlig enn andre deler. Et tredje karakteristisk trekk ved kultur er at når den først har utviklet seg, så dekker den hele gruppens funksjoner. Kultur er gjennomtrengende, den påvirker alle aspekter ved hvordan en organisasjon håndterer enkle oppgaver og hele dens miljø (ibid). Det fjerde karakteristiske trekket ved kultur er at kulturen antyder at ritualer, klima, verdier og oppførsel blir bundet sammen til en helhet. Schein mener at man kan tenke på kultur som den samlede delte læring i en gitt gruppe i forhold til oppførsel, følelser og kognitive elementer av gruppemedlemmenes totale psykologiske måte å fungere på. For at denne delte læringen skal kunne foregå, mener Schein at det må eksistere en historie av delt erfaring som antyder stabilitet for medlemmene i gruppe. Schein definerer derfor kultur på følgende måte:

Et mønster av delte grunnleggende antakelser som er lært av en gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon, som har fungert på en god nok måte til at det blir betraktet som sant, og som derfor blir lært videre til nye medlemmer som den korrekte måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene (Schein, 2004: 17).

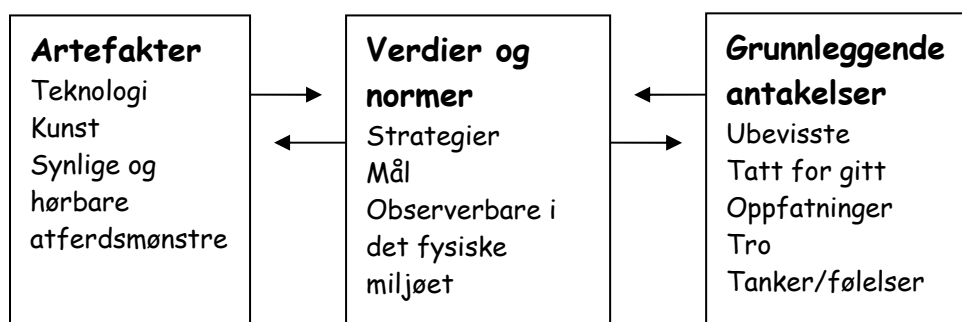
---

<sup>7</sup> Kulturbegrepet er mye drøftet innenfor sosiologien, se blant andre Berger og Luckmann (2000), Bourdieu (1993), Powell og DiMaggio (1991). Gitt rammene for masteroppgaven er det ikke rom for å gå nærmere inn på dette begrepet.

### 3.2.1 Kulturens tre nivåer

Schein (2004) hevder at kulturen består av forskjellige nivåer, for eksempel den fysiske utformingen av en organisasjons lokaler, regler for samhandling, grunnleggende verdier som utgjør det folk ser på som organisasjonens ideologi og de underliggende begrepsmessige kategoriene og antakelsene som gjør det mulig å formidle og forstå hverdagslige hendelser (ibid). Schein skiller mellom disse elementene ved å se på de grunnleggende antakelsene som det mest essensielle og det kultur egentlig er, og ved å behandle verdier og atferd som observerbare uttrykk for den kulturelle essensen. Dette omtaler Schein som kulturens nivåer, jfr. figur 3.1.

Figur 3.1. *Kulturens tre nivåer.*



Kilde: Schein (2004).

Det første nivået i kulturen kaller Schein for *grunnleggende antakelser*, dette hevder han er grunnpilaren i enhver kultur, og det dreier seg om noe medlemmene i organisasjonen ikke er bevisst på. De grunnleggende antakelsene i en kultur omhandler hvordan forholdet mellom organisasjonen og omgivelsene oppfattes, hvilket syn man har på menneskets handlinger og hvilke antakelser man har på relasjoner mellom mennesker. De grunnleggende antakelsene reflekteres i *verdier og normer* som utgjør det andre nivået i kulturen. Verdiene formidler det organisasjonen mener er bra og dårlig, mens normene angir hva som er passende atferd i ulike situasjoner. I organisasjoner er verdier og normer for atferd ofte formalisert i form av regelverk og rutiner. Det vil også eksistere uformelle normer i en organisasjon, som for

eksempel at man ikke skal arbeide for lite for da er man en unnasluntrer.<sup>8</sup> Det tredje nivået i kulturen omtaler Schein som *artefakter*. Artefaktene er fysiske, verbale og atferdsmessige uttrykk for kultur og uttrykker de underliggende kulturelle elementene som befinner seg på de to andre nivåene i kulturen. Ulike artefakter i organisasjoner formidler grunnleggende antakelser og bestemte normer og verdier som kjennetegner den enkelte organisasjon. Artefakter kan derfor tolkes som et uttrykk for organisasjonskultur. Eksempler på artefakter kan være historier som blir fortalt eller menneskers atferd.

Schein (2004) ser organisasjonskultur som noe kognitivt, noe som ligger i vår måte å tenke og oppfatte verden rundt oss på. Bang (1995) mener det er vanskelig å komme frem til en enkelt definisjon av kulturbegrepet fordi kultur er abstrakt, det er et begrep man bruker om ett eller flere fenomener, men som det er vanskelig å si presist hva omfatter (ibid). Bang mener at selv om det eksisterer mange ulike definisjoner av organisasjonskulturbegrepet, så er de fleste enige om meningsinnholdet i begrepet. Bang definerer organisasjonskultur på grunnlag av definisjoner gjort av andre organisasjonsteoretikere:

Organisasjonskultur er de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene (Bang, 1995: 23).

Christensen et al. (2004) forbinder organisasjonskultur med de uformelle normene og verdiene som vokser fram i en organisasjon og på den måten får betydning for virksomheten til formelle organisasjoner. Dersom man forbinder organisasjonskulturen i en organisasjon med utviklingen av ett sett distinkte, uformelle normer og verdier, betyr det i følge Christensen et al. at man legger vekt på det som samler og integrerer organisasjonsmedlemmene, det lages en moralsk ramme for hva som er passende atferd. Videre mener de at kultur er noe en institusjon *er*. Organisasjonskulturen har sitt opphav i uformelle normer og verdier som organisasjonsmedlemmene tar med seg inn i organisasjonen, men også påvirkning utenfra medvirker.

---

<sup>8</sup> Lysgaard (2000) analyserer de uformelle reglene og normene mellom de ansatte i en industribedrift, og viser hvordan det uformelle normsystemet mellom arbeiderne er med på å løse noen av de problemene de står overfor i en byråkratisk organisasjon. Arbeiderkollektivet har ingen faste regler, men mange underforståtte normer, og den som bryter dem blir møtt med sanksjoner som blant annet utestenging.

### **3.2.2 Subkulturer**

Jacobsen og Thorsvik (2002) peker på at det er viktig å skille mellom helhetlig kultur som omfatter alle ansatte i organisasjonen, og subkulturer som omfatter grupper av ansatte. Når det gjelder utvikling av en helhetlig kultur er lederes adferd og sosialisering i følge Jacobsen og Thorsvik spesielt viktig. Sosialisering er viktig fordi de ansatte lærer hvordan man skal opptre for å bli anerkjent og akseptert som medlem av organisasjonen (ibid). Gjennom sosialiseringprosessen danner man seg en sosial identitet og knytter seg på den måten til en gruppe og identifiserer seg med andre i gruppen. Når en organisasjon klarer å skape en felles organisasjonskultur betyr det at de ansatte identifiserer seg med hele organisasjonen og beskriver seg selv som et medlem av organisasjonen (ibid). En organisasjon kan også være delt inn i flere, klart definerte og atskilte subkulturer hvor medlemmene opplever fellesskap innad i sin subkultur, og føler avstand og til tider kanskje også konflikt med andre i organisasjonen. Ut fra et differensieringsperspektiv mener Martin (1992) at det kan være fruktbart å definere organisasjonskultur ut i fra at det er en gruppe fremfor en hel organisasjon som deler verdier, normer og tenkemåter. Et eksempel på en definisjon av subkulturer er følgende:

Organizational subcultures may be defined as distinct clusters of understandings, behaviors, and cultural forms that identify groups of people in the organization. They differ noticeably from the common organizational culture in which they are embedded, either intensifying its understandings and practices or deviating from them (Martin, 1992: 97).

Forsøk på fusjoner mellom ulike organisasjonskulturer kan i følge Bang (1995) få flere utfall. Det kan føre til en sameksistens hvor de fusjonerte kulturene eksisterer side om side i den nye organisasjonen, uten at de opprinnelige kulturene forandrer seg så mye. Det kan føre til nyskaping ved at det vokser frem en ny kultur med trekk både fra de gamle kulturene og helt nye kulturelle trekk. Det kan også føre til en avvisning hvor de fusjonerte organisasjonene kan komme i konflikt med hverandre og forkaste hverandres kulturer på verdimelessig grunnlag. Det kan også føre til dekulturering ved at den ene kulturen forsvinner, og medlemmene i kulturen slutter.

### **3.2.3 Kulturen i trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten**

Betydningen av organisasjonskultur i offentlige organisasjoner, kommer i følge Christensen et al. (2004) ofte til syne i forbindelse med omorganisering og reformprosesser, spesielt dersom

det eksisterer trusler mot de dominerende, uformelle normene og verdiene. NAV-reformen innebærer at det opprettes lokale arbeids- og velferdskontor bestående av tidligere trygdeetaten, tidligere Aetat og kommunenes sosialtjeneste. Dette betyr flytting av ansatte og sammenslåing av tjenester. Ansatte i NAV-kontorene har med seg ulike organisasjonskulturer, selv om målet er at det skal skapes en felles kultur.

Trygdeetaten har tradisjonelt blitt omtalt som en byråkratisk og hierarkisk organisasjon hvor de ansatte er styrt av lover og regler (Hansen og Kvalvåg 2003, Hvinden 1994 c, Solheim 1992). Den hierarkiske kulturen har vært preget av at faglige, politiske og administrative signaler har blitt formidlet nedover, og forespørsler er blitt formidlet oppover i systemet (Skinnarland og Moland, 2006). Kulturen i Aetat er kjennetegnet ved at etaten var mål- og resultatstyrt og kontrollerte forholdsvis knappe ressurser, i tillegg var kulturen preget av bred kontakt med arbeidsgivere (Berg, Heen og Hovde, 2002).<sup>9</sup> Aetat var også kjennetegnet ved å være en serviceetat hvor hovedoppgavene ikke var å produsere beslutninger i henhold til et lovverk, men å formidle arbeidskraft. Sosialtjenestens kultur er preget av at beslutninger i stor grad er basert på skjønnsmessige vurderinger (Møller, 2006). I tillegg oppfattes sosialtjenesten som mer profesjonsstyrt enn de to tidligere statsetatene.

### 3.4 Tidligere forskning

Det finnes en rekke studier som tar for seg de tidligere etatene, for eksempel Berg (1993), Ford (1997), Hvinden (1994 a), Kvalvåg (2002), Kvåle (2002), Rusten og Hansen (2003), Scafft og Spjelkavik (2006), Solheim (1992), Torjesen (1994 og 1996), og Øyen (1975). Gitt rammene for masteroppgaven vil jeg imidlertid her presentere forskning som er gjort i forbindelse med NAV-reformen.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Rusten og Hansen (2003) vil være uenige i dette, i sin undersøkelse finner de at det var stor variasjon mellom de ulike arbeidskontorene i forhold til hvor utbredt kontakten med arbeidsgivere var.

<sup>10</sup> En studie som også kunne vært tatt opp i denne sammenhengen er Hvindens (1994 a) avhandling *Divided against itself*, hvor han tar opp temaet samordning innad i og mellom trygdekontorer og sosialkontorer i Norge. Hvinden sammenlikner beslutningsprosesser ved sosialkontor og trygdekontor og finner at variasjonen i beslutningstaking er større ved sosialkontoret enn ved trygdekontoret.

### **3.4.1 Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester**

Jorunn Jessen (2005) har i en komparativ studie sett på yrkesutøvelse og kompetanse i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten. Rapporten fokuserer på hvilke betydning ansatte i sosialtjenesten og trygdeetatens yrkes- og profesjonstilhørighet har for rollen som forvalter og velferdsarbeider i førstelinjen. Jessen viser til at de to velferdssystemene tradisjonelt har vektlagt ulike kriterier for tildeling av ytelser. Trygdeytelsene er basert på rettigheter og prinsipper om likebehandling, mens sosialtjenesten har vært selektiv og behovsprøvd (ibid). De to yrkesgruppene har ulik profesjonstilhørighet hvor ansatte fra trygdeforvaltningen er byråkrater uten formelle krav til utdanning mens sosialarbeiderne har høyskoleutdanning (ibid). Rapporten viser at de ansatte i sosialtjenesten har større handlingsrom enn de ansatte i trygdeetaten, men i begge etatene opplever de ansatte like stor grad av autonomi i sitt arbeid. De ansatte i sosialtjenesten opplever oftere at de er utsatt for motstridende krav og forventinger enn ansatte i trygdeetaten. Videre viser rapporten at de ansatte i sosialtjenesten har større muligheter for å utøve skjønn i sitt arbeid enn de som arbeider i trygdeetaten. Det er mange informanter i begge etatene som opplever at muligheten for å fatte selvstendige avgjørelser er blitt større de siste årene (ibid). Dette forklares med at desentraliseringen av ansvar og oppgaver til førstelinjen har gitt bakkebyråkratene i de to etatene større autonomi og faglig handlingsfrihet. Når det gjelder kunnskap og kompetanse viser rapporten at ansatte i sosialtjenesten i høyere grad enn ansatte fra trygdeetaten vektlegger formell utdanning og yrkesspesifikk kunnskap (ibid). Ansatte fra trygdeetaten mener på sin side at erfaring er den viktigste kompetansen. Begge yrkesgruppene uttrykker et like stort behov for kunnskap om andre etaters regelverk og arbeidsmetoder.

I artikkelen *Mindre frihet og skjønn i forvaltningen av velferd?* tar Jessen (2007) opp at den profesjonelle autoritet og autonomi i de senere år har vært gjenstand for debatt, og at det er mange som mener at de profesjonelles autonomi er blitt redusert som følge av kritikken mot byråkratiet og mistillit til profesjonenes makt. Også spørsmålet om hvordan velferdsstatens forvaltere oppfatter sin handlingsfrihet og mulighet for skjønnsutøvelse blir belyst i artikkelen. Jessen viser til at autonomi innebærer frihet til å foreta beslutninger, evne til å bestemme hvilke oppgaver som skal utføres og hvilken måte oppgaver skal løses på. Autonomi betyr også at ansatte har myndighet til å foreta beslutninger ut i fra et personlig og faglig skjønn (ibid). Jessen mener at graden av skjønnsutøvelse er et viktig aspekt ved den

yrkesmessige autonomien, og at denne er en indikator på hvor stort rom de ansatte har til å utforme sin egen rolle i sitt yrke. Den senere tids endringer i velferdspolitikken, samt nye stønadsordninger har gitt førstelinjen utvidede ansvarsområder som skulle tilsi at rommet for skjønn er relativt stort. Jessen er av den oppfatning at utbyggingen av velferdsstaten de siste hundre årene har beveget seg fra skjønnsmessige avgjørelser til lovfestede rettigheter, men at det nå er mye som tyder på at profesjonelt skjønn igjen har blitt viktig i forvaltningen av velferd. Bakgrunnen for dette er at velferdsstatens ordninger er lite fleksible. De ansatte i velferdsforvaltningen er utsatt for endrede arbeidsbetingelser, sterkere regulering og administrativ kontroll. Likevel viser Jessen til at det er få tendenser til deprofesjonalisering og redusering av den faglige autonomien blant velferdsarbeiderne. De ansatte opplever tvert i mot at de forvalter mye skjønn i sitt arbeid. Til tross for at de ansatte i førstelinjen styres av resultatkrav har de velferdspolitiske reformene åpnet for mer skjønn i arbeidet med oppfølging og tiltak med økt vekt på individuelle vurderinger av funksjons- og arbeidsevne. Dette er i samsvar med NAV-reformens intensjoner hvor skjønnnet skal utvides for bedre å kunne skape individuelle lokale ordninger og å få flere mennesker i arbeid og aktivitet.

### **3.4.2 Ansattes perspektiver på NAV-reformen**

Skinnarland og Moland (2006) tar i en studie for seg de ansattes rolle i den omorganiseringsprosessen som NAV-reformen innebærer. Studien baserer seg på fokusgruppeintervjuer med ansatte og tillitsvalgte fra Aetat, trygdeetaten og kommunale tjenester. Undersøkelsen var ment som et forprosjekt hvor målet var å samle informasjon som skulle gjøre arbeidstakersiden best mulig rustet til å være med i utformingen av de lokale NAV-kontorene (ibid).

Rapporten viser at de ansatte innenfor de tre tjenesteområdene har klare oppfatninger om kulturen innenfor sitt eget område, selv om dette varierer både internt og mellom fylker og kommuner. Aetats kultur blir beskrevet som dynamisk og som den som responderer best på arbeidslinjen, mens informantene fra trygdeetaten fremhever lojalitet som et kjennetegn på sin kultur. Sosialtjenestens kultur oppfattes av informantene som preget av at de ansatte har mye kunnskap om brukerne.



Det er stor forskjell på kompetansen til de ansatte i mottakene og på hvilke løsninger de forskjellige kontorene har valgt. Noen kontorer har valgt å ha de ansatte som har minst erfaring i mottaket og de med mest erfaring i fagland og oppfølging. Andre kontorer har valgt å gjøre det motsatt, med de mest erfarne i mottaket og de andre i fagland. Flere av informantene påpeker behovet for å styrke frontmottaket både når det gjelder kompetanse og bemanning (ibid).

Informantene er positive til visjonene med NAV-reformen, men de er ikke like optimistiske med tanke på gjennomføringen av reformen og konsekvensene den kan få for de ansatte. Det er enighet om at NAV-kontorene vil være en hensiktsmessig ramme for å kunne gi brukerne et enhetlig tilbud (ibid). De ansatte er engstelige for at noen skal bli overtallige, og de uttrykker også bekymring for om de vil få den kompetansen de trenger for å utføre arbeidet sitt. Kunnskap om hverandres arbeidsmåter og om NAV generelt, og også kommunikasjon mellom tjenesteområdene og mangelen på felles dataverktøy er utfordringer som blir nevnt.

### **3.4.3 En integrert velferdsforvaltning?**

Alm Andreassen et al. (2007) har utarbeidet en rapport på bakgrunn av blant annet casestudier av tre pilotkontor hvor de har intervjuet ledere, ansatte og tillitsvalgte. Rapporten tar for seg erfaringene fra pilotkontorene som ble etablert i forbindelse med NAV-reformen. Rapporten viser at et halvt år etter etableringen av pilotkontorene hadde kontorene både positive og negative erfaringer med reformen. Blant de positive erfaringene informantene opplevde var at det var blitt enklere å finne brukerløsninger og at det var blitt bedre samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser. Det viste seg at kontor med enhetlig ledelse var kommet lenger i integrasjonsprosessen enn kontor med todelt ledelse, og at omstillingen til NAV hadde gått raskere i små kontor sammenlignet med store kontor. Undersøkelsen viser også at arbeidsmiljøet i liten grad hadde blitt bedre etter sammenslåingen av etatene, og at det heller ikke var blitt bedre arbeidsflyt eller raskere saksbehandling. De ansatte fortsatte i stor grad å arbeide med kollegaer som kom fra samme tjenesteområde som dem selv, tendensen til dette var størst i kontorer med todelt ledelse.

### 3.4.4 Samordningsforsøkene

Samordningsforsøkene med et utvidet samarbeid mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat startet i 2002 og ble avsluttet i 2005. Bakgrunnen for forsøkene var den pågående diskusjonen omkring samordning av de tre etatenes tjenester, og forsøkene kan sees på som en forberedelse til NAV-reformen. Formålet med samordningsforsøkene var å styrke samordningen av tjenestene i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten med tanke på å oppnå målsetninger om en mer brukervennlig og effektiv forvaltning, samt å få flere i jobb og færre på passive ytelser. Videre var de ment å skulle gi praktiske erfaringer i forbindelse med forarbeidet til NAV-reformen. Målene for forsøkene har derfor vært de samme som målene med NAV-reformen.

I sin evaluering av samordningsforsøkene finner Møller (2006) at en av hovedutfordringene i forsøkene har vært å koordinere tjenestene i de tre etatene. Utforming av lederstruktur og lederes evne til å håndtere konflikter er avgjørende for hvor godt man lykkes med koordinering av tjenestene. I sin rapport konkluderer Møller med at etableringsprosessen har tatt lang tid. Videre konkluderes det med at det ikke er vesentlige forskjeller mellom brukertilfredsheten i forsøkene og sammenligningsgruppen, men at brukerne i forsøkene er mindre fornøyde blant annet når det gjelder saksbehandlingstiden. De fleste forsøkene har også oppnådd en mottaksfunksjon som gir bedre tilgjengelighet for brukerne samtidig som det styrker og effektiviserer samarbeidet og tjenestene (ibid). For å effektivisere mottaket har flere av forsøkene hatt ansatte som arbeider på tvers av etatsgrensene. Dette er det ikke bare gode erfaringer med, de ansatte i mottaket har ikke hatt tilgang til hverandres datasystemer og heller ikke tilstrekkelig kompetanse om hverandres tjenester (ibid). I forhold til fagland er det blitt enklere å ta kontakt på tvers av etatsgrenser etter samlokaliseringen, men det er ikke nødvendigvis slik at samlokalisering automatisk skaper et mer effektivt samarbeid. Etatene har hatt vanskelig for å sette av tilstrekkelig med ressurser til å skape et effektivt samarbeid. Videre opplever de fleste informantene i forsøkene at det er kulturforskjeller mellom de tre etatene, men disse oppleves i hovedsak ikke som et stort problem. Møller forklarer dette med at samordningsforsøkene ikke var en virkelig integrasjon og at rekruttering av personell til forsøkene var frivillig. Møller ser derfor ikke bort fra at det i andre sammenhenger vil kunne dukke opp mer konfliktfylte kulturforskjeller mellom ansatte i de tre etatene (ibid). Informantene i forsøkene gir uttrykk for at samordningen oppleves som ressurskrevende og går utover den ordinære tjenesteproduksjonen. Rapporten konkluderer med at en forutsetning for en vellykket samordning på lokalt nivå er en samordning av virkemidlene på sentralt nivå.

Det sentrale styringssystemet må utformes slik at det støtter opp om intensjonen om integrerte tjenester, og ikke undergraver den. Samtidig må de organisatoriske tilpasningene som foregår lokalt samordnes i forhold til omfanget og innretningen av de aktive arbeidsmarkedstiltakene (ibid).

### 3.5 Oppsummering

Innenfor "bottom-up" perspektivet på implementering av offentlig politikk er Lipsky (1980) og teorien om bakkebyråkratiet sentral. Bakkebyråkrater er ansatte i offentlig sektor som har ansvar for å fatte skjønsmessige vurderinger i samhandling med klienter. Gjennom sitt arbeid hevder Lipsky at bakkebyråkratene produserer den offentlige politikken. Bakkebyråkratenes arbeid er kjennetegnet av manglende ressurser og store arbeidsmengder, i tillegg arbeider de under motstridende og tvetydige mål som gjør at deres arbeid med klientene kan komme i konflikt med organisasjonens behov for rask saksbehandling. Lipsky hevder også at bakkebyråkratene blir fremmedgjort fra sitt arbeid fordi deres arbeid innebærer at de bare arbeider med deler av prosessen med klientene, og at arbeidet med klientene ikke er gjenstand for avslutning. Klientene i bakkebyråkratiene er i stor grad ufrivillige fordi de ikke har tilgang på bakkebyråkratiets tjenester andre steder. Ved å modifisere sine egne mål til å passe bedre med deres muligheter til å utføre arbeidet, søker bakkebyråkratene å holde ut med de begrensede ressursene de er gitt i sitt arbeid.

Organisasjonskultur er et begrep som er gjenstand for brede tolkninger innenfor flere fagområder. Schein (2004) er en sentral teoretiker i organisasjonslitteraturen, og mener at kulturen i en organisasjon består av de tre nivåene *grunnleggende antakelser, verdier og normer*, og *artefakter*. Mens Schein ser organisasjonskultur som noe kognitivt, mener Bang (1995) at kultur er abstrakt og derfor vanskelig å definere. Felles for mange av forståelsene med kulturbegrepet er at det omhandler en gruppes verdier og normer og virkelighetsoppfatninger. I en organisasjon kan man også skille mellom den helhetlige kulturen som omfatter alle de ansatte, og subkulturer som omfatter grupper av ansatte.

De tre tidligere tjenestene trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten har med seg hver sin særegne organisasjonskultur inn i det nye NAV-kontoret. Mens trygdeetatens kultur har blitt omtalt

som byråkratisk og regelstyrt, var Aetat kjent som en resultatstyrt serviceetat. Sosialtjenestens kultur er kjennetegnet ved at beslutninger blir tatt ut i fra skjønnsmessige vurderinger.

Det er gjort få studier på hvordan ansatte opplever NAV-reformen, selv om det er gjort en del studier i forkant av og i forbindelse med NAV-reformen. Jessen (2005) ser i sin studie på yrkesutøvelse og kompetanse i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten. Skinnarland og Moland (2006) ser på de ansattes rolle i omorganiseringsprosessen, og Alm Andreassen et al. (2007) tar for seg erfaringer fra de første pilotkontorene i NAV-reformen. Møller (2006) har i en rapport evaluert samordningsforsøkene mellom sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat som foregikk i forkant av NAV-reformen.

## **Kapittel 4 Metodisk tilnærming**

Det er mange ulike metoder å velge mellom når man skal gjennomføre en studie, et hovedskille går mellom de kvantitative og de kvalitative metodene som begge har sine sterke og svake sider. Det er derfor viktig å veie de ulike metodene opp mot hverandre for å finne ut hvilken metode som passer best til det prosjektet man skal gjennomføre. Kvantitative metoder er kjennetegnet ved at de ofte omfatter store utvalg og innebærer arbeid med talldata (Thagaard, 2003). Ved å benytte kvantitative metoder vil en få en stor bredde i datamaterialet fordi en får opplysninger om mange enheter på en gang (Larsen, 2007). Jeg har imidlertid i mitt prosjekt valgt å benytte meg av kvalitativ metode og gjøre en casestudie av et NAV-kontor i Hordaland hvor jeg intervjuet et utvalg av ansatte om deres opplevelser av og erfaring med NAV-reformen. Jeg vil i det følgende begrunne og redegjøre for mitt valg av metode.

En alternativ tilnærming til min problemstilling kunne vært deltakende observasjon av de ansattes arbeidshverdag. På den måten kunne jeg fått informasjon om hvordan de ansatte forholder seg til brukere og hvordan de utfører sitt arbeid. Dette er imidlertid en tidkrevende metode ettersom jeg måtte ha observert dem over tid for å kunne få et godt datamateriale. I tillegg ville det kunne by på etiske utfordringer og problemer med tilgangen til feltet, ettersom det kan være problematisk å observere brukere. En betraktning er også at ved observasjon vil jeg ikke kunne få de ansattes historier om hvordan prosessen tidligere har vært. En annen metodisk fremgangsmåte kunne vært en spørreundersøkelse hvor jeg stilte de ansatte spørsmål som belyser mitt tema. Dette ville vært tidsbesparende i den forstand at jeg da kunne sendt spørreskjemaet på e-post og det ville ikke være nødvendig med personlig kontakt med informantene. Denne fremgangsmåten byr imidlertid på en rekke praktiske utfordringer. Tilgang til informantene ville vært et viktig aspekt. Metoden forutsetter i tillegg at man har inngående kjennskap til feltet slik at man kan stille adekvate og gode spørsmål. Det vil også kunne by på utfordringer å få svar på mine problemstillinger ettersom disse forutsetter informasjon om informantenes opplevelser og erfaringer. Et tredje og nærliggende problem ved å benytte en spørreundersøkelse er at man da ikke har muligheter for å stille oppfølgingsspørsmål fordi spørsmålene i et spørreskjema skal være fastlagte på forhånd.

## **4.1 Kvalitativ metode**

En viktig målsetting med kvalitative studier er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard, 2003). Som nevnt i forrige kapittel er ansattes opplevelse av NAV-reformen et fenomen som er lite belyst, selv om det finnes en del studier på dette feltet, og ettersom det dreier seg om pågående sosiale prosesser vil det alltid være behov for nye studier. Samtaler med informantene vil derfor etter min mening være et godt utgangspunkt for å få kunnskap om hvordan enkeltpersoner opplever og reflekterer over sin situasjon (ibid).

Kvalitative metoder innebærer at man som forsker møter informantene ansikt til ansikt, noe som gir grunnlag for å oppnå en mer inngående forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fyldige data om personer og situasjoner (Thagaard, 2003). Kvalitative metoder kan dreie seg om et vidt spekter av innsamlingsmetoder, som intervju, observasjon og dokumentanalyser (ibid). En ulempe ved kvalitative undersøkelser er at det ikke lett kan generaliseres fra disse undersøkelsene ettersom utvalget som regel er lite. Kvalitative data er også tidkrevende å behandle i etterkant ved at det er et omfattende arbeid å forenkle datamengden og å klassifisere materialet.

### **4.1.1 Kvalitativt forskningsintervju**

Kvale (1996) introduserer to metaforer for forskningsintervjuerens rolle – som gullgraver og som reisende forteller. I gullgravermetaforen blir kunnskap forstått som begravd metall og intervjueren er gullgraveren som avdekker det edle metallet. Kunnskap ligger i subjektets indre og venter på å bli avdekket, uten å bli forurenset av gullgraveren. Intervjueren graver ut biter av data eller mening fra et subjekts rene opplevelser. I metaforen om den reisende er intervjueren på en reise som fører til en historie som blir fortalt når den reisende kommer hjem. Intervjueren vandrer rundt i landskapet og har samtaler med menneskene som han møter på sin reise. Den reisende utforsker de mange områdene i landet, både det som er kjent og det som er ukjent territorium. Intervjueren vandrer rundt med de lokale innbyggerne og stiller spørsmål som leder dem til å fortelle sine egne historier om sitt liv og sin verden. Det som den reisende hører og ser blir beskrevet kvalitativt og rekonstruert som historier som intervjueren forteller til menneskene i sitt eget land.

Det kan være vanskelig å plassere seg selv innenfor disse to metaforene. Om man betrakter metaforene som idealtyper kan man imidlertid tenke seg at det er mulig å være både gullgraver og reisende. Jeg vil derfor plassere meg selv som intervjuer i rollen som en reisende gullgraver. Jeg er reisende fordi jeg har reist rundt og møtt mennesker og hørt på deres historier. Jeg er en gullgraver fordi jeg er interessert i å grave frem informasjon om den enkeltes opplevelser og erfaringer, og om mer objektive saksforhold slik som måten kontoret formelt er organisert på.

Kvale (1996) sier at det er gjennom samtaler vi blir kjent med andre mennesker, det er på denne måten vi får vite om deres erfaringer, opplevelser, følelser og håp. Samtalen er utgangspunkt for intervju, som er en av de mest brukte kvalitative metodene. Kjentegn ved intervjuet er at forskeren etablerer direkte kontakt med personene som skal studeres (Thagaard, 2003). Forskningsintervjuet er basert på hverdagsamtaler og er en profesjonell samtale (Kvale, 1996). I kvalitative intervjuer har forskeren mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål, dette gjør at en kan få mer utfyllende svar og gå dypere inn i temaet, samt rydde opp i eventuelle misforståelser underveis. Alt dette gir forskeren en bedre forståelse av det som studeres, noe som også er nødvendig for å forklare de funnene en har kommet frem til. En type forskningsintervju er det semistrukturerte intervjuet som Kvale (1996) definerer på følgende måte: "*An interview whose purpose is to obtain descriptions of the life world of the interviewee with respect to interpreting the meaning of the described phenomena*" (Kvale, 1996: 6).

En intervjusituasjon stiller en rekke krav til forskeren som intervjuer (Kvale, 1996). Intervjueren er forskningsinstrumentet, og en god intervjuer er en ekspert på menneskelig samhandling og emnet som intervjuet tar for seg. Intervjueren må være i stand til å kontinuerlig ta raske avgjørelser om hvilke spørsmål som skal stilles og på hvilken måte de skal stilles, samt hvilke aspekter ved informantens svar som skal følges opp (ibid). I følge Kvale lærer man å bli en intervjuer gjennom nettopp å gjøre intervjuer. En kan få retningslinjer ved å lese bøker, men praksis er det viktigste redskapet på veien til å bli en god intervjuer. Man lærer gjennom hele intervjuprosessen, men primært gjennom ens egen erfaring og opplevelse med å intervjuer. I lys av dette kan min egen rolle som intervjuer forstås enten som en ekspert eller student. Når jeg startet med intervjuene oppfattet jeg meg selv som en student som skulle ut i felten og lære om NAV. Det er også mye som tyder på at informantene heller ikke oppfattet meg som en ekspert på feltet. Jeg ble under mine besøk på

NAV-kontoret omtalt som ”hun studenten” og ”hun som skal skrive den oppgaven”. Når man fremstår som student er det kanskje slik at informantene regner med at jeg ikke kan noe fra før, og derfor vil åpne seg og fortelle ting de ikke ville sagt til en de så på som ekspert. Dette kom frem i intervjusituasjonen blant annet ved at en av informantene begynte å snakke om Forvaltningen. Etter å ha snakket en stund tok informanten seg i det og tilbød seg å forklare meg litt om hva forvaltningen er. Slikt skjedde ved flere anledninger, informantene var veldig opptatt av å forklare meg hvem som var sammenslått, fra hvilke tre etater de kom og hvordan det hadde foregått. Før jeg reiste ut og gjorde mine intervjuer hadde jeg satt meg grundig inn i NAV-reformen og bakgrunnen for den, fordi jeg ønsket å være best mulig forberedt til møtet med informantene. Det var derfor ikke nødvendig at informantene forklarte meg en del av de grunnleggende forholdene med reformen, men det viser at de var interessert i at jeg skulle forstå forholdene rundt omstillingen og at de ikke tok det for gitt at jeg kunne det på forhånd.

## **4.2 Gjennomføring av studien**

Jeg valgte å benytte meg av det Thagaard (2003) betegner som en delvis strukturert tilnærming som fremgangsmåte for intervjuene.<sup>11</sup> Det vil si at jeg i forkant av intervjuene hadde utformet en intervjuguide med spørsmål og temaer som jeg ønsket å ta opp. Rekkefølgen av spørsmålene var ikke fastlagt, men ble bestemt underveis ut i fra hvordan informantene valgte å fortelle sine historier.<sup>12</sup> På denne måten kunne jeg som intervjuer følge informantens fortelling, men likevel sørge for å få informasjon om de spørsmålene og temaene som jeg hadde fastlagt i utgangspunktet (ibid). I forkant av utformingen av intervjuguiden leste jeg gjennom Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005), NOU 2004:13, Stortingsmelding nr.14 (2002-2003), samt forskningsrapporter fra AFI og Fafo som omhandler NAV-reformen, og som på den måten kunne gi meg et inntrykk av hvilke temaer som kunne være hensiktsmessig å ta opp i forhold til å belyse min problemstilling.

### **4.2.1 Tilgang til feltet**

Casestudier er rettet inn mot å studere mye informasjon om få enheter, og en utbredt oppfatning er at casestudier omhandler en empirisk avgrenset enhet, som en gruppe eller en

---

<sup>11</sup> I et delvis strukturert intervju er fleksibilitet viktig for å kunne knytte spørsmålet til den enkelte informantens forutsetninger. Fog (1994) og Kvale (1996), blant andre, kaller denne formen for intervju for det kvalitative forskningsintervju. Dette intervjuet er en samtale mellom forsker og informant og styres av de temaene som forskeren ønsker informasjon om.

<sup>12</sup> Intervjuguiden finnes som vedlegg til oppgaven.



organisasjon (Thagaard, 2003). Mitt case er et NAV-kontor i Hordaland. For å komme frem til dette kontoret stilte jeg en rekke krav. Kontoret jeg ville undersøke måtte ha vært NAV-kontor i en viss periode slik at reformen ikke var helt ny for informantene. Videre måtte det være et kontor av en viss størrelse for å sikre en bredde blant informantene og deres bakgrunn og erfaringer. I tillegg var det viktig at kontoret var stort nok til at jeg kunne sikre informantenes anonymitet. Til sist vurderte jeg pragmatiske spørsmål som geografisk nærhet og økonomiske hensyn. Valget falt derfor på Hordaland. Prosessen med å få kontakt med kontoret skulle vise seg å ta lenger tid enn jeg hadde forestilt meg. Jeg begynte med et søk på NAV sine hjemmesider på internett etter adresse og telefonnummer til det NAV-kontoret jeg fant som aktuelt. Jeg ringte til NAV-kontoret, presenterte meg selv og mitt ærend, og spurte etter e-post adressen til leder for kontoret. Deretter sendte jeg en e-post til leder for kontoret med et informasjonsskriv hvor jeg forklarte hensikten med studien samt en forespørsel om jeg kunne få komme og intervju de ansatte.<sup>13</sup> Det tok litt tid før jeg fikk svar på e-posten, men leder for kontoret var veldig positivt innstilt til mitt prosjekt. Vi ble via e-post enige om at det var best om intervjuene foregikk på NAV-kontoret i informantenes arbeidstid.

Lederen for NAV-kontoret fungerte i dette tilfellet som en portvakt. En portvakt er en person som har myndighet til å åpne eller blokkere tilgangen til et miljø eller en organisasjon og som på grunnlag av den innflytelsen de har i et miljø kan bistå forskeren med å skaffe tilgang til informanter (Thagaard, 2003). Det var leder for kontoret som rekrutterte informantene til undersøkelsen. Fremgangsmåten leder benyttet for å rekruttere informanter var å spørre ansatte om å delta. De ble vist informasjonsskrivet som jeg hadde sendt og leder fortalte hva jeg ønsket å gjøre. Etersom det var leder for kontoret som valgte ut informanter, kan man være fristet til å tro at leder valgte informanter som leder visste ville si fordelaktige ting om kontoret og unngå å sette kontoret, reformen og ledelsen i et dårlig lys. Disse tankene slo jeg raskt i fra meg etter den første dagen med intervjuer. Jeg snakket da med flere personer som alle hadde kritikk å komme med mot hvordan reformen var gjennomført og håndtert. Jeg synes derfor ikke det virker som om leder hadde valgt informanter ut i fra om de hadde positive eller negative oppfatninger av reformen. I samtale med leder i etterkant av intervjuene har jeg blitt forklart at leder bevisst valgte informanter med forskjellig bakgrunn og forskjellig utgangspunkt for at jeg skulle få et bredest mulig bilde av situasjonen. Leder forteller også at det ikke var i leders interesse å velge informanter som bare ville fortelle ”solskinshistorier”.

---

<sup>13</sup> Informasjonsskrivet er vedlagt oppgaven.

I metodelitteraturen blir portvakter ofte sett på som nøkkelen til den informasjonen man får, og en portvakt kan derfor både styre den informasjonen som blir gitt og forskerens tilgang på informasjon. I mitt tilfelle viser det seg at leder hadde tenkt gjennom sin rolle som portvakt i forkant, og sørget for best mulig bredde i mitt utvalg. Lærdommen fra dette er at metodelitteraturens beskrivelser av portvakter kanskje ikke alltid er like treffende.

#### **4.2.2 Utvalg**

I min studie ønsket jeg altså å gjøre kvalitative intervjuer med ansatte på et lokalt-NAV kontor. Jeg valgte å intervju tre personer som tidligere var ansatt i Aetat, tre personer som tidligere var ansatt i trygdeetaten og tre personer som tidligere var ansatt i sosialtjenesten. Dette fordi jeg ønsket å få erfaringer fra alle de tre tidligere tjenesteområdene og på den måten få et bredere bilde av hvordan informantene opplever NAV-reformen. Jeg følte det nødvendig å begrense antall informanter på bakgrunn av oppgavens tidsperspektiv og lengde. Med tre informanter fra hver av de tidligere tjenesteområdene mente jeg at jeg ville få et innblikk i hvordan de forskjellige informantene opplevde omorganiseringsprosessen. I utvalget av informanter har jeg ikke stilt kjønn, alder eller erfaring som kriterier. Det eneste kriteriet for å delta i undersøkelsen var at man hadde arbeidet innenfor et av de tre tidligere tjenesteområdene. Årsaken til at jeg valgte å ikke fokusere på kjønn og alder, er at jeg mener at utvalget mitt uansett ville bli for lite til å si noe om eventuelle sammenhenger mellom opplevelsen av prosessen og informantenes kjønn og alder. De ni informantene mine hadde ulik alder, erfaring og kjønn, men det viste seg likevel at svarene deres og opplevelsene var like på flere områder.

Etter at leder hadde skaffet informanter til meg fikk jeg en liste med informanter på e-post, tre fra tidligere Aetat, tre fra tidligere trygdeetaten og tre fra sosialtjenesten, samt tidspunkt for når intervjuene kunne gjennomføres. Tabell 4.1 viser informantenes bakgrunn og fordelingen mellom de tre tidligere tjenesteområdene. For å bevare informantenes anonymitet har jeg valgt å operere med nokså vide kategoriseringer av informantene.

Tabell 4.1: *Informantenes bakgrunn.*

	<b>Aetat</b>	<b>Trygdeetaten</b>	<b>Sosialtjenesten</b>
Alder	Mellom 40 og 50 år	Mellom 30 og 60 år	Mellom 35 og 60 år
Utdannelsesbakgrunn	Hovedsaklig universitets- og høyskoleutdanning	Hovedsaklig universitetsutdanning	Hovedsaklig høyskoleutdanning
Ansiennitet	Mellom 3 og 20 år	Mellom 1 og 35 år	Mellom 5 og 25 år

Som tabellen viser er det en forholdsvis jevn fordeling mellom de tre tidligere tjenesteområdene når det gjelder informantenes alder, utdannelsesbakgrunn og ansiennitet i de respektive tidligere tjenestene. Jeg finner ingen særtrekk ved de enkelte tjenesteområdene som kan ha betydning for resultatene av undersøkelsen. Det er likevel nødvendig å nevne at trygdeetaten tradisjonelt sett har vært preget av ufaglærte, mens mine informanter i hovedsak har universitetsutdanning. Resultatene ville kanskje vært annerledes dersom informantene fra trygdeetaten ikke hadde hatt universitetsutdanning. I seleksjonen av informanter har jeg ikke sett på nyansatte som ikke har erfaring fra en av de tre tidligere tjenestene, de hadde kanskje hatt et annet perspektiv på situasjonen.

#### **4.2.3 Gjennomføring av intervjuene**

Den første dagen jeg skulle gjøre intervjuer var ikke leder til stede på kontoret, men jeg ble tatt i mot av en nestleder som viste meg rundt på kontoret. Alle intervjuene med unntak av to, foregikk på informantenes kontor. Alle informantene hadde besøksstoler på kontorene sine, og jeg ble plassert der mens informanten satt i kontorstolen. Diktafonen ble plassert på bordet mellom oss. I forkant av intervjuene hadde informantene samtykket til deltakelse i prosjektet, samt til at jeg benyttet diktafon under intervjuene. De to intervjuene som ikke ble gjennomført på informantenes kontor foregikk på et møterom like bak det som kalles frontmottaket på kontoret. Den andre dagen jeg var på kontoret fikk jeg møte lederen som jeg tidligere kun hadde kommunisert med via e-post. Lederen fremstår for meg som et hyggelig og åpent menneske som tydelig har en travel hverdag. Leder fortalte meg også selv at situasjonen er hektisk i det jeg blir vist inn på leders kontor og leder peker på haugene med papirer som ligger stablet på omtrent hver eneste ledige flate i rommet. Leder kommenterer at det aldri er

tid til å ta unna alt arbeidet og at det er en vanskelig prosess for alle, også leder. Ikke desto mindre var leder hjelpsom og velvillig når jeg spurte om jeg kunne sende noen spørsmål på e-post om de rent praktiske tingene vedrørende kontoret. Intervjuene den første og den andre dagen gikk veldig bra. Informantene snakket fritt og de hadde mye på hjertet, dette vises også i at lengden på intervjuene er fra 50 minutter til 1 ½ time. Den tredje dagen skulle jeg intervju tre informanter fra tidligere sosialtjenesten. Disse intervjuene viser seg å være bare 26 minutter til en halv time, og informantene har ikke like mye å si som de andre jeg snakket med. Jeg måtte stille flere spørsmål og de svarte heller ikke like fritt. Hva dette skyldes er vanskelig å si, men jeg fikk likevel mye informasjon om hvordan de hadde opplevd prosessen, så jeg anser det ikke som et problem at disse intervjuene hadde kortere varighet enn de andre intervjuene.

Flere av informantene fortsatte å snakke lenge etter at diktafonen var slått av, dette gjaldt informanter fra alle de tre tidligere tjenestene. I ett tilfelle spurte informanten om jeg hadde slått av diktafonen før vedkommende begynte å snakke om ting som kunne være irritasjonsmomenter, noe som spesielt gikk på forholdet mellom statlig og kommunalt ansatte. Dette kan jeg ikke gjengi i min analyse ettersom informanten selv sa at dette var "off the record". I et annet tilfelle ble jeg stående midt på kontorgulvet til informanten i nærmere en halv time etter at diktafonen var slått av og intervjuet formelt var avsluttet. Denne informanten hadde mye på hjertet og fortalte meg om både etatenes historie og sin egen frustrasjon over situasjonen. Jeg synes det var både hyggelig og interessant å høre på vedkommende, selv om dette førte til at jeg ble forsinket til den neste avtalen jeg hadde.

Umiddelbart etter intervjuene var inntrykket mitt at de som jeg hadde intervjuet arbeider hardt og at de på mange måter har hatt og fremdeles har en vanskelig tid. Et fellestrekk for informantene er at de virker som positive mennesker som er opptatt av viktigheten av å se lyst på fremtiden, og at de lever i håpet om at situasjonen skal bedres. En ting jeg merket meg var også at de fleste snakket veldig varmt om brukerne, de virket oppriktig interessert i å gjøre en så god jobb som mulig til det beste for brukerne. Beskrivelsene av de ansatte som er gitt av Blau (1967) og Lipsky (1980) synes for meg å være nokså relevante for mine informanter.

Før hvert av intervjuene forklarte jeg nøye om prosessen og fremgangsmåten for både intervju og behandling av data, og jeg ble flere ganger avbrutt av informantene når jeg fortalte om dette, de avfeide meg med "ja, ja, det er greit", og de virket ikke spesielt opptatt av det jeg

hadde å si. Dette kan tyde på at de ikke hadde problemer med at intervjuet ble tatt opp på bånd, og at de hadde mye på hjertet som de var interessert i å få frem. At flere av informantene fortsatte å snakke etter at diktafonen var slått av, kan også tyde på at de hadde tillitt til at jeg behandlet informasjonen på korrekt måte og at jeg heller ikke ville gjengi det som ble sagt ”off the record”.

### **4.3 Transkribering**

Når alle intervjuene var gjennomført begynte arbeidet med transkriberingen. Transkribering innebærer å gjøre tale om til tekst (Kvale, 1996). Transkriberingen er en nødvendig prosess for å gjøre intervjusamtalene tilgjengelig for analyse (ibid). Med ni intervjuer som hadde en gjennomsnittlig varighet på ca. 50 minutter, var det mange timer med intervju jeg hadde å transkribere. Selve transkriberingen har jeg opplevd som tungt og tidkrevende arbeid. Gjennom denne prosessen har jeg forstått viktigheten av gode forhold for opptaket. Som Kvale skriver, er det viktig at man gjør intervjuet i et rom uten bakgrunnsstøy som høye lyder i naborommet eller trafikk utenfor. Jeg var bevisst på at det var viktig å gjøre intervjuene et sted hvor det var minst mulig støy. Jeg tenkte derfor at kontorer og stille møterom var gode steder å gjøre intervju på, men det viste seg at på ett av intervjuene så hadde informanten åpnet vinduet fordi det var så varmt den dagen. Under selve intervjuet tenkte jeg ikke så mye over det, men når transkriberingen skulle gjøres oppdaget jeg at det til tider var veldig mye bakgrunnsstøy og derfor vanskelig å tyde hva informanten sa. Dette førte til at jeg brukte ekstra lang tid på å transkribere dette intervjuet.

For å kunne analysere data er det altså nødvendig å transkribere intervjuene. I følge Kvale (1996) involverer transkriberingsprosessen en rekke metodiske og teoretiske problemer. Det å strukturere datamaterialet til å bli en tekst gjør at man får et overblikk over data og er i seg selv begynnelsen på analysen. Det er ingen standard fremgangsmåte for å transkribere forskningsintervjuer, men Kvale peker på at det er en rekke avgjørelser en må ta. Et spørsmål man må ta stilling til er om intervjuene skal transkriberes ordrett og inkludere gjentakelser, pauser, og følelsesmessige uttrykk som latter og sukking. Man må også ta stilling til om intervjuene skal omformes til en mer formell og skriftlig stil. Det finnes ikke et standardsvar på disse spørsmålene, men det vil være avhengig av hva man skal bruke transkripsjonene til (ibid). Dersom transkripsjonene skal gi et generelt inntrykk av informantens synspunkter, kan omformulering og sammenfatting av utsagn være en fremgangsmåte. Også dersom man i

analysen skal gjøre kategorisering eller sammenfatning av mening kan redigering av transkripsjonen være ønskelig. Ettersom jeg ønsker at sitatene jeg benytter i analysen skal gjenspeile informantenes synspunkt og meninger har jeg valgt å omforme intervjutranskripsjonene til en mer skriftlig stil. Jeg har likevel ikke tatt steget fullt ut og gjort transkripsjonene fullstendig om til formelt og skriftlig språk. Jeg har valgt en mellomting mellom muntlig og skriftlig fremstilling. Dette innebærer at jeg har unnlatt å ta med pauser, sukk, latter og gjentakelser. Jeg har heller ikke transkribert materialet på dialekt, ettersom jeg vil sikre informantenes anonymitet. Ettersom bokmål er mitt eget skriftsspråk har transkripsjonene blitt skrevet på bokmål. Jeg har steder der det har vært nødvendig sammenfattet mening og gjort språket mer skriftlig. Jeg vil likevel at sitatene skal avspeile informantene som mennesker med egne meninger, jeg mener derfor at det er viktig å beholde litt av det muntlige preget.

#### **4.4 Vurdering av intervjuenes kvalitet**

Når man skal vurdere datamaterialets kvalitet er det vanlig å benytte begreper som validitet og reliabilitet.<sup>14</sup> I forhold til kvalitative metoder hevder Thagaard (2003) at det kan være fruktbart med en nytenkning rundt disse begrepene, ettersom disse ofte blir brukt i relasjon til kvantitative metoder. Thagaard mener det er mer hensiktsmessig å benytte betegnelsene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet når det gjelder å vurdere kvaliteten til kvalitative metoder. Jeg vil derfor i det følgende vurdere mine data i forhold til disse målene på kvalitet, samt vanlige feilkilder som kan oppstå når man benytter kvalitativt forskningsintervju som metode.

##### **4.4.1 Troverdighet**

Det er et viktig mål i kvalitative studier at forskningen oppfattes som troverdig. For at forskningen skal være troverdig må forskeren kunne gjøre rede for hvordan data er blitt utviklet gjennom forskningsprosessen. Troverdighet er også basert på at forskeren redegjør for relasjoner til informanten og hvilken betydning erfaringer i felten har for de dataene forskeren får (Thagaard, 2003). Forskningens troverdighet kan styrkes ved at forskeren gjør et

---

<sup>14</sup> Validitet handler om en undersøkelses relevans og gyldighet. Reliabilitet omhandler undersøkelsens pålitelighet og nøyaktighet (Larsen, 2007).

tydelig skille mellom direkte informasjon fra felten og forskerens egne vurderinger av denne informasjonen. Dette innebærer at forskeren må gjøre rede for hva som er referat fra intervjusamtaler og hva som er forskerens vurderinger og kommentarer (ibid). Når man benytter diktafon under intervjuer gir dette grunnlag for å utvikle data som i utgangspunktet er mer uavhengig av forskerens oppfatninger enn om man kun benytter seg av forskerens egne notater. Troverdigheten kan også styrkes ved at forskeren reflekterer over om relasjonen til informantene har vært preget av åpenhet og hva som er sentrale trekk ved relasjonen mellom forsker og informant. I min studie har jeg søkt å styrke troverdigheten ved at jeg har samlet inn data som jeg mener er relevante i forhold til problemstillingen min. Mitt mål har vært å forstå de ansattes opplevelse av NAV-reformen og jeg har derfor stilt spørsmål og kommet inn på temaer som omhandler hvordan denne prosessen har vært for dem. Jeg har også søkt å styrke studiens troverdighet ved å gjøre et tydelig skille mellom de ulike intervjuene. Jeg har benyttet meg av diktafon under intervjuene, og på den måten sikret at viktig informasjon ikke har gått tapt. I arbeidet med transkriberingen av intervjumaterialet har det vært viktig for meg å holde informantene atskilt. Forholdet mellom meg og informantene har i stor grad vært preget av åpenhet. Det var hele tiden åpenhet om hva jeg skulle undersøke, og jeg var nøye med å forklare for informantene hvordan jeg ville gå frem i mitt videre arbeid med oppgaven, samt hvordan jeg skulle behandle den informasjonen jeg fikk. Forholdet mellom meg som forsker og informantene mine var preget av meg som lærevillig student og informantene som eksperter som skulle informere meg. Denne relasjonen førte til at informantene åpnet seg for meg, og de tok seg godt tid til å forklare hvordan omorganiseringen hadde foregått. Dette kan ha bidratt til å styrke studiens troverdighet.

#### **4.4.2 Bekreftbarhet**

Bekreftbarhet er knyttet til vurderinger av de tolkningene undersøkelsen fører til (Thagaard, 2003). Dette innebærer at forskeren forholder seg kritisk til egne tolkninger og at prosjektets resultater kan bekreftes av annen forskning. For at resultatene skal kunne bekreftes av annen forskning er det viktig at pålitelighet og nøyaktighet har ligget til grunn i prosessen. Bekreftbarheten kan testes ved at flere forskere utfører samme undersøkelse, og dersom de kommer frem til samme resultat, vitner dette om høy grad av bekræftbarhet. Det kan være vanskelig å sikre høy grad av bekræftbarhet når det gjelder intervjuer. Dette fordi det er en mulighet for at informantene påvirkes av situasjonen og av intervjueren, og dette kan ha

betydning for det som blir sagt i intervjuet. Informantene ville kanskje svart på en annen måte dersom intervjueren hadde vært en annen (Larsen, 2007). I min studie har jeg vært nøyaktig og grundig gjennom hele prosessen med datainnsamling og bearbeiding av materialet. Når jeg valgte ut sitater som skulle benyttes i fremstillingen av empirien gikk jeg tilbake til det transkriberte materialet for å sjekke at sitatet var korrekt og at det tilhørte riktig informant. I mitt tilfelle har jeg grunn til å tro at dersom en annen en meg skulle utført den samme undersøkelsen ville resultatene blitt forholdsvis like. Det vil imidlertid være vanskelig å teste dette i ettertid. De resultatene jeg har kommet frem til er basert på mine informanternes opplevelser på det tidspunktet jeg utførte intervjuene. Dersom man skulle gjort den samme undersøkelsen i dag kan en ikke se bort fra at informantene ville svart annerledes siden deres situasjon kan være endret i forhold til tidspunktet for mine intervjuer.

#### **4.4.3 Overførbarhet**

Overførbarhet handler om at den forståelsen som utvikles innenfor rammen av et prosjekt også kan være relevant i andre situasjoner (Thagaard, 2003). Et viktig formål med casestudier er at de har et generelt siktemål, og derfor kan knyttes til undersøkelsesopplegg som er spesielt rettet mot å oppnå kunnskap som peker utover den enheten undersøkelsen fokuserer på (ibid). Min casestudie undersøker et NAV-kontor i Hordaland, og man kan anta at det ikke vil være store forskjeller mellom Hordaland og resten av landet. Selv om utvalget i undersøkelsen ikke er representativt, er det den samme prosessen som ligger til grunn også for andre NAV-kontor i landet. Det er derfor rimelig å anta at de funnene jeg kommer frem til også kan være gjeldene for andre NAV-kontor.

#### **4.4.4 Feilkilder**

Når man bruker kvalitative metoder kan man stå overfor ulike potensielle feilkilder. Disse kan oppstå på bakgrunn av informantens bevissthet om å være gjenstand for forskning, og kalles ofte for undersøkelseeffekter (Hellevik, 1995). I forbindelse med intervjuundersøkelser kan det skilles mellom tre former for mulige påvirkninger. *Intervjueffekt* kan oppstå ved at intervjueren påvirker informanten gjennom oppførsel eller ytre kjennetegn. Dette har jeg etter beste evne forsøkt å unngå under mine intervjuer. Jeg har hele tiden vært bevisst på at min oppførsel kan påvirke informantene, jeg har forsøkt å ikke vise annen reaksjon på informantens svar enn korte "mmm" eller nikke samtykkende. *Spørsmålseffekt* er en



feilkilde som kan oppstå ved at man stiller ledende spørsmål. Jeg har under mine intervjuer vært bevisst på dette og har i intervjuene lagt vekt på å stille mest mulig åpne spørsmål. *Konteksteffekt* innebærer at svaret på et spørsmål kan påvirkes av andre spørsmål som er stilt tidligere i intervjuet. Det vil alltid være størst fare for dette når en kommer inn på følsomme spørsmål (ibid). Jeg har i intervjuene lagt vekt på å formulere spørsmål som er nøytrale i formen og unnlatt å stille spørsmål som kan være av følsom karakter. Emner som kan oppfattes som følsomme, for eksempel om at man personlig har befunnet seg i en vanskelig prosess, er temaer som informantene selv har tatt opp.

#### **4.5 Metode for analyse**

Som metode for analyse har jeg valgt meningsanalyse. Hensikten med denne formen for analyse er å identifisere mønstre, sammenhenger og fellestrekk eller forskjeller (Larsen, 2007). Kvale (1996) presenterer flere fremgangsmåter til kvalitativ analyse av mening. Jeg vil plassere min analyse innefor det Kvale omtaler som sammenfatning av mening og kategorisering av mening.<sup>15</sup> Thagaard (2003) omtaler disse to formene for meningsanalyse som personsentrerte tilnærminger. De personsentrerte tilnærmingene knyttes til fremstillinger av materialet hvor personen er i fokus. I intervjuundersøkelser kan presentasjonen fokusere på enkeltpersoner eller grupper av personer. Sammenfatning av meningsinnhold innebærer en sammenfatning av materialet om ulike temaer som kan bidra til meningsinnholdet i en tekst. Lange utsagn blir gjort om til kortere utsagn hvor hovedbudskapet blir kommunisert videre (Kvale, 1996). Kategorisering av mening innebærer at intervjuet blir kodet i ulike kategorier, og informasjon om det samme temaet samles i en kategori.

Min fremgangsmåte for analyse av datamaterialet var at jeg kategoriserte de transkriberte intervjuene inn i ulike temaer som var bestemt ut fra selve intervjuteksten. Jeg plasserte alle utsagn som omhandlet et spesielt tema under samme kategori. For eksempel fant jeg i det transkriberte materialet ut at det var mange informanter som snakket om kulturforskjeller. Jeg laget da en kategori som jeg kalte for kulturforskjeller og plasserte alle sitater som fortalte noe om kulturforskjeller under denne kategorien. Dette gjorde jeg til jeg hadde gått gjennom hele intervjumaterialet. På den måten satt jeg igjen med et utvalg av intervjumaterialet, og dette utvalget ble utgangspunktet for den empiriske fremstillingen av datamaterialet. Jeg benyttet

---

<sup>15</sup> Kvale (1996) omtaler også *narrativ strukturering av tekst, fortolkning av mening og generering av mening gjennom ad hoc metoder* som alternative framgangsmåter for analyser av meningsinnhold.

meg av deler av de kategoriserte utsagnene for å kunne si noe om hva de forskjellige informantene mente. Noen av utsagnene ble benyttet i teksten for å illustrere den meningen som informantene uttrykte.

## **4.6 Etiske betraktninger**

I all forskning er forskningsetiske hensyn viktige å ta stilling til. I min oppgave har jeg benyttet meg av kvalitative intervju, og dataene jeg har hentet inn er derfor i stor grad personnære. Som Alver og Øyen (1997) skriver, bygger slike undersøkelser ofte på intervjuer med ganske få personer og forskeren kan derfor gå ganske tett inn på informantenes livssituasjon og forståelsesrammer. Jeg meldte prosjektet mitt til personvernombudet, som fant at behandlingen av personopplysninger var meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Prosjektet ble godkjent på bakgrunn av de opplysninger jeg hadde gitt i meldeskjemaet.

### **4.6.1 Frivillig informert samtykke**

Hovedregelen etter personopplysningsloven er at personopplysninger bare kan behandles dersom den opplysningene gjelder har samtykket (Personvernombudet, 2008). I utgangspunktet skal derfor deltakelse i forskning baseres på et samtykke fra den som deltar. For at dette samtykket skal være gyldig etter personopplysningsloven er det en rekke vilkår som må oppfylles. Samtykket må være frivillig, det vil si at det må være avgitt uten ytre press, eksempler på slikt press kan være gjentatteurringer over tid eller premiering for å delta (ibid). I forhold til mine informanter vil jeg si at de ikke ble utsatt for noen form for ytre press. Informantene ble spurt av leder om å delta på vegne av meg, det ble opplyst om at deltakelsen var frivillig, og før intervjuet startet informerte jeg dem igjen om at deltagelsen var frivillig. Det kan selvfølgelig tenkes at informantene oppfattet situasjonen slik at de følte at de måtte stille opp, men jeg fikk inntrykk av at informantene hadde lyst til å delta og at de synes prosjektet mitt virket interessant.

Samtykket må også være aktivt. Det vil si at informantene må klart og utvetydig ha sagt ja til deltakelse i prosjektet. I følge personopplysningsloven er det ikke et krav at samtykket må være skriftlig i form av en samtykkeerklæring, det kan også være muntlig. Jeg valgte å

innhente samtykket til deltakelse i prosjektet muntlig. Dette gjorde jeg for å slippe å oppbevare informantenes navn og signatur, ettersom det krever spesielle forhåndsregler.

Det er også et krav at samtykket skal være informert. Det vil si at før samtykke til deltakelse blir gitt, må informantene ha mottatt informasjon som tilfredsstillende informasjonskravene i personopplysningsloven. Det første jeg gjorde når jeg traff informantene var å informere om prosjektet, prosjektets formål, hvordan jeg skulle bruke opplysningene jeg innhentet, hvorfor jeg hadde valgt akkurat denne problemstillingen, hvordan jeg ville gå frem for å anonymisere informantene, hvordan opplysningene ville bli oppbevart og jeg informerte om når prosjektet skulle avsluttes. På bakgrunn av dette har mine informanter gitt sitt samtykke til å delta i prosjektet.

#### **4.6.2 Oppbevaring av opplysninger og anonymisering**

I intervjuene mine benyttet jeg meg av en diktafon, dette for å sikre korrekt gjengivelse av informantenes utsagn. I følge personvernombudet er personers stemme på lydopptak en personopplysning. Personvernombudet har godkjent min behandling og oppbevaring av disse personopplysningene. Lydopptakene fra intervjuene ble overført til min pc og deretter slettet fra diktafonen. Pcen er passordbeskyttet og oppbevares innelåst. Det er bare jeg som har tilgang til den. Når transkriberingen var ferdiggjort ble lydopptakene slettet fra pcen. De ferdige transkripsjonene ble oppbevart innelåst på mitt kontor.

Jeg har i mitt materiale ikke direkte personidentifiserende opplysninger som navn og personnummer. Det kan likevel være et problem å skjule informantenes identitet. Jeg har etter beste evne søkt å unngå at informantene skal gjenkjennes i teksten. Grunnet at utvalget bestod av ulikt antall kvinner og menn har jeg valgt å ikke omtale informantene med kjønn. Informantenes alder varierte, og jeg vil derfor heller ikke omtale informantene med alder. Jeg har valgt å nummerere informantene, slik at jeg kaller dem for informant 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 og 9. Jeg vil også identifisere dem med hvor de arbeidet tidligere. En informant vil derfor kunne kalles *Informant 1, tidligere trygdeetaten*. Dette har jeg gjort for å sikre høyest mulig grad av anonymitet for informantene. Jeg har ikke angitt nøyaktig tidspunkt for kontorets åpning ettersom det kan bidra til å identifisere kontoret. På det tidspunktet jeg gjorde intervjuene hadde kontoret vært NAV-kontor i ca 6 måneder. Jeg har valgt å omtale det

aktuelle NAV-kontoret som et NAV-kontor i Hordaland. Det er flere kontor i Hordaland som har åpnet i løpet av den siste tiden, og det vil derfor ikke være så lett å identifisere dette kontoret.

#### **4.6.3 Min egen rolle som ansatt i NAV**

Tilfeldigheter førte til at jeg halvveis i arbeidet med masteroppgaven fikk sommerjobb på sykepengeavdelingen ved NAV Forvaltning Bergen. Mine arbeidsoppgaver bestod i å registrere inn krav om sykepenger, samt betale ut penger til både bruker og refusjon til arbeidsgiver. Jeg opplevde dette arbeidet både som lærerikt og interessant, og jeg var så heldig at jeg etter endt sommerjobb fikk lov til å fortsette i en 40 % stilling ved siden av studiene.

Jeg har selvsagt reflektert over om min rolle som ansatt i NAV kan ha fått negative konsekvenser for oppgaven min, og at det ikke nødvendigvis er så gunstig å selv arbeide i den organisasjonen man skriver oppgave om. Jeg har nok fått et litt annet perspektiv på tingene nå som jeg har jobbet i NAV selv. Før jeg fikk jobben hadde jeg kun medieoppslag og mine informanternes utsagn å forholde meg til. Nå har jeg selv erfart hvordan reformen kan påvirke de ansatte. Jeg har kommet frem til at det kan ha både positive og negative konsekvenser å arbeide i organisasjonen jeg skriver om. Jeg er nok ikke like "objektiv" i mitt syn på NAV som organisasjon nå som før jeg begynte å arbeide der. Likevel er NAV en stor organisasjon og jeg har kun arbeidet i en liten del av organisasjonen. I tillegg er fokuset mitt i oppgaven på ansatte ved lokalkontor og deres oppfattning av reformen, mens jeg arbeidet i forvaltningen. Jobben har ført til at jeg har en større forståelse og innsikt i hvordan ting fungerer; hvorfor ting kan ta lang tid, hvorfor man blir frustrert, og jeg kan nå i ettertid relatere meg til en del av de tingene som informantene mine var opptatt av. Jeg har gjort mitt beste for å ikke la dette påvirke oppgaven min på en negativ måte. Jeg har arbeidet med å skille mine personlige oppfatninger og erfaring fra det som kommer frem i intervjuene mine. Jeg ville nok ansett det som mer problematisk dersom jeg hadde blitt ansatt i NAV før jeg gjorde intervjuene mine. Nå vet jeg at på tidspunkt for gjennomføring av intervjuene var jeg upåvirket av reformen selv, og kunne bare forholde meg til den på bakgrunn av det jeg hadde lest.

## Kapittel 5 Organisering av arbeidet på NAV-kontoret

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på hvilke muligheter de ansatte som jeg intervjuet opplever at de hadde når det gjaldt valg av arbeidssted og arbeidsoppgaver i det nye NAV-kontoret. Jeg skal også se på hvordan arbeidsoppgavene i NAV-kontoret er organisert. Hvordan har opplæringen har foregått, har de ansatte den kompetansen de trenger for å mestre sine arbeidsoppgaver? Før jeg går i gang kan det være viktig å påpeke at jeg tar for meg de som arbeider på det aktuelle NAV-kontoret, hvordan de ansatte i NAV generelt oppfatter det gir materialet ikke grunnlag for å vurdere.

### 5.1 Innplassering av ansatte og valg av arbeidssted

I forkant av innplasseringen av ansatte på NAV-kontorene skulle det i følge *Håndbok for etablering av NAV-kontor* foregå en kompetansekartlegging av den enkelte medarbeider og kontoret som en helhet. Hensikten med denne kartleggingen var å finne ut av hvorvidt kontoret hadde tilstrekkelig kompetanse til å betjene sine brukere og om den enkelte medarbeider hadde tilstrekkelig kompetanse og trygghet til å utfylle sin rolle. Kompetansekartleggingen skulle også hjelpe ledere å plassere ansatte der det var mest hensiktsmessig i forhold til den enkeltes kompetanse. I tillegg var kompetansekartleggingen en mulighet for de ansatte til å ytre ønsker om hvilke arbeidsoppgaver og arbeidssted som var mest ønskelig. Leder skulle også gjennomføre en refleksjonssamtale med medarbeiderne om de endringer i målsettinger, arbeidsmetoder og jobbperspektiv som man stod ovenfor.<sup>16</sup> I de tilfellene der den ansattes ansvar, arbeidsoppgaver eller arbeidssted skulle endres, skulle det gjennomføres en omstillingssamtale mellom den enkelte ansatte og leder.

For å finne ut av om mine informanter opplevde at de hadde fått påvirke hvor de skulle arbeide og hva de skulle arbeide med, og om de hadde fått den jobben de ønsket seg, spurte jeg om de hadde deltatt på en kompetansekartlegging i løpet av NAV-prosessen.

Informantenes svar på om de hadde deltatt i kompetansekartlegging varierer. Noen fortalte at de har vært med på dette, mens andre ikke husket om de hadde deltatt på en slik kartlegging. De som kunne huske å ha deltatt i kartleggingen svarte at de ikke har fått noen tilbakemelding

---

<sup>16</sup> Dette refereres det til i *Håndbok for etablering av NAV-kontor* som er utarbeidet i samarbeid mellom KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Håndboken anbefaler sentrale målsettinger som må gjennomføres de siste seks månedene før etableringen av lokale NAV-kontor.

på dette, og noen føler at det ikke ble tatt hensyn til de valg og ønsker som ble gjort i kartleggingsskjemaet, blant andre denne informanten fra tidligere Aetat:

*Vi tok en sånn kompetansekartlegging i fjor vinter. Og der skulle vi skrive på: jeg rangerer nn så langt nede på listen, og jeg rangerer de som nummer en. Og jeg rangerer den oppgaven der så langt nede og attføring på topp. Det er jo mange som har lurt: Hva gjorde de med de kartleggingsskjemaene? Har de tatt de i makuleringsmaskinen eller? Har de glemt de bort? (Informant 2, tidligere Aetat)*

Alle de ansatte ved kontoret hadde deltatt i kompetansekartlegging ved å fylle ut et skjema, men det kan virke som om dette har foregått på ulike tidspunkt og på litt forskjellige måter hos de tre tidligere tjenesteområdene. Informantene fra sosialtjenesten svarer i større grad enn de andre informantene at de ikke kan huske å ha deltatt i kompetansekartleggingen, og de forteller at de fikk velge om de ville arbeide i frontmottaket eller om de ville ha andre oppgaver på kontoret: ”Vi ble spurt om vi ville jobbe i oppfølging eller i front, det var et valg vi kunne ta. Jeg valgte oppfølging og er veldig fornøyd med det (Informant 7, tidligere sosialtjenesten). På spørsmål om de hadde fått lov til å være med på å bestemme hva de skulle arbeide med i det nye NAV-kontoret svarer informanten fra trygdeetaten følgende:

*Det har vært litt usikkert, det var snakk om en forvaltningsenhet, det var lokale kontor og så har vi jo kundesenter. Hva skulle man gjøre på det lokale kontoret? Hva skulle man gjøre på Forvaltningen? Det var ikke helt avklart når vi skulle ta stilling til hvor vi ville være. Vi ble oppfordret til å tenke gjennom hva vi ville gjøre, og det gjorde vi jo både i samtaler med kollegaer og også i medarbeidersamtaler. Så vi ble hørt hele veien, men det var litt vanskelig for mange å se seg selv på et sted når man ikke visste helt hva man skulle gjøre på det stedet. Hovedlinjene var der, men ikke nok detaljer til at man kanskje kunne føle at man gjorde det riktige valget der og da. I tillegg til at man ikke var helt sikker på hvor forvaltningsenheten skulle lokaliseres. Det kom, men det kom sent for vår del. (Informant 1, tidligere trygdeetaten)*

Som informanten forteller har de fått komme med sine ønsker, og de har hatt muligheter for å snakke med leder og kollegaer i løpet av denne prosessen. Men de ansatte opplevde at det var vanskelig å ta en avgjørelse fordi det ikke var avklart hvilke arbeidsoppgaver som skulle ligge hos Forvaltningen og hvilke som skulle ligge hos de lokale NAV-kontorene. Informantene fra trygdeetaten har hatt en prosess i forkant hvor de har kunnet diskutere med kollegaer og ledere hva de skulle gjøre i NAV i fremtiden.

NAV-kontoret hvor mine informanter arbeider ligger i dag i nærheten av lokalene som tidligere trygdekontoret i bydelen disponerte. Mange av de ansatte fra trygdeetaten har derfor

arbeidet på dette stedet lenge, men det ble ikke avklart hvor kontoret skulle ligge før nærmere tre måneder før kontoret skulle åpne. De fra trygdeetaten fikk først flytte inn på det nye kontoret. De fleste ansatte som kom fra Aetat var ikke på plass i lokalene før omtrent halvannen måned før kontoret skulle åpne. Hele sosialtjenesten i bydelen ble flyttet til det nye NAV-kontoret, men selve flyttingen skjedde ikke før en måned før åpningen av kontoret. Ansatte fra trygdeetaten og sosialtjenesten fikk vite hvor de skulle arbeide tidligere i prosessen enn de som kom fra Aetat. Dette har resultert i at det i hovedsak er ansatte fra trygdeetaten og sosialtjenesten som har deltatt i planleggingen og utformingen av det nye NAV-kontoret. Dette kan blant annet forklares av at bydelen ikke hadde et eget Aetat kontor, og derfor fikk ansatte fra andre Aetat avdelinger. Selv om ansatte fra tidligere trygdeetaten og sosialtjenesten deltok i planleggingen var de ikke samlokalisert i denne fasen. Dette har ført til at det hele tiden har vært en statlig og en kommunal linje som har arbeidet parallelt med hverandre, men ikke sammen, noe som i følge enkelte av informantene hadde vært ønskelig.

Mange av informantene har fått sine ønsker i forhold til arbeidssted og arbeidsoppgaver oppfylt, selv om valgene ble tatt uten at de var helt klar over hva valgene faktisk ville innebære. Generelt virker det som om informantene fra trygdeetaten er tilfredse med arbeidssted og arbeidsoppgaver, også en som i utgangspunktet ønsket å arbeide i Forvaltningen:

*Min historie er at jeg egentlig hadde ønsket meg til forvaltning i medarbeidersamtale for det at der tenkte jeg at jeg får brukt utdannelsen min mest. Så det hadde jeg gitt uttrykk for og jeg var vel så å si innplassert der. Men så ønsket den nye lederen at jeg skulle bli værende, så vi hadde omstillingssamtaler og jeg ble sterkt anmodet om å bli værende for jeg var ønsket og det var helt sikkert at det ville bli interessante problemstillinger også i et lokalt NAV-kontor for meg. Og jeg har veldig mange ganger takket lederen min for den samtalen, fordi jeg er kjempefornøyd med at jeg ble værende i et lokalt kontor i stedet for forvaltning og jeg får brukt det jeg kan. (Informant 1, tidligere trygdeetaten)*

Denne informanten er tilfreds med avgjørelsen om å bli værende på det lokale kontoret. Informanten ønsket å arbeide i Forvaltningen ettersom vedkommende trodde at det var der bakgrunnen og utdannelsen ville komme til best nytte. Lederen for kontoret har sørget for at informanten har fått interessante arbeidsoppgaver i det nye NAV-kontoret. Men ikke alle er like tilfredse med sine arbeidsoppgaver og nye arbeidssted. Dette gjelder spesielt informantene fra Aetat, som fikk avklart sine arbeidsoppgaver seint i prosessen:

*Det ble veldig seint klart hvem som skulle ut hit. NAV Bergen arbeid som det het er jo en veldig stor enhet. Det som var klart det var at noen måtte ut på det som var avdelingskontorene. Men prosessen med flytting av ansatte til de nye NAV- kontorene kom altfor seint i gang, og den ble veldig kort og brå for mange. Og det at man heller ikke fikk det man ønsket har satt sitt preg på arbeidsmiljøet i etterkant. Det har vært en veldig dårlig prosess. Personalprosessen i det hele tatt har vært elendig, mer eller mindre på alle områder (...) De som var her ute i forkant de fikk litt større muligheter for å velge. For de var med å prege organiseringen, og de var tilstede og fikk tidlig gi uttrykk for hva de ønsket innenfor den organiseringen som de etter hvert så begynte å ta form. Men av de som kom inn i etterkant, vil nok noen av dem si det at de føler at de er blitt presset inn der det var mangel, de fikk ikke tatt en avgjørelse på det selv. De fikk gi uttrykk for hva de ønsket, men det var slettes ikke sikkert at de fikk det de ønsket. Og det er nok et fakta her ute at det er nok et par tre stykker som ikke nødvendigvis har fått det de ønsket. Det merker man jo, det ser man jo igjen nå i dag også. (Informant 3, tidligere Aetat)*

Denne informanten er ikke den eneste fra tidligere Aetat som gir inntrykk av at valgmulighetene for de som ikke var med på prosessen fra begynnelsen av var mindre enn for de andre. Selv om det har vært store endringer for mange, har det kanskje vært verst for de som føler at de er blitt innplassert på et kontor de i utgangspunktet ikke ønsket å arbeide på. Spesielt sårt er det når man trivdes godt med jobben og det arbeidsstedet man hadde før NAV-reformen. Kontrastene mellom arbeidshverdagen før og etter reformen blir derfor stor, noe denne informanten ikke legger skjul på: ”For ett år siden så gledet jeg meg til å gå på jobb, i dag: jeg gruer meg til å gå på jobb. Og det tror jeg at du kan spørre hvem du vil her og du får det samme svaret. Så det er ikke så gøy” (Informant 2, tidligere Aetat). Informanten føler seg overkjørt og er lite tilfreds med situasjonen. Informanten er av den oppfatning at det ikke er blitt tatt hensyn til de ønsker informantene kom med, og vedkommende føler seg plassert på dette kontoret mot sin vilje. At omstillingsprosessen har vært vanskelig gir også denne informantene fra tidligere Aetat uttrykk for:

*Det var et rent helvete. Jeg åpnet telefonen hver dag, og enten kjeftet folk på meg og spurte om jeg var et udugelig rævhul eller så gren de og sa de skulle ta livet av seg. Det var ingen mellomting, det var et helvete fra morgen til kveld. Jeg har elsket min jobb i alle år, jeg synes det er kjempekjekt og givende, men denne prosessen har vært et helvete. Jeg skal aldri mer være med på noe sånt. (Informant 4, tidligere Aetat)*

Informanten referer til den første tiden etter at NAV-kontoret åpnet. Det har tydelig vært en enorm påkjenning for informantene, og vedkommende gir klart uttrykk for at dette ikke er noe

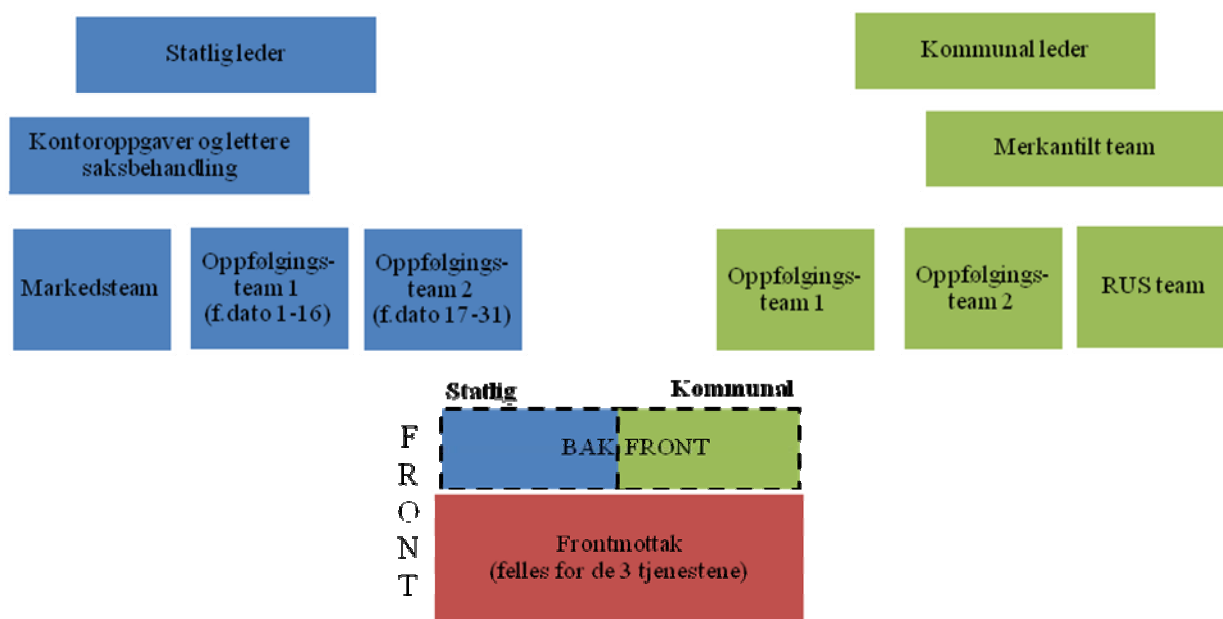


som er ønskelig å gjennomgå på nytt. For å bruke informantens egne ord: ”*jeg hadde heller tatt en jobb på Rema 1000 enn å gå gjennom dette flere ganger*”.

## 5.2 Arbeidsdeling og organisering av NAV-kontoret

NAV-kontoret jeg besøkte er organisert etter en toledersmodell.<sup>17</sup> Dette innebærer at kontoret har en kommunal leder som har ansvar for personell i Bergen kommunes styringslinje, og en statlig leder som har ansvar for personell i Arbeids- og velferdsetaten. Denne formen for lederskap betyr at de to lederne må arbeide tett sammen, og at de administrative fellesoppgavene tillegges en av lederne. I dette tilfellet var det leder for NAV stat som hadde dette ansvaret. Hvordan arbeidet på kontoret er organisert kan illustreres med organisasjonskartet som vises i figur 5.1:

Figur 5.1: *Organisering av NAV-kontoret.*



NAV-kontoret jeg besøkte er fordelt over to etasjer. I den første etasjen finner vi fronten som består av frontmottak og bakfront. I frontmottaket foregår alle henvendelser fra brukere, og mine informanter omtaler dette som fronten. Frontmottaket er åpent for publikum mellom

<sup>17</sup> I følge undersøkelser som er gjort i forbindelse med NAV-evalueringen er denne formen for ledermodell atypisk. Bare fem prosent av de lokale NAV-kontorene i undersøkelsen hadde valgt en toledersmodell (Monkerud, 2008).

klokken 9.00 og 15.00, og er organisert i en todelt vaktordning med ansatte både fra statlig og kommunal linje. De ansatte arbeider skift på 3 timer om gangen slik at det ikke skal bli en for stor belastning å arbeide der:

*Vi har prøvd å ta de halve dagene, og jeg tror at alle er fornøyd med at det er sånn, fordi at det er for tøft å være der ute over hele dager, og gjerne dag etter dag og ikke få noe avbrekk. Og i alle fall sånn som ståa er nå, når vi kan altfor lite til egentlig å gjøre en god jobb der ute. Så er det jo viktig at vi på en måte ikke går oss helt tom. Ved ganske mange av henvendelsene som kommer så må du jo enten løpe og hente hjelp ellers så prøver du jo å svare, men du vet ikke helt om du svarer rett eller galt eller hva du gjør. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

Frontmottaket er organisert etter en generalistmodell. I dette ligger det at de ansatte skal informere og avklare spørsmål som brukerne måtte ha, og videreformidle kontakt med blant andre saksbehandlere som arbeider i forvaltningsenhetene. Som generalister skal de ansatte ikke gå inn i enkeltsaker og gjøre vurderinger, utgangspunktet for den informasjonen som generalistene skal gi er å finne på internetsiden til NAV.

Den andre delen av fronten kalles for bakfront, men informantene mine referer ofte til bakfronten som bakland. Bakfronten er inndelt i en statlig og en kommunal del, og består av statlige og kommunalt ansatte og en avdelingsleder for hver av styringslinjene. De som arbeider i bakfronten er de samme personene som har vakter i frontmottaket. Når de ikke har vakter i frontmottaket arbeider de i bakfront hvor arbeidsoppgavene er oppfølging av brukere som har vært sykemeldt eller arbeidsledig i inntil seks måneder, og i tillegg har de ansvaret for all oppfølging av enslige forsørgere. Bakfronten fungerer også som en slags bakvaktordning for de som er på vakt i frontmottaket. Dette innebærer at dersom det for eksempel er ansatte fra Aetat og sosialtjenesten som har vakt i frontmottaket og de får en bruker som har spørsmål som er relatert til trygdeytelser, så skal en av de ansatte i bakfronten med erfaring fra trygdeetaten være behjelpelig med å svare på spørsmål. Dette oppleves av informantene som slitsomt og litt problematisk:

*Det sitter jo folk der ute [I frontmottaket] fra tidligere Aetat og sosialtjenesten, og kommer det noen med et spørsmål om trygd, og vi er bare to stykker her nede fra trygd, hun ene er vekke, så vi får jo alle spørsmålene som de ute i front ikke kan svare på. Så det er en form for bakvaktordning. Det er ganske hektisk, for det er dessverre litt for lite system på det. Det burde vært en annen fordeling, men per i dag så er vi ikke kommet lenger. (Informant 9, tidligere trygdeetaten)*

Resten av kontoret er organisert i team som befinner seg i ulike etasjer. På den statlige siden er arbeidet delt mellom fire team. Det er to oppfølgingsteam med ansvar for oppfølging av brukere utover seks måneder. Ansvar er fordelt slik at det ene oppfølgingsteamet har ansvar for oppfølging av brukere med fødselsdato fra 1 til 16 og det andre har ansvar for de som har fødselsdato fra 17 til 31. Videre er det ett markedsteam som i hovedsak har ansvar for arbeid rettet mot arbeidsgivere. Det er også ett team som gjør kontorarbeid og lettere saksbehandling som blant annet registrering av sykemeldinger og frikort. Den kommunale siden er også organisert i to oppfølgingsteam med oppfølging utover seks måneder, ett rusteam og ett merkantilt team.

De ansatte på kontoret er plassert i ulike etasjer, og med dette oppstår det en rekke utfordringer i deres arbeidshverdag. Det er tidkrevende og lite praktisk i forhold til å få tak i kollegaer som har kontor i en annen etasje enn dem selv. Det blir mye løping opp og ned i trapper, og det oppleves uoversiktlig. På spørsmål om hvordan det var å ha kontoret spredt på to etasjer svarer informanten fra tidligere trygdeetaten:

*Så det er også en utfordring som en del reagerer på at det er mye pes med trapper og lite praktisk å hente folk visst du står nede i mottaket og man må opp, og folk ikke tar telefonen og sånt. Så kan jo også det oppleves som et problem. Det blir gjerne den der lille dråpen. (Informant 1, tidligere trygdeetaten)*

At dette føles som en ekstra byrde i en travel arbeidshverdag støttes også av denne informanten fra tidligere Aetat:

*Ingen skal komme opp her så da må man ha nøkkeltast for å komme seg inn. Og vi skal bare ha brukere nede, og da er det jo veldig lite ressursbesparende når jeg skal ned for å snakke med brukere, så må jeg logge meg av systemet her oppe, og så må jeg ta med meg nøkkeltast. Så skal jeg logge meg på systemet nede. (Informant 4, tidligere Aetat)*

De ansatte finner det ressurskrevende at ikke alle de ansatte befinner seg i samme etasje. Selv om fordelingen på to etasjer kanskje ikke er et så veldig stort problem i utgangspunktet, oppleves det gjerne som dråpen som får begeret til å flyte over når arbeidssituasjonen er så travel og kaotisk som den er.

### 5.3 Kompetansebehov i frontmottak

Et viktig moment i forhold til etableringen av et nytt NAV-kontor med ansatte fra tre forskjellige tjenesteområder, er hvordan de ansatte får mulighet til å tilegne seg kompetanse på de fagområdene de ikke behersker fra før. Kompetansekartleggingen skal vise behovet for ny kompetanse hos den enkelte medarbeider. Jeg var derfor interessert i å finne ut av om de ansatte følte at de har den kompetansen de trenger for å mestre sine arbeidsoppgaver. Ut fra empirien min ser det ut til at det kan være nødvendig å gjøre et skille mellom de som arbeider i frontmottaket og de som arbeider i teamene. De som arbeider i frontmottaket har stort sett fått endrede arbeidsoppgaver etter sammenslåingen, selv om noen av dem også arbeidet i front på sitt tidligere arbeidssted. Denne endringen går ut på at de skal være generalister, det vil si at de skal ha generell kunnskap og kunne gi informasjon brukerne om alle områdene NAV tilbyr ytelser innenfor. Dette innebærer at de som arbeider i fronten må sette seg inn i de andre tjenestenes fagområder. Mange av de som ikke arbeider i frontmottaket har, som jeg vil komme nærmere inn på senere, fremdeles de arbeidsoppgavene som de hadde tidligere, og føler derfor ikke et like stort behov for ny kompetanse. Jeg spør informantene mine om de føler at de har den kompetansen de trenger for å mestre sine arbeidsoppgaver:

*Front er jo delt i tre deler. Det er arbeid, som jeg kommer fra. Det er trygd og så er det sosial. Det er de tre som skal slås sammen. Så vi må jo læres opp på de systemene som trygd og sosial har, og vi må læres opp på kunnskapsbiten, regelverket, kundegruppene. Det er veldig mye som skal læres opp, og vi må kunne alt. Vi må være generalister. Det er ganske mye vi skal lære på ganske lite tid. (Informant 2, tidligere Aetat)*

Det er et stort område som skal dekkes av de som arbeider i fronten. Ikke bare skal datasystemet læres, men også kunnskap om de tre fagområdene og lovverk og forskjellige ytelser. Det er mye nytt de ansatte må sette seg inn i, og opplæring på disse nye områdene oppleves derfor som nødvendig. Inntrykket jeg får er at opplæringen generelt har vært mangelfull: ”Sosial har ikke fått opplæring i det hele tatt på de systemene som vi har, og de er ganske omfattende. Så hver gang sosial ute i front får ett eller annet problem, så må en av oss fra tidligere arbeid kontaktes” (Informant 2, tidligere Aetat).

De som arbeider i fronten møter brukerne og er NAV-kontorets ansikt utad. Det er forventet at de skal være generalister med et bredt spekter av kunnskap. Frustrasjonen og fortvilelsen over ikke å ha tilstrekkelig kunnskap er stor:

*Vi sitter der ute som klovner og latterliggjør oss selv. Det er flere som har sagt det helt fra start. Hun ene som jobber på sosial hun sa det at jeg nekter å sitte der og latterliggjøre meg selv. Det sa hun for omtrent seks måneder siden, og i dag så har vi omtrent akkurat samme situasjonen, og hun er nødt til å sitte der. (Informant 2, tidligere Aetat)*

De ansatte i frontmottaket føler seg latterliggjort fordi de opplever at de ikke har den kompetansen de trenger for å gjøre jobben sin. Selv om det er noen av informantene som har arbeidet i frontmottaket tidligere og som har erfaring med å møte brukere, føler de at de mangler den fagkunnskapen som er nødvendig for å gjøre arbeidet sitt. En av informantene fra tidligere sosialtjenesten uttrykker at det har vært en stor overgang å arbeide i frontmottaket på et NAV-kontor:

*Jeg byttet arbeidssted og jeg har gått over fra merkantilt til saksbehandling og i tillegg så er det alt dette nye i fronten. Jeg har også vært vant til å jobbe i front på gamle sosialkontoret, men da hadde vi på en måte andre oppgaver og bare ett fagfelt å konsentrere oss om. Så for meg har det vært store endringer. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

Overgangen fra å være spesialist på ett område til å være generalister som skal ha generell kunnskap om tre ulike fagfelt oppleves som vanskelig, manglende opplæring på datasystemet oppleves også som et problem:

*Det er meningen at de som skal sitte i front skal være generalister. Det skal ikke bety noe for publikum hvem de kommer til. Og der har vi dessverre ikke fått noe særlig opplæring, det går både på fag og på dataløsninger. Vi har jo forskjellige datasystemer som vi har fått mangelfull opplæring på. Noe har vi jo fått, men det er lite. Det har jo i denne prosessen vært, for å bruke ordet kaos, som har gjort det vanskelig å sitte i front. For det er vi som møter brukerne, folk får ikke kontakt med saksbehandlerne og vi kan ikke alltid se i datasystemet hvor saken befinner seg, sånn at det er ganske utfordrende å sitte der ute. Og det kan jo diskuteres om det går an å være generalister i den forstand, du skal jo egentlig informere folk om rettigheter og folketrygden, du skal kunne det ganske godt for å kunne selv gi generell informasjon, så det er en kjempeoppgave. (Informant 9, tidligere trygdeetaten)*

De ansatte som arbeider i frontmottaket savner opplæring, men de stiller også spørsmål ved om det faktisk er mulig å være generalister ettersom dette innebærer at man må ha inngående kjennskap til de tre fagfeltene. I tillegg virker de å være litt motvillige til å gi fra seg sin spesialistkunnskap:

*Det er helt klart at sånn som vi ser det nå så har man litt panikk for at spesialistkompetansen skal forsvinne helt. Og vi føler faktisk behov for å ha den fortsatt, selv om vi nå er under samme tak og vi har et felles mottak, så blir den veien til å skulle kunne litt om alt og ikke ha noen spesialkompetanse lenger, den blir vanskelig. Og det er ikke helt sikkert at den er god heller, fordi at det er så store fagområder vi snakker om. Og å finne den balansen der, jeg tror kanskje det er der vi strever mest akkurat nå. Kanskje noen har en tanke om at det er greit å kunne litt om alt, men i alle fall vi som jobber her i fronten tenker at vi må ha noe igjen av det som er spesialistkompetanse også, det er noe med den servicen man gir utad også som faktisk ikke blir god når man bare kan bitte litt om veldig mye. Og jeg tror ikke det er det folk har behov for når de kommer her. De vil ha svar på sine spørsmål, og da trenger de noen som er kompetent til å svare på det litt i dybden og ikke bare sånn: ”jeg kan bare det som står på internett og jeg skal ikke kunne mer heller”. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

Det virker som om de som arbeider i fronten ser på seg selv som spesialister innenfor sitt fagområde, de kan sitt fag godt og føler at de bør yte god service til alle brukerne. Inntrykket er at de ansatte ønsker å yte mer service og gi mer dyptgående hjelp til brukerne enn det som er intensjonen med reformen.

*Det går ikke an å bare avfeie dem med noe sånt generalist-svada. Sånn fungerer det ikke. Kanskje all denne oppslittingen i alskens spesialenheter også gjør det tyngre å yte god service fordi at du kan på en måte ikke bare gå inn på nabokontoret lenger og finne ut av en ting for de sitter et helt annet sted og er ikke så lett tilgjengelige. Det at man er på samme sted er ikke automatisk det samme som at man yter mye bedre service. Jeg tror det handler mye om hvor generell man skal være og hvor mye man skal velge eller våge å bruke av den spesialistkompetansen. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

De som arbeider i frontmottaket føler seg veldig utsatt fordi de må sitte foran brukerne og gjøre en jobb de mener at de ikke har nok kompetanse til å utføre. De har gjentatte ganger etterlyst opplæring både på fag og datasystemet, men responsen har uteblitt: ”I mange måneder har vi på arbeid stresset på for å si at vi trenger opplæring, det trengs opplæring, vi kan ikke sitte der ute før det skjer. Ingenting blir gjort. Så det er ganske håpløst altså” (Informant 2, tidligere Aetat). Det er flere som tar i bruk sterke ord når de beskriver hvordan

situasjonen har vært, og fremdeles er, som denne informanten: ”*Det har vært ganske ekstremt for fronten sin del, vi har vært gjennom et mareritt egentlig siden vi åpnet*” (Informant 5, tidligere sosialtjenesten). At det har vært en stor påkjenning for alle, spesielt de som arbeider i fronten, gir også denne informanten fra tidligere Aetat uttrykk for: ”*Før hadde jeg himmel i forhold til dette her, dette er bortimot helvete i forhold altså*” (Informant 2, tidligere Aetat).

#### **5.4 Arbeidsoppgaver og kompetansebehov i teamene**

Inntrykket jeg får etter å ha snakket med informantene er at arbeidsdelingen i teamene som ikke arbeider i front fremdeles er organisert etter de ”gamle” arbeidsmønstrene og at de fleste fremdeles arbeider innenfor sine gamle fagfelt. Det kan virke som om informantene har tenkt over dette, fordi det er flere som uoppfordret tar opp denne problemstillingen, som denne informanten fra tidligere trygdeetaten:

*Vi som kommer fra stat, det er aetat og trygd, de fra sosialtjenesten kan ikke gå inn og gjøre vår jobb og vi kan ikke gjøre deres. Det er kommune og stat. Vi har ikke fullmakter til å skrive under på noen papirer og sånn, så det blir jo mer generell informasjon. Det er klart at mellom tidligere arbeid og trygd så har det vært litt, jeg vet ikke om det er uvilje eller om det har vært for mye eller hva. De som er fra tidligere arbeid de jobber med det som er arbeid og de som er fra tidligere trygd de jobber med det som er trygd. Der må det jo skje en forandring på sikt i alle fall. Vi skal jo jobbe med det samme, alle sammen. Men det er enda ikke helt på plass. Det er sånn som det var, og det er jo ikke det som er NAV tanken. (Informant 9, tidligere trygdeetaten)*

Som informanten sier er det ikke meningen at de ansatte skal fortsette å arbeide med det samme som de gjorde før reformen. Tanken er å få til en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. For å kunne nå dette målet er det nødvendig med et fokus på hele mennesket og brukerens samlede bistandsbehov (St.prp. nr 46 (2004-2005)). Dette innebærer at de som arbeider på NAV-kontorene må kunne samarbeide og kunne se hele bildet, ikke bare deler av det. Det er derfor nødvendig at de ansatte har kunnskap utover sitt eget fagfelt.

Når jeg spør informantene om de føler at de har fått den opplæringen de trenger for å mestre sine arbeidsoppgaver, får jeg svar som bekrefter at det er mange som ikke har endret på sine arbeidsoppgaver etter sammenslåingen: ”*Vi har den kommunale opplæringen som vi har med*

oss. Vi gjør jo fortsatt de oppgavene, slik at vi har ikke hatt behov for noe opplæring” (Informant 6, tidligere sosialtjenesten).

*Sånn som det har blitt så er det helt klart et kompetanseproblem i organisasjonen, men det er helst knyttet til fronten og den generalistkompetansen som vi håpet og trodde at vi skulle få, men vi har i alle fall ikke klart å få det til ennå. Men når du jobber i bakland og sitter på en måte med lignende typer saker og problemstillinger som du alltid har gjort så har det ikke vært behov for så stor kompetanseoppbygging der tror jeg, eller tilførsel av ny kompetanse. Det har absolutt vært i forhold til fronten, jeg jobber jo der selv, så der vet jeg mye av hva som mangler av kompetanse. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

De som ikke arbeider i fronten fortsetter i stor grad å arbeide med de samme arbeidsoppgavene som før sammenslåingen og de føler at de ikke har et stort behov for ytterligere kompetanse eller opplæring, men ser at den mangelfulle opplæringen skaper problemer for de som arbeider i frontmottaket. En som kommer fra tidligere Aetat kommenterer:

*De som arbeider i fronten vet ikke hva de skal ha kompetanse på. Når man vet at man har den kompetansen man skal ha er det lettere å hjelpe brukerne som kommer i fronten. Når man ikke har den kompetansen man skal ha og får spørsmål fra brukere som man ikke kan svare på, så sitter man der og lur på om dette er noe man egentlig skal kunne. Og når de i front ikke kan svare, så må de løpe bak og se om det er noen som kan hjelpe dem der. I fronten har det helt klart vært en del misnøye, men jeg tror og håper sånn hovedsakelig at selv om man er stresset, selv om man kan få gnisninger i perioder der nede, så er de der nede i alle fall så langt jeg kjenner til, flink med en ting, og det er at når man er ferdig så vet man at man skiller sak og person. (Informant 3, tidligere Aetat)*

De som arbeider i teamene er mer skjermet enn de som arbeider i frontmottaket fordi de ikke møter brukerne i like stor grad: ”Vi her oppe merker ikke så godt det trøkket som de har nede. Så jeg vil tro at frustrasjonen der er større, og det er veldig mye som skal på plass. Her oppe så er vi jo delt i to grupper, og hjelper da hverandre” (Informant 7, tidligere sosialtjenesten). At arbeidet fungerer bedre i teamene enn i fronten, og at fronten kanskje er det stedet hvor manglende ressurser kommer best til syne, bekreftes også av dette utsagnet:

*Det er ikke på plass dette nye kontoret på en god måte. Vi har ikke funnet gode løsninger for det. Innad tenker jeg at det fungerer, men front som skal være den døren inn for brukerne er ikke god nok i følge ledelsen og det inntrykket har vi selv også. Det er veldig travelt, det mangler ressurser. (Informant 6, tidligere sosialtjenesten)*



## 5.5 Opplæring

Etter hvert som jeg snakket med informantene om opplæring og kompetanse kommer det frem at det har vært gitt opplæring i det datasystemet som skal brukes på kontoret, det som kalles for Arena og som Aetat brukte tidligere.

*Vi hadde et tre eller fire dagers program for Arena i høst. Men det opplæringsprogrammet som de tok det var for oppfølging og vi som sitter i front skal ikke ha oppfølging, og da finner vi det bortkastet. Og det gjorde alle de som fikk det, jeg tror egentlig på hele huset. Så de fire dagene med Arena opplæring det var waste of time egentlig. Det er ingen som har noe igjen. Og folk her fra huset skulle frigis til forvaltning, og dermed så forsvant en del. Når de forsvant så måtte jo vi ha kompetanse til å kunne ta over. I siste liten så ble det satt av en halv time hver morgen til at vi skulle få det. I to måneder holdt vi på sånn, en halv time hver dag. De som hadde barnebidrag sa at dette her det er en vits. Altså, vi har brukt år på å lære oss dette, det er så finmasket og det er så komplekst og vanskelig å forstå, og dere skal lære det på to halvtimer. (Informant 2, tidligere Aetat)*

Oppfatningen om at opplæringen på datasystemet var bortkastet støttes av denne informanten fra tidligere sosialtjenesten:

*Vi hadde fire fulle dager med opplæring på NAV arbeid sitt system som heter Arena. Fire fulle arbeidsdager, vi fikk sånn midlertidig kode. Fryktelig stort system det der Arena. De fire dagene var vi på kurs og siden har vi aldri brukt det. Om du hadde spurt meg om noe om det i dag, så kan jeg ingenting. Det er så svært at jeg tror jeg har glemt alt. Så det synes jeg var bortkastet. Og så hadde vi en dag inn på trygd, det var og en full dag på det trygdesystemet, Infotrygd. Og vi fikk ingen kode i ettertid, så vi kan jo ikke øve oss en gang. Så der er fem hele arbeidsdager bortkastet spør du meg. (Informant 7, tidligere sosialtjenesten)*

De ansatte har altså fått opplæring på datasystemet, men de opplever denne som bortkastet. De har ikke kunnet bruke det de lærte i ettertid. Når det gjelder dette synet på opplæringen er det rimelig å tro at opplevelsen av at denne var bortkastet gjelder for alle ansatte, enten de arbeider i front eller på andre områder i kontoret. Problemet er ikke at det oppfattes som bortkastet å ha fått opplæring på datasystemet som sådan, men at opplæringen ikke har vært rettet mot det som de skal arbeide med i hverdagen og at de ikke har fått øve seg på det de har lært i ettertid.

## 5.6 Oppsummering

De ansatte fikk komme med ønsker om arbeidssted og arbeidsoppgaver gjennom medarbeidersamtaler og kompetansekartleggingen. Ikke alle fikk sine ønsker oppfylt, og de som føler at det ikke ble tatt hensyn til deres ønsker er tydelig frustrerte og misfornøyde. Informantene, og da spesielt de som ikke fikk sine ønsker oppfylt, savner en tilbakemelding på kompetansekartleggingen, og det blir stilt spørsmål ved hva kartleggingen ble brukt til. På det tidspunktet de ansatte måtte ta stilling til hvor de ønsket å arbeide, og hva de ville arbeide med, var det ikke avgjort hvilke arbeidsoppgaver som skulle ligge hos forvaltningsenhetene og hvilke de lokale NAV-kontorene skulle ta seg av. De ansatte måtte derfor ta sine avgjørelser uten kunnskaper om hva disse ville innebære.

Ikke alle som arbeider på NAV-kontoret fikk være med i de arbeidsgruppene som ble satt ned for å planlegge utformingen av kontoret. Det er de ansatte som kom fra trygdeetaten og sosialtjenesten som i størst grad har fått deltatt på dette. Årsaken til dette er at mange av de ansatte fra Aetat kom fra sentrumsavdelingen og at det ble seint avklart hvem fra denne avdelingen som skulle flyttes ut til lokalkontorene. Dette har trolig vært medvirkende til at de som kom fra Aetat opplever at de ikke har fått sine ønsker oppfylt i like stor grad som de andre.

De som arbeider i frontmottaket føler et større behov for ny kompetanse enn de som arbeider i teamene, noe som skyldes at de har fått utvidet kompetansefeltet de skal kunne etter sammenslåingen. Fra å være spesialister med inngående kunnskap om ett område, skal de nå i prinsippet være generalister som har oversikt og kontroll over tre forskjellige fagfelt. I utgangspunktet er det ikke meningen at de skal kunne mer enn å gi generell informasjon som brukeren kan finne på NAV sin nettside. Til tross for dette er de som arbeider i frontmottaket frustrerte over situasjonen og de føler at de mangler den kompetansen de trenger for å gjøre en god jobb. En grunn til dette kan være at de er vant til å være spesialister på ett område, og at de således er vant til å stille høye krav til seg selv. En annen grunn er at det oppleves som slitsomt og vanskelig å be kollegaer om hjelp. De ønsker heller å tilegne seg bredere kunnskap innen de fagfeltene de ikke behersker fra før. En tredje grunn er at brukerne har høye forventninger til hva de skal få hjelp til på NAV-kontoret, forventninger som baserer seg på erfaringer av det de har fått hjelp til før reformen, og på oppfatningen om at man nå skal få hjelp til alt på ett sted, en dør inn som er reformens slagord. De som arbeider i teamene gir

uttrykk for at de ikke føler behov for mer kompetanse utover den de har fra før. Dette henger sammen med at de i stor grad utfører samme type arbeidsoppgaver som de gjorde før sammenslåingen. Som en av informantene påpeker, er dette ikke helt i tråd med reformens intensjoner. Ideen bak reformen er en ny tenkemåte for alle de ansatte i NAV. Fokuset skal være på å få flere brukere i arbeid og aktivitet, en skal se på mulighetene fremfor begrensningene. Dette betyr at alle de ansatte i NAV-kontorene skal tenke nytt, ikke bare de som arbeider i frontmottaket. Årsaken til at dette på tidspunktet for mine intervjuer ennå ikke var på plass, kan ha med å gjøre at reformen har foregått veldig hurtig og at det tar tid å omstille tankesettet og å få på plass arbeidsmetoder som fungerer.

Opplæringen som er gitt på datasystemet Arena oppleves av informantene som bortkastet. De ansatte er av den oppfatning at opplæringen var utilstrekkelig fordi den ikke var rettet inn mot den bruk de trengte i sitt arbeid. Det ble heller ikke gitt tilgang til datasystemet i ettertid, slik at de kunne øve seg på egenhånd. Dette har resultert i at datasystemet ikke er blitt benyttet i etterkant, de som ikke kunne datasystemet fra før av mener at de ikke lenger husker hvordan de skulle bruke det ettersom det ikke er blitt gitt noe mer opplæring utover de fire dagene.

## **Kapittel 6 Samarbeid, kulturforskjeller og arbeidsmiljø i NAV-kontoret**

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på hvordan de ansatte på NAV-kontoret samarbeider på tvers av tidligere etatsskiller. Er det stor forskjell på samarbeidet før og etter sammenslåingen? Jeg vil også se på om det eksisterer kulturforskjeller mellom de tre tidligere tjenesteområdene. Opplevs det forskjeller i hvordan man utfører arbeidet i forhold til hvor man arbeidet tidligere? Jeg skal også se nærmere på hvordan arbeidsmiljøet i det nye NAV-kontoret oppleves av de ansatte.

### **6.1 Samarbeid før sammenslåingen**

Et av momentene som ligger til grunn for NAV-reformen er en overbevisning om at brukernes behov best blir ivare tatt av en enhetlig tjeneste (Skinnarland og Moland, 2006). Dette innebærer ikke bare at tjenestene skal slås sammen, men at det skal utvikles et nytt tjenestetilbud hvor fokuset er på helheten. Dette forutsetter at de ansatte i de tre tidligere tjenesteområdene skal samarbeide og at det skal skapes en felles plattform for den nye tjenesten (ibid). Jeg har spurt de ansatte om hvordan dette samarbeidet fungerte før reformen og hvordan de opplever samarbeidet etter sammenslåingen. Jeg spurte først informantene om hvordan de opplevde samarbeidet med de andre etatene før de ble samlet under samme tak:

*Jeg tror vel kanskje at behovet for samarbeid var stort, og så er det ikke så lett å få fatt i folk når du trenger dem, og det var vel kanskje vårt største håp fra sosialtjenesten sin side når vi ble sammenslått, at det skulle bli lettere å samarbeide når vi var på samme plass. Og det har jo ikke med å gjøre at det var noen uvillighet, men mer med at når avstanden er stor så er det vanskeligere å få ting til. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

Som denne informanten forteller ble samarbeid med de andre tjenesteområdene sett på som et behov, men dette var vanskelig å få til fordi den fysiske avstanden mellom dem var stor. Informantene fra tidligere trygdeetaten forteller at samarbeidet helst foregikk per telefon og e-post, også dette på grunn av avstanden mellom dem. For Aetat sin del kan det virke som om det var en del samarbeid med trygdeetaten før reformen:

*Spesielt den oppfølgingsavdelingen hadde ganske mye kontakt med trygdeetaten. Fordi at det var mye attføringsarbeid og da har du kontakt med trygd på minst to punkter, først når du får attføringssaken inn for da har folk som oftest vært sykemeldt i forkant og har hatt med trygdekontoret og gjøre, og så har du gjerne et punkt igjen på det tidspunkt som man avslutter en attføringssak hvis attføringssaken avsluttes fordi personen er for syk, da skal det tilbakeføres igjen til trygd. Enten for ytterlige rehabiliteringspenger eller vurdering av en uførestønad. I tillegg så hadde vi også personer med sosial yrkeshemming, og dermed så var vi jo også veldig mye i kontakt med sosialkontoret. (Informant 3, tidligere Aetat)*

Informantene fra tidligere Aetat har vært vant til å samarbeide med sosialtjenesten og trygdeetaten før reformen. Årsaken til at de andre informantene ikke gir uttrykk for at de har samarbeidet så mye med de andre før sammenslåingen, kan være at informantene kommer fra forskjellige etater og arbeidet innenfor ulike områder før sammenslåingen, slik at behovet for og mulighetene for samarbeid derfor var forskjellig.

## **6.2 Samarbeidet etter sammenslåingen**

En av forklaringene på at samarbeid mellom tjenestene ikke var så utbredt før reformen, var de store avstandene mellom dem. Med alle samlet under samme tak er ikke dette lenger en hindring for samarbeidet. På spørsmål om de samarbeider med de som kommer fra andre tjenesteområder enn dem selv, og hvordan de synes dette samarbeidet fungerer er svarene fra informantene noe variert.

*Når man skal prøve å samarbeide, så krever det litt tid, og den tiden er det jo ikke mye av nå. Men du har folkene tett på deg, sånn at det er lettere i forhold til før når vi måtte gjøre alt per telefon og du ikke kjente ansiktene til de du skulle prøve å samarbeide med eller trengte hjelp fra. Nå kan du bare gå over gangen og banke på døren, og man kjenner hverandre bedre og man vet hva kollegaene kan bidra med. Men det der å få på plass systemer for samarbeid, det er ikke like enkelt og det gjør seg jo ikke selv. Så vi har helt sikkert en god jobb å gjøre der også. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

Informanten fra tidligere sosialtjenesten mener at det vil ta tid å få til en samarbeidsordning som fungerer bra. Men er av den oppfatning at samarbeidet likevel går enklere nå som man har kollegene tett på seg og det bare er til å banke på døren. En annen fordel som blir trukket frem er at man nå kjenner til hvem som har kompetanse på de forskjellige områdene, og at man da vet hvem man skal spørre om hjelp.

*Vi jobber jo tett med de som kommer fra arbeid, og nå jobber jo jeg med arbeidsoppgaver som overlapper den trygd og arbeidsdelen, så de jobber jeg jo veldig tett med. Sosialkontoret der er det veldig mye sånn at de kommer gjerne løpende inn til oss for å vite hvilke ytelser en person har utbetalt og hvis de har tett oppfølging fra en person og trenger opplysninger. Ellers så blir det mer på sosialt plan, det er ikke så mye i forhold til fagsamarbeid. Men jeg regner med at det blir mer og mer av det etter hvert, for vi har jo en del felles brukere. En del rusmisbrukere er jo fellesbrukere. (Informant 8, tidligere trygdeetaten)*

Hvor mye den enkelte samarbeider med kollegaer som kommer fra andre tjenesteområder avhenger selvsagt av hvilke arbeidsoppgaver de har. Denne informanten fra tidligere trygdeetaten har arbeidsoppgaver som gjør at det er nødvendig å samarbeide med kollegaer fra tidligere Aetat, mens samarbeidet med sosialtjenesten foreløpig er begrenset.

*Trygdeetaten den er blitt veldig grei, sånn at du kan si at de to statlige etatene er faktisk blitt en. Jeg synes den fungerer bra. Veldig stor fleksibilitet blant de forskjellige, det er veldig enkelt å gå og spørre om hjelp, det er veldig enkelt å gå og spørre om råd og veiledning, og den fungerer veldig bra. Deler av sosialtjenesten fungerer også like bra for å si det sånn, men man ser det at deler ut av det der er det problematisk å få et godt nok samarbeid foreløpig. Og det igjen kan ha med å gjøre at ting ikke har falt helt på plass ennå og at man kanskje har noe ulike forventninger til hva et NAV-kontor faktisk skal være. Jeg tenker av og til sånn selv også, at det virker som om sosialkontoret har en forventning om at stat skal overta alt. Og da blir det litt gnisninger innimellom. Men i det store og det hele så fungerer det greit, men de er litt mer for seg selv, man ser det på en så enkel ting at hvis man går ut i lunsjen her, så har du ett kommunalt og ett statlig bord. (Informant 3, tidligere Aetat)*

Enkelte forhold har blitt enklere etter sammenslåingen, for eksempel at de kan gå rett over gangen og spørre en kollega om hjelp når det er noe de lurer på. Det faglige samarbeidet ligger likevel litt etter, og utsagnet til Informant 3 viser også at det er en oppfatning av et sosialt skille som kommer til syne ved at det er ett bord for kommune og ett bord for stat på lunsjrommet.

### **6.3 Kulturforskjeller**

De tre tidligere etatene har hver sin historie og også sin egen organisasjonskultur. Målet er, i følge Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005), å bygge en felles kultur. Ettersom reformen fremdeles er ganske fersk og kontoret ikke har vært NAV-kontor så veldig lenge, ønsket jeg å undersøke hvordan de ansatte opplever de andre tjenesteområdenes kulturer.

*Det har jo vært, vi ser jo det fra vårt ståsted, at det har vært forskjeller. Jeg hadde ikke trodd kanskje, at det var så store forskjeller som det virkelig var. (Informant 9, tidligere trygdeetaten)*

Dette utsagnet illustrerer opplevelsen av kulturforskjeller. Inntrykket er at de ansatte nok hadde forventet at det skulle være forskjeller i hvordan de andre gjorde jobben sin og hvordan de var vant til å ha det på sin gamle arbeidsplass, men at forskjellene var større enn de hadde forestilt seg på forhånd.

Når jeg kommer inn på temaet kulturforskjeller er det mange som snakker om ”oss” og ”de andre”, hvor de referer til de som kommer fra samme tjenesteområde som dem selv som ”oss”, og de som kommer fra andre tjenesteområder som ”de andre”. Det kan virke som om informantene fremdeles tenker på seg selv som en del av sin gamle etat. Dette forsterkes også av at det er mange som fremdeles arbeider med de samme oppgavene som de gjorde før reformen. Jeg får inntrykk av at mange av informantene ser på seg selv og de fra ”sin” tjeneste som de som er de flinkeste, de som kan mest og de som arbeider hardest. På spørsmålet om de merker forskjeller i måten å arbeide på, svarer en av informantene fra trygdeetaten følgende:

*Det er kanskje farlig å si det, men jeg tror vi har et annet forhold til det å jobbe, ikke alle, men en del. Det er i alle fall noe jeg synes å se at kanskje noen fra en av de andre etatene har et litt mer avslappet forhold til jobben, gamle trygdefolk som meg vi har gjerne løpt i gangene og servet og vært kjempe opptatt av at alle skal få det de har krav på til rett tid, hvis ikke så er det ikke noe kjekt å være på jobb. Mens kanskje andre er mer sånn at nei det jeg ikke rekker, det rekker jeg ikke. (Informant 1, tidligere trygdeetaten)*

Informanten fra tidligere trygdeetaten er av den oppfatning at de andre etatene har en mer avslappet holdning til arbeidet, og at de ikke bryr seg like mye om arbeidet som de fra trygdeetaten gjør. Informanten vektlegger at ”vi fra trygd” har ”løpt i gangene” og har vært opptatt av brukerne, og at de har strukket seg langt for at brukerne skal få det de har krav på.

En av informantene fra Aetat forteller også at de som kommer fra trygdeetaten er flinke til å arbeide, men vedkommende stiller spørsmål ved måten de arbeider på og kunnskapen de har om datasystemet som skal brukes i NAV-kontoret:

*Vi kom fra to forskjellige planeter på en måte. Selv om det er kjempeflinke mennesker. Noen av de som kommer fra gamle trygd, de jobber som hunder altså. Men det er ikke til å stikke under en stol at kulturen i gamle trygd og gamle Aetat er veldig forskjellig. Vi som har jobbet i gamle Aetat vi lå minst ti hestehoder foran, for det første så hadde vi kunnskapen om datasystemet som vi skal bruke, dette kan overhode ikke de fra trygd (...) De som kom fra gamle trygd de har ikke vært gjennom de samme omstillingsprosessene som vi har vært gjennom. De har hatt endringer i regelverk, men er det noe da? De kommer fra en forsteinet organisasjon med gamle datasystemer og en foreldet måte å styre på, og de har heller ikke hatt den møtekulturen som vi har hatt. Vi fra Aetat er vant til omstillinger og vant til at ting skal gå fort. (Informant 4, tidligere Aetat)*

Denne informanten mener at de fra Aetat er kommet mye lenger i utviklingen når det gjelder datasystem og omstillingsevne. Forskjellene mellom de to tidligere etatene beskrives som ”to forskjellige planeter”. Informanten ser på seg og de fra ”sin” etat som best rustet til å håndtere omstillingsprosessen og arbeidshverdagen, og som flinkere til å ta opp problemer og spørsmål på møter.

Informantene fra sosialtjenesten gir ikke uttrykk for at de opplever store forskjeller i måten å arbeide på utover at de ser på statsetatene som mer regelstyrte: ”*Vi har kanskje ikke samme tankegang i forhold til klientene. Du kan jo si at de er jo mye mer regelstyrt i forhold til lovverket sitt enn hva vi er som har skjønn ved siden av. Vi er jo opplært til å tenke annerledes*” (Informant 7, tidligere sosialtjenesten). Informanten fra sosialtjenesten gir uttrykk for at det oppleves forskjeller i hvordan man tenker i forhold til brukerne. Informanten mener at de som kommer fra trygdeetaten er mer regelstyrt i sitt arbeid, og at de fra sosialtjenesten er vant til å tenke på en annen måte og bruke større grad av skjønn i utførelsen av sitt arbeid.

### **6.3.1 Sosiale kulturforskjeller**

Kulturforskjeller oppleves ikke bare på det faglige nivået og i måten å arbeide på, informantene opplever at det også eksisterer i forhold til sosiale aktiviteter i forbindelse med jobben. Ansatte fra de tre tidligere tjenesteområdene har ulik praksis når det gjelder å ha det sosialt i forbindelse med jobben, enten det er ulike arrangement eller små tiltak i arbeidshverdagen.



*Vi hadde alltid en liten fredagskos, sånn at vi hadde en fin avslutning på uken. Pluss at vi hadde en dag i uken der vi kjøpte frukt, sånn at når ekspedisjonstiden var over klokken 14, så kunne vi spise frukt og da stod vi ute i gangen og så stod vi og pratet og det var ikke bare jobb. (Informant 7, tidligere sosialtjenesten)*

Som sitatet illustrerer har de som kommer fra sosialtjenesten vært vant til å gjøre små ting for å gjøre arbeidshverdagen koselig, og ha det litt sosialt uten at det bare er snakk om jobb.

De fra tidligere sosialtjenesten har tatt med seg sin kultur for å ha det sosialt og ha det koselig på arbeidsplassen. I begynnelsen etter sammenslåingen var dette noe de tok med seg og som de inkluderte de andre på kontoret i. Dette bekreftes også fra de andre informantene, for eksempel denne informanten fra tidligere trygdeetaten:

*Sosialkontoret har tatt med seg en del ting, at plutselig så kjøper de inn snopeboller som de setter frem om fredagen og har fredagskos. De er litt flinkere enn oss til sånt. Det har blitt litt mindre av det nå, det var mest i begynnelsen. Så vi skulle lært mer fra dem. I begynnelsen var det veldig mange fra vår side som kommenterte den derre fnisingen og den sosialfaktoren, men jeg synes kanskje de [sosialtjenesten] har dempet seg litt. Og det syns jeg er trist for jeg syns det var veldig positivt når de kom inn, for folk var veldig slitne her, og da var det litt godt at de kom inn og begynte å sette fram snoteskåler og var opptatt av det sosiale. Men jeg føler at de har sluttet litt med det. (Informant 8, tidligere trygdeetaten)*

Informanten fra trygdeetaten gir inntrykk av at mange opplevde de sosiale tiltakene som positivt i en periode hvor de fleste var veldig slitne, men det var også enkelte som reagerte og kommenterte at det ble mye fnising. Informanten forteller at de fra sosialtjenesten har dempet seg, og at det har blitt mindre av det sosiale enn det var tidligere.

De ansatte fra kommunal og statlig side sitter ved hver sine bord i lunsjen, noe som bidrar til å forsterke inntrykket av at det er et sosialt skille mellom stat og kommune:

*Noen menger seg med hverandre, altså noen av de fra kommunen kommer bort til det statlige bordet og noen går motsatt vei, men det er veldig mye kommune der og stat der. Og det ser du jo i noen andre sammenhenger også. Man kan jo si at det er naturlig på en måte. Det kan være naturlig ut i fra det at de har et fellesskap fra før. Så det har gjerne vært lettere at den statlige delen den har koblet seg sammen fordi at der er det helt klart at man skal jobbe veldig tett, og det er helt klart at man skal jobbe sammen om de samme brukerne Og så har du det at hele sosialkontoret kommer sammen, samlet. Så du ser et skille på de to, den kommunale og den statlige delen. (Informant 3, tidligere Aetat)*

Mye tyder på at de to statlige etatene har mest med hverandre å gjøre, både faglig og sosialt. Som informantene forteller er det i størst grad statsetatene som har behov for samarbeid om arbeidsoppgaver.

Også i forhold til sosiale arrangementer som finner sted utenfor arbeidsplassen opplever informantene at det er forskjeller i praksis hos de tre tidligere tjenestene. En av informantene fra tidligere trygdeetaten forteller at det skulle arrangeres avslutningsfest for en av de ansatte som skulle gå av med pensjon, og i den forbindelse kom frem at det var forskjell i hvordan man feiret dette på statlig og kommunal side:

*Det er en som har sluttet på statssiden og så er det avslutning i dag, men det var det ikke kultur for at man hadde opp mot helg i den andre linjen. Vi inviterer og så er det bare den ene siden som kommer. Så da er det vanskelig å få til en sånn "vi" greie. Det handler jo om å gi og ta helt klart, men jeg tenker at hvis man skal prøve å få til noe så må man kanskje være villig til å investere litt tid til kollegaer også utenom arbeidstiden. (Informant 1, tidligere trygdeetaten)*

At de som kom fra sosialtjenesten ikke hadde kultur for å feire slike ting på kveldstid, og at de heller hadde arrangementer på dagtid i arbeidstiden, var overraskende for de som kom fra statlig side. Samtidig mener informanten fra trygdeetaten at for å bli skikkelig kjent med hverandre er det også viktig at man som kollegaer også treffes utenfor arbeidsstedet. Uten at jeg tok opp denne konkrete saken, ble det også blant de som kommer fra tidligere Aetat gitt uttrykk for overraskelse over at de kommunalt ansatte ikke ønsket å delta på denne feiringen:

*Man prøver å få til et fellesskap, man inviterer hele enheten, men det viser seg ofte at det er flest som kommer fra den etaten som vedkommende er fra. For eksempel nå så har vi en som går av med pensjon som har jobbet i statlig del og vi skal ha en sånn avskjedsfest i kveld, og da må man jo sende ut en invitasjon, og man inviterer jo alle og da ser man jo det at brorparten av de som kommer i kveld, de jobber i stat. (Informant 3, tidligere Aetat)*

Av informantene oppleves skillet mellom stat og kommune i forhold til det sosiale sterkest ved at de to linjene har ulik praksis når det gjelder sosiale aktiviteter. Alle ansatte på kontoret ble invitert til feiringen av den ansatte som skulle gå av med pensjon. Når flertallet av de ansatte fra sosialtjenesten valgte å ikke være med, kan denne forskjellen i praksis mellom den statlige og den kommunale linjen sees på som et kulturelt uttrykk. Informantene fra

sosialtjenesten tok ikke selv opp dette temaet under intervjuene, og jeg ønsket heller ikke å spørre dem om det fordi jeg regnet med at dersom det var noe de var opptatt av så ville de tatt det opp selv.

## 6.4 Arbeidsmiljø

Det kommer frem at alle de ansatte befinner seg i en frustrert og til tider fortvilet situasjon, både når det gjelder arbeidet de skal utføre, den mangelfulle opplæringen og samarbeidet med nye kollegaer som kommer fra andre tjenesteområder enn dem selv. Mye tyder på at dette NAV-kontoret fremdeles befinner seg i en urolig fase hvor de tre tidligere tjenesteområdene fremdeles ser på seg selv som tre separate enheter. Det vil være et godt stykke igjen før man kan snakke om en felles kultur. Hvordan oppleves da arbeidsmiljøet i en slik situasjon? Jeg stilte først informantene mine spørsmål om hvordan arbeidsmiljøet på deres tidligere arbeidsplass hadde vært, og fikk utelukkende til svar at de hadde hatt et veldig godt arbeidsmiljø. Når jeg stilte spørsmålet om hvordan de opplevde arbeidsmiljøet på sin nåværende arbeidsplass var svarene varierte:

*Stort sett så er det greit, men det bærer nok preg av at det er forskjellige kulturer som prøver å finne ut av hverandre. Man er stresset, det kan være at man blir litt sånn kjapp og nebbete uten at det kanskje er hensikten, mot kollegaer. Så miljøet skal bli bedre. (Informant 1, tidligere trygdeetaten)*

Arbeidsmiljøet bærer preg av at de tre tidligere tjenesteområdene ikke har etablert en felles kultur. I tillegg er miljøet preget av at det er store mengder arbeid, og de ansatte har derfor en stresset arbeidshverdag.

*Det er litt variert arbeidsmiljø per i dag, og det har å gjøre med en del problemstillinger som vi har hatt nede i fronten. Den kommunale og den statlige siden av fronten nede har hatt litt ulike oppfatninger, det har vært mye stress, og det stresset har vel delvis i alle fall vært begrunnet i, eller med årsak i ting som ikke ligger inne på kontoret. (Informant 3, tidligere Aetat)*

Hele sosialtjenesten flyttet sammen over i det nye NAV-kontoret, de som arbeider i kommunal linje på NAV-kontoret har derfor arbeidet sammen fra før av. Selv om de har fått

med seg alle sine gamle kollegaer i flytteprosessen, opplever de at det er vanskelig å få til et godt arbeidsmiljø, og det er også et fokus på arbeidsmiljøet blant ”oss fra kommunen”:

*For vårt vedkommende så ble alle flyttet over, så det er jo for så vidt greit. Det eneste er jo at man blir spredd så grådig på bygget at arbeidsmiljøet forandrer seg jo helt klart. Selv om vi på en måte flyttet hele vår virksomhet med alle personer og alt med, så er det klart at ting forandrer seg. Du skal jobbe sammen med nye folk og i nye lokaler og vi er fordelt på to etasjer. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

*Vi er blitt mer splittet og det er større avstand, men miljøet hos oss på kommunen er jo det samme. Men vi savner jo dette her med av og til å bryte ut fra jobben også. Men jeg føler allerede nå at det er ”oss” og ”de”. (Informant 6, tidligere sosialtjenesten)*

Selv om det er mange som opplever at de ikke har etablert en felles kultur og tilhørighet, er det likevel enkelte som er av den oppfatning at de har et godt arbeidsmiljø: ”Vi har hatt et godt arbeidsmiljø, og det har vært en av de tingene som har vært positivt. Hadde det ikke vært for det så hadde det ikke vært gøy altså. Vi har stått sammen” (Informant 2, tidligere Aetat).

Dette støttes av denne informanten fra tidligere trygdeetaten:

*Jeg synes arbeidsmiljøet er veldig bra. Men jeg syns det er kjekt å gå rundt å prate litt med folk og syns det er viktig bare det å si hei til folk og ta oss tid til en prat og sånt. Jeg blir stadig mer kjent med masse veldig hyggelige folk fra alle forskjellige områder, både sosial, trygdekontor og arbeid. (Informant 8, tidligere trygdeetaten)*

At det eksisterer ulike oppfatninger på arbeidsmiljøet er kanskje ikke så overraskende. Informantene arbeider på forskjellige steder i kontoret og har ulike arbeidsoppgaver. Noen opplever arbeidsmiljøet som positivt, mens andre ser på det som enda en ting som ikke fungerer.

## **6.5 Oppsummering**

Samarbeidet mellom de ansatte før reformen var variert, men bortsett fra at enkelte av informantene fra Aetat hadde erfaring med et samarbeid med trygdeetaten virker det generelt ikke å ha vært særlig omfattende. Informantene uttrykker at det var ønskelig med et samarbeid, men at dette var vanskelig å få til fordi de befant seg i stor avstand fra hverandre. Mye av samarbeidet før reformen foregikk på telefon og e-post.

Informantene forteller at samarbeidet er blitt enklere nå som de er samlet. En vet hvem som har kompetanse på de ulike områdene og det er derfor lettere å spørre kollegaer om hjelp. Informantene er likevel av den oppfatning at det vil ta tid å få på plass en samarbeidsordning som fungerer godt. Det er varierende hvem av de tre tidligere tjenestene man arbeider best sammen med. Samarbeidet mellom de to tidligere statsetatene fungerer greit, mens samarbeidet mellom de statsansatte og sosialtjenesten er mer variabelt.

Informantene opplever at det eksisterer kulturforskjeller både når det gjelder hvordan man utfører arbeidet og på det sosiale planet. Inntrykket er at informantene fremdeles tenker på seg selv som en del av sitt gamle tjenesteområde, og det er i denne sammenheng betegnende at de omtaler sine kollegaer i forhold til deres tidligere tjenesteområder. Det er også tendenser til at informantene opplever seg selv og kollegaer fra sitt gamle tjenesteområde som de som er flinkest til å arbeide, de som kan mest og de som har mest erfaring. Det kommer også frem at det oppleves forskjeller i hvordan man forholder seg til brukerne. De som kommer fra tidligere trykdeetaten er opptatt av at brukerne skal få det de har krav på til rett tid, mens sosialtjenesten er i mindre grad regelstyrt og benytter seg i større grad av skjønn enn de andre. Kulturforskjeller kommer til syne også på det sosiale planet. De tre tidligere tjenesteområdene har ulik praksis når det gjelder sosiale tiltak i arbeidshverdagen. Sosialtjenesten har fredagskos med frukt hvor de ansatte samles og slapper av og snakker om andre ting enn jobben. Det er også ulik praksis når det gjelder markeringer og feiringer. På den statlige siden har man vært vant til å ha slike feiringer på kveldstid, mens sosialtjenesten har vært vant til å ha slike feiringer på dagtid i arbeidstiden. De statlig ansatte reagerte derfor når det ble et lavt oppmøte av kommunalt ansatte på et slikt arrangement. Det sosiale skillet mellom den statlige og den kommunale linjen på NAV-kontoret kommer også til syne ved at de sitter ved hver sine bord på lunsjrommet.

Arbeidsmiljøet på kontoret er varierende og oppleves ulikt av informantene. Miljøet er preget av at arbeidshverdagen er stressende, og av at det fremdeles er et stykke igjen før alle rutiner er på plass. Informantene fra sosialtjenesten snakker om arbeidsmiljøet som noe som eksisterer blant de kommunalt ansatte. Dette gjenspeiler at informantene ser på seg selv som en del av sin gamle arbeidsplass. Det er også informanter som opplever arbeidsmiljøet som noe positivt som har vært et lyspunkt i en eller vanskelig tid.

## Kapittel 7 Ansattes syn på reformen

I dette kapitlet skal jeg se nærmere på informantenes syn på NAV-reformen. Mener de noe kunne vært gjort annerledes i denne prosessen? Jeg vil også undersøke om informantene mener det er mulig å nå målene med reformen.

### 7.1 Hva kunne vært gjort annerledes?

De ansatte har vært, og befinner seg fremdeles i en stor omstillingsprosess. Jeg ønsket å finne ut av deres tanker rundt hvordan denne prosessen har foregått og om de mener at det er sider ved prosessen som kunne vært gjort på en annen måte. Samtlige av informantene uttrykker at de mener omstillingsprosessen kunne vært gjort på en bedre måte. Enkelte føler at de hadde forberedt seg godt i forkant av prosessen, men at dette ikke var tilstrekkelig til å håndtere de problemene som oppstod underveis:

*Det er mye som kunne vært gjort annerledes. Men veien fra en plan til du faktisk står der med begge beina i situasjonen er vanskelig å forutsi. Vi hadde gjort et grundig arbeid på forhånd, vi var optimister, og så står du i det og så er det alle disse tingene som ikke man har klart å forutsi og når man da påpeker dem så skjer det ikke noe med dem. Det er ikke godt å være veldig presis på hva som skulle vært annerledes, men det kan godt være at man må prøve dette en gang først for å lære. Man kan tenke mye i dag som man burde gjort annerledes fra starten av. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

Informanten fra sosialtjenesten mener at det er vanskelig å lykkes fullstendig i en slik prosess, ettersom det alltid vil være situasjoner man ikke kan forutsi på forhånd. Selv om de følte at de var godt forberedt på prosessen, ble de overrasket av uforutsette situasjoner. Andre er mer presise på hva de ønsker at var gjort annerledes, som denne informanten fra trygdeetaten:

*Hvis jeg hadde bestemt ville jeg gjort det annerledes. For eksempel først flyttet dette med helsetjenester og fått det helt vekk. Og så ville jeg kanskje fått opplæring på datasystemene først, kanskje begynt sånn at alle hadde ett datasystem. Jeg synes det er mye å lære ut i fra det. Og kanskje at de hadde fått forvaltningsenheten opp og gå før de begynte med det andre, og så tok NAV-kontorene til slutt. Det som er feilen nå er at de har opprettet disse forvaltningsenhetene og tatt masse kompetanse med seg herfra som vi ikke klarte å ta vare på her. (Informant 9, tidligere trygdeetaten)*

Det blir nok en gang trukket frem viktigheten av at opplæringen på datasystem burde foregått i forkant av åpningen av NAV-kontorene, og at Forvaltningen skulle vært etablert før lokalkontorene. På den måten kunne de ansatte vært bedre rustet til å håndtere omstillingsprosessen. Både fordi de lettere hadde kunnet mestre bruken av datasystemet og fordi det ville vært større mulighet til å erstatte den kompetansen som ble flyttet til Forvaltningen.

I en omstillingsprosess av det omfanget som NAV-reformen er, er det klart at kommunikasjonen og informasjonen til de ansatte er viktig. Mangelen på informasjon underveis i prosessen blir tatt opp som noe som kunne vært gjennomført på en bedre måte:

*Når jeg ser hvordan ting har skjedd fra sentralt hold, så føler jeg kanskje at ting har gått veldig i rykk og napp. Du har perioder som det ikke skjer noe, alle går og ikke vet hva som skal skje og alle går og er veldig usikker. Og så plutselig så skjer det noe, og da skal ting skje så veldig fort. Og så oppstår det nye sårne vakumrom hvor ikke det skjer noe og det blir veldig mye usikkerhet og veldig mye rykter og veldig mye spekulering, og så skjer det veldig mye igjen. Ting skulle vært strukturert mye mer, ting skulle skjedd mye mer i et jevnt løp og det skulle vært mye mer informasjon underveis sånn at folk slapp den usikkerheten og den ryktespredningen og den spekulasjonen som egentlig var veldig uheldig. (Informant 8, tidligere trygdeetaten)*

Mangelen på jevn tilgang på informasjon har vært et problem for informantene ved dette kontoret. Når informasjonen er mangelfull oppstår det lett usikkerhet og frustrasjon blant de ansatte. De vet at de står overfor en ny og fremmed prosess, tilstrekkelig informasjon om hva som skal skje og hvordan det skal foregå, blir derfor viktig.

### **7.1.1 Brukernes forventninger og informasjon til publikum**

Flere av informantene tar opp brukernes forventninger til NAV og den informasjonen som er gitt om reformen utad til publikum som noe som burde vært gjort på en bedre måte.

*Jeg blir rasende når folk tror at norgeshistoriens største sak som skjer i offentlig sektor skal skje over natten og at folk bare skal henge med som kveg på så kort tid. Og så irriterer det meg, det er nesten det aller verste synes jeg, det at de har skapt forventninger som vi aldri kunne innfri. Vi visste at vi aldri kunne innfri de forventningene som politikerne gikk ut og sa. Kunne de ikke gått ut og sagt at dette vil ta flere år, dette blir veldig vanskelig, folk må være tålmodig. De må forvente lange køer, de må forvente at det tar tid med telefonen, og vi gjør så godt vi kan, men dette er ikke noe vi kan klare å få til fordi det ligger i sakens natur. (Informant 4, tidligere Aetat)*

Informanten mener at politikerne har skapt urealistiske forventinger til hva NAV-reformen ville bety, og at publikum har fått et lite realistisk bilde av hvordan det ville bli med reformen, og da spesielt i startfasen etter etableringen av NAV-kontor. Publikum har blitt forespeilet at alt skulle bli enklere med reformen, alt skulle samles på ett sted, men slik har det ikke blitt. Informanten er av den oppfatning at dersom publikum hadde blitt informert om hva de faktisk kunne vente seg den første tiden etter reformen, så ville brukerne ikke hatt de samme forventningene til hva de skulle få hjelp til på et NAV-kontor, og dermed ville det kanskje bli enklere både for de som arbeider der og for brukerne selv. Informanten mener at brukerne nok føler seg litt lurt:

*Jeg tror det er mange som føler seg litt lurt, fordi at det var liksom en dør og alt skulle være samlet på ett sted. Men så er jo økonomien skilt ut slik at det er NAV Forvaltning som tar seg av den, og samtidig er det en egen enhet som skal vurdere uføretrygd (...) Det er så spesialisert og det er så fjernt, og det føler jeg ikke er i tråd med intensjonene for NAV, for det skulle være nærhet og tilgjengelighet. En dør inn. Nå sier jeg en dør inn og ingen ut bare på gøy. En dør inn og så surrer de bare rundt i et system og kommer aldri ut igjen. (Informant 4, tidligere Aetat)*

Informanten er av den oppfatning at med utskillelsen av økonomien til forvaltningsenheter, blir mye av arbeidet i NAV spesialisert og distansert fra brukeren. Dette mener informanten er i strid med intensjonen om nærhet og tilgjengelighet for brukerne, og vedkommende mener at dette gjerne fører til at brukerne i større grad enn tidligere blir flyttet rundt i systemet. At publikum og brukerne ville hatt en annen oppfatning av NAV dersom de hadde blitt gitt et mer realistisk bilde av hvordan reformen skulle utarte seg, er det flere som tar opp:

*Gå ut og informer brukeren om hva han faktisk kan forvente seg. Hva er det reelle brukeren kan forvente seg på et NAV-kontor? Ikke gjør sånn som politikere og gjerne andre har gjort nå, og si at nå har vi en dør og du skal få hjelp til alt. For det er faktisk ikke riktig, det er faktisk å lyge folk rett opp i trynet. Gå heller ut, vær heller ærlig og si det at du skal ha ett punkt hvor du skal møte en person som skal hjelpe deg, men du får ikke nødvendigvis svar samme dag, så den personen blir bare din kontaktperson kanskje bare videre inn i systemet. Hadde man vært åpen og ærlig og sagt til folk hva de faktisk kunne forvente seg, så hadde de på utsiden kanskje hatt en helt annen innstilling når de kom her (...) Så det er en del ting jeg mener kunne vært gjort bedre for å få et bedre resultat i denne omstillingen, og som kanskje da også hadde lettet trykket på de ansatte betraktelig. Informasjon ut der det er en av de tingene som de kunne gjort, nei det er mer enn det, kanskje der hadde de hatt det største potensialet til å få litt mer goodwill fra folk og sluppet en del av*



*avisoppslagene i alle fall, fordi at folk hadde skjønt at her er det faktisk en del ting som ikke er på plass. (Informant 3, tidligere Aetat)*

Informanten knytter informasjonen som er kommunisert utad til en del av de negative presseoppslagene i forbindelse med NAV-reformen og mener i likhet med informant 4 fra Aetat at dersom publikum og brukere hadde blitt gitt et mer realistisk bilde av hva de kunne forvente seg i de første fasene etter etablering av NAV-kontorene, så hadde man blitt møtt med mer godvilje og dermed unngått mye av den negative presseomtalen.<sup>18</sup>

## **7.2 Er det mulig å nå målene med NAV reformen?**

De overordnede målene med NAV-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, samt å få til en enhetlig og effektiv velferdsforvaltning. Jeg spurte mine informanter, som på det tidspunktet befant seg i en for mange uryddig og slitsom prosess, om de mente at det var mulig å nå målene med NAV-reformen. De fleste svarer at det vil ta tid før man kan snakke om at målene med reformen er nådd. Svarene er også preget av at informantene ikke nødvendigvis har tro på at reformen vil lykkes og målene nås, men at de lever i håp om at det vil bli slik en gang i fremtiden.

*Hadde du spurt meg for et år siden så hadde jeg sagt ubetinget ja. Nå sier jeg at jeg håper det, men man må se nøye på hvordan man håndterer prosessen i fortsettelsen. For folk flykter jo fra etaten, det er en del som søker seg vekk. Og visst man ikke klarer å beholde ønsket kompetanse så tror jeg at man må slite enda mer, altså på alle mulige måter. Men jeg håper og tror at vi skal nå målene med NAV, det må vi klare, men jeg tror det kan ta en stund. Det er ganske mye som må på plass før vi kan si at nå er vi der. (Informant 1, tidligere trygdeetaten)*

Informanten fra trygdeetaten mener at det ennå er mye som må være på plass før en kan snakke om å nå målene, og vedkommende er bekymret for at det kan bli vanskelig å nå målene dersom det ikke blir gjort noe for å beholde kompetansen i organisasjonen. At det er viktig å ta vare på de ansatte og kompetansen er de fleste opptatt av, også denne informanten fra Aetat:

*Vi må ha litt klarere for oss hva vi skal gjøre, hva som er mest hensiktsmessig for NAV lokal å gjøre, hva som er mest hensiktsmessig for NAV Forvaltning å gjøre. Den*

---

<sup>18</sup> I forbindelse med etableringen av NAV-kontor har det vært en rekke negative presseoppslag. Se blant andre Hov og Kvalheim (2007) og Ruud og Stenseng (2008a og b).

*styringen der tror jeg må være ganske klar, men samtidig så må det være litt fleksibilitet. Den fleksibiliteten tror jeg er utrolig viktig, og det er jo også et av de viktigste ordene i den NAV parolen. Jeg tror de må forsøke å se litt mer på det at de ansattes interesser og muligheter blir ivare tatt litt bedre. (Informant 2, tidligere Aetat)*

Informanten trekker frem grensesnitt mellom lokalkontorene og Forvaltningen som en viktig faktor som må på plass for at man skal kunne lykkes med reformens mål. I tillegg er ivaretagelsen av de ansatte et viktig moment som må oppfylles. De fleste gir uttrykk for at det gjenstår mye arbeid og mange endringer før man i det hele tatt kan snakke om å nå målene med reformen:

*Jeg har fortsatt tro på at det er mulig. Men vi har en stor jobb å gjøre for å komme dit hen. Jeg tror at tanken i utgangspunktet var god, og vi var veldig optimistiske før vi gikk i gang og var veldig klar for å brette opp ermene og gjøre en innsats. Og selv om det har vært utrolig stritt og være med på dette her, så tenker jeg at tanken med reformen er fortsatt god. Men jeg ser at det er veldig vanskelig å komme dit hen. (Informant 5, tidligere sosialtjenesten)*

Tanken med reformen oppleves som bra og håpet om å muliggjøre intensjonen med reformen er tilstede, men veien fram mot målet oppfattes som lang og vanskelig.

*Det håper jeg inderlig, det ville jo være tragisk visst ikke man når det. Men det har vel vært sagt at vi skal vel ikke være NAV før i 2010. Så jeg gjør jo regning med at det kan løse seg og at det blir bedre. Man skal høste erfaring av slikt. Og det vil nok være brukerundersøkelser hvert eneste år, både fra vår side og fra brukerne sin side der de kan komme med sitt om hvordan de vil ha det. Brukerne skulle bare kunne gå inn en dør, og der skulle de få den hjelpen de trengte. Jeg føler det at brukerne er kommet lenger vekk fra saksbehandlerne, før hadde de mye oftere kontakt. Nå har de en sperret vegg alle er skjernet bak. Før kunne de komme og spørre og hadde gjerne problemer som de ville ha løst fort og få snakke med saksbehandler. Nå har de større vansker med det. (Informant 6, tidligere sosialtjenesten)*

Informanten fra sosialtjenesten tar også opp problemet for brukerne, at de ikke lenger får hjelp på samme måte som før da de fikk snakke med saksbehandler når de møtte opp på kontoret. Nå er det blitt større avstand mellom bruker og saksbehandler og det er blitt vanskeligere for bruker å oppnå kontakt med saksbehandler.

De fleste informantene sier at de håper at reformen lykkes, men de tror at det vil ta tid. De velger å tro at målene med reformen vil bli nådd:

*Jeg hører forskjellig, noen har ikke tro på det, noen har tro på det. Men jeg tror vi er kommet så langt i denne prosessen at vi er nødt til å ha den innstillingen at vi må klare det. Jeg ser nødvendigheten av reformen og jeg tror det kan bli bra. Men det går jo utover mange, spesielt kunder i denne prosessen. Det er de det går mest utover. (Informant 9, tidligere trygdeetaten)*

En av informantene fra trygdeetaten legger vekt på at om reformen skal lykkes må de ansatte få mer overskudd til å takle arbeidet som ligger foran dem. Med reformen kommer også et nytt tankesett med fokus på muligheter fremfor begrensninger, dette gjør at de ansatte må tenke nytt og i følge informanten krever det overskudd og tid:

*Men det kreves at de som jobber rundt i NAV-kontorene får mer overskudd. At de klarer å se dette positivt, at folk ikke drukner. For sånn som jeg har merket nå når jeg jobber med det nye, så er det sånn at vi skal ha fokus på muligheter istedenfor begrensninger. Og det er en ny fokusering fra trygdesiden. For vi har veldig lett sett på begrensninger for vi har hele tiden jobbet med problemer og begrensninger. Men nå skal fokuset være på hvilke muligheter denne personen har på tross av begrensningen, og jeg tenker at hvis en kommer inn i et system hvor en får frigjort tid til å ha den tette oppfølgingen av brukeren, så tror jeg at dette blir veldig bra. Men jeg synes jo det er vanskelig å finne den balansegangen om hvor mye oppfølging kan du gi til en bruker uten at det går på bekostning av de andre brukerne. Man må legge seg på et annet nivå, for det er så store mengder. Når en får omorganisert ting, og ting kommer i system, når man ikke bruker tid på å lure på hvilke papirer som skal sendes hvor og hvordan og hvorfor, og når det kommer gode rutiner tror jeg ting vil komme seg veldig. Men jeg tror ikke det vil skje før alle kontorene er blitt NAV-kontor og ting har fått roet seg og stabilisert seg. (Informant 8, tidligere trygdeetaten)*

Det nye tankesettet om å fokusere på muligheter fremfor begrensninger trenger å bli satt i et system. I tillegg må dette internaliseres hos alle de ansatte på kontoret. Når man da får satt arbeidsmåter og oppgaver i et system, mener informanten at det vil bli lettere å nå målene med reformen, men at dette ikke vil skje før alle NAV-kontorene er ferdig innfasat.

De fleste har opplevd prosessen hittil som vanskelig. En av informantene beskriver det som en sorgprosess, vedkommende har mistet sin tidligere etat. Likevel er de ansatte i stand til å se at reformen byr på muligheter i fremtiden.

*Jeg synes det har vært vondt å være på innsiden i denne prosessen. Jeg ser at det blir bedre nå, men veldig mye er blitt ødelagt. Det er veldig mye som skal til for å bygge opp igjen tillitt hos folk, og vi lever av at folk skal ha tillitt til oss. Det kan ta lang tid, jeg er sikker på at det kan ta både ti og femten år før folk på utsiden ser at NAV*

*prosessen den var egentlig veldig bra for nå har vi jo fått samlet alt. (Informant 4, tidligere Aetat)*

### **7.3 Holdning til reformen**

Jeg stilte informantene mine spørsmål om hvordan de oppfattet oppslutningen til NAV-reformen blant sine kollegaer. Jeg ønsket på denne måten å finne ut av hvilke stemning det hadde vært for reformen.

*Til å begynne med så var det veldig mye skepsis blant de fleste. Noen stikker hodet litt i sanden og tenker at dette gjelder ikke meg. Men så når du ser prosessen går videre og det blir mer og mer konkret informasjon ut i kontormøter og sånn så får man litt mer eierforhold til det som medarbeider og da noen blir redde og noen tror dette kan bli kjekt, og noen har fremdeles hodet i sanden. Så det er veldig forskjellig. (Informant 1, tidligere trygdeetaten)*

Informanten fra trygdeetaten mener at det varierer hvordan kollegaene forholdt seg til reformen i utgangspunktet, noen var skeptiske mens andre var positive. At det er forskjell mellom NAV-reformens teori og praksis kommer frem ved at de som i utgangspunktet var positive til reformen gjerne har hatt dårlig erfaring med hvordan reformen er blitt gjennomført. Flere av informantene var positive til reformens innhold, men opplever at de selv har hatt en vanskelig tid etter at reformen ble innført.

*Veldig mange av kollegaene er veldig positiv til NAV-reformens teori, for å si det sånn. De fleste ser behovet for å ha en reform, de fleste ser på det eller så på det som positivt med tanken bak det og hensikten med det. Det var svært få som egentlig hadde noe negativt å si om de tingene der. Hvordan det er blitt i praksis etter hvert rundt omkring, det er en helt annen historie. (Informant 3, tidligere Aetat)*

Etter at informantene har vært gjennom den første delen av reformen er de ikke lenger like positive. De har fått føle problemene på kroppen og de er slitne. Det er likevel slik at mange har en positiv holdning til hvordan det skal bli i fremtiden, som Informant 4 fra Aetat: ”jeg tror vi skal klare dette, med enda litt mer blod, svette, tårer og tid.”

## 7.4 Oppsummering

Informantene er klare på at det er sider ved omstillingsprosessen som kunne vært gjort på en bedre måte. Ikke alle er like spesifikke når de snakker om dette, men det blir nevnt at dataopplæringen med fordel kunne vært gitt i forkant av etableringen av kontoret. I tillegg hadde det vært bedre om forvaltningsenhetene ble etablert før lokalkontorene, slik at lokalkontorene fikk tid til å erstatte den kompetansen som ble flyttet til forvaltningen. Også til tider mangelfull informasjon om prosessen blir nevnt som et område som kunne vært gjort bedre. Mangel på informasjon har ført til ryktespredning, spekulasjoner og usikkerhet blant de ansatte. Informasjonen til publikum om NAV-reformen er også et område mange mener kunne vært håndtert på en bedre måte. Det er i følge informantene skapt urealistiske forventinger til hva reformen ville innebære. Dersom publikum og brukere hadde blitt informert om at det ville ta tid før alt falt på plass, at det ville være perioder hvor det ville bli lang ventetid og lignende, så ville arbeidshverdagen til de ansatte i følge informantene vært enklere, og brukerne ville ikke ha like høye forventinger til hva de skulle få hjelp til på NAV-kontoret. I tillegg ville man kanskje unngått en del negativ presseomtale.

De fleste informantene forteller at de i utgangspunktet var positive til reformen. De mener det vil ta tid før målene med reformen kan nås, og at det er mange endringer som må til før man kan nå målene. Oppbygging av kompetanse og ivaretagelse av de ansatte blir nevnt som viktige ting som må komme på plass. De ansatte må få mer overskudd og det må opprettes systemer for hvordan en skal arbeide etter NAV-reformens intensjoner om å tenke muligheter fremfor begrensninger for brukerne. Informantene har hatt en vanskelig tid, men mener det skal være mulig å komme i mål selv om det vil koste mye.

## **8 Avsluttende betraktninger**

I dette kapittelet vil jeg summere opp hovedfunnene fra den empiriske undersøkelsen og ta for meg hvilken betydning resultatene fra undersøkelsen har for det teoretiske rammeverket jeg har benyttet meg av. Med dette vil jeg også besvare de spørsmålene jeg stilte innledningsvis. På bakgrunn av arbeidet jeg har utført vil jeg komme med forslag til videre forskning på feltet.

### **8.1 ”En vanskelig tid”**

Den empiriske undersøkelsen jeg har utført viser at informantene var positive til intensjonene med NAV-reformen, men at de har opplevd omstillingsprosessen som tung og vanskelig på flere måter. Årsakene til at de ansatte har opplevd tiden etter reformen som vanskelig er sammensatte, og det er variasjoner mellom informantene i hva de har opplevd som vanskelig. Jeg vil i det følgende skissere opp ulike dimensjoner ved prosessen som har medvirket til de ansattes opplevelse av reformen.

#### **8.1.1 Arbeidssted og arbeidsoppgaver**

Før kontoret ble etablert foregikk det en kartlegging av de ansattes kompetanse, hvor de fikk muligheten til å uttrykke ønsker for hvilket kontor de ville arbeide på og hvilke arbeidsoppgaver de kunne tenke seg. Her kan det virke som at det er variasjoner i forhold til hvilket tjenesteområde informantene kommer fra. Informantene fra sosialtjenesten fikk selv velge om de ville arbeide i frontmottaket eller med oppfølging, og de virker tilfredse med det. Generelt virker det også som om informantene fra tidligere trygdeetaten er fornøyde med arbeidssted og arbeidsoppgaver. Det er i størst grad informantene fra tidligere Aetat som er misfornøyde i forhold til dette. Dette kan ha sammenheng med at de kom seint inn i prosessen, at de ikke var med på planleggingen av kontoret, og at de ble innplassert der det var ”ledige” plasser. I tillegg kommer de ansatte fra Aetat mer spredt, ikke samlet slik som sosialtjenesten og mange fra tidligere trygdeetaten. Opplevelsen av å ikke bli hørt har derfor ført til at NAV-prosessen har blitt veldig tung og vanskelig for disse.

### **8.1.2 Forholdet til brukerne**

Enkelte av informantene har opplevd at forholdet til brukerne har vært vanskelig i tiden etter reformen. De har opplevd å bli kjeftet på og utskjelt, selv om de har følt at de har gjort jobben sin så godt de kan, omstendighetene tatt i betraktning. Det har vært episoder i frontmottaket hvor brukere har oppført seg aggressivt og truende, og det har vært nødvendig å tilkalle politiet ved flere anledninger. Disse episodene har resultert i at det er en securitavakt på plass i lokalet i åpningstiden.

At mange opplever forholdet til brukerne som vanskelig, og spesielt de som arbeider i frontmottaket, kan sees i sammenheng med Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet. I følge Lipsky er et sentralt trekk ved bakkebyråkratenes arbeidsmiljø at de må håndtere klientenes personlige reaksjoner på avgjørelser som blir tatt. Det er mange som reagerer med sinne på virkelig eller opplevd urettferdighet. Informantene har varierende grad av erfaring fra de tidligere tjenesteområdene, men de har likevel erfaring med klienthåndtering og dette har vært en del av jobben deres også tidligere. Det er dermed lite som skulle tilsi at de er overrasket over at brukere kan reagere på de avgjørelser som er tatt, eller utfallet av en sak. Årsaken til at det har føltes vanskelig i tiden etter reformen ligger heller i det at det har ført til at saksbehandlingstiden er blitt lenger, det er vanskeligere å få kontakt med de som behandler sakene og de som arbeider i frontmottaket er usikre på sin rolle. I tillegg må de ansatte forholde seg til nye typer av klienter som de ikke har erfaring med eller kunnskaper om fra før. Dette kan også sees i forhold brukernes forventninger til hva de skal kunne få hjelp til på et lokalt NAV-kontor. Flere av informantene mener at politikerne har skapt urealistiske forventninger til hva et NAV-kontor skal være. Det blir gitt uttrykk for at det hadde vært ønskelig om publikum hadde blitt informert om at det den første tiden etter etableringen av kontorene ville være kaotiske forhold, og at det ville ta tid før alt falt på plass. På denne måten mener informantene at brukerne ville hatt større forståelse for hvordan forholdene var, og de ansatte ville sluppet å føle seg dumme og å bli kjeftet på.

### **8.1.3 Manglende opplæring og motstridende mål**

I frontmottaket arbeider det ansatte fra alle de tre tidligere tjenesteområdene, og samtlige av informantene som arbeider i mottaket uttrykker at de opplever at de mangler tilstrekkelig kompetanse for å utføre sitt arbeid på en god måte. Opplæringen som har vært gitt har vært i

forhold til det felles datasystemet som skal brukes på kontoret, men informantene opplever denne opplæringen som bortkastet fordi det ikke ble lagt til rette for bruk av systemet i ettertid. Den største kilden til opplevelsen av manglende kompetanse ligger i fagkunnskapen som informantene i frontmottaket mener at de trenger for å kunne utføre sitt arbeid. Kompetansebehovet som er knyttet til frontmottaket kan sees i forhold til spenningsfeltet mellom generalistrollen og spesialistrollen. I følge ledelsen på kontoret skal de ansatte være generalister med kunnskap basert på den informasjonen som finnes på internettsidene til NAV. De ansatte føler på sin side at det er vanskelig å gi slipp på den spesialistkompetansen de er i besittelse av. Ønsket om å hjelpe brukerne på best mulig måte gjør at de ansatte velger å holde fast på sin spesialistkompetanse. Denne uklarheten som har oppstått mellom generalistrollen og spesialistrollen gjør at de ansatte føler at de trenger kompetanse på de fagområdene de ikke behersker fra før. De ansatte stiller spørsmålstejn ved generalistrollen og mener at den servicen de yter ikke blir like bra når de skal være generalister som kan litt om mye. Det er ikke det brukerne har behov for, de vil ha svar på sine spørsmål og da trengs det kompetente ansatte som kan gå litt mer i dybden. Uklarheten og tvetydigheten er med på å gjøre de ansattes arbeid vanskeligere. De slites mellom ønsket om å hjelpe brukerne på best mulig måte, og kravet om å være generalister. Som nevnt er et karakteristisk trekk ved bakkebyråkratenes arbeid at det er preget av motstridende og tvetydige mål, og det oppleves ofte konflikter mellom klientorienterte mål og organisatoriske mål (Lipsky, 1980). Bakkebyråkratenes evne til å tilpasse klientbehandlingen til den enkeltes behov, kan komme i konflikt med organisasjonens behov for rask saksbehandling. Informantene opplever at det forventes at de skal drive rask behandling i frontmottaket ved at de kun skal være generalister med kunnskap fra NAV sine internettsider. Dette kan komme i konflikt med deres eget ønske om å behandle hver bruker individuelt og å ta seg tid til å gå i dybden for å gi brukerne svar på sine spørsmål. Lipsky mener også at bakkebyråkratier bevilger for lite ressurser i forhold til det som er nødvendig for at de ansatte skal kunne gjøre jobben sin, for eksempel kan de ansatte ha fått for lite opplæring, og at de ofte derfor opplever sitt arbeid i forhold til utilstrekkelige personlige ressurser, selv om dette ofte kan tilskrives jobbets natur.

Mine informanter etterlyser opplæring på de andre tjenesteområdenes fag- og datasystemer, samt regelverk. Informantene ser dette som nødvendig for å kunne gjøre en god jobb, spesielt gjelder dette de som arbeider i frontmottaket. At kunnskap om hverandres arbeidsmåter og regelverk er nødvendig for å få til et godt samarbeid, og at kompetansen i frontmottaket bør styrkes er det en rekke eksempler på også i tidligere forskning som er gjort på området. Jessen



(2005) finner i sin undersøkelse at begge yrkesgruppene hun undersøkte følte behov for mer kunnskap om de andre tjenesteområdenes regelverk og arbeidsmetoder. Også Skinnarland og Moland (2006) finner at de ansatte uttrykker et behov for mer kunnskap om hverandres arbeidsmåter, i tillegg blir behovet for å styrke frontmottakets kompetanse nevnt. Møller (2006) finner at det ikke bare er positive erfaringer med å ha ansatte i frontmottak på tvers av tidligere etatsgrenser. Problemet var at de ikke hadde tilgang på hverandres datasystemer og ikke tilstrekkelig kompetanse om hverandres tjenester.

#### **8.1.4 Kulturforskjeller og arbeidsmiljø**

Informantene fra de tre tidligere tjenesteområdene identifiserer seg fremdeles med sitt tidligere tjenesteområde, og det blir gjort et klart skille mellom "oss" og "de andre". Informantene fra tidligere trygdeetaten betrakter seg og "sine" som hardtarbeidende og flinkere til å stå på for at brukerne skal få det de har krav på enn det de andre er. Informantene fra tidligere Aetat oppfatter de som kommer fra trygdeetaten som flinke til å arbeide, men regelstyrte og uten omstillingserfaring. De ser på seg selv som omstillingsdyktige og erfarne når det gjelder bruken av datasystemet. Informantene fra sosialtjenesten ser på de to tidligere statsetatene som mer regelstyrte enn dem selv, og mener at de har en annen måte å behandle brukerne på.

På bakgrunn av at det fremdeles er mange som arbeider med de samme type arbeidsoppgavene innenfor "sin" etat som de hadde før reformen, er inntrykket at kontoret mangler en fellesskapsfølelse og en "vi" kultur. Det er også en tendens til en inndeling mellom stat og kommune ved at de som kommer fra de tidligere statsetatene uttrykker at samarbeidet dem i mellom går fint, men at det er litt vanskeligere å samarbeide med sosialtjenesten. Denne inndelingen mellom de stasansatte og de kommunalt ansatte er også synlig i hvordan de ansatte velger å sitte i lunsjen. Kulturforskjellene på det sosiale planet er også synlige i forhold til at sosialtjenesten har vært vant til å ha fredagskos for å markere arbeidsukens slutt, noe de to tidligere statsetatene ikke har vært vant til. Ellers ser man også her et skille mellom stat og kommune ved at det eksisterer ulik praksis for feiringer. Dette er ikke forhold som jeg umiddelbart får inntrykk av at har påvirket hvordan omstillingsprosessen har blitt opplevd av mine informanter, og kan nok sees på som et uttrykk for de enkelte tjenesteområdenes særkultur. De sosiale kulturforskjellene bidrar i så måte ikke direkte til

opplevelsen av situasjonen som vanskelig, men kanskje indirekte ved at de befester skillet mellom de tre tjenesteområdene. På samme måte bærer arbeidsmiljøet på kontoret preg av at det ennå ikke er etablert en felles kultur. Det er også her tendenser til at man identifiserer seg med "sin" etat og "vårt" arbeidsmiljø. Spesielt gjelder dette sosialtjenesten. Andre informanter uttrykker at de opplever arbeidsmiljøet som godt. Dette kan tolkes dit hen at det er individuelle oppfatninger av hva som er et godt arbeidsmiljø og kan kanskje også forklares i personlige egenskaper og preferanser. De kulturforskjellene som kommer til syne kan på mange måter sees på som en bekreftelse på de tidligere etatskulturene.

Mine informanter uttrykker at de opplever kulturforskjeller mellom de tre tjenesteområdene, og de er selv bevisste på "sin" kultur i forhold til "de andres" kultur. Denne bevisstheten om sin egen kultur er noe som også Skinnarland og Moland (2006) finner i sin undersøkelse. Jeg får ikke inntrykk av at kulturforskjellene blir opplevd som et stort problem hos informantene, men at det er betraktninger de har gjort, og som bidrar til å styrke inndelingen i "vi" og "de andre" og som også svekker utviklingen av en felles kultur. Møller (2006) finner også at de ansatte opplever kulturforskjeller, men at disse ikke utgjør et stort problem.

Mangelen på en felles kultur kommer av at kontoret mangler en felles delt læring og en felles historie av delte erfaringer, og dermed også den stabiliteten som er nødvendig for en felles organisasjonskultur (Schein, 2004). For å kunne snakke om en organisasjonskultur må medlemmene av kulturen dele et sett grunnleggende antakelser (ibid). Mine informanter kommer fra tre ulike organisasjonskulturer og det er derfor rimelig å anta at de har forskjellige grunnleggende antagelser. Likevel har informantene det til felles, uavhengig av hvor de arbeidet tidligere, at brukeren er i fokus og de har alle arbeidet innenfor arbeid og velferdstjenester. Målet er at det skal utvikles en felles organisasjonskultur, og for å oppnå dette må de ansatte etter hvert lære å mestre problemer med intern integrasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2002). Når de ansatte på kontoret lærer hvordan de skal kommunisere med hverandre og koordinere arbeidet for å realisere organisasjonens overordnede mål vil de kunne bygge grunnlaget for en felles organisasjonskultur.

Ettersom det eksisterer tre ulike kulturer side om side på kontoret identifiserer de ansatte seg med sin kultur og sin gruppe. Det er klare tendenser til at de ansatte opplever et fellesskap innad i sin subkultur, og at de også som Jacobsen og Thorsvik (2002) påpeker, kan føle avstand til de andre i organisasjonen.

Som Bang (1995) påpeker kan fusjoner mellom ulike organisasjonskulturer få flere utfall. Et utfall er at de fusjonerte kulturene eksisterer side om side i den nye organisasjonen uten at de opprinnelige kulturene forandrer seg så mye. Dette kan være betegnende på den situasjonen som de ansatte ved NAV-kontoret befinner seg i hvor de tre kulturene fortsetter å eksistere. Det kan også, i følge Bang, føre til at det vokser frem en ny kultur med trekk både fra de gamle kulturene og nye kulturelle trekk. Dette utfallet er kanskje mulig i fremtiden ettersom målet er at det skal skapes en felles kultur. Ettersom de tre kulturene fortsetter å eksistere ved siden av hverandre, kan det tenkes at den felles kulturen som skal etableres vil inneholde elementer fra alle de tre tidligere tjenesteområdenes særegne kultur.

### **8.1.5 Skillet mellom front og teamene**

Etter at NAV-kontoret ble etablert og de ansatte innplassert kan det se ut til å ha oppstått et skille mellom de som arbeider i frontmottaket og de som arbeider i teamene. Dette skillet går i størst grad ut på at de som arbeider i frontmottaket har fått endrede arbeidsoppgaver og dermed også behov for ny kompetanse, mens de som arbeider i teamene i større grad arbeider med de samme arbeidsoppgavene de hadde før reformen. Dette innebærer at disse ikke etterlyser kompetanse på samme måte som de som arbeider i frontmottaket. Dersom man skal følge intensjonene med NAV-reformen innebærer det en ny måte å tenke på for alle ved kontoret. Det skal være et større fokus på å se helheten og å få brukeren i arbeid og aktivitet. For å få til dette må man endre de tidligere arbeidsmønstrene. Dersom man skal følge intensjonene med reformen og lykkes med denne, kan det derfor tenkes at de som arbeider i teamene likevel vil ha behov for mer kompetanse. I fronten arbeides det på tvers av tidligere skiller, mens det i teamene i større grad arbeides med "sine egne". De to tidligere statsetatene uttrykker at samarbeidet mellom dem går greit, men at de ikke samarbeider like godt med de fra sosialtjenesten. Alm Andreassen et al. (2007) finner at de ansatte opplever at det er blitt enklere å samarbeide på tvers av etatsgrenser, men at de i stor grad fortsatte å arbeide med kollegaer som kom fra samme tjenesteområde som dem selv, og tendensen til dette var størst i kontorer med todelt ledelse. Dette stemmer overrens med mine funn på området, og kontoret har da også valgt en todelt ledelsesmodell.

## **8.2 Vil reformen lykkes?**

Undersøkelsen viser at informantene i utgangspunktet var positive til reformen og intensjonene med den. De er mindre positive til hvordan reformen har blitt gjennomført. Det er en rekke forhold som informantene mener burde vært gjort på en bedre måte. Spesielt trekkes opplæringen på datasystemet frem. Opplæring på dette burde vært gitt i forkant av åpningen av kontoret. I tillegg nevnes det at forvaltningsenhetene burde vært opprettet før man startet etableringen av de lokale kontorene. Enkelte mener også at det burde vært gitt bedre informasjon til de ansatte underveis i prosessen og på den måten redusert den usikkerheten og de spekulasjonene som oppstod. De fleste informantene håper at reformen vil lykkes, men de mener at det vil ta lang tid, flere år, før man kan si at målene med reformen er nådd.

Informantene stiller seg positive til tanken bak reformen og målene med den, men de mener at gjennomføringen av den ikke har vært gjort på en god måte. Skinnarland og Moland (2006) finner i sin undersøkelse at de ansatte var positive til visjonene med NAV-reformen, men at de var mer skeptiske til gjennomføringen av den og konsekvensene den kan få for de ansatte når det gjelder om de vil få den kompetansen de trenger.

## **8.3 Hva kan andre kontorer lære av dette? Implikasjoner for NAV**

Over har jeg skissert manglende innfrielse av ønske om arbeidssted og arbeidsoppgaver, forholdet til brukerne, manglende opplæring og tvetydige mål, mangel på felles kultur, samt skillet mellom front og bakland som dimensjoner ved hvordan implementeringen av NAV-reformen oppleves for mine informanter. Slik jeg ser det er det en rekke bakenforliggende årsaker til at situasjonen har blitt slik for de ansatte ved dette kontoret. Det har vært et enormt tidspress på etableringen av de lokale NAV-kontorene. Forvaltningsenhetene har blitt etablert underveis, og i noen tilfeller side om side med de lokale NAV-kontorene. Dette har ført til at lokalkontorene har mistet kompetanse til forvaltningen, og det har blitt vanskelig å erstatte denne. Kontorene som blir etablert senere i prosessen vil ha den fordel at forvaltningsenhetene allerede er opprettet og forhåpentlig velfungerende. På grunn av den raske implementeringen av reformen har det ikke blitt gitt opplæring på fag- og datasystemer før kontoret åpnet. Betydningen av tilstrekkelig kompetanse og opplæring i forkant av kontoråpningen vil derfor være en viktig lærdom å ta med for de fremtidige NAV-kontorene.

At det blir gitt tilstrekkelig informasjon om prosessen videre bidrar til å minske usikkerhet og spekulasjoner omkring de ansattes fremtidige rolle i NAV-kontoret, videre er det også avgjørende at forventningene til arbeidsoppgavene blir klargjort i forkant. Spesielt i forhold til fronten er det viktig at rolleavklaringen i forhold til om de ansatte skal være generalister eller spesialister blir klargjort. På den måten blir det lettere for de ansatte å se for seg sin rolle og sitt kompetansebehov i det nye kontoret. Dette er en utfordring som ikke bare gjelder dette kontoret, men NAV generelt. Det vil også være gunstig å ha en bevissthet omkring betydningen av det kulturelle og det sosiale arbeidsmiljøet. Det er etter min mening viktig å dra nytte av de erfaringene som er gjort hittil i NAV prosessen. Jeg stiller derfor spørsmål ved hvordan erfaringene fra samordningsforsøkene og pilotkontorene er blitt brukt til å bedre situasjonen for de kontorene som ble etablert i etterkant. Slik jeg oppfatter det har det blitt gjort en rekke erfaringer i disse forsøkene som kunne bidratt til å gjøre prosessen enklere for de som kom etter. Eksempler på dette er å få til en felles kultur og samarbeidsformer innad i kontoret. Den kanskje viktigste lærdommen fra min undersøkelse er at hensynet til de ansatte bør ha stort fokus i en omstillingsprosess. Det er de ansatte som i praksis står for implementeringen av reformen, og de trenger å føle seg verdsatt og ivaretatt, ikke overkjørt og tilsidesett. Jeg vil også nevne at selv om resultatene fra min undersøkelse ikke kan generaliseres, gir de en innsikt i prosessen på generelt nivå.

Samtaler med mine kollegaer i forvaltningen viser at også de er opprørt over de samme tingene som jeg oppfatter at informantene mine på lokalkontoret var. Det er stort sett i forhold til måten ting har blitt gjort på, mangelfull opplæring i forkant av reformen, manglende tiltak for å jevne ut kulturforskjeller, manglende ressurser og store arbeidsmengder. På denne måten synes jeg å ha fått støttet oppunder den tanken jeg hadde i utgangspunktet – at det er størst frustrasjon over de tingene de ikke kan gjøre noe med selv. De som bestemmer og tar beslutninger har en jobb å gjøre, mye kunne vært endret til det bedre. Også i forvaltningen opplever jeg at de fleste er positive til reformen og tror at det vil bli bra til slutt.

## **8.4 Videre forskning**

I store fusjonsprosesser og omstillinger kan det være vanskelig å få til en vellykket integrasjon av organisasjonskulturer og også å ivareta de menneskelige ressursene. Jeg mener at et viktig fokus innenfor fusjons- og omstillingsforskning i arbeidslivet bør være på individet i organisasjonen. Et større fokus på hvordan de menneskelige ressursene blir

ivaretatt i en slik prosess og eventuelt hvilke konsekvenser det vil få for arbeidsmiljøet i organisasjonen mener jeg er viktig.

I forhold til NAV-reformen er det mange områder som det kan være interessant å se nærmere på. Da NAV-evalueringen ble satt i gang var ikke forvaltningsenhetene opprettet, og de er derfor heller ikke med i evalueringen. Jeg mener at det kan være nyttig å se på mellomledere i forvaltningen og deres rolle i prosessen, hvilken beslutningsmyndighet og påvirkningskraft har de? Videre er forholdet mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene interessante områder man kan se nærmere på, dette gjelder spesielt i forhold til grensesnittene mellom de forskjellige enhetene. Hvordan forholder de ulike aktørene seg til grensesnittene?

Et annet viktig område som burde utforskes nærmere er de helsemessige konsekvensene reformen har hatt for de ansatte i NAV. Det er liten tvil om at reformen fører med seg manglende ressurser og med det også økt arbeidspress på de ansatte. Videre mener jeg at det kan være interessant å se nærmere på de ansattes lojalitet for organisasjonen og til brukerne. Hvilke motiver har de ansatte for å holde det gående under vanskelige arbeidsforhold? Hva motiverer dem for å fortsette? I forlengelsen av dette er det også interessant å se på samhørighet blant de ansatte. En interessant innfallsvinkel er å se på nyansatte i NAV som ikke har bakgrunn fra en av de tidligere tjenestene. Hvordan opplever de prosessen?

Hittil er det gjort relativt få studier av NAV, og min studie er et ekstra bidrag til feltet casestudier, jeg tar for meg andre kontorer enn de som er blitt undersøkt tidligere og resultatene fra min undersøkelse vil derfor kunne bidra med utfyllende informasjon. Jeg håper at et fokus for fremtidig forskning vil være rettet mot individets rolle i omstillingsprosessen.

Når evalueringen av NAV-reformen er fullført i 2013 vil kanskje flere av disse problemstillingene være besvart, og det vil nok ha dukket opp en del nye. At NAV er et område som er gjenstand for debatt og forskning, og fortsatt vil være det i årene frem over er det liten tvil om.

## Litteratur

- Alm Andreassen, T., Drange, I., Monkerud, L.C. og Thune, T. (2007): *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI rapport nr. 4/2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alver, B. G. og Øyen. Ø. (1997): *Forskningsetikk i forskerhverdag: Vurderinger og praksis*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L. og Læg Reid, P. (2008): *Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration*. Working Paper 10 – 2008, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen: UNIFOB AS.
- Bang, H. (1995): *Organisasjonskultur*. Oslo: Tano.
- Berg, A. M., Heen, H. og Hovde, S. (2002): *Kvalitetsbyråkratiet – mellom autonomi og kontroll*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Berg, A. M. (1993): *Staten møter publikum – vellykket forvaltning og tjenesteyting i ytre etat*. Rapport 11/93, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Berger, P. og Luckmann, T. (2000): *Den samfunnsskapt virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Berman, P. (1980): *Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching Strategies to situations*, I: Ingram I. H. og D. Mann (red.): *Why policies succeed or fail*, Hill: Sage Publications.
- Bjørnson, Ø. og Haavet, I. E. (1994): *Langsomt ble landet et velferdssamfunn: Trygdens historie 1894-1994*. Oslo: Ad Notam Gyldendahl.
- Blaikie, N. (2000): *Designing Social Research. The Logic of Anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Blau, P. (1967): *The dynamics of bureaucracy: A study of interpersonal relations in two government agencies*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. og Wacquant, L. J. D. (1993): *Den kritiske ettertanke. Grunnlag for samfunnsanalyse*. Oslo: Samlaget.
- Christensen, T. (2008): *“En felles etat” – En analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Bergen: Rokkansenteret Rapport 5/2008.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Esping-Andersen, G. (1999): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.

- Fog, J. (1994): *Med samtalen som utgangspunkt: Det kvalitative forskningsinterview*. København: Akademisk Forlag.
- Ford, M. (1997): *Lokal tilpasning i og mellom etatene*. NOVA Rapport 9a/97.
- Halvorsen, K. (1999): *Sosialpolitikken i komparativt og globalt perspektiv. Grunnbok i Helse- og sosialpolitikk. Del II*. Otta: Tano Aschehoug.
- Hansen, H. T. og Kvalvåg, M. (2003): *Fra hierarkisk regelanvendelse til tjenesteproduksjon? Trygdefunksjonærers oppfølging av sykemeldte*. I: Tidsskrift for Velferdsforskning, Vol. 6, No. 4, 2003.
- Haugneland, Ø. (2006): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV): En studie av beslutningsprosessen som endte i vedtak om reorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Helgøy, I. (1999): *Forvaltningen av trygden*. I: Hans-Tore Hansen (red.): Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet. Bergen: SNF-rapport 12/99.
- Hellevik, O. (1995): *Sosiologisk metode*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hill, M. og Hupe, P. (2007): *Street-level bureaucracy and public accountability*. I: Public Administration. Vol. 85, No. 2, 2007, side 279-299.
- Hill, M. og Hupe, P. (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, California, New Delhi: Sage Publications.
- Hvinden, B. (1994 a): *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hvinden, B. (1994 b): *Legen – en bakkebyråkrat? En innfallsvinkel til legens rolle som sakkyndig for trygdesystemet*. I: Tidsskrift for den Norske Lægeforening nr. 12, 1994, side 1451-1454.
- Hvinden, B. (1994 c): *Integration of welfare bureaucracy. A study in sociology of public administration*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utgave. Polen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.
- Jessen, J. T. (2007): *Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd?* I: Tidsskrift for velferdsforskning, Vol. 10, No. 4, 2007, side 246-261.
- Jessen, J. T. (2005): *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. Oslo: NOVA Rapport 15/05.
- Korsnes, O., Andersen, H. og Brante, T. (Red) (1997): *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.



- Kruuse-Meyer, T. (2005): *SATS-reformen: En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Kvale, S. (1996): *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Kvalvåg, M. (2002): *Fra servicehierarki til servicearena? Trygdefunksjonærers servicerolle i oppfølging av sykemeldte*. Hovedoppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen.
- Kvåle, G. (2000): *Organisering av identitet: En studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten*. Avhandling (dr. polit.) - Universitetet i Tromsø.
- Larsen, A. K. (2007): *En enklere metode: Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lysgaard, S. (2000): *Arbeiderkollektivet. En studie i de underordnedes sosiologi*. 3. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Martin, J. (1992): *Cultures in Organizations. Three Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Monkerud, L. C. (2008): *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion Paper 1/2008, Handelshøyskolen BI.
- Møller, G. (2006): *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sluttrapport*. Rapport nr. 231. Telemarksforskning-Bø.
- NOU 2004:13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetaten og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo (2004): Statens forvaltningstjeneste.
- Offerdahl, A. (1992): *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Powell, W. W. og DiMaggio, P. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prottas, J. M. (1979): *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books.
- Rothstein, B. og Stolle, D. (2001): *Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An institutional Theory of Generalized Trust*. Innlegg på "Trust in Government Conference", Center for the Study of Democratic Politics, Princeton University, 30. November, 2001.
- Rusten, G. og Hansen, H. T. (2003): *Langtidsledighet. Et bruker- og etatsperspektiv*. SNF-rapport nr. 54/02.

- Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2006): *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsningen for sosialhjelpsmottakere*. AFI rapport nr. 7/06. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Schein, E. H. (2004): *Organizational Culture and Leadership*. 3. utgave. San Francisco: Jossey-Bass.
- Skinnarland, S. og Moland, L. (2006): *Lokale arbeids- og velferdskontor. Ansattes perspektiver på etablering av en felles førstelinje i den nye NAV-reformen*. Fafo-notat 2006:17.
- Solheim, L. J. (1992): *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*. Rapport nr. 16/1992, Lillehammer: Østlandsforskning.
- St.meld. nr. 14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo 2002: Sosial- og helsedepartementet.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og Sosialdepartementet.
- Thagaard, T. (2003): *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Torjesen, D. O. (1996): *Mellom byråkrati og flerbrukere: tverretattlig samarbeidsforsøk mellom arbeidsmarkeds-, sosial- og trygdeetat i Grimstad kommune 1993-95*. OSK rapport 1996:3. Oslo: Statskonsult.
- Torjesen, D. O. (1994): *Mellom byråkratisk narcissisme og utvikling. En iverksettelsesstudie av trygdeetatens nye fylkeskontor*. Agder DH: 1994/67.
- Weber, Max (2000): *Makt og byråkrati. Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
- Øyen, E. (1975): *En beskrivelse og sammenlikning av to sosialpolitiske systemer*. I: Tidsskrift for samfunnsforskning, bd. 16, side 27-46.

#### Internettressurser:

- Hov, R. og Kvalheim, B. (2007): *Kø av klager mot NAV*. [Internett] Utgiver: Bergens Tidende. Tilgjengelig fra: <<http://www.bt.no/lokalt/bergen/article443523.ece>> [nedlastet 21.10.2008].
- Håndbok for etablering av NAV-kontor* (2008). [Internett] Utgiver: KS og Arbeids- og velferdsetaten. Tilgjengelig fra: <<http://kommune.nav.no/805381634.cms>> [nedlastet 22.05. 2008].

*Kompetanse i NAV-kontoret (2007): Overordnede prinsipper og føringer.* [Internett] Utgiver: KS og Sosial- og helsedirektoratet. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=46574>> [nedlastet 22.03. 2008].

Personvernombudet for forskning (2008). *Tema.* [Internett] Utgiver: Norsk samfunnsvitenskapelige Datatjeneste AS. Tilgjengelig fra: <[http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk\\_stud/tema.html](http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/tema.html)> [nedlastet 20.08. 2008].

*Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).* [Internett] Utgiver: KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/upload/80414/NyRammeavtaleNAV.pdf>> [nedlastet 22.05.2008].

Ruud, S. og Stenseng, S. (2008a): *Gråt og kaos for ansatte på nye kontorer.* [Internett] Utgiver: Aftenposten. Tilgjengelig fra: <<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2792391.ece>> [nedlastet 28.11.2008].

Ruud, S. og Stenseng, S. (2008b): *NAV-reformen.* [Internett] Utgiver: Aftenposten. Tilgjengelig fra: <<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2792394.ece>> [nedlastet 28.11.2008].

## Vedlegg 1: Informasjonsskriv

### Informasjonsskriv vedrørende intervju i forbindelse med masteroppgave

Jeg er masterstudent i sosiologi ved Universitetet i Bergen, og jeg skal skrive masteroppgave om NAV-reformen. Temaet for min oppgave er ansattes opplevelse av og erfaring med NAV-reformen. Formålet med min studie er å få en forståelse av hvordan en slik omstillingsprosess oppleves for de som arbeider der, og hvordan denne prosessen eventuelt har påvirket deres arbeidsmiljø og arbeidsoppgaver.

Jeg ønsker i denne forbindelse å intervju totalt ni personer som er ansatt på et NAV-kontor. Jeg er interessert i å intervju henholdsvis tre personer med bakgrunn fra Aetat, tre personer med bakgrunn fra trygdeetaten og tre personer med bakgrunn fra sosialtjenesten. Informantenes alder og kjønn er ikke av betydning for min studie, kriteriene er kun at informanten har en bakgrunn fra en av de nevnte etatene/tjenesten.

Det er ønskelig for meg å gjøre intervjuene i løpet av mars/april 2008. Hvert intervju vil ha en varighet på ca. 1 time, og kan gjennomføres der det passer best for informanten. Under intervjuene vil jeg notere for hånd i en notatblokk, og i tillegg vil jeg benytte båndopptager. Alle som deltar i studien vil bli anonymisert, dette innebærer at jeg vil benytte fiktive person- og stedsnavn i min oppgave. Informasjon som blir gitt under intervjuet skal ikke kunne spores tilbake til den enkelte. Mine notater vil bli makulert og båndopptak vil bli slettet innen prosjektets slutt, senest 30. november 2008. Jeg er underlagt taushetsplikt og alle data vil behandles konfidensielt. Deltakelse i dette prosjektet er frivillig, og samtykke til deltagelse kan trekkes tilbake på et hvilket som helst tidspunkt.

Jeg er knyttet til evalueringen av NAV som ledes av Rokkansenteret, mer informasjon om dette finnes på følgende web link: <http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/> . Prosjektet mitt er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Prosjektet mitt er også meldt inn til Arbeids- og velferdsdirektoratet, kontaktperson i Arbeids- og velferdsdirektoratet er seniorrådgiver Anne Østraat, telefon: 21070445, e-post: [anne.ostraat@nav.no](mailto:anne.ostraat@nav.no).

Veileder for min masteroppgave er Professor Hans-Tore Hansen ved sosiologisk institutt, han kan kontaktes på telefon: xxxxxxxx, eller e-post: [Hans-Tore.Hansen@sos.uib.no](mailto:Hans-Tore.Hansen@sos.uib.no)

Jeg kan kontaktes på telefon: xxxxxxxx, eller e-post: [camilla.grung@student.uib.no](mailto:camilla.grung@student.uib.no)

Med vennlig hilsen,

Camilla Grung

## Vedlegg 2: Intervjuguide

### Bakgrunnsspørsmål

- Kjønn
- Alder
- Hvilken stilling har du ved NAV-kontoret?
- Utdannelsesbakgrunn
- Hvor lenge har du arbeidet i trygdeetaten/sosialtjenesten/Aetat?

### Tidligere arbeidssted og forhold til de andre tjenesteområdene

- Hadde du/dere kontakt med de andre tjenesteområdene? Eventuelt i hvilke sammenhenger?
- Beskrivelse av arbeidsmiljøet på tidligere arbeidssted
- Forskjeller/likheter mellom de tre tjenesteområdene

### Reformprosessen

- Tanker omkring fremtiden som NAV-ansatt
- Oppslutning til NAV blant kollegaer
- Kommunikasjon om endringene som skulle skje
- Fikk du selv være med på å prege hva du skulle arbeide med i det nye NAV-kontoret?
- Kompetansekartlegging

### Erfaringer fra prosessen

- Hva har sammenslåingen betydd for deg? (bytte arbeidssted, endrede arbeidsoppgaver etc.)
- Opplever du at dine ønsker i forbindelse med den nye arbeidssituasjonen er blitt hørt?
- Mener du at du har fått den opplæringen du trenger for å mestre dine arbeidsoppgaver? Er det eventuelt noe du savner?
- Kan du beskrive en typisk arbeidsdag etter sammenslåingen?
- Hvordan oppleves samarbeidet mellom de som kommer fra andre tjenesteområder?
- Oppfatninger av likheter/forskjeller mellom de tre tjenesteområdene, eventuelt eksempler på hva som er annerledes
- Beskrive arbeidsmiljøet i dag
- Beskrivelse av det faglige og det sosiale miljøet på arbeidsplassen
- Har du noen tanker i forhold til det å nå målene med NAV-reformen?