

Omdømmebygging i NAV

- Fasadepuss eller nybygg?

Ingrid Gonsholt



Universitetet i Bergen

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap

Juni 2009

Forord

Denne studien inngår i forskningsprosjektet "Evaluering av NAV-reformen"¹, som er finansiert av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Prosjektet varer fra 2007-2014, og ledes av Anne Lise Fimreite fra Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Formålet med prosjektet er blant annet å finne ut av om NAV når hovedmålene sine. Disse målene handler om å skape en: "... *bedre arbeidsretting, bedre brukerretting og en mer effektiv forvaltning*"². I tillegg skal evalueringen kartlegge hvordan omstillingene og reorganiseringen påvirker reformens virkemåte overfor brukere, ansatte og klienter³. NAV-reformen uttrykker tydelige ønsker om endring, og det er i lys av dette at evalueringen er satt i gang. Min studie kommer innunder modul 1⁴ – Velferdsmodell, styringssystem og NAV. Modulen omfatter fokus på vertikal samordning internt i staten, og retter seg blant annet mot politikkutforming i de sentrale virksomhetene. Videre dreier modulen seg om såkalte *styringsmessige konsekvenser* av samordningsutfordringene NAV har når tre etater nå skal samarbeide på en helt ny måte. Noen av disse utfordringene handler om hvordan NAV ønsker at organisasjonen skal forholde seg til sine omgivelser. I den forbindelse ønsker jeg å studere hvordan NAV bygger omdømmet sitt. Det kan forventes at en god måte å styre NAV på kan komme til uttrykk gjennom tiltak som styrker NAVs omdømme.

Det er relevant å trekke fram noen endringsaspekter ved denne studien. Enhver reformprosess utvikler seg på forskjellige måter. De kontekstuelle forholdene som trekkes inn i denne studien, gjelder for perioden da dataene ble samlet inn. NAV befinner seg i en spesiell situasjon når denne studien er ferdigskrevet. Situasjonen er preget av høyere arbeidsledighet, finanskriser, svekkede kapasitetsproblemer for NAV, og mye kritikk av NAV i mediene. Disse forholdene er imidlertid forhold som jeg i denne omgang ikke kan trekke inn, nettopp fordi datainnsamlingen ble gjort før forholdene oppstod.

I forbindelse med denne studien er det mange personer som har betydd mye i forhold til konkrete innspill og generell motivasjon. Først og fremst er det på sin plass å takke min hovedveileder, Anne Lise Fimreite. Hun har gitt meg konstruktive tilbakemeldinger og

¹ "Evaluering av NAV-reformen" <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Velferdspolitik/Arbeids-og-velferdsforvaltningen/Evaluering-av-NAV-reformen.html?id=498749>

² Formålet med prosjektet "Evaluering av NAV-reformen" <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/aktuelt/nyheter/2006/Evaluering-av-NAV-reformen.html?id=100351>

³ Rokkansenterets beskrivelse av "Evaluering av NAV"-prosjektet [http://rokkkan.uib.no/projects/?\\$present&id=272](http://rokkkan.uib.no/projects/?$present&id=272)

⁴ Om Modul 1: Velferdsmodell, styringssystem og NAV <http://rokkkan.uib.no/nav/?28>

inspirasjon i mitt arbeid. Min biveileder, Paul G. Roness har også kommet med gode kritiske vurderinger i sluttprosessen. Underveis har forskningsgruppa Politisk Organisering og Flernivåstyring bidratt til å komme med gode kommentarer i løpet av to år. Gruppa har fungert som en ressurs i skriveprosessen. Takk til alle respondenter som har stilt opp, og til andre aktører i NAV som har gitt meg den informasjonen jeg trengte for å gjennomføre studien. Jeg vil også takke familie og venner som har stilt opp når frustrasjonen har kommet til syne.

Ingrid Gonsholt

Bergen, 1. juni 2009

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	6
1.1 Aktualisering	6
1.2 Begrepsavklaring	8
1.2.1 Omdømme	8
1.2.2 Omdømmebygging	8
1.2.3 Omdømme og identitet	9
1.2.4 Omdømme og image	10
1.2.5 Omdømme og merkevarebygging/branding	10
1.2.6 Omdømme og kommunikasjon	11
1.2.7 Omdømme og markedsføring	11
1.2.8 Omdømme og legitimitet	11
1.2.9 Oppsummering	12
1.3 Problemstilling	12
1.4 Begrunnelse av problemstilling	13
1.5 Begrensninger ved problemstillingen	14
1.6 Oppsummering	15
1.7 Veien videre	15
2.0 Landskapet rundt og i NAV	17
2.1 Før etableringen av NAV	17
2.1.1 Omdømmebygging – en trend blant flere offentlige organisasjoner	17
2.1.2 ”Informasjonspolitik for statsforvaltningen”	18
2.1.3 Opplevde utfordringer før etableringen	18
2.1.4 Brukernes oppfatninger av etatene før reformen	21
2.1.5 Etatenes framvekst	22
2.1.6 Oppsummering	24
2.2 Etableringen av NAV	25
2.2.1 NAV-reformen	25
2.2.2 Om styring av etaten	26
2.2.3 Organisasjonskart	26
2.2.4 Kommunikasjonsledelse	27
2.2.5 NAV og omgivelser	27
2.2.6 Oppsummering	28
2.3 Etter etableringen av NAV	28
2.3.1 Omdømmeoppfatninger etter etableringen	28
2.3.2 NAV i et forvaltningspolitisk landskap	29
2.3.3 Oppsummering	31
2.4 Avsluttende ord	31
3.0 Teoretisk rammeverk	32
3.1 Innledning	32
3.1.1 Historisk innfallsvinkel	33
3.1.2 Ulike oppfatninger av omdømmebegrepet	33
3.2 Hvordan kan et svakt eller et sterkt omdømme fungere for organisasjoner?	34
3.3 Omdømmebegrepet – hva betyr det i denne studien?	35
3.4 Etablering av identitetsuttrykk	36
3.4.1 Forholdet mellom organisasjon og identitet	37
3.4.2 Formelle identitetsuttrykk	37

3.4.3	Identitet i offisielle selvschildringer, verdigrunnlag og visjoner	38
3.4.4	Offisielle selvschildringer	38
3.4.5	Verdigrunnlag.....	39
3.4.6	Visjoner, formål (misjon) og slagord	40
3.5	Kommunikasjon som virkemiddel i omdømmesammenheng	40
3.6	Oppsummering av beskrivende teori og operasjonalisering	41
3.7	To tilnærminger til omdømmebygging i NAV	43
3.7.1	Instrumentell tilnærming	43
3.7.2	Forventninger til hvordan NAV bygger omdømme i en instrumentell tilnærming	45
3.7.3	Institusjonell tilnærming	46
3.7.4	Forventninger til hvordan NAV bygger omdømme i en institusjonell tilnærming.	49
3.7.5	Relasjon mellom tilnærmingene.....	51
3.7.6	Om valg av perspektiver	51
3.8	Oppsummering av forklarende teori	52
3.9	Oppsummering	52
4.0	Metode	54
4.1	Valg av metode.....	54
4.2	Case og generalisering	55
4.3	Datagrunnlag	56
4.4	Intervju	56
4.4.1	Intervjugrunnlag	57
4.4.2	Representativitet.....	57
4.4.3	Intervjuprosessen.....	58
4.5	Innholdsanalyse	60
4.5.1	Innsamlingsprosessen.....	60
4.6	Analyse.....	63
4.7	Datakvalitet	63
4.7.1	Reliabilitet	63
4.7.2	Validitet.....	64
4.8	Oppsummering	65
5.0	Intensjoner om omdømmebygging	66
5.1	Om NAVs identitetsgrunnlag	66
5.2	Oppfatninger av omdømmebygging i NAV	68
5.2.1	Definisjon og fokus	68
5.2.2	Opplevde utfordringer og vei videre	69
5.3	Kommunikasjon og omdømmebygging i NAV	72
5.3.1	Kommunikasjonens rolle i NAVs omdømmebygging	72
5.3.2	Hvordan kan NAV bruke kommunikasjon til å bygge omdømme?.....	73
5.3.3	Kommunikasjonskanaler	75
5.4	Oppsummering	77
6.0	Etablering av omdømmetiltak sentralt	78
6.1	Interne omdømmetiltak	78
6.1.1	De ansatte som kommunikasjonskanal	79
6.1.2	Intern motivering	81
6.2	Eksterne omdømmetiltak.....	82
6.2.1	Være ærlige og åpne.....	82
6.2.2	Vise frem suksessfulle områder	84

6.2.3	Vise frem områder der NAV jobber nytt	85
6.2.4	Være en samfunnsaktør	86
6.3	Undersøkelser sentralt	86
6.4	Oppsummering	87
7.0	Iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter	88
7.1	Tilbakemeldinger fra fagledere i direktoratet	88
7.1.1	Om fokuset på omdømme	88
7.1.2	Interne omdømmetiltak	89
7.1.3	Eksterne omdømmetiltak	91
7.1.4	Oppsummering	92
7.2	Andre enheter i NAV	93
7.2.1	Om fokuset på omdømme	93
7.2.2	Interne omdømmetiltak	93
7.2.3	Eksterne omdømmetiltak	96
7.2.4	Om forholdet til media	99
7.2.5	Oppsummering	100
7.3	Undersøkelser i andre enheter	100
7.4	Oppsummering	101
8.0	Omdømmebygging i NAV	103
8.1	Om NAVs intensjoner på omdømmeområdet	104
8.1.1	Om NAVs identitetsgrunnlag	104
8.1.2	Om interne og eksterne intensjoner	105
8.2	Om omdømmetiltak etablert sentralt	106
8.3	Om iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter	108
8.3.1	Om faglige lederes tilbakemeldinger	108
8.3.2	Om tilbakemeldinger fra andre ledere	109
8.4	Oppsummering	111
8.5	Om perspektivenes forklaringskraft	111
8.5.1	Instrumentell tilnærming	111
8.5.2	Hva forklares ikke av det instrumentelle perspektivet?	114
8.5.3	Institusjonell tilnærming	115
8.5.4	Hva forklares ikke av de institusjonelle perspektivene?	118
8.5.5	Hva forklarer perspektivene mest?	118
8.6	Oppsummering	119
9.0	Avslutning	120
9.1	Oppsummering av studien	120
9.1.1	Omdømmebygging i NAV – ikke iverksatt?	120
9.2	Om generaliseringsmuligheter og endring	121
9.3	Alternative studiemuligheter og videre forskning	122
	Litteraturliste	124
	Vedlegg 1	128

1.0 Innledning

1.1 Aktualisering

I denne studien skal jeg finne ut hvordan NAV som organisasjon bygger sitt omdømme i forhold til brukerne, de ansatte i NAV, og media/offentligheten. Den 16. februar 2008 sendte TV2 en reportasje⁵ i Lørdagsmagasinet om unge uføres møte med daværende Aetat, og nå NAV. Utgangspunktet for reportasjen var en rapport utarbeidet av forskningssenteret De Facto⁶. Rapporten konkluderer med at møtet med NAV for unge og uføre ikke svarte til forventningene, nærmest tvert i mot. Brukerne ble, ifølge rapporten, møtt med tiltak som ikke fungerte, og de møtte motstand fra de ansatte når det gjaldt konkrete forslag. Reportasjen avdekket tilsynelatende store mangler i systemet, og omtrent to millioner seere fikk med seg dette i beste sendetid lørdagskveld. Denne negative omtalen av NAV-systemet ble midlertidig møtt med motsvar fra direktør i *NAV Arbeid og Aktivitet*, Erik Oftedal. Han beklaget på NAVs vegne, og innrømmet på tv at det finnes et forbedringspotensiale når det gjelder holdninger i NAV. I tillegg påpekte han at NAV generelt er opptatt av å jobbe med etikk, holdninger og verdier. Samme kveld som innslaget ble sendt publiserte www.nav.no en artikkel som handlet om at NAV har særlige utfordringer i forhold til unge uføre. Nok en gang understrekte Oftedal at:

”Undersøkelsen ”Curriculum vitae: Ung og ufør” er gjennomført i 2006, da NAV-reformen knapt var i gang. De som er intervjuet har sine erfaringer fra tidligere Aetat og Trygdeetaten. Når NAV er ferdig etablert vil vi ha flere virkemidler og arbeidsmåter som sikrer bedre oppfølging av denne og andre grupper”⁷

En annen episode kan også trekkes fram som eksempel på temaets aktualitet. Arbeids- og velferdsdirektoratets direktør Tor Saglie skrev en kronikk⁸ i Aftenposten 29.2.2008 der han kommenterte kritikken som Aftenposten hadde ført mot NAV-systemet gjennom en rekke artikler. I kronikken skriver han blant annet at befolkningen får et skjevt bilde av NAV når enkeltepisoder tas opp. Han mener videre at Aftenposten ikke ser de positive tingene som skjer i NAV, og at helhetsperspektivet mistes. Videre kommenterte han at NAV er i gang med brukerevalueringer som skal avdekke hvordan brukerne oppfatter systemet.

⁵ TV2s reportasje i Lørdagsmagasinet 16.2.2008

<http://www.tv2.no/arkiv/magasiner/magasinet/article1607808.ece>

⁶ ”Curriculum Vitae: Ung og Ufør” av Bitten Nordvik <http://www.de-facto.no/publikasjoner.asp?meny=7&act=read&RecNo=122>

⁷ Motsvar fra Erik Oftedal <http://www.nav.no/805377599.cms>

⁸ Tor Sagliens kronikk i Aftenposten <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article2285363.ece>

En annen type eksempel gjelder NAVs nettside www.nav.no. Nettsiden er en arena der brukerne kan møte NAV, og NAV legger opp til å presentere seg selv som organisasjon. Nettsiden fungerer som en personlig portal og som generell informasjonskilde om for eksempel jobb, arbeidsliv, pensjon, helsetjenester og trygdeordninger. I tillegg har NAV lagt ut en oversikt over sine samarbeidspartnere, Trygdeetatens og Aetats historie, årsmeldinger, organisasjonskart, pressemeldinger, strategiske planer med visjoner, verdier og virksomhetsidé, lover og regler osv. NAV påpeker i Strategisk Plan for Arbeids- og velferdsetaten (2006) at bruk av IKT-tjenester kan føre til en mer effektiv bruk av ressurser. Nettsiden fungerer likevel ikke kun som et effektivt verktøy i NAVs tjenestelevering, men også som kanal for presentasjon av NAV som organisasjon.

Disse eksemplene kan tyde på at NAV er bevisst på å legitimere sin virksomhet overfor omgivelsene, og det kan virke som at NAV ønsker å styrke omdømmet sitt. At NAV tar i bruk omdømmetiltak er spesielt siden NAV ikke har noen tydelige konkurrenter som leverer tilsvarende løsninger. At offentlige organisasjoner forholder seg strategisk til omgivelsene er likevel ikke ukjent. Andre og mer generelle eksempler som kan gi inntrykk av omdømmehåndtering, er blant annet kommuneadministrasjonen i Skien kommune som har en visjon⁹ som handler om at Skien kommune skal være den gode og inkluderende arbeidsplass. Kommunen lanserte også en reklamefilm på TV2 som handlet om hvor bra det er å bo i Grenlandsområdet¹⁰. Et annet eksempel er Forsvaret som blant annet presenterer sitt verdigrunnlag, planer for fremtiden, og den nye moderniseringsstrukturen de opplever å være en del av – på egne nettsider¹¹. Privat sektor har lenge brukt metoder som handler om å forbedre omdømmet, og på denne måten skape konkurransefortrinn på markedet, men bruken av omdømmetiltak er relativt nytt på offentlige arenaer. I løpet av de 5-10 siste årene har det blitt viktigere med presentasjon av offentlige organisasjoner, og temaet har fått stor oppmerksomhet. Rent intuitivt kan det virke som om offentlig sektor står overfor nye utfordringer siden sektoren tar i bruk relativt utradisjonelle grep som handler om å iverksette tiltak som kan styrke omdømmet til en organisasjon. Det er i lys av dette, at jeg i denne studien skal se nærmere på om NAV er opptatt av å bygge omdømmet sitt i oppstarten av en ”ny” offentlig organisasjon.

⁹ Skien kommunes visjon <http://www.skien.kommune.no/Om-Skien/Visjon-og-mal/>

¹⁰ Om reklamefilm for Skien og Grenlandsområdet
<http://www.vig.no/site/Profileringmaterieill/Publikasjoner/Se-reklamefilmen>

¹¹ Om forsvaret <http://www.mil.no/fakta/start/>

1.2 Begrepsavklaring

Ifølge Simcic og Ihlen (2009) eksisterer det stor forvirring omkring omdømmebegrepet. Begreper som beskriver ulike tankeganger omkring organisasjoners omdømme forveksles og brukes om hverandre. I tillegg beskriver begrepene ofte mye av det samme. En avklaring er derfor nødvendig for å tydeliggjøre forskjellene mellom dem, og for å plassere meg selv i det begrepsmessige landskap. Med utgangspunkt i nevnte forfattere, trekker jeg her ut noen av de begrepene forfatterne fremhever som relevante når det gjelder begreper som kan assosieres med omdømmebegrepet. Her vil disse gjennomgås.

1.2.1 Omdømme

Fombrun definerer *omdømme* som: “... *the overall estimation which is held by its constituents*” (Fombrun 1996:37). Denne definisjonen ligner mye på Wæraas` norske definisjon av omdømme som er: “... *summen av omgivelsenes oppfattede erfaringer med organisasjonen*” (Wæraas 2004:63). Begge definisjonene vektlegger at en organisasjons omdømme kontinuerlig vurderes av omgivelsene, og at omdømmet er noe som til enhver tid er i endring. Definisjonene legger også vekt på at organisasjoners omdømme dreier seg om noe mer enn organisasjoner som kun en tjenesteleverandør. Simcic og Ihlen (2009) er opptatt av at omdømme dreier seg om: “... *omgivelsenes oppfatning over tid*” (Simcic og Ihlen 2009:14). På denne måten fremheves viktigheten av tidsaspektet. Forfatterne vektlegger at: “... *et godt omdømme kan være et konkurransefortrinn for en virksomhet*” (Simcic og Ihlen 2009:79), og at et godt omdømme kan fungere: “... *som et skjold i kriser*” (ibid.:16). Organisasjoner med et dårlig omdømme risikerer derimot tap av tillit, med bakgrunn i negativ publisitet, som videre kan forårsake brudd i planer eller ressurser (ibid.). Disse definisjonene ligger til grunn for hvordan jeg omtaler ”omdømme” i resten av studien, og jeg kommer senere tilbake til hvordan jeg skal bruke omdømmebegrepet.

1.2.2 Omdømmebygging

Simcic og Ihlens (2009) *omdømmebyggings*begrep trekker fram det aktive aspektet når det gjelder den interne håndtering av en organisasjons omdømme. Forfatterne viser til at organisasjoner som ønsker å bygge et godt omdømme, må: “... *starte med identitetsbegrepet*” (ibid.:14). Med utgangspunkt i et identitetsgrunnlag kan organisasjoner uttrykke sin identitet overfor interne og eksterne omgivelser. Et viktig poeng i den forbindelse er at identiteten som kommuniseres utad: “... *må være forankret i organisasjonens identitet og produkter eller service for å være levedyktig*” (ibid.). Det som kommuniseres ut må derfor være det som

faktisk oppleves av eksterne omgivelser i møtet med organisasjonen. I tillegg handler omdømmebygging om: "... grunnleggende endring av virksomheten når det gjelder både verdier og atferd" (Davies m.fl. 2001). Dette betyr at organisasjonen selv, gjennom ledelsen eller andre aktører, kan være med på å påvirke organisasjonsmedlemmene, og framprovosere til ønsket atferd. Simcic og Ihlen (2009) skiller begrepet *omdømmebygging* ifra *omdømmestyring* (reputation management) gjennom å si at organisasjoner ikke klarer å styre eller manipulere omdømmet sitt, men kan prøve å påvirke det gjennom å ta tak i egne verdier og atferd (ibid.:15).

1.2.3 Omdømme og identitet

Simcic og Ihlen (2009) er opptatt av at *identitet* er noe som tydelig kan knyttes til omdømmebegrepet fordi: "... det er identiteten folk opplever i kontakt med organisasjonen, og det er ut i fra identiteten at de bygger opp et inntrykk" (ibid.:26). Ledelsen i en organisasjon, eller andre aktører, kan på en måte "personifisere" en organisasjon gjennom å gi den menneskelige egenskaper. Mange organisasjoner bruker menneskelige egenskaper til å fortelle om seg selv til omverdenen. Organisasjonens identitet kan derfor utgjøre utgangspunktet for hvordan ledelsen eller andre aktører ønsker at organisasjonen skal fremstå overfor dens omgivelser. Forfatterne viser til at identitet i organisasjoner kan ha flere funksjoner. Blant annet handler det om at omgivelsene kjenner igjen organisasjonen. I tillegg kan en sterk identitet bidra til å skape en fellesskapsfølelse blant de ansatte. Å ha en tydelig identitet handler også om å skape tillit overfor organisasjonens omgivelser. Balmer og Greyser (2003) deler identitetsbegrepet opp i tre; visuell identitet, organisasjonsidentitet og virksomhetsidentitet. Visuell identitet dreier seg om symboler og identifikasjonssystemer, organisasjonsidentitet handler om: "... det organisasjonen selv utpeker som sitt viktigste særtrekk" (Simcic og Ihlen 2009:29). Ifølge forfatterne handler organisasjonsidentitet om det interne aspektet fordi det dreier seg om hvordan organisasjonsmedlemmene forstår organisasjonen, og om hvordan disse handler innenfor en organisasjons verdisystem (ibid.:30). Virksomhetsidentitet handler heller om: "... hvordan organisasjonsidentiteten presenteres overfor primært eksterne aktører" (ibid.:36), og handler mer om hvordan en organisasjon uttrykker seg overfor disse. I denne studien ser jeg bort i fra visuell identitet, men jeg vil komme tilbake til forskjellen mellom det interne og eksterne aspektet senere i studien.

1.2.4 Omdømme og image

Som tidligere nevnt kan et godt eller dårlig omdømme være noe som en organisasjon opparbeider seg over tid, og er derfor annerledes enn det nærliggende begrepet *image*. En måte å forklare image på er at det handler om: ”... *det umiddelbare bildet*” (Røvik 2007:195) som en organisasjons omgivelser oppfatter innenfor en kort tidsperiode. Image assosieres som regel med ytre faktorer som kan være noe organisasjonen ønsker å presentere seg med, men som ofte ikke reflekterer den faktiske tilstanden innad i organisasjonen. Bruk av image kan heller virke som en kortsiktig løsning for å skape blest, og for å få oppmerksomhet rundt organisasjonen (ibid.). Simcic og Ihlen (2009) vektlegger derimot at omdømme kan oppfattes som imager over tid, og at det er imager over tid som legger grunnlaget for hvordan omdømmet blir til. Organisasjoner kan ha flere imager, ettersom hvor mange omgivelsesgrupper organisasjonen presenterer seg overfor. For at organisasjonen skal oppfattes som troverdig over tid, er det derfor viktig at imaget som uttrykkes har ”rot i virkeligheten” slik at det som kommuniseres utad til enhver tid gjenspeiler det som faktisk oppleves i møtet med organisasjonen.

1.2.5 Omdømme og merkevarebygging/branding

Merkevarebygging eller *branding* kobles ofte til omdømmefeltet. Ifølge Røvik (2007) er branding antageligvis det mest kjente begrepet på omdømmefeltet. Sandstrøm (2006) er derimot opptatt av at organisasjoner kan oppnå et godt omdømme dersom den klarer å bygge et godt merkenavn. Røvik (2007) er enig i påstanden, og: ”... *legger vekt på at det [merkenavnet] handler om å rendyrke og holde frem det unike ved et produkt eller en virksomhet med sikte på å oppnå konkurransemessige fortrinn*” (Røvik 2007:198). Han skriver at merkevarebygging tradisjonelt forbindes med selve produktet, noe som helt tydelig skiller seg ifra omdømmebegrepet. Likevel bør det fremheves at fokuset har endret seg til en sterkere vektlegging av organisasjonen selv som merkevare. Dette fokuset er også Simcic og Ihlen (2009) opptatt av. Som forfatterne skriver:

”... *bygging av organisasjoner som merkevare må betraktes som en strategisk styrke som forankres i organisasjonen, og som favner om alle interessentgrupper både innenfor og utenfor organisasjonen*” (ibid.:197).

Uttalelsen bidrar til å trekke omdømmebegrepet tettere til merkevarebegrepet i organisasjonssammenheng.

1.2.6 Omdømme og kommunikasjon

Simcic og Ihlen (2009) er opptatt av at: "... *kommunikasjon kan skape oppmerksomhet om, forståelse for og anerkjennelse av en organisasjons strategiske mål*" (Simcic og Ihlen 2009:174). *Kommunikasjon* kan på denne måten anvendes som et virkemiddel for å styrke omdømmet til en organisasjon. Forfatterne hevder at når organisasjoner opplever at de får et dårlig omdømme, er ofte årsaken at gapet mellom det som forventes og det som faktisk kommuniseres utad, er for stort. Det å harmonisere intern og ekstern kommunikasjon ses derfor på som svært viktig når organisasjoner bruker kommunikasjon i forbindelse med håndtering av organisasjoners omdømme. Kim, Bach og Clelland (2007) knytter omdømme og kommunikasjon sammen gjennom å skille mellom en tilnærming som handler om kommunikasjon rettet mot interne omgivelser, og en tilnærming som fokuserer på kommunikasjon med eksterne omgivelser. Skillet vil bli utdypet mer senere i studien.

1.2.7 Omdømme og markedsføring

Markedsføringsbegrepet er snevrere enn omdømmebegrepet fordi organisasjoner som bygger omdømme forsøker å påvirke flere omgivelsesgrupper enn kun de tradisjonelle kunde- eller brukergrupper, som markedsføringsbegrepet i større grad gjør. I tillegg bedømmer omgivelsesgruppene organisasjonens omdømme som noe mer enn kun produkt og tjenester (Røvik 2005). En organisasjons omdømme kan for eksempel vurderes etter hvorvidt de overholder gjeldende etiske retningslinjer, eller normer og regler som oppfattes som riktige av samfunnet. Andre eksempler handler om organisasjoners håndtering av miljøspørsmål eller arbeidsvilkår for de ansatte. Omdømmebegrepet har derfor et bredere fokus enn markedsføringsbegrepet, som i større grad vektlegger tjenesteaspektet.

1.2.8 Omdømme og legitimitet

Legitimitet er et annet nærliggende begrep som kan knyttes til omdømme. Parsons (1956) mener at organisasjoner må kontinuerlig reflektere omgivelsenes verdier og normer for å få legitimitet, og at det ikke holder at organisasjonen er effektiv i kun økonomisk forstand. På denne måten må organisasjonen svare til relevante omgivelers forventninger for å overleve på organisasjonsmarkedet. Dersom organisasjonen klarer å etterleve de kravene som til enhver tid blir stilt, oppnår organisasjonen aksept og tillit. Dette kan videre bidra til å skape et godt omdømme over tid.

1.2.9 Oppsummering

Presentasjonen av begrepene på omdømmefeltet har til hensikt å være et oppklarende utgangspunkt for studien. Begrepene viser ulike aspekter, og jeg vil videre trekke inn *omdømmebyggingsbegrepet* til Simcic og Ihlen (2009) som mest relevant for min problemstilling. Dette er fordi begrepet vektlegger samordningen av interne og eksterne forhold i omdømmesammenheng, og at begrepet på denne måten er opptatt av at det som presenteres utad må gi et helhetlig uttrykk overfor omgivelsene. Flere andre av de nevnte begrepene vil likevel benyttes, som et supplement til omdømmebyggingsbegrepet. Videre skal jeg presentere problemstillingen.

1.3 Problemstilling

Med utgangspunkt i aktualiseringen og begrepsavklaringen skal jeg studere *hvordan NAV bygger sitt omdømme* i oppstarten av en ”ny” offentlig organisasjon. Mer presist skal jeg beskrive og forklare hvordan NAV ønsker å bygge sitt omdømme, og i hvilken grad tenkningen har ”satt seg” nedover i organisasjonen på ledernivå. Tatt i betraktning av at NAV består av tre tidligere atskilte enheter, er det sannsynlig at denne bakgrunnen vil prege hvordan NAV i dag forholder seg til sine omgivelser. Til tross for denne bakgrunnen skal jeg i denne studien anta at NAV ønsker, gjennom NAV-reformen, å skape et nytt og mer fungerende system enn tidligere, og at NAV har en relativt ny strategi for å markere en brytning med en fortid som ikke er glansbildepreget. Problemstillingen kan brytes ned til tre underspørsmål:

Hvilke intensjoner ligger i bunn for NAVs omdømmebygging i forhold til interne og eksterne omgivelser?

Hvilke omdømmetiltak har NAV etablert sentralt for å kunne gjennomføre sine intensjoner?

Hvilke omdømmetiltak iverksettes i andre enheter i NAV?

De tre underspørsmålene har to funksjoner i denne studien: en *beskrivende* del og en *forklarende* del. Jeg skal først *beskrive* datamaterialet, som er basert på informasjon fra respondenter og dokumenter. Med utgangspunkt i beskrivende teori skal jeg se hvordan organisasjoner som ønsker å bygge et godt omdømme bør ha et felles identitetsgrunnlag, samt ha interne og eksterne omdømmetiltak som harmoniserer denne identiteten - for å skape en

helhetlig identitet utad. Identiteten bør derfor forankres i hele organisasjonen. Jeg skal også bruke teori om hvordan organisasjoner kan bruke kommunikasjon som virkemiddel til å bygge omdømmet sitt. Omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) og Kvåle og Wæraas (2006) sine identitetsuttrykk er det teoretiske hovedfokuset når det gjelder den beskrivende delen. Videre skal jeg *forklare*, gjennom å se på sammenhengene mellom datamaterialet som beskriver svarene på de tre underspørsmålene. Mer konkret skal jeg studere hvordan NAVs intensjoner kommer til uttrykk gjennom etablerte omdømmetiltak sentralt, og iverksatte omdømmetiltak i andre enheter i NAV. Her tar jeg utgangspunkt i Christensen m.fl. (2004) sine tre perspektiver som grunnlag for å forklare ulike årsakssammenhenger mellom de tre empiriske delene. Det er det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet, samt myteperspektivet som skal anvendes i denne studien.

1.4 Begrunnelse av problemstilling

I dette avsnittet vil jeg begrunne årsaker til valg av problemstilling, samt relatere studien til min egen fagarena. Furuseth og Everett (1997:107) viser to ulike måter å begrunne en problemstilling på; *vitenskapelig* og *samfunnsmessig* begrunnelse. Disse anvendes her.

Den *vitenskapelige* begrunnelsen handler for det første om at det finnes signaler fra NAV som tyder på at NAV, som en offentlig organisasjon, søker å tilpasse seg en konkurranseorientert tilværelse. De siste årene har offentlig sektor blitt preget av markedets premisser blant annet gjennom reformbølgen New Public Management (NPM) (Hood 1991). Elementer i New Public Management gjelder for eksempel strategisk håndtering av omgivelsene gjennom økt bruk av markedsføringsteknikker og brukerorientering. Hvordan møter NAV som organisasjon omgivelsene i forhold til etableringen av en ”ny” offentlig organisasjon? Gjennom problemstillingen kan omgivelsenes rolle avdekkes i forhold til NAV. For det andre får vi et endringsaspekt med fordi NAV er inne i en omstillingsfase. Organisasjonsendring er et fenomen som alltid er interessant å studere, siden de kontekstuelle forholdene som regel vil påvirke selve endringsprosessen. En økt forståelse for hvordan endringsprosessen i NAV foregår kan derfor oppnås.

Når det gjelder den *samfunnsmessige* begrunnelsen, velger jeg å dra inn momenter som har med politiske, sosiale og økonomiske forhold å gjøre. NAV-reformen er en stor reform *politisk* sett. Det er viktig for både brukere og offentligheten generelt at reformen når sine mål. Opprettholdelsen av en offentlig sektor med god legitimitet kan argumenteres for at generelt er viktig for å bevare grunnleggende rettighets- og likhetshensyn som den norske velferdsstaten er bygget på. En god relasjon til brukerne og offentligheten forventes her å

kunne skape legitimitet for NAV dersom NAV oppnår målene, eller skaper inntrykk av måloppnåelse. Dersom NAV ikke klarer å skape legitimitet, kan den svekkede legitimiteten gå ut over organisasjonen selv og offentlig sektors omdømme i lengden. Dette fordi NAV er en relativt stor del av offentlig sektor. *Sosialt* sett kan en organisasjon med god legitimitet føre til bedre tjenester. Dersom omgivelsene oppfatter NAV på en positiv måte, kan den positive oppfatningen føre til at det er lettere for NAV å fungere som organisasjon. Et godt omdømme hos NAV kan for eksempel føre til at brukerne og andre omgivelser er mer samarbeidsvillige når det kommer til oppgaveløsning og tilpasning av tjenester. God legitimitet kan derfor gjøre det lettere for NAV å levere tjenestene nettopp fordi omgivelsene bidrar til at NAV fungerer godt med omgivelsene. I tillegg er det viktig at reformen fungerer på ønsket måte for at brukerne av systemet får den hjelpen de trenger. *Økonomisk* sett kan det sies at offentlige organisasjoner tradisjonelt ikke har hatt som formål å tjene penger. Likevel kan det også argumenteres for at en tydelig ineffektiv offentlig organisasjon går ut over andre områder som heller kunne hatt brukt for ressurser. For den jevne skattebetaler er det positivt dersom han eller hun føler at pengene går der det trengs. Det kan også hevdes at NAV-reformen kan være et forsøk på å spare penger i et system som generelt bruker mye ressurser.

Den vitenskapelige og samfunnsmessige begrunnelsen henger sammen. Gjennom økt kunnskap om offentlige organisasjoners presentasjonsmåter kan forskere og andre få en bedre innsikt i hvilken rolle dette har i forhold til organisasjoners muligheter til å skape legitimitet blant omgivelsene. I tillegg kan det oppnås økt kunnskap om hvordan offentlig sektor selv kan ta ansvar for å skape et godt grunnlag for utvikling av gode velferdssystemer.

Problemstillingen har også sitt opphav i mitt personlige engasjement i forhold til NAV-reformen som jeg anser som en viktig grunnpilar i vårt velferdssystem.

1.5 Begrensninger ved problemstillingen

Det er viktig å være bevisst på foreløpige begrensninger som kan bidra til å svekke problemstillingen i denne studien.

For det *første* er det relevant å nevne at NAV er i oppstartsfasen, noe som kan virke inn på datagrunnlaget. Tidsaspektet i reformprosessen kan innvirke på hvordan omdømmetankegangen har satt seg. Det kan være begrenset bevissthet og refleksjon rundt forhold som handler om hvordan NAV bygger omdømmet sitt, eller, fokuset på omdømme kan være stort nå og avta over tid. På en annen side kan dette være noe positivt, fordi etableringen av NAV skaper muligheten til å studere en organisasjon nettopp i oppstartsfasen.

I denne studien antar jeg at en slags strategi er opprettet, blant annet på bakgrunn av eksemplene vist innledningsvis.

Et *annet* moment handler om hva som er bevisste handlinger og hva som ikke er det. Noen ganger kan det være vanskelig å skille mellom hva som er strategisk arbeid fra noe som kan framtre som strategisk arbeid. Det kan hevdes at enhver organisasjon ønsker å framstille seg selv i et godt lys, og det kan være forskjell på hva som kommer fram som strategi og hva som faktisk har vært strategien. Forskjellen kan være vanskelig å avdekke, men jeg tar utgangspunkt i etablert teori for å si noe om dette.

En *tredje* aspekt handler om begrepenes innhold. Det finnes stor uenighet rundt hva som inngår i det begrepsapparatet som jeg benytter i studien, noe som gjør at begrepene kan miste anvendelighet og slagkraft. Dette ble forsøkt tydeliggjort under begrepsavklaringen, og jeg skal også senere i teorikapitlet anvende teori for å vise hvordan jeg skal bruke begrepene. Problematikken skal også forsøkes unngås gjennom å operasjonalisere på en god måte.

Et *fjerde* moment har med endring å gjøre. Strategier endres ofte over tid, og endringer kan føre til at dataene kan gå i forskjellige retninger. I denne studien løser jeg problemet blant annet ved å avgrense til en bestemt periode, og gjennom å legge vekt på hovedtendensene som kommer til syne i den perioden studerer innenfor. Det er å forvente at NAV ønsker å satse på noen hovedretninger dersom de er opptatt av å skape en helhetlig identitet.

1.6 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg først presentert eksempler som tyder på at NAV er opptatt av å bruke elementer som faller innenfor populære trender som organisasjoners bevissthet omkring omdømmet sitt. Videre har jeg presentert en begrepsavklaring som inneholder ulike aspekter ved omdømmefenomenet, for å tydeliggjøre forskjellene mellom dem. Begrepsavklaringen har også blitt presentert for å gi et nærmere innblikk i de begrepene jeg vil komme tilbake til senere. Problemstillingen har blitt framstilt med tre tilhørende spørsmål, og det er blitt gitt en begrunnelse for hvordan jeg senere ønsker å bruke underspørsmålene på en beskrivende og en forklarende måte. I tillegg har jeg gjennomgått en begrunnelse av problemstillingen, samt begrensinger ved den.

1.7 Veien videre

I neste kapittel vil jeg gå gjennom ulike kontekstuelle forhold som viser hvilke omkringliggende faktorer som kan bidra til å påvirke hvordan NAV bygger sitt omdømme.

Fokuset vil være på betingelser og forutsetninger som ligger til grunn for omdømmebygging i NAV.

Etter kontekstkapittelet presenterer jeg det teoretiske utgangspunktet jeg skal bruke for å si noe om omdømmebygging i NAV. Her vil jeg ta i bruk både beskrivende og forklarende teori som vil være to ulike teoretiske måter å vurdere det empiriske materialet ut ifra.

I metodekapittelet viser jeg de konkrete metodene jeg bruker i studien, samt hvilket datamateriale som ligger til grunn for å studere omdømmebygging i NAV. I dette kapittelet presenterer jeg også hvordan jeg vil vurdere kvaliteten på de dataene som samles inn.

Etter metodekapittelet tar jeg for meg tre kapitler med empirisk materiale. Kapitlene deles inn etter *intensjoner for omdømmebygging, omdømmetiltak etablert sentralt, og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter*, noe som skal utdypes senere i studien. Det empiriske materialet i de tre kapitlene vurderes her først og fremst med utgangspunkt i den beskrivende teorien.

Analysekapittelet har til hensikt å vurdere det empiriske materialet ut i fra den forklarende teorien. Her vil jeg først presentere hovedfunnene i studien, mens størstedelen av analysekapittelet vil dreie seg om sammenhenger mellom de tre empiriske kapitlene.

Avslutningskapittelet vil inneholde elementer som handler om hva som har blitt gjort i studien, generaliseringsmuligheter, alternative måter å studere problemstillingen på, samt forslag til videre forskning.

2.0 Landskapet rundt og i NAV

I enhver samfunnsmessig problemstilling som studeres, er det viktig å beskrive forholdene i og rundt nettopp fordi ulike forhold er med på å skape betingelser for hvordan vi kan forstå det som studeres. Konteksten beskriver grunnleggende forutsetninger for det som ofte blir tatt for gitt. I den forbindelse ønsker jeg å vise hvilke forhold som legger føringer for NAVs omdømmebygging. Det er å forvente at NAVs omdømmebygging vil være preget av omkringliggende forhold som virker inn på NAVs tankegang på omdømmefeltet. Her vil jeg trekke inn noen av de mest relevante forholdene som kan spille inn.

2.1 Før etableringen av NAV

2.1.1 Omdømmebygging – en trend blant flere offentlige organisasjoner

Som nevnt i innledningskapittelet har omdømmetrender frem til de siste årene vist seg å være meste gjeldende for private organisasjoner. NPM-bølgen har derimot bidratt til at offentlige organisasjoner har blitt mer opptatt av å ta vare på omdømmet sitt. Noen eksempler på dette ble nevnt innledningsvis, og jeg vil her trekke inn noen flere eksempler på omdømmefenomenet i offentlig sektor. Blant annet har Haukeland sykehus vært opptatt av å bygge omdømmet sitt gjennom blant annet et eget omdømmeprojekt (Byrkjeflot og Angell 2008). Willoch-regjeringens ”Aksjon Publikum” fra tidlig på 80-tallet kan ses på som en begynnelse på omdømmetrenden i offentlig sektor (Rolland 2005). Videre innførte Bondevik I-regjeringen såkalte serviceerklæringer¹² som alle statlige organisasjoner skulle ha i løpet av år 2000. Trygdeetaten var en av flere organisasjoner som var tidlig ute med serviceerklæringer. Andre eksempler gjelder for eksempel Universitetet i Tromsø som i 2002 leide inn konsulenter for å utvikle organisasjonsidentiteten deres (Kvåle og Wæraas 2006). Et videre eksempel gjelder Utenriksdepartementets utvikling av Norges visjoner, kjerneverdier og personlighetstrekk¹³. En rekke kommuner har også opprettet ulike strategier for hvordan de ønsker å fremstå ovenfor omgivelsene¹⁴. Eksemplene tyder på at mange offentlige organisasjoner er opptatt av å ta vare på omdømmet sitt. Dette viser et økende fokus på omdømme blant andre organisasjoner NAV i en viss grad kan sammenlikne seg med.

¹² NOU (2004):13. Om brukeretting: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/NOUer/2004/NOU-2004-13/4/8/3.html?id=373291>

¹³ Omdømmeutvalget til UD, 2006

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2006/Omdommeutvalget.html?id=439698>

¹⁴ Om Skien kommune <http://www.skien.kommune.no/Om-Skien/> eller om Trondheim kommune <http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1114984263>

Eksemplene viser at offentlige organisasjoner i Norge har blitt mer opptatt av å bygge omdømmet sitt i løpet av de siste årene. Dette kan videre kan spille inn på NAVs fokus på omdømmeområdet, siden det å ta vare på organisasjoners omdømme er ”inn i tiden”.

2.1.2 ”Informasjonspolitik for statsforvaltningen”

Et signal om at det offentlige tar innover seg virkemidler som kan kobles til omdømmebygging, gjelder dokumentet om ”*informasjonspolitik for statsforvaltningen*”¹⁵. Ifølge revidert utgave 2001 gir dokumentet informasjon om overordnede mål og prinsipper for informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten i den norske statsforvaltningen. Gitt utfordringer som at brukere av offentlige tjenester i dag har høyere utdanning enn tidligere, og at brukere derfor stiller høyere krav til kvalitet og effektivitet til tjenestene, ønskes det i det offentlige å møte disse utfordringene. Den nye informasjonspolitikken gir en oppfordring til forvaltningen generelt om at de bør fornye sin holdning på informasjonsområdet for å møte kravene til befolkningen på en bedre måte. Bondevik II-regjeringen utarbeidet i 2001 fem prinsipper for statlig informasjon. Disse prinsippene handler om at offentlig forvaltning bør kommunisere bedre med brukerne, at staten må være aktiv i informasjonsarbeid, at informasjon blir forstått på en mer helhetlig måte fra brukerens side, at informasjonsansvaret for tjenestene ligger på samme nivået som tjenestene selv, og at det er et ledelsesansvar å gjennomføre den gjeldende forvaltningspolitikken. Prinsippene legger føringer for hvordan statlige virksomheter bør gjennomføre sitt informasjonsarbeid. Dokumentet skal fungere som en overordnet ramme for hele forvaltningen, og gjelder til dags dato.

Hovedinntrykket er at staten generelt er opptatt av informasjonspolitik, og at denne politikken er noe som offentlige organisasjoner kan bruke for å legge til rette for omgivelsenes behov. Vektlegging av informasjon i tilknytning til omgivelsenes behov kan knyttes til omdømmebegrepet fordi det handler om at organisasjoner bør tilpasse seg sine omgivelser, møte deres krav, og på denne måten skape legitimitet.

2.1.3 Opplevde utfordringer før etableringen

Det vil være interessant å se hvilke samfunnsmessige og oppgavemessige utfordringer som har vært de mest relevante for sammenslåingen av de tre etatene til NAV 1. juni 2006. Utfordringene legger grunnlaget for en del av tankegangen til NAV, og det kan forventes at utfordringene preger hvordan NAV tenker omdømmebygging. Her trekkes først fram noen av

¹⁵ ”Informasjonspolitik for statsforvaltningen”, revidert utgave 2001, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

hovedutfordringene til NAV nevnt i St.prp. nr. 46 (2004-2005) (om Ny arbeids- og velferdsforvaltning).

Avsnittet om: ”*Utviklingstrekk i samfunnet*”¹⁶ viser at behovet for en reform i arbeids- og velferdsforvaltningen er tilstede. En del av hovedutfordringene knyttes til den demografiske utviklingen. Blant annet er det en utfordring at befolkningens alderssammensetning er i endring, slik at andelen eldre blir betydelig større. Denne utviklingen vil kreve mer fra resten av befolkningen, vil føre til økt bruk av helsetjenester, og dermed vil utgiftene fra det offentlige økes. Videre vil globalisering være en utfordring fordi andre rammebetingelser og nye typer brukere kommer til når markedskrefter og økt konkurranse får spillerom. Her vil også utvidelsen av EU skape endringer. En tredje utfordring samfunnsmessig sett vil være den nye nærings- og jobbstrukturen. I takt med den økende tjenesteorienteringen i samfunnet generelt, antas det at man også innenfor arbeid og velferd vil oppleve et større behov for å omstille seg til de nye strukturene i arbeidslivet, samt skape flyt og gi tiltak som er tilpasset de nye forholdene. Brukerne i forvaltningen preges også av nye roller og andre typer forventninger enn tidligere. Økt bevissthet samtidig med økte krav til kompetanse skaper et nytt behov for en kompetansedyktig forvaltning som møter brukerne på en ny måte. Disse endringene har blant annet skjedd med bakgrunn i endringer i husholdnings- og familiestruktur, høyere yrkesaktivitet blant kvinner og økt innvandring. Videre er den teknologiske utviklingen noe som også bør tas hensyn til innenfor arbeid og velferd. Utviklingen gir en mulighet for arbeids- og velferdsforvaltningen til å arbeide mer effektivt. Utfordringen på det teknologiske området handler om å tilpasse tjenestene til brukerens behov i arbeids- og velferdssammenheng.

Andre deler av utfordringene knyttet til reformen dreier seg om et økende: ”*Reformbehov i forhold til arbeid*”¹⁷. Reformbehovet gjelder innenfor området yrkesdeltakelse og arbeidsledighet der den generelle deltakelsen i arbeidslivet er høy, men behovet for en reform er tilstede fordi det eksisterer noen grupper som har langvarige ledighetsperioder kombinert med helsemessige og/eller sosiale problemer. I tillegg er det utfordringer gjennom det store antallet mottakere av ulike typer stønader. Spesielt gjelder utfordringene uførepensjonering som varig tilstand. Videre er det utfordringer knyttet til økonomisk sosialhjelp, der grupper som har lavere utdanning, har høy alder, og/eller er ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere, er betydelig representert. Det er også knyttet et reformbehov på området som har med lange og sammensatte stønadsforløp å gjøre. Mange

¹⁶ St.prp. nr. 46 (2004-2005):23

¹⁷ St.prp. nr. 46 (2004-2005):32

som mottar sykepenger, rehabiliterings- eller attføringspenger, dagpenger og økonomisk sosialhjelp faller innenfor en gruppe som vil vende tilbake eller bli værende i disse mønstrene. Å bruke tilgjengelige tiltak til rett tid kan bidra til at flere av de brukerne i disse gruppene trer ut fra den. En løsning for en del av disse brukerne kan være å ha en mer samordnet etat som iverksetter tiltak på flere områder samtidig.

En tredje hovedutfordring dreier seg om: ”Brukerretting”¹⁸. Brukerretting beskrives som: ”... å la behovene til den enkelte bruker og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis” (St.prp. nr. 46 2004-2005:34). Det understrekes at de fleste brukerne av etatene ikke vil ha behov for alle tre tjenester samtidig. Likevel er det denne gruppen som først og fremst skal fokuseres på når det gjelder brukerreting. Mange av brukerne har sammensatte utfordringer og behov for en samordning av tjenestene. Gruppen har tidligere ikke blitt ivare tatt av systemet, og en tredeling av tjenestene har hittil ført til at disse brukere ikke har fått den hjelpen de trenger. I tillegg til aspektet som gjelder fleretatsbrukere, vil en reform også unngå at en del blir kasteballer i arbeids- og velferdssystemet. Brukerne kan oppleve det som problematisk at de noen ganger har tre etater å forholde seg til, og for å få en mer helhetlig løsning kan en sammenslåing bidra til at en større helhet oppnås.

Forskere som er tilknyttet ”Evaluering av NAV-reformen”¹⁹ har også skrevet en del om utfordringer knyttet til etableringen av NAV. I tillegg til temaene nevnt ovenfor, trekker blant annet Christensen (2008) fram at de tre etatene tidligere hadde problemer knyttet til samarbeid, overlapp mellom etatene, dobbeltarbeid og store kostnader. Disse forholdene er også knyttet til utfordringer som NAV-reformen skal løse. Flere andre studier er også relevante i denne sammenheng²⁰.

NAV-reformen blir sett på som en del av løsningen av en rekke utfordringer på arbeids- og velferdsområdet innenfor generelle samfunnstrekk, reformbehov knyttet til arbeid og utfordringer knyttet til brukerreting. Også andre forhold bidrar til et behov for etableringen av NAV. I lys av dette må NAV ha god legitimitet blant sine omgivelser for å kunne møte utfordringene, og for å løse de oppgavene NAV er satt til å løse.

¹⁸ St.prp. nr. 46 (2004-2005):34

¹⁹ ”Evaluering av NAV-reformen” <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Velferdspolitik/Arbeids--og-velferdsforvaltningen/Evaluering-av-NAV-reformen.html?id=498749>

²⁰ Se f eks Askim m.fl. (2008) eller Fimreite og Lægreid (2008)

2.1.4 Brukernes oppfatninger av etatene før reformen

Ifølge NOU (2004):13 er det blitt gjennomført flere nasjonale standardiserte brukerundersøkelser for de tre etatene, blant annet av Norsk Gallup. I år 2000 var resultatene for servicenivået i de tre etatene slik at Trygdeetaten skåret høyere enn Aetat og sosialtjenesten. De to sistnevnte etatene hadde noe under 50 % tilfredshet. NOU (2004):13 tar også utgangspunkt i en lengre utgreiing om funn fra undersøkelser utført i 2002 og 2003²¹, og hovedfunnene presenteres her.

Trygdeetaten kommer godt ut i 2002 med 3 av 4 fornøyde brukere, men undersøkelsen viser også at jo høyere brukernivå, desto større andel fornøyde brukere. Etaten skårer bra på områder som gjelder kommunikasjon, service, kompetanse og resultater av saksbehandling. Områder etaten er mindre gode på er for eksempel saksbehandlingstid og informasjon. Etaten har generelt vært opptatt av å øke brukermedvirkningen, gi serviceerklæringer, og å redusere saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden har også blitt redusert, noe som saksbehandlerne selv ser på som et resultat av økt fokus på brukermedvirkning. Samtidig oppfattes det blant saksbehandlerne at serviceerklæringer har bidratt til nivåheving og økt tilgjengelighet til etaten. Bruken av teknologi oppfattes også som relevant for brukernes tilgang til informasjon. Trygderetten mottok i 2003 ca. 6000 klager.

Når det gjelder *Aetat*, viste Norsk Gallups undersøkelse fra 2003 at nesten 70 % er generelt fornøyd med servicenivået til etaten, men under 50 % av brukerne er fornøyde med etaten i helhet. Spesielt respekt og vennlighet er to viktige årsaker til at serviceskåren er såpass høy. Til sammenlikning med tall fra 2001 utgjør endringen en økning i tilfredshetsnivå på service. Også blant arbeidsgivere er brukertilfredsheten jevnt over god der 79 % er fornøyd med servicenivået i Aetat. Kapasitet til å ta på seg rekrutteringsoppdrag og oppfølging innenfor bestemte avtalerammer er områder der etaten skårer spesielt høyt. Aetats ansatte så selv på det som viktig med brukermedvirkning, samt å bruke internett for å gi bedre informasjon, øke tilgjengeligheten og servicen. Aetat har også brukt serviceerklæringer, noe som har blitt ansett som viktig for å synliggjøre informasjon, rettigheter og plikter, i tillegg til å tydeliggjøre etatens ansvar overfor brukeren. Aetat skårer lavt på momenter som har med saksbehandling å gjøre, og mottar ca. 4000 klager hvert år. NOU (2004):13 vektlegger at antallet klager kan si noe om mangel på tillit til etaten, siden under 50 % av brukerne i Aetat er generelt fornøyde med etaten.

²¹ NOU (2004):13:161-162

Sosialtjenesten preges i 2000 av god tilfredshet som gjelder områder som har med kommunikasjon, tilgjengelighet og servicenivå, men har under 50 % tilfredshet, som tidligere nevnt. Områder der tjenesten har noe å gå på gjelder saksbehandlingstid, forutsigbarhet og informasjon. Brukerne er mest tilfredse i de små kommunene. Det finnes imidlertid få brukerundersøkelser som avdekker videre funn. Terum (2003) påpeker imidlertid at det finnes få grundige undersøkelser som kan avdekke brukernes opplevelser og erfaringer om etaten, men trekker noen konklusjoner ut i fra andre undersøkelser som viser at det eksisterer stor misnøye med sosialtjenesten. Helse- og sosialombudet skriver i sin årsmelding fra 2002 at antall søknader om sosialhjelp er økende og dominerende. Dette kan bidra til å bekrefte noe av behovet for en reform på området.

Ifølge St.prp. nr. 46 (2004-2005) viser undersøkelsene: ”... at det er behov for systematisk arbeid for å bedre brukerrettingen i etatene”²². Forfatterne av proposisjonen vektlegger imidlertid andre forhold enn undersøkelsene som gjeldende når det er snakk om behov for en reform. Undersøkelsene viser i liten grad brukernes oppfatninger av samhandling mellom de tre etatene, i tillegg til at de ikke sier noe om hvilke grep som ønskes for å endre på misnøyen i de tre etatene. Dessuten vil misnøye også være knyttet til tjenesteinnholdet gjennom for eksempel politiske forhold og regelverket. Likevel trekkes undersøkelsene fram her for å belyse noe av problematikken på omdømmeområdet.

2.1.5 Etatenes framvekst

For å se på hvordan NAV i dag bygger sitt omdømme, er det viktig å trekke inn forhold som kan øke forståelsen for hvordan NAV gjør dette. Med utgangspunkt i NOU (2004):13:3 og St.prp. nr. 46 (2004-2005), som tar for seg utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen fra Aetat, Trygdeetaten og Sosialetaten til NAV, ønsker jeg her å gi en gjengivelse av denne utviklingen.

Fram til ca. slutten av 1800-tallet tok det offentlige ansvaret dersom fattigdomsproblemet ble for stort. Etter hvert ble det å ivareta sosial trygghet delvis et statlig og delvis et kommunalt ansvar. Man sier gjerne at det var på begynnelsen av 1900-tallet at behovet for en spesialisert velferdsordning gjorde seg gjeldende. Befolkningen fikk gradvis flere rettigheter som var

²² St. prp. nr. 46 (2004-2005):35

knyttet til lover og regler. De tre etatene som i dag inngår i NAV-reformen er noe som stammer direkte fra denne spesialiseringen.

Sysselsettingsloven fra 1947 utgjorde hovedgrunnlaget for *Aetat*, fram til den ble endret til Arbeidsmarkedsloven i 2005, der man ønsket å ivareta et sterkere brukeraspekt. Gjennom loven hadde *Aetat* som hovedoppgave å sørge for opprettholdelse av et godt arbeidsmarked, å bidra til at flest mulig mennesker kom i arbeid så raskt som mulig, og for at spesielle behov ble ivaretatt på arbeidsplassene. I 2003 gjennomførte *Aetat* en omorganisering av organisatoriske forhold til to nivåer: *Aetat* Arbeidsdirektoratet og *Aetat* lokal. *Aetats* budsjett i 2004 bestod av ca. 28,6 mrd. kroner. Brukerne hos *Aetat* bestod av arbeidsledige og yrkeshemmede, i tillegg til arbeidsgivere. Gjennomstrømmingen av brukerne i *Aetat* har generelt vært ganske god i forhold til Trygdeetaten og sosialtjenesten.

Trygdeetaten hadde tidligere ansvaret for å sørge for at Folketrygdloven og andre gjeldende ordninger skulle bidra til at befolkningen fikk de økonomiske overføringene som de til enhver tid hadde krav på. Trygdeetaten hadde som hovedoppgave å forvalte ytelser til livsopphold som gjelder for eksempel pensjoner, barnetrygd, refusjoner, hjelpemidler osv. Trygdeetatens formål var:

”... å bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet, og å sikre enkeltmenneskers rettigheter til stønader og tjenester etter folketrygdloven og de andre ordningene trygdeetaten forvalter”²³

Etaten hadde ansvaret for å gjennomføre den aktuelle politikken på trygdeområdet, samt å sørge for at enkeltmennesker opplevde trygghet og sikkerhet i hverdagen gjennom lovregulerte tiltak²⁴. Trygdeetaten var en tydeligere regelstyrt organisasjon enn *Aetat* og Sosialetaten. Det er først og fremst områder som gjelder arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester som Trygdeetaten opererte innenfor. Trygdeetaten var organisert på tre nivåer før NAV-reformen. De fleste vedtak ble gjort på lokalt nivå. I 2003 var budsjettet til denne etaten på ca. 220 mrd. kroner, ekskludert administrasjonskostnader. Til tross for at Trygdeetaten har hatt relativt få faglærte ansatte i forhold til andre statlige etater, har organisasjonen gjennomført flere etter- og videreutdanninger for sine ansatte. Brukerne av Trygdeetaten hadde en tydelig bredde i de fleste samfunnsgrupper fordi etaten utfører tjenester for omtrent hele befolkningen. Trygdeetaten er den etaten som flest mennesker i Norge en eller annen gang i løpet av livet får kontakt med.

²³ St. prp. nr. 46 (2004-2005)

²⁴ NOU (2004):13:43

Formålet til *sosialtjenesten* gjennom sosialtjenesteloven bestod av å bidra til at enkeltindivider fikk økonomisk og sosial trygghet, at vanskeligstilte fikk det bedre, forebygging av sosiale problemer, og økt likeverd og likestilling i samfunnet²⁵. I tillegg skulle loven sørge for at enkeltindivider skulle få mulighet til å bo selvstendig, samtidig som en fellestilværelse med andre også skulle ivaretas (ibid.). Sosialtjenesten fungerte som et økonomisk og praktisk sikkerhetsnett for dem som ikke blir tatt vare på andre måter. En av målgruppene til denne tjenesten har vært rusmisbrukere, og mange av brukerne har bestått av mennesker som også har liten tilknytning til arbeidsmarkedet og problemer med helse. Organiseringen av tjenesten har tidligere vært preget av stor frihet, og tjenesten har hatt sin funksjon på kommunalt nivå. Større kommuner har hatt mer rom for spesialisering der kommunene selv har delt opp tjenesten i flere deler. Sosialtjenesten er den av organisasjonene som har størst behov for bruk av skjønn på grunn av ulike behov og situasjoner blant brukerne. Tjenesten har blitt finansiert gjennom rammetilskudd og frie kommunale inntekter. I 2003 ble det utbetalt ca. 5 mrd. kroner i økonomisk sosialhjelp. Sosialtjenesten er den av organisasjonene som har ansatte med høyest faglig utdanning.

De tre etatene har hver sin unike historie. Etatenes bakgrunn kan være med på å legge føringer for hvordan NAV bygger omdømmet sitt.

2.1.6 Oppsummering

Gjennom flere eksempler har jeg vist at det er en trend blant offentlige organisasjoner at de er opptatt av å styrke omdømmet sitt. Det oppfordres til at offentlige organisasjoner, gjennom ”informasjonspolitik for forvaltningen”, bør blir mer brukerorienterte, og mer opptatt av å møte utfordringer på informasjonssiden. Dette kan påvirke NAVs tankegang på omdømmeområdet. Videre har jeg trukket inn hvordan St.prp. nr. 46 har begrunnet behovet for NAV-reformen. Det er blant annet utviklingstrekk i samfunnet, økt behov for flere i arbeid og en bedre brukerretting som fremheves som de viktigste årsakene til en etablering av NAV, selv om andre forskningsprosjekter også trekker inn andre momenter. Undersøkelser viser at før etableringen av NAV, var brukerne noe misfornøyd med etatene, og at det eksisterte behov for endringer på området. Etter dette presenterte jeg de tre etatenes historie og framvekst. Disse temaene kan på ulik måte bidra til å forklare noe av NAVs omdømmetenkning.

²⁵ St.prp. nr. 46 (2004-2005):23

2.2 Etableringen av NAV

2.2.1 NAV-reformen

NAV er navnet på den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen. En sammenslåing av Trygdeetaten og Aetat, samt et samarbeid med sosialtjenesten i kommunene utgjør NAV-reformen fra 1. juli 2006. NAV-reformen er den største forvaltningsreformen i Norge noensinne, omfatter ca. 20 000 ansatte (inkludert kommunene), og bruker en tredel av statsbudsjettet²⁶. I 2006 åpnet de første 25 kontorene og i løpet av 2010 skal alle innbyggere i Norge ha tilgang til et NAV-kontor. Kontorene skal være et felles utgangspunkt for brukerne i de tre tidligere etatene. Navnet NAV er et akronym fra Ny Arbeids- og velferdsforvaltning som er blitt til et egennavn. NAV-reformen er først og fremst en forvaltningsreform, og ikke en velferdsreform. At NAV er en forvaltningsreform, signaliserer at reformen endrer det strukturelle og de styringsmessige forholdene i organisasjonen, mens innholdet i tjenestene eksisterer relativt uendret. Det er det forvaltningsmessige som er mest framtrædende i reformen, og mest relevant i denne studien. Formålet med reformen er:

” ... å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, gjøre det enklere for brukerne og tilpasse tjenestene etter brukernes behov, samt skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”²⁷

Stortinget vedtok Arbeids- og velferdsforvaltningens (NAV)s prinsippgrunnlag i St.prp. nr. 46 (2004-2005), og det formelle grunnlaget for NAV-reformen i Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen, Ot.prp. nr. 47 (2005-2006). Grunnlaget for innholdet i tjenestene forankres hovedsakelig i folketrygdloven, arbeidsmarkedsloven, sosialtjenesteloven og andre gjeldende lover på områdene NAV har ansvar for å overholde. 21. april 2006 inngikk Arbeids- og inkluderingsdepartementet en rammeavtale²⁸ med KS angående sosialtjenesten i kommunene. Avtalen skaper et likeverdig partnerskapsforhold mellom NAV og Sosialetaten, og markerer at NAV-reformen blant annet skal bestå av et samarbeid mellom stat og kommune. Dette samarbeidet sørger for at lokale variasjoner blir ivaretatt, og skaper rom for et tett samarbeid mellom stat og kommune på en helt ny måte. Minstekravet til et NAV-kontor er at befolkningen må kunne motta økonomisk sosialhjelp fra kommunene, i tillegg til krav om levering av de tidligere tjenestene fra Aetat og Trygdeetaten²⁹. Kommunene har

²⁶ Generelt om NAV på NAVs hjemmeside <http://www.nav.no/page?id=1073743081>

²⁷ St.prp. nr. 46 (2004-2005):5

²⁸ Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet
<http://www.ks.no/upload/80414/NyRammeavtaleNAV.pdf>

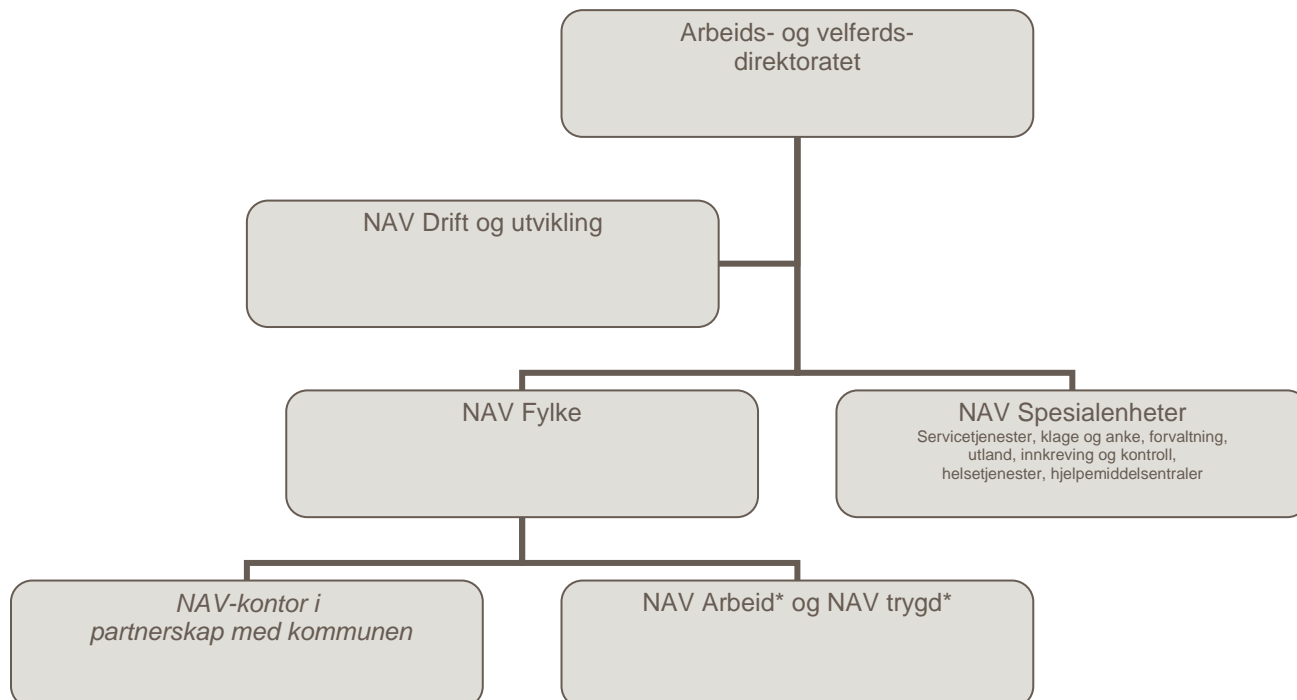
²⁹ ”Generelt om NAV” <http://www.nav.no/page?id=1073743081>

mulighet til å lage lokale samarbeidsavtaler med andre aktører i tillegg til denne minimumsløsningen om et felles NAV-kontor. På denne måten vil innholdet i tjenestene på de ulike kontorene variere fra kommune til kommune.

2.2.2 Om styring av etaten

Arbeids- og velferdsetaten består av Arbeids- og velferdsdirektoratet og underliggende enheter, og har ansvaret for at trygde-, arbeidsmarkeds- og pensjonspolitikken blir gjennomført etter de gjeldende lovene på disse områdene³⁰. Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som har den overordnede styringen med etatens virksomhet, og direktoratet kan delegere oppgaver til underordnede enheter. Direktoratet mottar retningslinjer fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og skal gjennom retningslinjene følge opp etaten gjennom krav om resultater, styringsmodell og utvikling av verdigrunnlag. Dessuten skal direktoratet sørge for at lover og ansvar som er delegert blir ivaretatt. Direktoratet skal også sørge for utvikling som gjelder strategiske og virksomhetsmessige forhold, i tillegg til fag- og arbeidsmetodisk utvikling (ibid.).

2.2.3 Organisasjonskart



Organisasjonsskisse³¹ * Navn på tidligere arbeids- og trygdekontor, inntil de etableres som NAV-kontor

³⁰ Om Arbeids- og velferdsdirektoratets ansvar http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dep/underliggende_etater/Arbeids_og_velferdsdirektoratet.html?id=85795

³¹ Organisasjonskart NAV <http://nav.no/page?id=1073743450>

Til orientering vil jeg i denne studien basere meg på materiale fra ulike deler av NAV. På sentralt nivå vil jeg bruke dokumenter. Jeg vil også bruke intervju, der to personer fra kommunikasjonsavdelingen intervjues, samt to faglige ledere. I tillegg intervjues en kommunikasjonsrådgiver fra fylkesnivå, to ledere fra spesialenheter, og en leder på lokalt nivå (mer om dette i metodekapittelet).

2.2.4 Kommunikasjonsledelse

Kommunikasjonsstaben og lederne i forvaltningen har ansvar for å utvikle, gjennomføre, og evaluere Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, kommunisere NAVs informasjonspolicy på nasjonale områder, og å utvikle felles budskap og kampanjer³². Kommunikasjonsstaben har ca. 16 ansatte, og har en flat struktur. Staben jobber i grupper mot de viktigste målgruppene som gjelder medarbeidere, brukere, samarbeidspartnere, myndigheter og offentligheten (media). Det er ca. 50 kommunikasjonsrådgivere som jobber i fylkene eller spesialenheter i stabens nettverk. Ledere og kommunikasjonsrådgivere i fylkene har som oppgave å gjennomføre Kommunikasjonsstrategi 2007-2009 på lokalt plan, å formidle NAVs tilbud av tjenester og kompetanse på lokalt nivå, gi informasjon om brukermedvirkning, og å styrke kommunikasjonen mellom hele forvaltningen og omgivelser rundt. Kommunikasjonsstabens mål handler om å: ”... *ei og utvikle etatens strategi for å skape et godt omdømme*”³³, samt å: ”... *jobbe særskilt med målsettinger*” (ibid.) overfor de nevnte omgivelsesgruppene og internt i staben.

2.2.5 NAV og omgivelser

Denne studien handler om NAV som organisasjon, og ikke som tjenesteleverandør. Distinksjonen er viktig fordi NAV som tjenesteleverandør har et bestemt omgivelsesfokus som kun gjelder brukerne av tjenestene. Når man snakker om omdømmebygging, henvender organisasjoner seg til langt flere omgivelser enn kun brukerne. Blant annet kan for eksempel offentligheten/media, politiske myndigheter og de ansatte nevnes i tillegg til den tradisjonelle brukergruppen. Dette betyr at jeg inkluderer både interne og eksterne omgivelser i forbindelse med omdømmebygging i en organisasjon som NAV.

NAVs selvdefinerte eksterne målgrupper³⁴ er brukerne, arbeidsgivere, samarbeidspartnere/helsepersonell, sentrale og lokale myndigheter, offentligheten og presse,

³² Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 1

³³ Virksomhetsplan for kommunikasjonsstab (2008), s. 3

³⁴ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 3

brukerorganisasjoner, partene i arbeidslivet, leverandører, og skoleverket/utdanningssystemene. De interne målgruppene defineres som de ansatte i forvaltningen, ledere i forvaltningen, de ansattes organisasjoner, og ansatte og ledere i sosialtjenesten som ikke er i NAV-kontor.

I denne studien ønsker jeg å fokusere på interne og eksterne omgivelser som *brukere*, *de ansatte*, og *offentligheten/media*. Med offentligheten mener jeg den generelle befolkningen, som mest sannsynlig en eller annen gang vil bli bruker av NAV. Offentligheten dreier seg derfor mye om kontakten med media. Media kan derfor ses på som et virkemiddel i forbindelse med omdømmebygging overfor brukerne og medarbeiderne. Media er også en kanal til ulike omgivelsesgrupper, og antas å være noe NAV kan bruke når de ønsker å nå ut til disse. Jeg skal se på hvilke grep NAV gjør for å styrke omdømmet sitt overfor disse omgivelsesgruppene.

2.2.6 Oppsummering

NAV-reformen er den største forvaltningsreformen i Norge noensinne, og har som oppgave å bidra til at målene på arbeids- og velferdsområdet nås på en ny og bedre måte. Dette skal blant annet skje gjennom samarbeid på tvers av tradisjonelle samarbeidsledd i forvaltningen. Kommunikasjonsstaben i NAV skal arbeide for å styrke NAVs omdømme, og NAV er bevisst på at det er mange grupper som NAV må jobbe mot for å nå det målet. Det er først og fremst brukerne, de ansatte, og offentligheten/media og som skal studeres som omgivelsesgrupper i denne studien.

2.3 Etter etableringen av NAV

2.3.1 Omdømmeoppfatninger etter etableringen

I Synovates (tidligere MMI) profil- og omdømmeundersøkelse³⁵ for norske etater og organisasjoner er det samlet inn data for NAV i 2006, 2007 og 2008. Undersøkelsen omfatter 81 norske organisasjoner og etater i 2007 og 2008, mens 82 stk i 2006. Den siste datainnsamlingen ble gjennomført i juni/juli 2008. Et bruttoutvalg på 1953 personer ble rekruttert på telefon i et representativt utvalg av befolkningen over 15 år. 1004 personer svarte, noe som utgjør en respons på ca. 51 % blant de som ble invitert. Utvalget utgjør 1004 intervjuer. Utvalget ble bedt om å vurdere ut i fra kategoriene *totalinntrykk*, *samfunnsansvar*,

³⁵ "Synovates profilundersøkelse av norske etater og organisasjoner", 2008

effektivitets- og økonomisk styring, samt åpenhet og informasjon, og kompetanse og fagkunnskap.

Undersøkelsene gir i 2006 NAV *totalinntrykket* på 32. plass. *Samfunnsansvar* er et område der NAV er bedre enn *totalinntrykket* (27. plass), i likhet med *åpenhet og informasjon* (17. plass). *Effektivitet og økonomisk styring* i tillegg til *kompetanse og fagkunnskap* er områder der NAV skårer dårligere på med plass nr. 35 og nr. 37.

I 2007 styrkes *totalinntrykket* til NAV opp til 25. plass. NAV skårer også bedre på *effektivitet og økonomisk styring* til plass nr. 32. Staten skårer dårligere på kategorien *samfunnsansvar* enn det foregående året (ned til 33. plass), i likhet med *åpenhet og informasjon, og kompetanse og fagkunnskap* som havner på 19. og 38. plass.

I 2008 viser undersøkelsen at skåren til NAV er betydelig svekket fra foregående år. *Totalinntrykket* til NAV er på 41. plass, og på alle områder skårer NAV dårligere enn tidligere. *Samfunnsansvar* havner på 43. plass, og *effektivitet og økonomisk styring* får 44. plassen. Når det gjelder *åpenhet og informasjon* er NAV på den beste plasseringen for 2008 blant alle kategoriene med 29. plass, selv om NAV er betydelig svekket på området også til sammenligning med foregående år. Området *kompetanse og fagkunnskap* kommer dårligst ut av alle kategoriene der plassen er nr. 47.

Tendensen over tid viser at *totalinntrykket* til NAV har blitt svekket fra 2006, selv om det var en oppsving i 2007. Området som kommer best ut jevnt over de tre årene er *åpenhet og informasjon*, mens *kompetanse og fagkunnskap* oppleves som et område der NAV har mye å gå på. At kompetanse og fagkunnskap er områder som svekkes, kan ha noe med omstillingsprosessen å gjøre, siden de ansatte skal lære hverandres arbeidsoppgaver. En innvending mot denne undersøkelsen dreier seg om at typer av tjenester ofte reflekterer oppfatningene ulike organisasjoner. Ofte havner frivillige organisasjoner eller hjelpeorganisasjoner ganske høyt oppe når det gjelder omdømmeundersøkelser. NAV vil derimot knyttes til forhold som mennesker ofte synes er vanskelige, som for eksempel trygdemottakelser eller sosialhjelp.

2.3.2 NAV i et forvaltningspolitisk landskap

I lys av den parlamentariske styringsmodellen skal forvaltningen fungere som en iverksetter av politikken som til enhver tid blir vedtatt. På denne måten opptrer det offentlige apparatet som nøytrale *agenter* framfor *aktører* for den politiske ledelsen (Brunsson og Sahlin-Andersson 1998). NAV fungerer på denne måten som et redskap for å ivareta sentrale lover

og regler på arbeids- og velferdsområdet. Det finnes imidlertid teori om hvordan NAV som organisasjon er påvirket av trender innenfor det forvaltningspolitiske landskapet.

På 1980-tallet fikk man en økning av forvaltningspolitiske program der offentlige aktører ønsket å bruke reformer som et styringsinstrument i forvaltningen. Forvaltningspolitikken ble i denne perioden et eget felt med egne enheter og eget språk (Christensen og Læg Reid 2002), og dreier seg hovedsakelig om å: "... påvirke innholdet i den utadrettede offentlige politikken gjennom bevisste forandringer i forvaltningens formelle strukturer, prosedyrer og personale" (Christensen m. fl. 2002:97). Programmene var påvirket av den liberale bølgen New Public Management (NPM) (Hood 1991), som tidligere nevnt i studien. Denne bølgen har vært, og er fremdeles, en viktig del av norsk reformpolitikk. NPM har blitt sett på som et forsøk på å modernisere offentlig sektor. NPM kan ses som en reformbølge som i større grad legger vekt på kostnadseffektivitet, som kan tyde på et ønske om å understreke likhetene mellom offentlige og private organisasjoner (Christensen m. fl. 2002). I denne reformbølgen er det flere elementer som ofte vektlegges på ulik måte, men hovedsakelig dreier det seg om fristilling eller endring i tilknytningsformer, økt profesjonell ledelse, mål- og resultatstyring, økt konkurranseeksponering, økt fokus på service og brukerstyring, samt effektivisering gjennom kostnadskutt og budsjett disiplin (ibid.). Det skal videre argumenteres for at en annen tilnærming er mer gjeldende i forbindelse med NAV-reformen. Whole-of-Government-tilnærmingen (WG) kritiserer NPM-bølgen for å være for opptatt av fristilling, spesialisering og autonomi. (Christensen m.fl. 2007). Utviklingen innenfor NPM-bølgen har blant annet ført til at en rekke forvaltninger har blitt svært fragmentert (Christensen og Læg Reid 2000). Selv om NPM-reformene blant annet har bidratt til tydeligere ansvarsroller og større autonomi, fanger ikke NPM opp behovet for politisk kontroll og koordinering. Som et resultat av det kommende behovet har en del land adoptert koordinerings- og integreringsstrategier (Christensen m.fl. 2007). Ulike slogan som *joint-up-government* og *whole-of-government* har derfor fanget opp nye løsninger i forvaltninger verden rundt. Disse løsningene tar ulike former som for eksempel gjennom strukturelle endringer og/eller sammensmelting av organisasjoner.

NAV faller delvis innunder NPM-bølgen fordi NPM fokuserer på service og brukerorientering, noe som kan kobles til omdømmebygging. WG-tilnærmingen forklarer likevel bedre hvordan NAV som organisasjon er en del av den nye tenkningen i offentlig sektor. Gjennom en kombinerings av Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten, kan det virke som at politiske myndigheter ønsker å unngå en del av de problemene forbundet med

fragmentering og autonomi i NPM-bølgen. På denne måten er sammenslåingen av de tre etatene til organisasjonen NAV en del av en WG-tilnærming framfor NPM-bølgen.

2.3.3 Oppsummering

Synovates undersøkelse viser at NAV har slitt med omdømmet sitt siden etableringen. Tendensen viser at siden 2006 har totalinntrykket blitt svekket fram til 2008. Undersøkelsen må ses i sammenheng med omstillingsproblematikk som de fleste reformer må gjennom, samt at NAV er en svært stor organisasjon. Dersom man skal plassere NAV i et forvaltningspolitisk landskap, viser diskusjonen ovenfor at NAV-reformen faller innunder det overordnede behovet for samordning og kontroll i WG-tilnærmingen framfor NPM-bølgen, som er mer opptatt av fristilling og autonomi. I lys av undersøkelsene og WG-tilnærmingen, kan det tenkes at NAV vil ønske å forbedre omdømmet til NAV.

2.4 Avsluttende ord

I dette kapittelet har jeg tatt for meg ulike forhold som ligger som et "bakteppe" for etableringen av NAV. Jeg har delt opp kapittelet i tre deler der jeg har beskrevet forholdene før etableringen av NAV, selve etableringen, og status etter etableringen. Blant annet har jeg påpekt hvordan det har blitt mer populært blant norske offentlige organisasjoner å iverksette tiltak som handler om å forbedre omdømmet. Videre har jeg fokusert på ulike utfordringer før etableringen av NAV, brukererfaringer, etatenes historie, kommunikasjonsledelse i NAV, NAVs omgivelser og brukerundersøkelser etter etableringen. Etter dette har jeg satt NAV i et forvaltningspolitisk landskap. Disse forholdene antas å kunne påvirke eller ligge til grunn for hvordan NAV tenker omdømmebygging.

I neste omgang skal jeg gjennomgå den teoretiske innfallsvinkelen jeg skal bruke for å senere vurdere det empiriske materialet ut i fra. Som tidligere nevnt er det omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009), Kvåle og Wæraas (2006) sine identitetsuttrykk, og Christensen m. fl. (2004) sine perspektiver som utgjør det teoretiske utgangspunktet i denne studien. Disse skal jeg presentere i neste kapittel, sammen med forventninger til det empiriske materialet.

3.0 Teoretisk rammeverk

3.1 Innledning

Med bakgrunn i problemstillingen vil jeg her presentere teori som skal danne utgangspunkt for å beskrive og analysere det empiriske materialet. Rammeverket som presenteres er det rammeverket jeg ser på som mest passende til problemstillingen, valgt ut fra norsk og utenlandsk faglitteratur. Det legges vekt på litteratur som har en faglig forankring for å unngå de mest kommersielle utgavene som finnes på markedet. Det er viktig å påpeke forskjellen mellom *beskrivende* og *forklarende* teori (Troye og Grønhaug 1986) fordi de to delene representerer to ulike måter å forholde seg til et empirisk materiale på. *Beskrivende* teori handler blant annet om å vise hvordan omkringliggende faktorer kan påvirke det som studeres. *Forklarende* teori dreier seg om å trekke slutninger om årsakssammenhenger.

Den beskrivende teorien i denne studien består av flere deler. For det første vil jeg trekke fram en historisk innfallsvinkel der jeg presenterer bakgrunnen for omdømmebegrepet. Etter dette viser jeg hvordan omdømmebegrepet kan oppfattes ulikt ettersom hvilket syn man har på hvordan virkeligheten defineres. Videre presenterer jeg teori som viser hvordan styrken på et omdømme kan påvirke organisasjoners forhold til omgivelsene. Deretter viser jeg hvordan jeg bruker omdømmebegrepet i denne studien ut ifra flere teoretiske definisjoner. Den beskrivende teorien legger videre vekt på identitetsuttrykk, og jeg skal begrunne nærmere hvordan organisasjoner kan etablere et identitetsgrunnlag som bakgrunn for omdømmebygging. Etter dette forklarer jeg hvordan kommunikasjon kan fungere som et virkemiddel for organisasjoner i forbindelse med omdømmebygging.

Det er den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen som fungerer som mulige forklaringsmodeller for hvordan NAV bygger sitt omdømme. I den instrumentelle tilnærmingen vil jeg bruke det instrumentelle perspektivet som forklaringsmodell. I den institusjonelle tilnærmingen bruker jeg det kulturelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Perspektivene ser ulikt på hvordan organisasjonsmedlemmene handler, hvordan iverksetting skjer, og hvordan endring skjer. Disse perspektivene skal brukes for å tydeliggjøre forventningene til det empiriske materialet.

Det bør nevnes at jeg i både teorikapittelet, og i den empiriske presentasjonen i de neste kapitlene, vil benytte meg at begreper som har opphav fra institusjonell teori. Dette er fordi temaet for studien i stor grad handler om uttrykk som tradisjonelt oppfattes som institusjonelle uttrykk. Noen eksempler på dette er begrepene identitet, identitetsgrunnlag, og

verdier, som i de fleste sammenhenger anvendes innenfor institusjonell teori. Til tross for at jeg bruker institusjonelle uttrykk i ulike deler av materialet, utelukker ikke muligheten for å bruke uttrykkene på en instrumentell måte.

3.1.1 Historisk innfallsvinkel

På norsk bruker vi ofte begrepet omdømme når man på engelsk snakker om *reputation*. Begrepet ble først og fremst utviklet av aktører som hadde forretningsdrivende interesser der fokuset var mer på å tjene penger enn på andre hensyn (Fombrun og Van Riel 2004). Mange forbinder omdømmebygging med privat sektor og konsulentbransjen, men etter hvert har også offentlige og frivillige organisasjoner kastet seg over begrepet. De har sett mulighetene for å bruke det på en strategisk måte. Ordet "reputation" ble først sitert i litteraturen rundt 1980, i følge Web Of Knowledge³⁶. Begrepet hadde deretter jevn oppgang til 3750 sitater i 2004, og så til nesten en fordobling til ca. 7100 siteringer årlig i 2007. Utviklingen kan tyde på at begrepet er mer aktuelt enn noensinne. I løpet av de siste årtiene har mange organisasjoner blitt møtt med kritikk som dreier seg om såkalt *window-dressing* (Meyer and Rowan 1977). Med "window-dressing" menes det at organisasjoner "pynter på utsiden" for å framstille seg selv i et godt lys. Utover 1980-tallet gikk kritikken ut på at organisasjoner ønsket å framstå som tidsriktig og moderne, men at presentasjonen ikke gjenspeilet faktiske interne forhold i organisasjonen. Presentasjonsmåten ble derfor tatt dårlig i mot av omgivelsene. Det kan virke som at omdømmebegrepet ble mer framtrødende etter denne kritikken fordi omdømmebegrepet i større grad trekker inn viktigheten av å ha en sammenheng mellom det som gjøres internt og hva som kommuniseres eksternt.

3.1.2 Ulike oppfatninger av omdømmebegrepet

Tradisjonell økonomisk teori anser håndtering av omdømme som et strategisk virkemiddel for å skape konkurransefortrinn (Rumelt 1984). Her har organisasjonens strategiske valg stor påvirkning i forhold til hvordan omgivelsene oppfatter den, og organisasjonen kan påvirke gjennom for eksempel styring av kunderelasjoner, reklame, bruk av markedsanalyser osv. Andre teoretiske oppfatninger har helt andre synspunkter, og mener at makten til å definere virkeligheten ligger på en annen arena enn organisasjonsarenaen. Clifford, som opererer i et postmodernistisk perspektiv, mener at subjektive meninger skaper den eksterne "objektive"

³⁶ Web of Knowledge: oversikt over siteringer av "reputation"
http://apps.isiknowledge.com/UA_GeneralSearch_input.do?product=UA&search_mode=GeneralSearch&SID=T2MkfaNb1@MIMbA5GAO&preferencesSaved=

verden (Clifford og Marcus 1986). Virkeligheten er samfunnskapt, og enhver person har sine ”kulturelle briller” som preger deres oppfatning av virkeligheten. Underliggende maktstrukturer i samfunnet avgjør hva som generelt oppfattes som ”sannheten”, og omdømme er derfor noe som er sosialt konstruert. I et postmodernistisk perspektiv er det vanskelig for organisasjoner å skape et godt omdømme dersom aktørene i maktstrukturene ikke anerkjenner det som presenteres utad.

Uten å avgjøre om organisasjoner har påvirkningsmuligheter for eget omdømme eller ikke, er det mulig å bruke et annet begrep for å beskrive omdømmetrenden. Ifølge Røvik kan omdømmebegrepet framtre som en type ”organisasjonsoppskrift”. Han definerer organisasjonsoppskrift som: ”... en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon” (Røvik 2005). Forfatteren mener at det til enhver tid eksisterer oppskrifter organisasjoner kan bruke som inneholder elementer av måter å endre struktur, kultur, ledelse, rekruttering av ansatte, personalpolitiske programmer og rutiner, eller prosedyrer og prosess på (Røvik 2005:14). De oppskriftene som er mest populære brukes ofte i flere organisasjoner på samme tid. Disse karakteriseres gjerne som såkalte immaterielle ideer som konstant er på reise i et organisasjonssamfunn. Deres varighet og geografiske omfang er ofte av ulik grad, men en tendens som har gjort seg mer gjeldende de siste årene, handler om oppskriftenes hyppighet og brede nedslag i mange land og organisasjoner. Utviklingen kan blant annet kobles til den økende globaliseringen i verden. Gjennom tre undersøkelser innenfor organisasjonene Posten og Telenor, fire store bedrifter i konsulentbransjen, og gjennomgang av anerkjente internasjonale publikasjoner, avdekker forfatteren fem dominerende trender som karakteriserer det som kalles god organisering og ledelse fra tusenårsskiftet fram til nå, og en av disse handler om omdømmehåndtering (Røvik 2007).

I denne studien knytter jeg omdømmetrenden til en type organisasjonsoppskrift, uten å bedømme om omdømme er noe som kan skapes eller ikke. Bruken av omdømmebygging i NAV kan ses på som en populær organisasjonsoppskrift NAV bruker i likhet med andre organisasjoner i dagens samfunn.

3.2 Hvordan kan et svakt eller et sterkt omdømme fungere for organisasjoner?

Fombrun og Van Riel (2004) mener at en organisasjon selv kan skape symboler eller opptre symbolsk gjennom strategisk handling ovenfor omgivelsene. Dersom symbolene fra organisasjonen oppfattes som legitime blant omgivelsene, kan oppfatningen føre til et styrket omdømme. Ifølge forfatterne er det slik at dersom en organisasjon blir rammet av en negativ hendelse, kan det få konsekvenser fordi det som regel er slik at få ønsker å bli forbundet med

noen som har et dårlig omdømme. Et godt omdømme fungerer heller som en magnet; den tiltrekker seg omgivelser og ressurser til den som har det. Dersom organisasjoner klarer å skape tillit, legitimitet og troverdighet gjennom symboler, kan uttrykkene gi positive effekter. Disse symbolene kan komme til uttrykk gjennom for eksempel arbeid med profilering og presentasjon. Forfatterne trekker inn at et godt omdømme skaper bedre og mer funksjonelle forhold for en organisasjon i forhold til *ansatte, kunder, investorer, media og analytikere* (financial analysts) som vurderer organisasjonen. I forhold til de *ansatte* kan et godt omdømme skape attraktive jobber, og samtidig øke innsats og kompetanse blant de ansatte. Når det gjelder *kundegruppen*, kan et godt omdømme i forhold til kundene føre til at organisasjonen virker mer attraktiv å velge noen framfor andre. På denne måten kan det gode omdømmet skape større markedsandeler til fordel for andre alternativer. Dette gjelder også for *investorer*, som heller ønsker å bruke ressurser i en organisasjon som formidler noe positivt enn noe nøytralt eller negativt. Investorer kan i norsk kontekst defineres som eiere av ulike slag. Forholdet til *media* er viktig. Det er å forvente at en organisasjon med et godt omdømme hos media får et bedre forhold til media enn organisasjoner med dårlig omdømme. Media er antageligvis mer positivt innstilt til organisasjoner med et godt omdømme framfor andre med et svakere omdømme. Dette kan videre føre til god reklame. Et godt omdømme kan også føre til at *analytikere* som vurderer organisasjoner og hendelser opp mot hverandre blir påvirket av organisasjoner som ivaretar et godt omdømme. Det gode omdømmet blir igjen lønnsomt fordi konkurransefortrinnene øker ettersom den gode omtalen øker.

Denne teoretiske beskrivelsen trekker fram viktigheten av hvordan organisasjoner skaper "goodwill" blant omgivelsene de forholder seg til, om de klarer å skape et godt omdømme. I en slik sammenheng vil det være bra for NAV å ha gode relasjoner til sine omgivelser, enten det er brukerne, samarbeidspartene, ansatte eller andre. Gode relasjoner kan ut i fra denne teorien virke gunstig for NAV som organisasjon i omdømmesammenheng.

3.3 Omdømmebegrepet – hva betyr det i denne studien?

Det finnes mye litteratur som beskriver hva omdømmefenomenet handler om. Simcic og Ihlen beskriver feltet som: "... *en begrepsjungel... som kan være vanskelig å finne frem i*" (Simcic og Ihlen 2009:24). Litteraturen viser at det eksisterer hovedsakelig to aspekter når det gjelder omdømme. Det ene handler om omdømmebegrepet i seg selv, mens det andre handler om hvordan organisasjoner aktivt kan forholde seg til sitt eget omdømme. Det er det andre aspektet som skal ses nærmere på i denne sammenheng. Her presenteres omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) noe grundigere enn gjort

innledningsvis, fordi det er dette begrepet som skal ligge til grunn for studien. Forfatterne er opptatt av at organisasjoner kan påvirke sitt eget omdømme gjennom å ta tak i egne verdier og atferd. Begrepet gjør organisasjonen til en aktiv deltaker når det gjelder å beskrive hvordan omdømmet kan bygges av organisasjonen selv. I begrepet ligger det også en oppfatning av at de ansattes rolle er svært viktig når det gjelder å forme omdømmet til organisasjonen. At de ansatte forstår identiteten og verdiene har mye å si for at ledelsen eller andre skal klare å påvirke omdømmet. Som forfatterne uttrykker det: ”... *identiteten som kommuniseres utad må dessuten være forankret i organisasjonsidentitet eller hva virksomheten er innad*” (Simcic og Ihlen 2009:24). Dette betyr at det bør være en sammenheng mellom det som formidles sentralt og det som formidles av organisasjonsmedlemmene, dersom organisasjonens medlemmer er de som møter de eksterne omgivelsene. Det er tre nøkkelbegreper som henger sammen for å forklare hvordan omdømmebygging foregår; *identitet*, *image* og *omdømme*. For det første må: ”... *en organisasjon som vil bygge et godt omdømme [...] starte med å se på hvem og hva den er*” (Simcic og Ihlen 2009:25). Mer spesifikt bruker forfatterne *identitets*begrepet som defineres som: ”... *et internt orientert kjernebegrep som sier noe om profilen og verdiene som kommuniseres av en organisasjon*” (ibid.:13). For det andre knytter forfatterne omdømmebygging til *image*, og sier at *image* er: ”... *det umiddelbare inntrykket omgivelsene har av organisasjonen, som i sin tur legger grunnlaget for omdømmet*” (ibid.:14). Dette betyr at man har flere imager over tid som er med på byggingen av et omdømme. Det tredje begrepet innenfor omdømmebygging dreier seg om at *omdømme* er: ”... *omgivelsenes oppfatning av en organisasjon over tid*” (ibid.). Disse tre begrepene henger sammen, og forklarer hvordan *omdømmebygging* i organisasjoner foregår.

*Omdømmebyggings*begrepet til Simcic og Ihlen (2009) fanger opp en del momenter som kan knyttes til problemstillingen i denne studien. Begrepet fanger i stor grad opp at organisasjonen kan være med på å skape sitt eget omdømme gjennom å ha et identitetsgrunnlag som utgangspunkt for det som skal kommuniseres utad, i tillegg til viktigheten av at omdømmebyggingen bør forankres internt blant de ansatte for at organisasjonen skal kunne vise en helhetlig identitet utad. Det er disse aspektene som skal belyses når jeg skal studere hvordan NAV bygger sitt omdømme internt og eksternt.

3.4 Etablering av identitetsuttrykk

I dette avsnittet skal jeg gjennom beskrivende teori vise hvordan organisasjoner kan skape sitt eget identitetsgrunnlag ved å vise til identitetsuttrykk. På denne måten bruker jeg første delen av omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) til å vise hvordan organisasjoner

kan etablere identitet som grunnlag for intern og ekstern identitetsformidling. Kvåle og Wæraas (2006) viser hvordan organisasjoner kan bruke *identitetsuttrykk* gjennom *offisielle selvschildringer*, *verdigrunnlag* og *visjoner* som utgangspunkt når organisasjoner ønsker å presentere seg i et godt lys overfor omgivelsene. Identitetsuttrykkene faller inn under den beskrivende teoridelen i kapitlet. Forfatterne beskriver formelle uttrykk for presentasjon av identitet overfor omgivelsene, og disse skal utdypes i dette kapitlet. Forholdet mellom organisasjon og identitet er imidlertid noe omstridt, og dette skal jeg redegjøre for mer i neste avsnitt.

3.4.1 Forholdet mellom organisasjon og identitet

En vanlig oppfatning om forholdet mellom organisasjon og identitet er Albert og Whetten (1985) sin definisjon. Den handler om at organisasjoner har *sentrale, distinkte og varige* egenskaper. Andre definisjoner er mindre statiske, som for eksempel Castells sin: ”...*identities are sources of meaning for the actors themselves and by themselves, constructed by the process of individuation*” (2004:7). I denne definisjonen viser forfatteren til at individer og organisasjoner i stor grad påvirkes av ytre faktorer, noe som gjør at identiteten kontinuerlig er i endring. Ideen om at organisasjoner har identitet, er ganske omstridt, ifølge Hatch og Schultz (2004). Ved å fokusere på det som kjennetegner en spesiell organisasjon, ”personifiseres” den, men personifiseringen kan føre til at man får et syn på organisasjonen som en ”superperson” (Czarniawska 1997) der det rasjonelle mennesket blir en rollemodell. Kvåle og Wæraas (2006) mener at det i dagens samfunn er vanlig å tenke at organisasjoner har en identitet. Organisasjonene selv er opptatt av omdømme, og forfatterne skriver at: ”... *nye konsept som [...] omdømmeutvikling [...] har fått en viktig plass på den organisatoriske dagsordenen*” (Kvåle og Wæraas 2006:15). Det er på dette grunnlaget at jeg i denne studien knytter identitet og organisasjoner sammen selv om ideen organisasjonsidentitet er omstridt.

3.4.2 Formelle identitetsuttrykk

Kvåle og Wæraas (2006) er opptatt av at når organisasjoner uttrykker identitet, handler organisasjoner: ”... *strategisk på den måten at dei forsøker å gjere identiteten så attraktiv og positiv som mogeleg, med den hensikta om å skape eit bestemt bilete eller omdømme av seg sjølv i omgivnadane*” (Kvåle og Wæraas 2006:49). Forfatterne foreslår tre ulike kategorier som identitet kan komme til uttrykk gjennom; *identitet i offisielle selvschildringer*, *verdigrunnlag og visjoner*, *identitet i sanselige organisasjonsuttrykk* og *identitet i fortellinger*.

Med utgangspunkt i problemstillingen, vil den første kategorien anvendes som grunnlag for hvordan organisasjoner kan etablere en identitet. Dette er fordi den første kategorien trekker inn det som kan fungere som et identitetsgrunnlag jamfør omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009).

3.4.3 Identitet i offisielle selvschildringer, verdigrunnlag og visjoner

Offisielle selvschildringer, verdigrunnlag og visjoner er uttrykk som ofte er svært synlige og tilgjengelige for omgivelsene. Ofte er internett det stedet hvor omgivelsene først møter organisasjonen når de ønsker kontakt med den, og slike uttrykk kan ofte komme fram på organisasjonens nettside. Det finnes flere grunner til at internett i stor grad benyttes i det omfanget som organisasjoner gjør nå. For det første er internett tilgjengelig, uavhengig av tid og rom. Internett forenkler brukernes tilgang. For det andre fungerer internett som en presentasjonsarena, og det betyr at organisasjonen kan fokusere sin energi på internettområdet, og se bort fra andre mindre viktige arenaer for presentasjon. Innholdet på internettsidene er ofte langt fra tilfeldige, noe som gjør det interessant å studere hvilke intensjoner som kan ligge bak den enkelte organisasjons uttrykk. En måte å bli lagt merke til er gjennom særegenhet og personlig framstilling. Uttrykkene kan komme fram gjennom hvordan organisasjoner omtaler seg selv, egendefinert verdigrunnlag, visjoner, slagord, formål osv. På denne måten kan organisasjonen selv være med på å skape et bilde av hvordan de ønsker å bli sett på utenfra, og denne formidlingen kan organisasjonen ha full kontroll over. I løpet av de siste årene har åpenhet i organisasjoner blitt mer viktig. Fenomenet omtales gjerne gjennom begrepet *transparens*. For at omgivelsene skal ha et troverdig forhold til organisasjonen, er det viktig at omgivelsene får et helhetlig og tydelig inntrykk av en organisasjon. Fombrun og Van Riel (2004) mener at jo høyere transparens en organisasjon har, desto sterkere omdømme har organisasjonen mulighet til å oppnå. Gjennom å bruke internett kan organisasjonen bidra til å øke transparensen, dersom uttrykkene brukes på riktig måte.

NAV's vektlegging av internett som en presentasjonskanal vil vurderes som en viktig kanal. Det kan i denne sammenhengen forventes at NAV har identitetsuttrykk på internett eller på andre presentasjonsarenaer som er tydelige for NAV's omgivelsesgrupper.

3.4.4 Offisielle selvschildringer

Offisielle selvschildringer er ofte setninger som beskriver en organisasjons oppfatning av seg selv og sin funksjon. Et eksempel kan være: "*ABB er et ledende selskap innen kraft og automasjon*" (Kvåle og Wæraas 2006:52). Mange organisasjoner lager denne typen

presentasjon av seg selv for å vise omgivelsene hvem de er og hvordan de ønsker å bli forstått på en enkel måte, selv om det kan være vanskelig å skille denne typen selvskildring fra for eksempel misjon, visjon og slagord. Dette kommer jeg tilbake til senere i kapittelet. I tillegg til at selvskildringer er en måte å fortelle om seg selv på, kan uttrykket også skape avstand i forhold til andre organisasjoner de ønsker å distansere seg ifra, gjennom differensiering og unikhhet. På denne måten setter organisasjonen seg selv opp mot andre, og skaper sin egen posisjon i markedet. Det er viktig at selvskildringene er ”sanne” i den forstand at påstandene i selvskildringene ikke avviker i stor grad fra det som faktisk oppleves av omgivelsene. Dersom omgivelsene ikke er enig i organisasjonens egen omtale, kan dette svekke tiltroen til organisasjonen. En måte å unngå et eventuelt avvik på er gjennom å være *generelle*. Å være generell kan også hjelpe dersom organisasjonen har mange ulike oppgaver som er vanskelig å omfatte i et bestemt begrep. Et hensyn som ofte bør balanseres er forholdet mellom å være unik og å være generell. Forfatterne legger også vekt på at selvskildringene ofte er *dynamiske*. Med dynamisk mener forfatterne at organisasjonen viser gjennom uttrykkene at de ønsker å bevege seg bort fra noe som karakteriseres som en tidligere tilstand, og mot noe som dreier seg om framtidig tilstand. Det å være opptatt av endring kan for eksempel oppfattes som noe positivt fordi det sier noe om tilegning av ny kunnskap.

3.4.5 Verdigrunnlag

Selznick (1957) mener at de indre verdiene har stor forklaringskraft i forhold til hva som skjer innad i en organisasjon, og at organisasjoner ofte ønsker at verdiene de legger til grunn for organisasjonen skal kunne styre de ansattes atferd. Ifølge Kvåle og Wæraas (2006) brukes verdigrunnlag ofte til å: ”... realisere en viss type tilstand eller ei bestemt type atferd” (Kvåle og Wæraas 2006:54). Etablering av verdigrunnlag kan derfor ses på som en måte å prøve å styre atferden til de ansatte på, og kan sende ut signaler om hvordan organisasjonen ønsker at de selv vil være. Det blir ofte spekulert i forholdet mellom faktisk og ønsket tilstand. Verdigrunnlaget kan like gjerne være noe som organisasjonen retter mot omgivelsene uten at det har noen rot i virkeligheten. I løpet av de siste årene har blant annet etiske og miljømessige forhold blitt viktig å vise fram for mange organisasjoner. Å lage et verdigrunnlag som er i tråd med de verdiene omgivelsene rundt ser på som viktige, kan derfor fungere som en måte å skape legitimitet, i tillegg til å være noe som organisasjoner bruker internt. Når det gjelder innholdet i verdiene, fokuserer Kvåle og Wæraas (2006) på at verdiene ofte kan tolkes som menneskelige kvaliteter, og at tillegging av menneskelige verdier til en organisasjon er en måte å skape personlighet til noe som egentlig ikke har en personlighet.

Lencioni (2002) skiller mellom fire typer verdier som ofte brukes av organisasjoner. Dette gjelder blant annet *kjerneverdier* som ofte er verdier som har eksistert lenge i organisasjonen. En annen type verdier er verdier organisasjonen ønsker å *oppnå*. Verdiene karakteriseres som noe som er framtidsrettet. Den tredje verdien handler om *permission-to-play*-verdier, som er verdier som legger et grunnlag for organisasjonens konkurransedyktighet blant de andre aktørene som måtte befinne seg på organisasjonsmarkedet. Disse verdiene er ofte generelle verdier. Den fjerde kategorien gjelder *spontane* verdier som ofte karakteriseres som verdier som plutselig har oppstått, og disse har en tendens til å forsvinne ganske kjapt igjen. Fombrun og Van Riel (2004) har et annet utgangspunkt når det gjelder hvilken type verdigrunnlag som utgjør det beste grunnlaget organisasjoner kan oppnå et godt omdømme på. De mener at organisasjoner som er mest *distinkte* som regel skårer høyere enn andre organisasjoner når det gjelder omdømme, nettopp fordi de i større grad markerer seg selv tydeligere på organisasjonsmarkedet.

3.4.6 Visjoner, formål (misjon) og slagord

Visjoner sier noe om hva en organisasjon vil for framtiden. Ofte kan visjonen være abstrakt i ordbruken, mens et formål eller misjon ofte er mer spesifikk. I disse uttrykkene viser organisasjonen ofte hvilken retning den ønsker å gå. På denne måten kan omgivelsene få et inntrykk av grunnlaget for organisasjonens eksistens. Slagord er noe som ofte beskriver hvordan organisasjonen forholder seg til sine konkurrenter. Begrepene nevnt her går ofte over i hverandre, men de er med på å skape en arena for tolkning fordi uttrykkene er uttrykk som viser en symbolsk handling, enten sammen eller hver for seg.

Identitet i offisielle selvschildringer, verdier og visjoner er noe som kan oppfattes som ønskede eller allerede etablerte organisasjonsuttrykk. Disse uttrykkene fanger opp både det interne og eksterne aspektet, noe som gjør at identitetsuttrykkene kan kobles til omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) – som er opptatt av at identitetsgrunnlag kan brukes innad og utad i organisasjonen. Videre skal vi se på hvordan kommunikasjon kan brukes i organisasjoner for å harmonisere det som presenteres ut, og det som faktisk skjer i organisasjonen.

3.5 Kommunikasjon som virkemiddel i omdømmesammenheng

Simcic og Ihlen (2009) beskriver omdømmerisiko som: ”... *gapet mellom det som kommuniseres til ytre interessesenter, og den atferden som forventes av organisasjonen*”

(Simcic og Ihlen 2009:174). Dette er ofte en av hovedårsakene til at organisasjoner får et dårlig omdømme. Kommunikasjon er derfor noe som organisasjoner kan anvende for: ”... å skape oppmerksomhet om, forståelse for og anerkjennelse av en organisasjons strategiske mål” (ibid.). Ved riktig bruk av kommunikasjon kan organisasjonen skape konkurransefortrinn, og et bedre omdømme. Kim, Bach og Clelland (2007) viser hvordan organisasjoner kan bruke kommunikasjon på to måter. Den første gjelder en *symbolsk tilnærming* som dreier seg om: ”... å generere positive inntrykk hos en bestemt målgruppe” (Simcic og Ihlen 2009:175). Denne tilnærmingen har mye fokus på medias rolle. Den andre tilnærmingen dreier seg om fokus på atferd. Blant annet dreier det om å: ”... tilpasse sine handlinger til de budskap som sendes ut gjennom organisasjonens kommunikasjonskanaler” (ibid.). Forfatterne setter fokuset på at:

”... en organisasjons omdømme hviler på hver eneste ting en organisasjon gjør, fra måten den leder ansatte på, til hvordan medarbeiderne på sentralbordet ter seg. Tillit er et resultat av observert og gjentatt tillitsvekkende atferd, ikke gode budskap” (ibid.:176).

En god kommunikasjonsstrategi må fungere slik at det som kommuniseres utad til eksterne omgivelser, som for eksempel media, må ha forankring internt i organisasjonen. En måte organisasjoner kan bruke kommunikasjon på, er derfor gjennom å: ”... overvåke og bygge organisasjonens omdømme, samt å stimulere til aktiviteter” (Simcic og Ihlen 2009:202) internt.

Kommunikasjon kan være et av flere virkemiddel som kommunikasjonsrådgivere i NAV kan bruke som utgangspunkt for å bygge omdømme. Teorien som presenteres her vektlegger viktigheten av at det som kommuniseres ut, bør forankres i resten av organisasjonen, og dette er noe som bør komme til syne i NAVs omdømmebygging. Organisasjoner som vil bygge et godt omdømme må vedkjenne seg betydningen av å drive med interne aktiviteter som kan påvirke eller stimulere til atferd. I denne studien ser jeg på kommunikasjon som en del av omdømmebyggingen, ikke som en del av tjenesteleveringen. Fokuset vil være på aktiviteter som bygger omdømme *utover* tjenesteleveringen, selv om dette skillet er vanskelig. Dette skillet presiseres senere i studien.

3.6 Oppsummering av beskrivende teori og operasjonalisering

Omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) vektlegger viktigheten av intern forankring i organisasjonen dersom organisasjoner ønsker å bygge et godt omdømme. Videre vektlegges det at en organisasjon må ha en definert identitet å gå ut i fra, og som skal legge

grunnlaget for det som skal kommuniseres utad. Denne identiteten kan forankres internt gjennom atferdspåvirkning. Kvåle og Wæraas (2006) viser hvordan organisasjoner kan etablere formelle identitetsuttrykk som offisielle selvschildringer, verdier og visjoner. Simcic og Ihlen (2009) vektlegger at kommunikasjon kan være et virkemiddel for å oppnå intern og eksternt harmonisering av identiteten som skal formidles. Med utgangspunkt i omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) ønsker jeg å beskrive hvordan NAV bygger sitt omdømme...

... for det første gjennom å beskrive NAVs *intensjoner* når det gjelder omdømmebygging. Mer konkret vil jeg beskrive hvilket identitetsgrunnlag NAV har til hensikt å formidle ut til brukerne, de ansatte, og offentligheten/media. Her vil Kvåle og Wæraas (2006) sine offisielle selvschildringer, verdigrunnlag og visjoner benyttes som teoretisk utgangspunkt. Videre skal jeg se på hvilke omdømmetiltak NAV har for å gjennomføre formidlingen av identiteten til de nevnte omgivelsesgruppene. Dette innebærer fokus på tiltak som kan knyttes til presentasjon og profilering av NAV som organisasjon. I den forbindelse vil det være interessant å se hvordan NAV oppfatter kommunikasjon som en del av NAVs arbeid med omdømme. Omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009), samt deres teori om kommunikasjon som virkemiddel, vil benyttes her.

For det andre ønsker jeg å se på *hvilke omdømmetiltak som etableres sentralt* rettet mot brukerne, de ansatte, og offentligheten/media med utgangspunkt i intensjonene beskrevet i forrige del. Med andre ord vil jeg legge vekt på hvordan identitetsgrunnlaget til NAV og tilhørende intensjoner kommer til uttrykk i konkrete omdømmetiltak. På det sentrale nivået vil det samles inn data fra den enheten som har det overordnede ansvaret for etablering av tiltak som har med formidling av identitet internt og eksternt å gjøre. Kommunikasjon vil her, som ovenfor, beskrives med utgangspunkt i det teoretiske aspektet. Det teoretiske utgangspunktet vil også her basere seg på omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009), og viktigheten av kommunikasjon som virkemiddel.

For det tredje vil jeg se på hvordan *andre enheter i NAV iverksetter omdømmetiltak* internt og eksternt. Mer presist vil jeg undersøke hvilke omdømmetiltak de intervjuede lederne iverksetter mot brukerne, de ansatte, og offentligheten/media med utgangspunkt i NAVs intensjoner og de etablerte omdømmetiltakene sentralt. Det samme teoretiske utgangspunktet vil benyttes her også, med et fokus på om andre enheter i NAV gjennomfører intensjonene om omdømmebygging og de sentralt etablerte omdømmetiltakene, for å skape en helhetlig identitet.

3.7 To tilnæringer til omdømmebygging i NAV

Ulike tilnæringer legger forutsetninger for hvordan man betrakter et fenomen. Den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen oppfattes ofte som to hovedtilnæringer, fordi de er ulike når det gjelder blant annet *handlingslogikk* blant organisasjonsmedlemmene, oppfatning av *hvordan iverksetting skjer*, og *synet på endring*. Dette diskuteres under presentasjonen av tilnærmingene. I denne studien skal jeg legge den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen til grunn når jeg utformer forventninger til hvordan NAV bygger sitt omdømme. Tilnærmingene har flere perspektiver i seg, men et utvalg vil gjøres med bakgrunn i problemstillingen. Tilnærmingene vil kunne fange opp forklaringer for hvordan NAV bygger sitt omdømme gjennom å se på sammenhengen mellom NAVs intensjoner, omdømmetiltak etablert sentralt, og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV.

3.7.1 Instrumentell tilnærming

Generelt fanger tilnærmingen opp oppfatningen om at: ”... offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet” (Christensen m. fl. 2004:30), og at offentlige organisasjoner på denne måten skal fungere som iverksettere av bestemte mål i samfunnet. Ifølge forfatterne i denne tilnærmingen kan organisasjoner ses på som redskaper eller verktøy for å nå bestemte mål. Tilnærmingen har flere retninger, men her skal jeg trekke ut noen elementer i det instrumentelle perspektivet.

Handlingslogikken kan komme til uttrykk gjennom å handle *formålsrasjonelt* (Weber 1922). Dette innebærer at det som ønskes gjennomført, blir gjennomført i tråd med det som ønskes. Ettersom det eksisterer flere alternativer og virkemidler, velges den løsningen som antas å skape den beste effekten for organisasjonen. Denne tankegangen faller innunder såkalte mål-middel-forståelser. Organisasjonen har i denne forståelsen mål de ønsker å oppnå eller problemer den ønsker å løse. Ut i fra disse finnes det flere ulike alternativer til løsning, der det forventes ulike utfall. Organisasjonen velger da det målet som antas å bidra til at målet nås, eller til at problemet løses. Ofte refereres det til *fullstendig (formåls)rasjonalitet*, der det antas at organisasjonen har klare og konsistente mål, samt oversikt over alternativer og konsekvensene av disse alternativene. Mange peker på at man sjeldent oppnår full formålsrasjonalitet. Offentlige organisasjoner har for eksempel flere ulike mål og hensyn å ivareta, men begrenset kunnskap om alle alternativene. Dette omtales oftere som *begrenset rasjonalitet* (Simon 1947). Aktørene er likevel rasjonelle i sine handlinger selv om det kun er i begrenset form.

En annen måte å bruke organisasjoner som redskaper eller instrument på, er gjennom å etablere en bestemt formell *organisasjonsstruktur*. Strukturen forventes å kunne skape en bestemt type atferd blant medlemmene av organisasjonen, og vil legge føringer for deres oppgaveutføring. Dette er derfor noe som kan skape større muligheter for organisasjonen til å oppnå dens overordnede mål, og mer presist kan: "... *rasjonaliteten på organisasjonsnivå styrkes gjennom strukturelle trekk*" (Christensen m. fl. 2004:39). Strukturer kan blant annet komme til uttrykk gjennom posisjoner og roller som ivaretar ulike oppgaver.

I et instrumentelt perspektiv har organisasjoner ulike *eksterne omgivelser* de må forholde seg til. Disse omtales ofte som tekniske omgivelser (Hatch 1997). Hvilken rolle disse har i forhold til organisasjonen vil legge føringer for struktur og utføring av oppgaver. Christensen m. fl. (2004) legger vekt på at det er: "... *de delene av omgivelsene som påvirker en organisasjons mulighet til måloppnåing som er viktigst*" (Christensen m. fl. 2004:42). Forfatterne er opptatt av hvordan aktører som organisasjonen er særlig avhengig av å få tilført ressurser fra, eller som påvirkes av oppgavene organisasjonen utfører (handlingsmiljøet), legger føringer for hvor mange ressurser organisasjonen må bruke på samhandling med omgivelsene. Organisasjonen kan påvirke omgivelsene ved å være en del av andre organisasjoners tekniske omgivelser.

Styring av organisasjonen gjøres gjennom å påvirke forhold som kan bidra til måloppnåelse. Mer konkret kan styringen anvendes gjennom strukturelle utforminger og/eller formålsrasjonelle handlinger i disse utformingene. Ledelsen kan på denne måten utforme underliggende enheters handlingsrom, og kan styre innenfor disse rammene. Styringen kan for eksempel komme til uttrykk gjennom hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Organisasjonenes ledelse kan også påvirke gjennom å la være å ta beslutninger. Det kan føre til at underliggende enheter blir mer autonome når de tar avgjørelser på egen vegne.

Et annet aspekt som gjelder det instrumentelle perspektivet, dreier seg om identitetsutvikling. Kvåle og Wæraas (2006) mener at identitetsutvikling kan utvikles *strategisk*. Identitetsutviklingen er i dette perspektivet: "... *framtidens retta på den måten at han er uttrykk for kven eller kva ein ønskjer å bli*" (Kvåle og Wæraas 2006:101). Denne bevisste håndteringen kommer ofte til uttrykk gjennom avgjørelser tatt av ledere og eksperter innenfor organisasjon eller organisering.

Oppsummert gir dette perspektivet et bestemt syn på hvordan organisasjonens handlingslogikk er, synet på hvordan noe iverksettes, og på hvordan endring skjer. Det instrumentelle perspektivets *handlingslogikk* faller innunder en mål-middel-tankegang der organisasjonens handlinger forventes å påvirke det endelige utfallet. Når det gjelder *synet på*

hvordan man iverksetter midler for å nå målet, er organisasjonen påvirket av ytre omgivelser eller av egne ledes beslutninger. Disse aktørene bruker midler som gir det optimale målet for organisasjonen. Organisasjonen vil *endre* seg på en rasjonell måte når omgivelsene skifter krav, eller når lederne vil at andre mål skal nås. I dette perspektivet (og i hele tilnærmingen) er det *en tett kobling mellom det som iverksettes og det som forventes som utfallet*.

3.7.2 Forventninger til hvordan NAV bygger omdømme i en instrumentell tilnærming

I følge en instrumentell tilnærming er det å forvente at NAV som en offentlig organisasjon vil fungere som et instrument eller et ”verktøy” for å nå bestemte mål på vegne av samfunnet. NAV vil ut i fra denne tilnærmingen være en organisasjon som velger mellom ulike midler for å oppnå et bestemt mål. I forhold til problemstillingen vil det instrumentelle perspektivet gi forventninger til hvordan NAV bygger sitt omdømme gjennom intensjoner, etablerte omdømmetiltak sentralt, og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter.

Det kan forventes at eksterne aktører som er ansvarlige for reformen, eller ledelsesnivået i NAV, vil se omdømmebygging som et verktøy hvis de oppfatter at middelet kan brukes for å nå et eller flere mål, eller for å løse et problem. NAV velger bevisst dette alternativet framfor andre fordi det forventes å ha en positiv effekt. Årsaken til at omdømmebygging benyttes er fordi at omgivelsene NAV er avhengige av krever dette, eller fordi ledelsen i NAV anser omdømmetiltakene som viktig grep for å bygge organisasjonens relasjoner til interne og eksterne omgivelser. Omdømmebyggingen vil komme til uttrykk *intensjonelt* gjennom en ønsket felles identitet for organisasjonen, og interne og eksterne strategier eller planer på omdømmeområdet.

Ledere i NAV, eller andre ansvarlige for etableringen av NAV, vil videre etablere ulike former for strukturer som bidrar til å påvirke iverksettingen av omdømmebyggingen. Strukturene kan forventes å ha en atferdsorientert effekt fordi ledelsen i NAV på denne måten kan øke iverksettingsmulighetene for omdømmetiltakene i andre enheter i NAV. Strukturene kan for eksempel komme til uttrykk gjennom etablering av egne kommunikasjonsenheter og/eller etablering av posisjoner og roller som ivaretar omdømmebyggingen på flere nivå. Det kan forventes at den overordnede enheten/posisjonen i NAV *etablerer omdømmetiltak sentralt* som gjenspeiler intensjonene i stor grad, og at NAV på denne måten forsøker å påvirke hvordan omdømmet til NAV blir i framtiden på en strategisk måte. Den overordnede ansvarlige enheten for omdømmebyggingen vil kommunisere den ønskede felles identiteten med utgangspunkt i intensjonsplanene, i tillegg til å styre denne prosessen nedover i organisasjonen gjennom strukturen i NAV.

Det forventes videre at den videre *iverksettingen av omdømmetiltakene i andre enheter i NAV* vil foregå slik at andre enheter vil iverksette disse på en rasjonell måte – internt og eksternt – gitt intensjonene og omdømmetiltakene etablert sentralt. Det forventes at underliggende enheter gjennomfører tiltakene de er pålagt ovenifra. Strukturene og den rasjonelle handlingsmåten sørger for iverksettingen av tiltakene.

I den instrumentelle tilnærmingen kan det forventes at det er en tett kobling mellom intensjoner, etablering av omdømmetiltak sentralt, og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV.

3.7.3 Institusjonell tilnærming

I likhet med den instrumentelle, tar også den institusjonelle tilnærmingen flere ulike retninger gjennom ulike perspektiver. Man snakker gjerne om et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Perspektivene er valgt med bakgrunn i at kulturperspektivet trekker inn organisasjoners indre liv, mens myteperspektivet vektlegger organisasjoners forhold til institusjonelle omgivelser. Her skal begge presenteres for å kunne utløse forventninger om hvordan NAV bygger sitt omdømme. I motsetning til den instrumentelle tilnærmingen som ser på organisasjoner som verktøy for gjennomføring av mål, handler den institusjonelle tilnærmingen om at organisasjoner preges av institusjonelle regler, normer, og verdier slik at ulike iverksettingsprosesser påvirkes av disse (Christensen m. fl. 2004).

Kulturperspektivet er et internt rettet perspektiv, og dreier seg således om organisasjonskultur. Organisasjonskulturen er preget av *uformelle normer og verdier* (Christensen m. fl. 2004), og organisasjonsmedlemmene påvirker derfor hvordan tiltak blir iverksatt. Selznick (1996) viser til skillet mellom *organisasjon* og *institusjon*. Organisasjoner representerer noe mer ”mekanisk” gjennom for eksempel formelle regler, mens institusjoner har uformelle normer og regler for atferd som vokser til over tid. Man snakker gjerne om *institusjonaliserte organisasjoner* når uformelle normer og regler preger organisasjonsatferd (ibid.). Resultatet av institusjonaliseringen er at organisasjoner er lite tilpasningsdyktige overfor endringer og nye mål, men at organisasjonen også kan opptre som en sosial enhet – som kan styrke organisasjonen i mange sammenhenger. Organisasjonskulturen er noe som kan forstås gjennom *sosialiseringsprosesser*. Gjennom å se på historie eller tradisjoner kan man ofte få et innblikk i institusjonaliseringen (Christensen m. fl. 2004). Årsaken til at organisasjonskultur utvikles knyttes til ulike forklaringer. Den første gjelder overlevelse (ibid.) der organisasjonsmedlemmer holder på verdier og normer for å overleve blant andre

organisasjoner. Et annet aspekt handler om at organisasjonskulturen kan være en forutsetning for at det utvikles fellesløsninger. Ved å ha en sterk organisasjonskultur, kan for eksempel en organisasjons ledelse forhindre spenninger og konflikter. Et tredje handler om at kultur kan ses på som et mål i seg selv, for at medlemmene skal kunne utvikle seg som mennesker gjennom normene og verdiene. I dette perspektivet finner ofte organisasjonene løsninger først, for i det neste å oppdage at det finnes et problem som bør løses.

Handlingslogikken blant organisasjonsmedlemmene i dette perspektivet preges av en type *passende logikk* (March og Olsen 1989). Organisasjonsmedlemmene tenker ut i fra situasjon og identitet når de handler (Christensen m. fl. 2004). Organisasjonsmedlemmer vil forsøke å gjenkjenne ulike situasjoner fra tidligere erfaringer, og handle ut i fra identiteten til institusjonen, for så å gjøre det som forventes i denne typen situasjoner – det som passer. Organisasjonskulturen vil gjøre det enklere for medlemmene å gjøre valg. Det som oppfattes som passende å gjøre, defineres ut ifra det utviklingsforløpet en organisasjonskultur har hatt tidligere. Handlingslogikken kan videre knyttes til begrepet *sti-avhengighet* (Krasner 1988). Begrepet trekker inn et tidsperspektiv som viser at: ”... kulturelle normer og verdier som preger organisasjonen i dens begynnende og formative år, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger” (Christensen m. fl. 2004:56). Dette fører blant annet til at noen organisasjoner kan være vanskelige å endre på, selv om tidene skifter og omgivelsene setter nye krav.

I dette perspektivet kan *ledelsen* ha flere roller. En rolle dreier seg om at den skal kunne forvalte de allerede eksisterende verdiene og normene som organisasjonens medlemmer baserer seg på. En annen rolle dreier seg om at ledelsen skal kunne utvikle kulturen dersom ledelsen ser behovet for endring. Ønsket om endring kan føre til utfordringer, og er opphav til konflikter mellom for eksempel formelle mål og kulturelle normer og verdier. Jo mer ”kritiske” beslutningene som tas er, desto mer kan utfordringer knyttes til selve iverksettingen av beslutningene. Et eksempel på en kritisk beslutning handler om at ledelsen omdefinerer ulike verdier som skal gjelde for en organisasjon.

Spontan identitetsutvikling faller innenfor dette perspektivet. Utviklingen er ”folkelig” styrt nedenfra i organisasjonen der: ”... normer, verdier og mening blir utvikla, avleira og stadfesta på bakgrunn av historiske erfaringar og tolking av dei” (Kvåle og Wæraas 2006:101). Identitetsutviklingen er derfor en naturlig prosess, og kan kobles til organisasjonskulturbegrepet. Spontan identitetsutvikling skjer også i takt med omgivelsenes relasjon med organisasjonen. Organisasjonens forhold til omgivelsene skal trekkes fram i presentasjonen av myteperspektivet i neste avsnitt.

Myteperspektivet vektlegger organisasjoners forhold til de eksterne omgivelsene. Hovedoppfatningen dreier seg om at organisasjoner hele tiden må tilpasse seg institusjonelle omgivelser som legger føringer for hvordan organisasjonen bør utformes. Omgivelsenes oppfatninger er basert på sosialt skapte normer som kalles for myter. En type myte kan være en organisasjonsoppskrift eller en reform som er populær på en bestemt tid. Mytene spres ofte raskt, og skaper sjelden faktiske effekter i organisasjonene. Mytene er gjerne noe som kun eksisterer ”på utsiden”. Dette bidrar til at organisasjoner ser ganske like ut sett utenifra. Ofte kalles mytene *rasjonaliserte myter* (Røvik 2005) nettopp fordi det dreier seg om noe som blir ansett som det mest ”rasjonelle” å gjøre for eksempel når det kommer til endringer i struktur, ideologi, prosess osv. Gjennom vitenskapelige overbevisninger tar organisasjonene til seg løsninger de tror vil fungere. En rasjonalisert myte kan defineres som: ”... en ikke-vitenskapelig basert tro på at en organisasjonsoppskrift er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt” (Christensen m. fl. 2004:67). Denne typen myter er gjerne noe som oppfattes som noe selvfølgelig og naturlig innenfor en gitt periode.

Parsons (1956) har vært opptatt av at organisasjoner må tilpasse seg omgivelsene for å skape legitimitet. Det er ikke kun økonomisk effektivitet som gir en organisasjon verdi på organisasjonsmarkedet. Organisasjonen må til enhver tid gjenspeile de samtidige eksisterende oppfatningene om hvordan den bør organisere seg for å overleve blant andre organisasjoner. Gjennom å tilegne seg normer og verdier som anses som riktige i samfunnet kan organisasjoner skape konkurransefortrinn framfor andre. Disse kommer gjerne til uttrykk gjennom oppskrifter som beskriver løsninger for organisering eller oppgaveløsning. Ofte bruker organisasjoner slike oppskrifter samtidig, til de går av moten og andre kommer til.

Et annet aspekt i myteperspektivet handler om ulikheter i omgivelsene. Ulike omgivelser har forskjellige krav til hvordan en organisasjon bør organisere seg eller opptre på. Organisasjonen har derfor ulike hensyn og aktører å forholde seg til. Omgivelsene endres over tid, noe som skaper et mer komplekst bilde av organisasjoners omgivelser. Dette er også med på at organisasjoner i ulike deler gjør ting på forskjellig måte, ettersom de har ulike omgivelser å legitimere seg overfor.

Oppsummet gir denne tilnærmingen for det første et spesielt syn på hvordan organisasjonsmedlemmene handler. *Handlingslogikken* i institusjonelle perspektiver vektlegger at organisasjonsmedlemmene gjør det som er passende, framfor å tilpasse seg nye mål. Organisasjonen utvikler gjerne mål etter hvert gjennom interne utviklingsprosesser, og det er dette som utgjør utgangspunktet for synet på hva som iverksettes. Når det gjelder *synet*

på endring, vil de to perspektivene ha ulike oppfatninger om dette. I det kulturelle perspektivet vil organisasjonskulturen over tid gradvis endres i takt med den dominerende organisasjonskulturen, med unntak av radikale brudd. I myteperspektivet vil organisasjoner forsøke å skape legitimitet blant omgivelsene ved å velge den oppskriften som til enhver tid oppfattes som den rette. Ofte er oppskriftene i dette tilfellet bare noe som organisasjoner har ”på utsiden”. I den institusjonelle tilnærmingen vil det være en mer *løs kobling mellom det som ønskes iverksatt og det som faktisk gjøres*. Forskjellen mellom de to perspektivene kommer tydelig fram ved å fremheve graden av implementering. I det kulturelle perspektivet vil organisasjoner å adoptere oppskriften, i tillegg til å forsøke å implementere oppskrifter så langt som det er mulig. Organisasjonsmedlemmene setter begrensninger i iverksettingsprosessen. I myteperspektivet vil derimot oppskrifter ikke implementeres, men adopteres. Oppskriften får derfor ikke utslag for noen strukturelle eller oppgavemessige forhold, men eksisterer kun i det ytre.

3.7.4 Forventninger til hvordan NAV bygger omdømme i en institusjonell tilnærming

Kulturperspektivet utformer forventninger om hvordan NAV bygger sitt omdømme. I dette perspektivet vil det fokuseres på hva som foregår internt i NAV når avgjørelsen om å bruke omdømmebygging som virkemiddel har blitt tatt.

Intensjonelt kan det forventes at omdømmebygging oppfattes som noe NAV kan bruke for å utvikle en ny organisasjonskultur i NAV, tatt i betraktning av sammenslåing av flere organisasjoner til en. Relevante aktører i NAV vil ha ”funnet” løsningen/opskriften før problemet med omdømme har vært tilstede. Oppskriften vil være noe som organisasjonsmedlemmene opplever som noe som inneholder mening. Identitetsgrunlaget og tilhørende intensjoner kan få NAV til å fungere som en sterk sosial enhet i lengden. Beslutningen om å bruke omdømmebygging som en identitetsskapende aktivitet vil være en såkalt ”kritisk” beslutning, noe som bidrar til at iverksettingen av oppskriften ikke vil være av det letteste slaget. Den vil være kritisk fordi det å etablere et nytt identitetsgrunnlag bryter med rutinemessige avgjørelser som videre begrenser mulighetene for iverksetting.

Når det gjelder *etablering av omdømmetiltak sentralt* kan ledelsen i NAV se på etableringen av identitetsuttrykk og tilhørende planer som noe som kan styrke NAV som organisasjon i lengden, i tillegg til å forhindre konflikter og spenninger. En annen mulighet er at denne ledelsen ”jobber imot” identiteten og planene fordi ledelsen ikke føler dette som i overensstemmelse med deres verdier og normer. I dette tilfellet gjør ledelsen heller det som er mest passende i denne situasjonen, selv om det avviker fra formelle beslutninger. Ledelsen vil

heller være opptatt av å bevare sin egen identitet, for eksempel fordi de ønsker at sin kultur overlever framfor andres. Dette vil derfor føre til at det oppstår spenninger mellom den "kritiske beslutningen" NAV eller andre relevante aktører har tatt når det gjelder å etablere en ny identitet, og den faktiske iverksettingen av identiteten. Denne siste muligheten er kun gjeldende om intensjonene har blitt vedtatt av andre enn de som får ansvaret for etableringen av omdømmetiltakene i NAV.

Iverksettingen av omdømmetiltak i andre enheter i NAV vil avhenge av hvor ledelsen i den enkelte enheten kommer fra. Organisasjonsmedlemmene vil motsette seg "den nye kulturen" jo mer de er sosialisert fra andre enheter. Årsaken til dette er at de tre etatene som NAV nå består av, var preget av uformelle normer og verdier som påvirket organisasjonsmedlemmene. Dette gjør at organisasjonsmedlemmene i NAV ikke vil være tilpasningsdyktige overfor nyetableringer av verdier og regler for atferd. De tre tidligere organisasjonene NAV nå består av, vil antageligvis kjempe for sine egne verdier og mot de nyetablerte, fordi de ønsker at deres kultur blir den som overlever. Organisasjonsmedlemmene i NAV vil handle etter det de føler passer best i ulike situasjoner, og de vil gjøre "som de har gjort før". Dette fører til at iverksettingsprosessen begrenser seg.

I et *myteperspektiv* vil omdømmebygging være en av flere oppskrifter NAV eksponeres for.

Intensjonelt vil den oppskriften som velges være den som antas å skape mest mulig legitimitet blant en eller flere institusjonelle omgivelser NAV må forholde seg til, og det kan forventes at denne oppskriften er en populær oppskrift også blant andre organisasjoner. Årsaken til at oppskriften tas inn i NAV, er at NAV oppfatter at relevante omgivelser krever at NAV bruker denne oppskriften. Omdømmebygging vil i dette tilfellet oppfattes som en oppskrift som antas å skape gode effekter for NAV som organisasjon, og den vil av omgivelsene oppfattes som den mest naturlige og selvfølgelige måten å organisere på. Omdømmebygging vil således bli sett på som en rasjonell myte der den allmenne oppfatningen er at oppskriften er den mest effektive. Identitetsuttrykkene og omdømmetiltakene vil være orientert mot å reflektere verdier som omgivelsesgruppene til NAV oppfatter som viktigst. Dette kan for eksempel være brukerne eller politikerne, avhengig av hvilken gruppe NAV oppfatter som mest dominerende i de institusjonelle omgivelsene.

Omdømmetiltak vil i begrenset grad komme til syne gjennom *etablering av omdømmetiltak sentralt* eller i *iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV*. Omdømmebygging kan imidlertid komme til uttrykk gjennom ytre uttrykk, som for eksempel gjennom etablering av identitetsuttrykk eller strategier for omdømmebygging. Likevel vil

oppskriften være noe som NAV først og fremst snakker om utad, for å tilfredsstille omgivelsenes krav. Identitetsuttrykkene vil reflektere populære verdier som oppfattes som korrekte verdier i omgivelsene rundt. Dette vil kun være som i et "utstillingsvindu" der NAV ønsker å vise seg fra sin beste side. Omdømmebygging vil være en oppskrift som over tid vil byttes ut med andre som oppfattes som mer riktige. Det kan også oppleves at det vil være ulike omgivelser som vil bli sett på som relevante når det gjelder omdømmebygging, i ulike deler av NAV. Dette kan gjelde enheter som er veldig ensrettede i tjenestene, som kan føle et mindre behov for legitimering mot for eksempel media. Andre enheter kan derimot føle at media er en viktig omgivelingsgruppe.

I den institusjonelle tilnærmingen er det en løsere kobling mellom det som iverksettes av NAV og det som forventes som utfallet. Dette betyr at i kulturperspektivet og myteperspektivet vil omdømmebygging i begrenset grad kunne la seg gjennomføre. I kulturperspektivet vil omdømmebygging i NAV bli forsøkt iverksatt, mens i myteperspektivet vil oppskriften kun adopteres til noe som kun vises utad.

3.7.5 Relasjon mellom tilnærmingene

Relasjonen mellom tilnærmingene ble innledningsvis nevnt gjennom å vise hvordan begreper som tradisjonelt hører inn på den institusjonelle siden, kan brukes på en instrumentell måte. Det kan imidlertid trekkes flere paralleller mellom tilnærmingene. Christensen m fl. (2004) trekker fram at det instrumentelle perspektivet ser at oppskrifter som tas inn i organisasjoner, tas inn på bakgrunn av ønsket om økende effektivitet. I det institusjonelle perspektivet er oppskrifter noe mer enn kun et redskap, og oppskriftene er meningsbærende symboler for organisasjonen. Oppskrifter i dagens samfunn knyttes ofte til det å presentere organisasjoner som effektive. Dette betyr at oppskrifter ofte inneholder elementer som dreier seg om effektivitet og framskritt. I dagens samfunn er det dette som skaper legitimitet overfor omgivelsene. Oppskriftene blir ikke bare et redskap, ei heller kun et symbol, men en sammenslutning av disse to. På denne måten kan de to tilnærmingene kobles til hverandre.

3.7.6 Om valg av perspektiver

Perspektivene i denne studien er valgt fordi de kan beskrive tre forskjellige måter å betrakte fenomener på. De ser ulikt på hvordan organisasjonsmedlemmer handler, hvordan endring i organisasjoner skjer, og hvordan iverksetting skjer. Perspektivene er utfyllende i forhold til hverandre fordi de vektlegger helt forskjellige årsaker til hvordan organisasjoner tar i bruk

organisasjonsoppskrifter, og hvordan organisasjoner iverksetter disse oppskriftene. Det skal nevnes at kulturperspektivet og myteperspektivet er mer like, og de faller begge innenfor den institusjonelle tilnærmingen. De opptrer samlet som en motsetning til det instrumentelle perspektivet. Det er imidlertid andre perspektiver som kunne ha blitt valgt isteden. Et annet rimelig valg kunne vært Røvik (2005) sine verktøy- og symbolperspektiv. Verktøyperspektivet kan sammenliknes med det instrumentelle perspektivet, mens symbolperspektivet ligner mer på myteperspektivet. Ved å velge Christensen m.fl. (2004) sine tre perspektiver, har jeg heller oppnådd et bredere utgangspunkt ved å også ta med det kulturelle aspektet ved organisasjoner.

3.8 Oppsummering av forklarende teori

Den forklarende teorien trekker inn tre perspektiver under to hovedtilnærminger. Perspektivene trekker inn ulike syn på måten å handle på, hvordan organisasjoner endres, og hvordan iverksetting skjer. Videre dekker perspektivene ulike deler av, i dette tilfellet, omdømmebyggingsprosessen og iverksettingen av denne oppskriften. Det instrumentelle perspektivet vektlegger en tett kobling mellom intensjoner om omdømmebygging, etablering av omdømmetiltak sentralt og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV. Kulturperspektivet har utviklet forventninger om at NAV forsøker å implementere omdømmebygging, men at implementeringen vil i begrenset grad iverksettes grunnet organisasjonsmedlemmenes atferd. Myteperspektivet utløser forventninger om at populære oppskrifter som omdømmebygging adopteres, men at dette kun vil være på utsiden. Kulturperspektivet og myteperspektivet vektlegger derfor en løsere kobling mellom intensjoner og etablerte omdømmetiltak sentralt og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV.

3.9 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for det teoretiske utgangspunktet for studien om omdømmebygging i NAV. Det teoretiske utgangspunktet består blant annet av *beskrivende teori* der jeg først viser hvordan omdømme har blitt et populært begrep i de senere årene. Videre har jeg vist hvordan omdømmebygging kan ses på som en type oppskrift organisasjoner kan bruke for å legitimere seg selv overfor omgivelsene. Etter dette har jeg trukket fram hvordan et godt eller et svakt omdømme påvirker hvordan organisasjoner fungerer med omgivelsene. Deretter diskuterte jeg omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009), for å etter dette gå gjennom ulike identitetsuttrykk organisasjoner kan bruke som

grunnlag for omdømmebygging internt og eksternt. Det er Kvåle og Wæraas (2006) sine offisielle selvschildringer, verdigrunnlag og visjoner som skal anvendes i denne studien. Jeg trekker også inn hvordan ledelsen, eller andre aktører, i en organisasjon kan bruke kommunikasjon som virkemiddel til å bygge omdømmet sitt. Den *forklarende teorien* består av to hovedtilnærminger og tre tilhørende perspektiver. Jeg har utviklet forventninger til det empiriske materialet gjennom disse perspektivene, samt diskutert hvordan perspektivene står i forhold til hverandre.

I neste kapitlet skal jeg gå gjennom det metodiske rammeverket som ligger til grunn når jeg skal studere omdømmebygging i NAV.

4.0 Metode

I dette kapitlet skal jeg gå gjennom det metodiske verktøyet jeg bruker når jeg studerer hvordan NAV bygger sitt omdømme. Det empiriske fokuset inneholder tre deler, der jeg ser nærmere på *intensjoner for omdømmebygging, etablering av omdømmetiltak sentralt, og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV*. Innenfor disse tre delene trekker jeg fram hvordan NAV jobber internt og eksternt når det gjelder omdømmebygging. For å studere omdømmebygging i NAV velger jeg å intervju personer fra ulike enheter, samt bruke dokumenter som datagrunnlag. Dokumentene vil danne grunnlaget for den første delen av empirien, mens intervjuer vil hovedsakelig trekkes inn i de to neste empiridelene.

I dette kapitlet vil jeg først begrunne metodevalget mitt. Deretter vil jeg diskutere i hvilken grad studien kan generaliseres til et større univers. Etter dette vil jeg gå gjennom datagrunnlaget som skal studeres før jeg presenterer kvalitativ intervju og innholdsanalyse, som er metodene jeg bruker. Her vil jeg også beskrive hvordan jeg har samlet inn dataene. Til slutt gjør jeg rede for hvordan forskere kan kvalitetssikre dataene som hentes inn, gjennom to begreper; reliabilitet og validitet.

4.1 Valg av metode

I samfunnsvitenskapen bruker man som regel kvantitativ og/eller kvalitativ metode, når forskere skal samle inn data. Metodevalget avgjøres av problemstillingen, og de ulike metodene belyser fenomener på ulik måte. Grønmo (2004) vektlegger at forskjellen mellom metodene er at *kvalitative* studier handler om å studere få enheter med mange variabler gjennom blant annet intervjuer, innholdsanalyse og deltakende observasjon. Denne typen studier egner seg godt til å beskrive, og er på denne måten kvalitativ siden forskeren får mye kunnskap om et tilfelle som studeres. I kvalitativ metode ønsker forskere gjerne å gå i dybden, i motsetning til *kvantitative* studier som handler mer om å gå i bredden når forskere skal forklare et fenomen. Ofte er enhetene mange og variablene få i kvantitative studier.

I denne studien velger jeg å bruke kvalitativ metode. NAV er enheten som studeres, og det er flere faktorer som kan bidra til å beskrive og forklare hvordan NAV driver omdømmebygging. De tre empiriske delene skal studeres i dybden for å forsøke å få en helhetlig forståelse for hvordan NAV i ulike faser og på ulike nivå oppfatter fokuset på omdømmebygging og iverksetter omdømmetiltak.

4.2 Case og generalisering

Det eksisterer uenighet om hva som kjennetegner en casestudie. Svein S. Andersen (1997) mener at en case: ”... dreier seg om et eller flere tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier” (Andersen 1997:13). Han mener også at en case handler om at forskere prøver å forstå få enheter som er påvirket av flere variabler som hører sammen på en unik måte. Man har derfor med få analyseenheter å gjøre. Videre ønsker forskeren å skape et helhetsinntrykk når vedkommende studerer casen, noe som også Grønmo (2004) er enig i når han sier at formålet med casestudier er: ”... å utvikle en helhetlig forståelse av enheten som studeres” (Grønmo 2004:90). Gerring (2004) mener at begrepet ofte brukes feilaktig om generelt kvalitative studier med få enheter, feltarbeid, prosessorienterte studier, om en enkelt studieenhet, eller om undersøkning av et enkelt fenomen. For å bruke casebegrepet mer presist, definerer han casestudie som: ”... an intensive study of a single unit with an aim to generalize across a larger set of (similar) units” (ibid.). En *unit* brukes om et *spatially* (romlig) bundet fenomen observert på et bestemt tidspunkt eller over en bestemt tidsperiode. På denne måten fanger han opp hvordan en case kan generaliseres til et større univers, i motsetning til Andersens definisjon som ikke trekker inn generaliseringsaspektet. Til tross for at casestudier kritiseres for at enhetene som studeres er for få og at generalisering derfor vanskelig kan gjøres, kan casestudier fungere som et godt utgangspunkt når forskere eller andre ønsker å skaffe kunnskap om et fenomen, eller når de ønsker å utvikle hypoteser eller teorier.

Denne studien defineres som en casestudie for det første fordi studien har en enhet som studeres (NAV som organisasjon). For det andre forventes det at det vil være mange variabler som kan spille inn når NAV beskrives og sammenhenger forklares mht. hvordan NAV bygger sitt omdømme. Dette er blant annet fordi omdømmebygging er et fenomen som trekker inn mange aktører internt og eksternt, og fordi en organisasjon må kontinuerlig forholde seg til omgivelser i endring. For det tredje kan det forventes at variablene henger sammen på en unik måte, ettersom NAV er i en spesiell situasjon. Det at NAV er den største forvaltningsreformen vi hittil har hatt, at NAV består av tre store offentlige organisasjoner med ulike fagtradisjoner og kulturer, og at omdømmebygging har blitt en stor trend i vår samtid, bidrar blant annet til at studien kan oppfattes som en case.

Formålet med studien er ikke først og fremst generalisering. Det finnes mange grunner til at omdømmebygging i NAV ikke kan generaliseres utover det som studeres i denne studien. NAVs unike situasjon kan bidra til et svekket generaliseringspotensial. Dersom man velger å se bort i fra NAVs unike situasjon, kan det trekkes paralleller til andre organisasjoner som også velger å trekke inn en oppskrift som omdømmebygging. Dette kan gjelde spesielt for

offentlige organisasjoner, som ofte har flere motstridende hensyn å ivareta. Omdømmebygging kan være en oppskrift som organisasjoner kan anvende for å bygge en sterkere identitet overfor interne og eksterne omgivelser. Casen kan være et eksempel på hvordan organisasjoner kan begynne "fra begynnelsen av" dersom man slår sammen flere organisasjoner med organisasjonsmedlemmer med ulik bakgrunn, og/eller hvordan aktører kan samle organisasjonsmedlemmene gjennom omdømmebygging. Denne casen kan således være et eksempel på hvordan det bør eller ikke bør gjøres.

4.3 Datagrunnlag

Datagrunnlaget i denne studien baserer seg på intervju med respondenter, og dokumenter. Dokumentene har en mer strategisk karakter over seg, slik at disse vil dekke intensjonsdelen når det gjelder omdømmebygging i NAV. Intervjuene vil fungere som mer utfyllende i intensjonsdelen, men er viktigst i delen om videre iverksetting av omdømmebygging. I forkant av studien ble det opprettet kontakt mellom undertegnede og kommunikasjonsansvarlige på sentralt hold slik at jeg fikk nødvendig informasjon om hvordan NAV fordeler ansvaret for omdømmetiltak. Dette har bidratt til utvelging av både respondenter og dokumenter.

For å studere empirien på en god måte, ønsker jeg å ta utgangspunkt i intervju og innholdsanalyse som metode. Disse metodene, samt mer om datagrunnlaget, presenteres her.

4.4 Intervju

Intervju som metode handler om at forskeren spør en respondent om ulike forhold som danner datagrunnlaget for studien (Grønmo 2004). Siden denne studien er av kvalitativ art, og går i dybden, bruker jeg *uformell intervjuing* (Grønmo 2004:159). Dette betyr at temaene som legges til grunn for intervjuet avgjøres på forhånd, men at selve intervjuforløpet kan ta ulike retninger, avhengig av hva slags informasjon som kommer fram underveis. Den som intervjuer må hele tiden lete etter empiriske funn som kan komme til syne, og endre på undersøkelsesopplegget dersom det skulle bli behov for det. Metoden brukes derfor på en fleksibel måte. Uformell intervjuing dreier seg om at: "... *innsamling og analyse av data skjer parallelt*" (Grønmo 2004:159). Dette innebærer at dataene i begrenset grad kan oppfattes som objektive, fordi intervjueren selv er med på å velge ut hvilke data som er relevante for problemstillingen.

4.4.1 Intervjugrunnlag

Siden kommunikasjonsstaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for etablering av tiltak på omdømmeområdet (blant annet har denne enheten bidratt i utarbeidelsen av de tre dokumentene nevnt tidligere) falt det naturlig å intervju respondentene fra denne enheten. Her ble to respondenter intervjuet. En annen årsak til at disse ble valgt er at disse respondentene jobber med omdømmebygging og kommunikasjon sentralt for å få den overordnede tankegangen fram, selv om dette også er et ansvar som er fordelt til alle ledere på tvers av funksjoner. Det kan forventes at NAV ønsker en helhetlig strategi på omdømmeområdet, og personer som har ansvar for kommunikasjon og omdømmebygging sentralt antas å ha visse former for etableringsmuligheter for omdømmetiltak. For å få en bredde i utvalget, samt innsikt i hvordan omdømmebyggingen igangsettes utover i NAV, var derfor intervjuer med ledere i direktoratet og mer lokale enheter også interessante. Det ble antatt at disse personene ville ha en mer bekreftende eller avkreftende rolle i forhold til hva som iverksettes nedover i NAV. Det ble intervjuet to faglige ledere i direktoratet. Utenfor direktoratet ble en leder fra fylkesnivå, to ledere fra spesialenheter, og en leder på lokalt nivå intervjuet.

Til sammen ble 8 respondenter intervjuet. Disse har varierende bakgrunn, slik at noen av respondentene har erfaring fra Trygdeetaten, Aetat eller sosialtjenesten. Andre respondenter har ingen bakgrunn i noen av etatene før de startet i NAV. For å skille respondentene fra hverandre, refererer jeg til respondent 8 på lokalt nivå, respondent 7 til spesialenhet nr. 2, respondent 6 til spesialenhet nr. 1, respondent 5 til fylkesnivået, respondent 4 til faglig leder i direktoratet nr. 2, respondent 3 til faglig leder i direktoratet nr. 1, respondent 2 til medlem av enhet for kommunikasjon og informasjon nr. 2, respondent 1 til medlem av enhet for kommunikasjon og informasjon sentralt nr. 1. Alle intervjuer anonymiseres i tråd med konsesjon fra personombudet fra NSD.

4.4.2 Representativitet

Når det gjelder representativitet, er det flere momenter som bør diskuteres som mulige påvirkningsfaktorer når det gjelder datainnsamlingen. Her skal jeg gjennom gå tre ulike forhold, samt løsninger på denne problematikken.

For det første kan respondentene ha ulike syn på omdømmebygging tatt i betraktning av deres plassering i ulike *stillinger*. En som har ansvar for kommunikasjons- eller informasjonsarbeid vil antageligvis være mer opptatt av omdømmebygging eller lignende fenomener enn andre personer som for eksempel "vanlige" ledere. Stillingstypene vil derfor

signalisere en forskjell, og respondentene kan vurdere viktigheten av omdømmetiltak på ulike måter. På denne måten kan representativiteten svekkes, nettopp fordi enheter med egne ansatte på kommunikasjonssiden vil antageligvis være en årsak til et større fokus på omdømmebygging. På en annen side gjenspeiler strukturene og kapasiteten i den enkelte enheten NAVs overordnede fokus på omdømme. I denne studien blir respondenter i generelle lederstillinger intervjuet der det ikke eksisterte egne stillinger for kommunikasjons- eller informasjonsarbeid. Dette fordi det kan forventes at det er disse som ivaretar oppgaver som har med interne og eksterne omdømmetiltak å gjøre. Utvalget av respondenter fra disse andre enhetene i NAV er gjort med tanke på å få informasjon om hvordan NAV bygger omdømme utover i organisasjonen, og med utgangspunkt i Kommunikasjonsstrategi 2007-2009 sin beskrivelse om at: "... ledere og kommunikasjonsrådgivere i fylkene og spesialenheter har ansvar for gjennomføring av kommunikasjonsstrategien på lokalt plan" (ibid.), samt å: "... formidle hva NAV tilbyr av tjenester og kompetanse" (ibid.).

Et annet nærliggende moment handler om essensen i *stillingstypen*. En del av respondentene har som jobb å framstå på den "rette" måten. Å være klar over det eventuelle ønsket om å presentere seg selv på en god måte overfor den som intervjuer, er spesielt viktig å være bevisst på for å få fram den informasjonen som jeg ønsker. Gjennom å være observant og forberedt kan antageligvis noe av denne "kompetansen" på området nedtones.

Et tredje moment kan knyttes til ulike *nivåer*. Kommunikasjonsansvarlige og ledere i direktoratet vil antageligvis ha et annet syn på omdømmeområdet enn andre nivåer som for eksempel det lokale NAV-kontor. Det kan forventes at andre enheter i større grad fokuserer mer på lokale utfordringer. På denne måten blir de lokale enhetene mer særegne, mens det sentrale nivået vil være representativt siden det bare er en enhet å studere. Siden hensikten med studien ikke er å generalisere, vil disse andre enhetene i NAV fungere som eksempler på hvordan enheter i NAV kan drive omdømmebygging – uten å trekke en parallell til andre enheter i NAV.

4.4.3 Intervjuprosessen

Intervjuguiden (vedlegg 1) ble basert på en temainndeling. Guiden fungerte bra for forsker, i tillegg til at det antas å ha fungert greit for respondenten også. Den ble åpnet med noen enkle spørsmål som fungerte som en innledende fase, og gikk senere over til mer tunge temaer etter hvert. Til slutt hadde jeg et spørsmål av en mer kritisk karakter for å unngå uoverensstemmelser i begynnelsen av intervjuet. Guiden ble endret underveis i forhold til nivå og ansvarsområder. I tillegg ble spørsmål kuttet ut eller lagt til i den grad de viste seg å

være interessante spørsmål eller ikke. Det var også viktig å unngå å stille ledende spørsmål slik at svarene ikke ble påvirket av spørsmålene, og dette ble jobbet med i forkant. Det å skape forventinger til hva respondenten bør svare, kan bidra til å endre svaret til noe annet enn det som ellers ville blitt svart, noe jeg forsøkte å unngå.

Når det gjelder *forberedelser* til intervjuene, fikk respondentene tilsendt forhåndsinformasjon gjennom en kort e-post. Siden jeg er med på prosjektet "Evaluering av NAV-reformen"³⁷, var flere av respondentene informert om studien i forkant. Noen av respondentene ønsket også mer informasjon om studien før intervjuene, men intervjuguiden ble ikke oversendt. I noen tilfeller ble det foreløpige forskningsdesignet sendt i forkant av intervjuet. Alle respondentene som ble spurt om intervju, godtok å bli intervjuet. Det var viktig for meg å være åpen gjennom å presentere mine intensjoner og hensikten med studien. Det var ønskelig å ikke få en slags "journalistrolle" i den forstand at respondenten eventuelt skulle føle at jeg var ute etter å henge de ut, og at de dermed tilpasset svarene sine til dette. Det ble derfor min oppgave å overbevise de om det motsatte gjennom presentasjon og samtale. Likevel er det ikke til å unngå å tenke på at dette kunne skje nettopp på grunn av essensen i temaet mitt – som angår noe viktig i en utfordrende oppstartsfasen.

Gjennomføringen av intervjuene skjedde på respondentenes arbeidsplass. Respondenten avgjorde også tid og sted, noe som kan ha bidratt med at respondentene følte mer ro i situasjonen. Det er viktig å etablere en god kommunikasjonssituasjon når man intervjuer noen (Grønmo 2004:163), og dette ble forsøkt oppnådd. Jeg forsøkte å skape en naturlig "setting" for samtale slik at respondentene kunne ta seg tid til å tenke etter og å svare så lenge de ønsket. Dersom jeg opplevde at informasjonen respondenten kom med ble for abstrakt eller var en digresjon, var det min oppgave å få respondenten inn på rett spor igjen. Gjennom å være fleksibel, kunne jeg stille oppfølgingsspørsmål dersom jeg følte at noe burde konkretiseres eller utdypes mer. Intervjuguiden hjalp meg å holde fokus på både tema og tid. Siden jeg ofte hadde et tidsaspekt som la føringer for intervjuguiden, var tidsaspektet antageligvis også en fordel for respondenten som ble intervjuet.

Når det gjelder *dataregistrering*, ble det brukt lydopptak under gjennomføringen av intervjuene. Alle respondentene gikk med på bruken av lydopptaker. Disse ble transkribert etterpå. Noen av respondentene ønsket svarene tilsendt etter transkriberingen slik at de fikk gjennomgått disse og gitt tilbakemelding dersom det var noe de ønsket å tillegge. Ingen av

37 "Evaluering av NAV-reformen" <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Velferdspolitik/Arbeids--og-velferdsforvaltningen/Evaluering-av-NAV-reformen.html?id=498749>

respondentene hadde noe å tillegge. Lengden på intervjuene varierte, men de var alle innenfor et intervall på 30-50 min. Tidsperioden som intervjuene ble gjennomført i, var fra september 2008 til januar 2009. Dette betyr at omstillingsprosessen kan ha preget respondentene ulikt i forhold til når intervjuene ble gjennomført. Sett i lys av spørsmålene i intervjuguiden, ble det likevel fokusert på hva som har blitt gjort i de ulike enhetene over tid.

4.5 Innholdsanalyse

Den andre metoden jeg skal bruke i denne studien er det som Grønmo (2004) kaller for *kvalitativ innholdsanalyse*. Innholdsanalyse dreier seg om at forskeren systematisk går gjennom dokumenter for å finne informasjon som er relevant for problemstillingen. I innholdsanalyse er det spesielt viktig å tenke på å vurdere konteksten som dokumentet har blitt produsert i (Grønmo 2004:190). Konteksten har konsekvenser for hvordan et dokument vurderes, og forteller oss noe om hvem som har laget dokumentet, og til hvilket formål. For det første vil det være av betydning hvem som står bak dokumentet, altså hvem dokumentet representerer utsagn ifra. Ulike personer eller organisasjoner kan ha ulike utgangspunkter til samme sak. For det andre vil konteksten si noe om hvilken mening som ligger bak. Begge disse aspektene må med når dokumenter vurderes.

4.5.1 Innsamlingsprosessen

Før jeg begynte datainnsamlingen, var det viktig å ha noen holdepunkter, og problemstillingen fungerte nettopp som dette. Ved hjelp av problemstillingen min, skilte jeg ut temaer og tekster som kunne være relevante. Jeg fokuserte på tekster som hadde med omdømme, identitet og kommunikasjon å gjøre. I denne studien bruker jeg Strategisk Plan 2006, Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, og Omdømmeplan 2008 som hoveddokumenter.

Strategisk Plan 2006 gjelder for hele Arbeids- og velferdsetaten, og skal fungere som veiledende for hele etaten fra 2006 og 3-4 år framover i tid³⁸. Dokumentet er utarbeidet og vedtatt av etatens toppledergruppe, og temaene som tas opp dreier seg blant annet om verdier, visjoner og virksomhetsidé som skal legge et: "... grunnlag for utforming av etatens langsiktige strategier med tilhørende strategiske fokusområder" (ibid.). Videre ønsker NAV at Strategisk Plan blant annet skal: "... tydeliggjøre veivalg for Arbeids- og velferdsetaten" (ibid.). Dette innebærer at Strategisk Plan trekkes inn i omdømmetenkningen til NAV.

³⁸ Strategisk Plan 2006, s. 1

Omdømmeplan 2008 er et såkalt levende dokument som har supplert stabens Kommunikasjonsstrategi 2007-2009³⁹. Planen har gitt retning til kommunikasjonsstabens omdømmearbeid siden januar/februar 2008⁴⁰. Omdømmeplanen er bygget på kunnskap som NAVs kommunikasjonsstab har samlet inn gjennom blant annet brukerundersøkelsen fra april 2008, to omnibusundersøkelser fra mars og april 2008, BIs kundebarometer, arbeidsgiverundersøkelse, saker fra media, leserinnlegg, blogger, mail og respons til NAV⁴¹.

Kommunikasjonsstrategi 2007-2009 er en strategi som beskriver hvordan etaten skal: "... bidra til å nå operative mål og reform mål"⁴². Strategien bygger først og fremst på NAV Interims kommunikasjonsplattform vedtatt høsten 2005, som Strategisk Plan 2006 har sitt opphav fra⁴³. Dokumentet er vedtatt av NAVs toppledergruppe, og utarbeidet av kommunikasjonsstaben i direktoratet. Det vektlegges at strategiens målgrupper først og fremst er ledere og andre kommunikasjonsansvarlige i fylker, spesialenheter og direktorat, men at den også: "... gjelder som anbefalinger på lokalt nivå" (ibid.). Strategien evalueres kontinuerlig i samarbeid med fylkene for å sørge for at iverksettingen av den får: "... de ønskede effekter, riktig fokus og budskap"⁴⁴ hos de ønskede målgruppene.

Mitt utgangspunkt var at jeg allerede før innsamlingen av dokumentene visste om noen av de dokumentene som ville være relevante. De utvalgte dokumentene representerer aktører fra ledelsen og kommunikasjonsstaben. Noen av dokumentene ble laget i forkant av NAV-reformen, som for eksempel Strategisk Plan 2006. Etter dette ble Kommunikasjonsstrategi 2007-2009 utformet, før Omdømmeplanen senere ble til etter NAV-reformens oppstart. Dette betyr at dokumentene vil være representative for NAV sentralt, men at etableringen av dokumentene bidrar til at de gjelder for litt ulike tidspunkt. Strategisk Plan 2006 kunne lokaliseres på NAVs hjemmeside, mens Kommunikasjonsstrategi 2007-2009 og Omdømmeplan 2008 er interne dokumenter. Det at jeg er medlem av prosjektet "Evaluering av NAV-reformen"⁴⁵ som en del av respondentene kjente til, mener jeg å ha fungert positivt i forhold til tilgangen til dokumentene.

³⁹ Informasjon fra respondent 2, e-post-korrespondanse

⁴⁰ Informasjon fra respondent 1, e-post-korrespondanse

⁴¹ Informasjon fra respondent 2

⁴² Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 1

⁴³ Informasjon fra respondent 2, e-post-korrespondanse

⁴⁴ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 7

⁴⁵ "Evaluering av NAV-reformen" <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Velferdspolitikk/Arbeids--og-velferdsforvaltningen/Evaluering-av-NAV-reformen.html?id=498749>

Årsaken til at disse dokumentene ble valgt, er for det første at de tre hoveddokumentene viste seg å være de mest fremtredende. Underveis i datainnsamlingen kom det fram at det var disse tre dokumentene som det var blitt jobbet mest med, og det ikke var heller andre dokumenter som pekte seg ut som relevante tilleggs- eller erstatningsdokumenter. For det andre kan det også pekes på at dokumentene mer eller mindre utfyller hverandre, og lager en slags innbyrdes hierarkisk forhold. Omdømmeplan 2008 er kommunikasjonsstabens interne retningsgivende dokument i tillegg til den mer sentrale Kommunikasjonsstrategi 2007-2009. Sånn sett kan Omdømmeplan 2008 fungere mer overordnet, eller som et tillegg til Kommunikasjonsstrategi 2007-2009. Kommunikasjonsstrategi 2007-2009 kan fungere som et ”iverksettende” dokument i forhold til verdier, visjoner og virksomhetsidé i Strategisk Plan 2006. Den tredje faktoren som dokumentene representerer, er en bredde når det gjelder nivåer. Både de horisontale og de vertikale delene av NAV-organisasjonen dekkes av dokumentene, noe som skaper tydelighet og oversiktighet for hvilke deler av organisasjonen dokumentene gjelder for.

Kombinasjonen av intervjuer og dokumenter vil gi to ulike innfallsvinkler til selve problemstillingen. Dataene kan gi forskjellig type informasjon. En del av det empiriske materialet som fanges opp i en metode, trenger nødvendigvis ikke å komme fram i en annen. Derfor kan man enten få bekreftet, eller avkreftet noe, i større grad gjennom å bruke flere metoder. En eventuell ”forvirring” i det empiriske materialet fra ulike metoder, kan enten være et funn, eller gjenstand for en diskusjon om bedre metodebruk. Sett i lys av de tre delene som jeg skal studere NAVs omdømmebygging gjennom (intensjoner om omdømmebygging, etablering av omdømmetiltak sentralt og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV), kan det forventes at dokumentene som ligger til grunn har en mer ”strategisk” karakter over seg, enn det intervjuene har. En rimelig tolkning av de to metodene vil derfor være at intervjuer vil i større grad fungere som utfyllende når det gjelder strategiske områder, men også direkte informativt når det gjelder iverksettingen av omdømmebygging utover i NAV. På denne måten kan de to metodene dekke ulike deler av de tre delene, men også fungere sammen. Når det gjelder tidsperioden som skal være utgangspunktet for hele datainnsamlingen, vil fokuset være på det arbeidet som er blitt gjort fra oppstarten av NAV Interim⁴⁶ (fra ca. 22. august 2005) og fram til våren 2009.

⁴⁶ St. prp. nr. 1. (2005-2006)

4.6 Analyse

Som tidligere nevnt, skal dokumentene først og fremst fungere som datagrunnlag for å si noe om intensjonene NAV har for omdømmebygging. Materialet fra intervjuene skal si noe om hovedvekten av de to siste empirikapitlene. I analysedelen vil jeg bruke de tre empirikapitlene sammen. Med utgangspunkt i *intensjoner*, vil jeg bruke disse til å vise hvordan intensjonene om omdømmebygging kommer til uttrykk gjennom *etablerte omdømmetiltak sentralt og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV*. Analysen handler derfor om sammenhengen mellom de tre kapitlene, altså i hvilken grad intensjonene kommer til uttrykk utover i NAV.

4.7 Datakvalitet

Til tross for at objektivitet er noe som forskere tilstreber når vedkommende henter inn data, vil datainnsamlingen som regel preges av kontekstuelle forhold. Dette skjer i prosessen der forskeren finner data som passer inn til egen problemstilling. På denne måten sier man gjerne at datainnsamling og dataanalyse er to sider av samme sak. Det finnes imidlertid kriterier for å vurdere dataene slik at det kan oppnås høy kvalitet. De to viktigste kriteriene for datakvalitet dreier seg om *reliabilitet* og *validitet*. Kriteriene kan bidra til å vurdere hvor egnet de utvalgte dataene er for min studie av hvordan NAV bygger sitt omdømme.

4.7.1 Reliabilitet

Den første kategorien for vurdering av datakvalitet gjelder dataenes pålitelighet. Selv om kilden er autentisk, betyr ikke det at informasjonen som kommer til syne er til å stole på. Respondenter kan vende på fakta til egen fordel, være ytterst subjektiv, eller være veldig uenig med andre. Et annet problem handler om retrospektivitet der problemet oppstår dersom aktører eller respondenter husker feil. Informasjonen må ses i lys av de kontekstuelle forholdene, slik at forskeren får et godt grunnlag å konkludere på. Reliabiliteten kan testes gjennom å gjennomføre samme type studie med samme undersøkelsesopplegg. Det er høy reliabilitet dersom undersøkelsesopplegget gir samme type data. Grønmo (2004) påpeker at reliabilitet handler mye om at det bør være samsvar mellom datasettene. Det kan være utfordrende å få til samsvar, dette på grunn av at det som studeres ofte er i endring. I tillegg har forskere som regel økonomiske rammer å holde seg innenfor. Lav reliabilitet kan oppleves dersom variasjoner blant dataene har med undersøkelsesopplegget å gjøre. En måte å unngå lav reliabilitet på er gjennom systematisk og grundig datainnsamling.

I denne studien har jeg forsøkt å unngå problemer knyttet til dataenes pålitelighet. Blant annet har jeg spurt flere respondenter like spørsmål, slik at eventuelle brudd i materialet kan rettes opp om en respondent ikke kunne huske noe, eller om respondenten har helt andre meninger enn andre enheter som er nærliggende. Reliabiliteten kan eventuelt testes gjennom å gjøre studien om igjen av en annen forsker.

4.7.2 Validitet

Den andre kvalitetsvurderingen som kan gjøres i forbindelse med dataene, gjelder *validitet*. Validitet handler om at forskere har et undersøkelsesopplegg som bidrar til å svare på spørsmålene som stilles i problemstillingen på best mulig måte. For å få de beste dataene som kan bidra til å besvare problemstillingen, er det viktig at respondentene og dokumentene jeg bruker som kilder, er de kildene som gir mest informasjon til å svare på problemstillingen. Det er viktig at informasjonen som kommer fra kildene er relevante for studien (Grønmo 2004:221). Når forskere velger metoder, bør metodene være de som bidrar til å skaffe best mulig informasjon i studien. Vedkommende bør derfor være selektiv i forhold til hvilken informasjon som ses på som viktig. Validiteten er derfor høy dersom: "... *datamaterialet svarer til forskerens intensjoner med undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen*" (Grønmo 2004:221). For å få til høy validitet, er det viktig at universet og enhetene i studien blir definert systematisk, og at forskeren klarer å operasjonalisere godt i forhold til teorien. Videre må metodene som brukes kobles til de definisjonene som blir gjort.

Jeg har valgt ut et undersøkelsesopplegg med to typer metoder, som begge kan gi meg mye informasjon. Med en stor vekt på intervjuer, og en litt mindre vekt på dokumenter, mener jeg å ha skaffet til veie informasjon som viser hvordan NAV bygger sitt omdømme. Respondentene jeg har snakket med, har vært bevisste på viktigheten av organisasjoners omdømme, og dokumentene har videre vært til hjelp for å øke forståelsen for hvordan NAV bygger omdømmet sitt. Respondentene har blitt valgt ut etter ansvarsoppgaver og kunnskap om det aktuelle temaet. Disse beslutningene ble tatt etter samtaler med ulike aktører i NAV, egen veileder, og etter egne vurderinger. Fokuset handlet om at jeg skulle få mest mulig informasjon om temaet, noe jeg mener å ha oppnådd innenfor studiens rammer. Intervjuguiden har blitt laget i hensikten om å få fram gode data som svarer på problemstillingen. Denne kan testes igjen for å kvalitetssikre undersøkelsesopplegget.

4.8 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg forsøkt å vise hvordan jeg har studert omdømmebygging i NAV. Jeg har gått gjennom begrunnelse for valg av kvalitativ metode, generaliseringspotensialet for problemstillingen, samt datagrunnlaget med tilhørende valg av metoder. I den forbindelse har jeg også gått gjennom metodebruken slik den har forløpt seg under innsamlingsprosessen. Etter dette har jeg vist hvordan jeg vil bruke de innsamlede dataene i analysesammenheng. Til slutt har jeg beskrevet hvordan jeg ønsker å oppnå størst mulig kvalitet på dataene. Ved å bruke kvalitativ metode, vil jeg få mye kunnskap om hvordan NAV bygger sitt omdømme i de utvalgte delene av NAV. Det er å forvente at en kvantitativ studie i større grad vil representere omdømmebygging i NAV ”på overflaten”, og at funnene i det tilfellet ville gi mindre kunnskap enn kvalitativ metode.

I neste kapittel skal jeg presentere det første av tre empirikapitler, der jeg presenterer NAVs intensjoner for omdømmebygging.

5.0 Intensjoner om omdømmebygging

Som nevnt innledningsvis, og i teorikapittelet, er omdømmebygging noe mange organisasjoner i dagens samfunn benytter seg av, offentlige så vel som private. Omdømmebygging kan oppfattes som en populær oppskrift blant flere oppskrifter, som er på reise i vårt globale samfunn (Røvik 2005). Når organisasjoner bygger omdømme, handler det ofte om å skape et godt inntrykk overfor omgivelsesgruppene - med et ønske om å skape positive effekter for seg selv. Organisasjoner som bygger omdømme bør ha et identitetsgrunnlag å gå ut ifra, og det er viktig at identiteten som kommuniseres til omgivelsene har forankring internt i organisasjonen (Simcic og Ihlen 2009). Kommunikasjon er et virkemiddel som kan anvendes til å iverksette omdømmebygging internt og eksternt i ulike deler av en organisasjon (ibid.).

I dette første empirikapittelet ønsker jeg å se på NAVs intensjoner når det gjelder omdømmebygging. Med bakgrunn i operasjonaliseringen jeg laget i teorikapittelet, ønsker jeg å gjøre rede for den første empiriske delen av tre. Først skal jeg beskrive identiteten som NAV har til hensikt å bruke som grunnlag for omdømmebygging. Identitetsgrunnlaget vil beskrives med utgangspunkt i Kvåle og Wæraas` (2006) kategorier om offisielle selvschildringer, verdigrunnlag og visjoner. Videre vil jeg beskrive hvilke intensjoner NAV har for å formidle sin identitet. Dette innebærer fokus på intensjoner som knyttes til hvordan NAV presenterer og profilerer seg selv som organisasjon overfor omgivelsene. Jeg vil vise hvordan NAV ønsker at intensjonene om omdømmebygging skal gjennomføres gjennom kommunikasjon. Omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) trekker som nevnt inn den interne forankringens betydning for en helhetlig presentasjon mot eksterne omgivelser, og jeg skal i dette kapitlet beskrive hvordan NAV tenker at dette skal oppnås.

Datagrunnlaget i dette kapitlet består av Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, Omdømmeplan 2008 og Strategisk Plan 2006. I tillegg har kommentarer fra respondenter i kommunikasjonsstaben blitt tatt med i visse deler.

5.1 Om NAVs identitetsgrunnlag

Som vist i teorikapittelet, handler identitetsuttrykk om: "... *strategiske sjølvpresentasjonar som blir formidla i svært synlege og tilgjengelege fora*" (Kvåle og Wæraas 2006:49). På NAVs internettside ligger Strategisk Plan 2006 tilgjengelig med selverklært *virksomhetsidé, visjoner og verdier*. Forfatterne bak planen skriver at identiteten (virksomhetsidé, visjoner og

verdier) skal legges: ”... grunnlag for utforming av etatens langsiktige strategier”⁴⁷, samt: ”... utgjøre et grunnlag for utvikling og endring” (ibid.). Dette tyder på at det er virksomhetsidéen, verdiene og visjonen er NAVs identitetsuttrykk, og det er disse jeg videre skal beskrive.

NAVs virksomhetsidé: ”... definerer det grunnlag organisasjonen bygger sin eksistens på” (ibid.) Ideen inneholder begrepene: ”... bred deltakelse, økonomisk trygghet, nært samspill og ekstra fokus” (ibid.). *Bred deltakelse* handler om at NAV ønsker flest mulig mennesker ut i arbeid, samtidig som at det er viktig å få mennesker til å ønske å forbli i arbeidet sitt. De som faller utenfor den tradisjonelle arbeidssituasjonen, skal ta del i fellesskapet på andre måter. *Økonomisk trygghet* dreier seg om at borgerne har ulike rettigheter tilknyttet ulike livssituasjoner. Dette gjør NAV til en inntektssikrer. *Nært samspill* dreier seg om at gode samarbeidsforhold gjennom blant annet respekt og forpliktelse, skaper bedre resultater for alle parter. *Ekstra fokus* handler om de brukergruppene som har større behov enn andre. Denne framstillingen gjør at virksomhetsidéen til NAV kan oppfattes som en offisiell selvschildring fordi NAV på denne måten identifiserer seg selv, og beskriver hva organisasjonen gjør.

Visjonen defineres av NAV som: ”... en kort og konsis formulering av en ønsket langsiktig fremtidstilstand for bruker eller virksomheten” (ibid.). NAVs visjon er: ”Vi gir mennesker muligheter!” (ibid.). Ifølge Strategisk Plan har visjonen som formål å reflektere de samfunnsmessige funksjonene som etaten skal sørge for: å få flest mulig i arbeid, få mennesker med spesielle behov i meningsfull aktivitet, og sørge for inntektssikring gjennom lover og regler. Visjonen har også et indre aspekt som handler om at medarbeiderne i NAV skal få mulighet til å utvikle seg selv, få økt kompetanse og til å utføre en god jobb. Dette uttrykket faller innenfor det Kvåle og Wæraas (2006) tok opp om visjoner, fordi visjoner handler ofte om å fortelle omgivelsene hva en organisasjon vil i fremtiden. Dette gjør NAV i dette uttrykket.

NAVs verdier er: ”... tilstede, tydelig og løsningsdyktig”⁴⁸. NAV ønsker at verdiene skal ses på, og forstås som, et respektfullt utgangspunkt i NAVs møte med enkeltmennesket. Videre skal NAVs verdiplattform:

”... danne et grunnlag for alle program, prosjekter og planer, og ikke minst for den daglige driften i arbeidet med å yte brukerne gode tjenester. Strategier og tiltak skal måles opp mot verdiene, og etaten skal belønne atferd som er i overensstemmelse med dem. Verdiene skal gjenspeiles i vår kommunikasjon både på kontorene, i møtet med brukerne, på nettet og i media” (ibid.)

⁴⁷ Strategisk Plan 2006, s. 1

⁴⁸ Strategisk Plan 2006, s. 4

Strategisk Plan utdyper nærmere at NAV ønsker å være *tilstede* gjennom blant annet å være tilgjengelige på mange arenaer, og i flere kanaler som for eksempel NAV-kontor, internett og telefonitjenester. I tillegg handler tilstedeverdien også om å leve seg inn i brukerens situasjon, og å vise respekt gjennom engasjement. Med *tydelighet* ønsker NAV å vise til brukere og partnere hva som er det konkrete ansvaret til NAV gjennom henvising til plikter og rettigheter. Gjennom tydelighet kan NAV oppnå et bedre samspill mellom etaten og brukerne. Med *løsningsdyktighet* vil NAV at de ansatte skal være gode på å finne løsninger som tilpasses den enkelte situasjonen gjennom kreativitet og handlekraftighet. Løsningsdyktighet kan foregå på mange arenaer, og gjennom å være løsningsdyktig kan NAV gjennomføre tiltak tilpasset den enkelte situasjon. NAVs verdier faller innenfor det Kvåle og Wæraas (2006) definerte som verdigrunnlag. Dette er blant annet fordi NAVs identitetsgrunnlag har til hensikt å vise omgivelsene hva NAV står for, i tillegg til at grunnlaget skal kunne identifiseres i møtet med organisasjonens ansatte.

Dette viser at NAV har et identitetsgrunnlag som ser ut til å ligne på Kvåle og Wæraas (2006) sine identitetsuttrykk. Materialet viser at NAV ønsker at det er dette grunnlaget som skal være basis for den videre tenkningen når det gjelder å skape en identitet i NAV.

5.2 Oppfatninger av omdømmebygging i NAV

5.2.1 Definisjon og fokus

Med utgangspunkt i Omdømmeplanen 2008 definerer kommunikasjonsstaben i NAV omdømme som: ”... *noe andre tildeler oss ut fra hvordan de bedømmer den jobben vi gjør*”⁴⁹, og som: ”... *det folk sier til andre om oss*” (ibid.) Kommunikasjonsstaben understreker i Omdømmeplanen at omdømmet skapes av alle i NAV, og at noe av det verste for omdømmet er dersom noe påstås å være på en måte, mens virkeligheten egentlig er en annen. Omdømmefokuset til kommunikasjonsstaben har blant annet opphav fra ledelsesnivået. Respondent 2 uttrykker at: ”... *omdømmeplanen ble nærmest bestilt av [topplederen] som en følge av mye negative oppslag*”. Omdømmefokuset har satt seg i kommunikasjonsstabens arbeid, og respondent 2 er opptatt av at et godt omdømme har gode effekter for en organisasjon, og at: ”... *man får litt gratis*”. Hvis en organisasjon derimot innehar et dårlig omdømme, så:

”... *sliter man i motbakke hele tiden. Så et godt omdømme er et godt hjelpemiddel til å få medvind i seilene*” (respondent 2)

⁴⁹ Omdømmeplan 2008, s. 2

Respondent 2 er opptatt av at omdømmebyggingen i NAV må trekkes videre gjennom nytenkning:

”Vi har veldig mye fokus rettet mot oss, veldig mye forventinger, og det er litt annen problematikk enn [tidligere] som det er viktig å bygge videre på, men ikke se seg blind på at her kan man bare gjøre som før” (respondent 2)

5.2.2 Opplevde utfordringer og vei videre

Respondent 1 er opptatt av at de tre etatenes historie har mye å si for hvordan NAVs omdømme er i dag. Vedkommende uttrykker at: *”... omdømmet de tre miljøene drar med seg vil prege vårt omdømme i veldig lang tid”*, og at dette bidrar til sammensatte utfordringer på omdømmeområdet til NAV. Kommunikasjonsstaben ønsker å endre inntrykket omgivelsene har fra tidligere. Dette kommer til uttrykk gjennom: *”Trygdeetaten har vel hatt et omdømme som er veldig regelryttersk og som vi nå har tatt stilling til at vi ønsker oss vekk i fra”* (respondent 1). Generelt trekker respondent 2 inn at for at NAV skal fungere, så må NAV ha et godt omdømme hos omgivelsene, men trekker også inn at: *”... vi kan ikke regne med å ha et godt omdømme på alle områder, vi må leve med å ha et helt greit omdømme, eller nøytralt omdømme, i noen tilfeller”*. Dette gir et inntrykk av at NAV ønsker å skape en ny retning i omdømmesammenheng, og at NAV har utfordringer på omdømmeområdet.

5.2.2.1 Om brukerne som målgruppe

Undersøkelsene Omdømmeplan 2008 baserer seg på viser at NAV har en del å ta tak i på omdømmeområdet, og kommunikasjonsstaben tolker dataene slik at utfordringene først og fremst ligger på tjenesteområdet. Dette kommer til uttrykk gjennom: *”NAVs omdømmeutfordringer må hovedsakelig løses gjennom forbedring av møtet med bruker”*⁵⁰. Tatt i betraktning av omstillingsproblematikk, har NAV blitt tvunget til å fokusere på omstilling framfor tjenester. Respondentene viser til at reformprosessen i seg selv er krevende, og dette har preget kommunikasjonsstabens arbeid:

”... mitt utgangspunkt er jo at det vi leverer i en veldig hektisk omstillingsperiode er for dårlig, og vi kommer til å levere dårlig i flere år framover. Og det må jo vår kommunikasjon ta høyde for” (respondent 1).

NAV skriver i sin kommunikasjonsstrategi at NAV har flere ulike målgrupper å forholde seg til, og at en av disse er 2,5 millioner brukere som forholder seg til NAV til en gitt tid. Konkrete utfordringer knyttet til brukerne gjelder: *”Ulike og sammensatte brukergrupper,*

⁵⁰ Omdømmeplan 2008, s. 10

bredt tjenestespenn, lokale forskjeller i tjenester og organisering i reformperioden”⁵¹. Respondent 1 uttaler også at omdømmet fargelegges av brukerne. Dette betyr at brukerne utgjør en utfordrende og sammensatt gruppe for NAV å nå ut til i forbindelse med omdømmebyggingen. Viktigheten av et godt omdømme for NAV overfor brukerne handler om å sikre at: *”Brukere som er avhengige av et godt samspill med NAV skal være motiverte (brukere som begrunner NAV-reformen)”*⁵². NAV må derfor prioritere enda krassere ut i fra et brukerperspektiv, samt å lytte til brukerne for å imøtekomme utfordringene (ibid.). NAVs kommunikasjonsmål overfor brukerne dreier seg om at: *”... brukerne har mulighet til å ta informerte og motiverte valg”* (ibid.), samt at: *”... NAV oppleves som en medspiller når livssituasjonen endrer seg, og brukeren møtes på en måte som utløser egne ressurser”* (ibid.). Dette viser at NAV oppfatter omdømmebygging som et virkemiddel til å bedre relasjonen mellom NAV og brukerne.

5.2.2.2 Om de ansatte som målgruppe

Tjenesteaspektet i omdømmetenkningen til NAV trekker inn viktigheten av de ansatte som kanal mot eksterne omgivelser, og dette understrekes av respondent 1:

”... jo mer tjenesteintensive vi er, jo viktigere blir medarbeiderne som en kommunikasjonskanal. Det er leveransen som blir, skråstrek ytelsen, blir jo selve kommunikasjonskanalen” (respondent 1)

I tillegg mener respondent 1 at det er: *”... våre egne ansatte som fargelegger omdømmet”*. Respondent 2 uttrykker at det er mangelvare å nå ut til de ansatte slik at disse forstår hvordan de er med på å påvirke hvordan NAV oppfattes utenifra. I NAVs kommunikasjonsstrategi vektlegges det også at det eksisterer en del utfordringer på kommunikasjonssiden når det gjelder den store mengden ansatte i NAV. Det uttrykkes i strategien at de ansatte møter: *”... ny arbeidshverdag med ny roller, virkemidler, roller og oppgaver”*⁵³. I tillegg vil det også være: *”... forskjeller i gjennomføringstakt i reformen fra enhet til enhet”* (ibid.). Viktigheten av et godt omdømme overfor de ansatte understrekes gjennom å vise til at NAV har behov for: *”Motiverte medarbeidere”*⁵⁴ og for å: *”Sikre rekruttering i framtiden”* (ibid.). Det vektlegges også at NAV må være opptatt av: *”Ærlig kommunikasjon internt og eksternt om utfordringer og suksesser”*⁵⁵, samt å: *”Jobbe sammen med våre ansatte i førstelinjen”*

⁵¹ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 4

⁵² Omdømmeplan 2008, s. 24

⁵³ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 5

⁵⁴ Omdømmeplan 2008, s. 24

⁵⁵ Omdømmeplan 2008, s.19- 21

underveis i reformprosessen (ibid.). NAV har også et kommunikasjonsmål overfor de ansatte som dreier seg om at: ”... de ansatte er informert om, involvert i og motivert for kommende endringer som følge av NAV-reformen” (ibid.). Videre at de: ”... ansatte er kjent med og etterlever NAVs mål, virksomhetsidé, visjon og verdier, og ser sitt bidrag som en viktig del” (ibid.). Siste del av målet handler om at: ”... de ansatte har tilgang til nødvendig informasjon og kunnskap for å gjøre en god jobb” (ibid.). Dette viser at de ansatte, i likhet med brukerne, utgjør en av NAVs målgrupper når det gjelder omdømmebygging.

5.2.2.3 Om offentligheten/media som målgruppe

Kommunikasjonsstrategien vektlegger at det eksisterer: ”... store forventninger til NAV blant sentrale og lokale myndigheter og offentligheten”⁵⁶. Medieomtaler oppfattes i Omdømmeplanen som noe som i større grad forsterker brukernes meninger. Respondent 1 uttaler i denne sammenheng at politikerne ikke gir NAV noen drahjelp i den forbindelse, men heller at forventningene har blitt skrudd svært høyt i forhold til det som kunne forventes i en reformperiode. Respondent 2 uttrykker at: ”... det ble sagt her av en tillitsvalgt her for en stund siden at NAV-reformen er oversolgt, og det er den nok til en viss grad” (respondent 2). Videre har denne overselgingen ført til medias interesse og økende kritikk av NAV som organisasjon. NAVs kommunikasjonsmål rettet mot offentligheten (og myndigheter) handler om at: ”... befolkningen har kjennskap til hva NAV forvalter og tilbyr, hvor tjenestene er tilgjengelige, og hvordan de kan tas i bruk”⁵⁷. Videre at NAV har som mål å være en: ”... tydelig og tilstedeværende samfunnsaktør og premissgiver” (ibid.). Dette gjør at offentligheten/media (og myndigheter) også er en av NAVs målgrupper når det gjelder omdømmebygging.

Oppsummert gir dette et inntrykk av NAVs intensjoner om å bygge NAVs omdømme overfor brukerne, de ansatte og offentligheten/media. Dette kommer til uttrykk gjennom både dokumenter og i respondentenes svar. Materialet tyder på at NAV ønsker å bygge et godt omdømme fordi det kan skape gode effekter for NAV som organisasjon. I tillegg viser materialet at NAV står overfor flere utfordringer knyttet til de tre etatenes historie, nye brukerkrav, omstillingspress, de ansatte, og offentligheten/media. Dette gjør at NAV ønsker å tenke nytt i omdømmesammenheng.

⁵⁶ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 4

⁵⁷ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 4

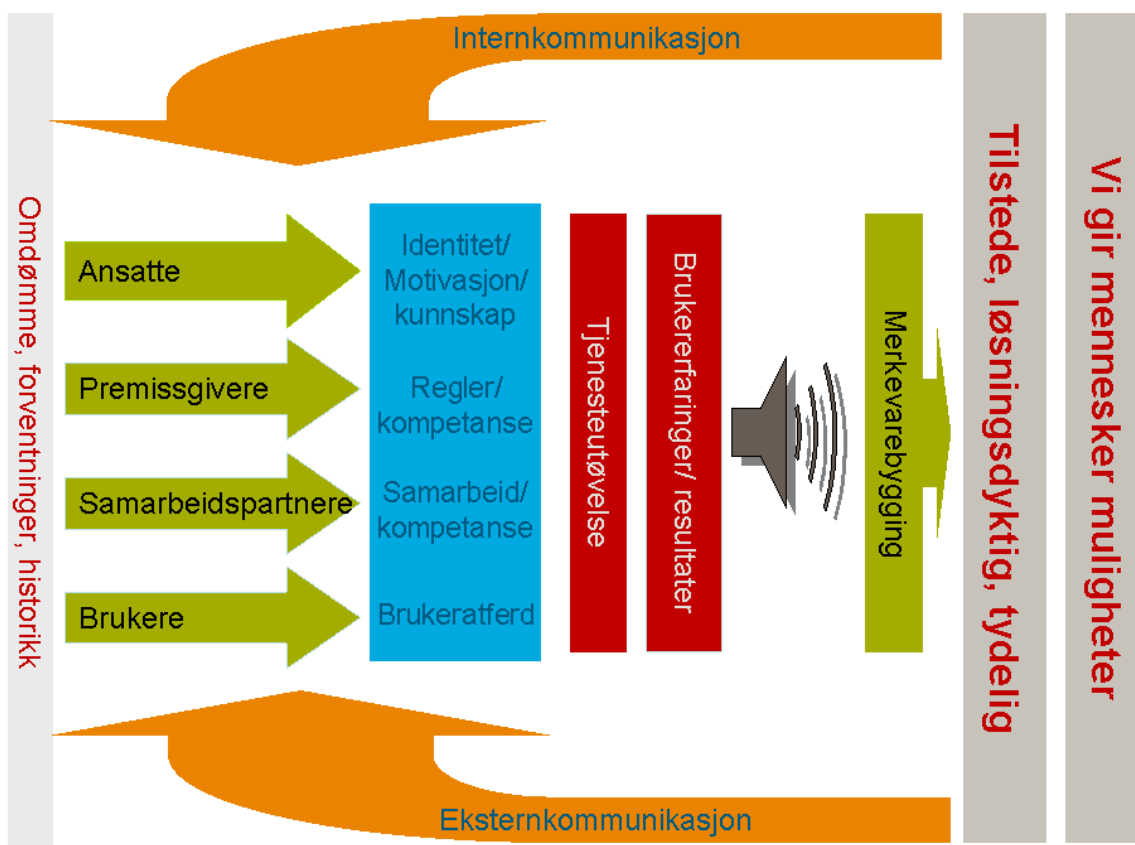
5.3 Kommunikasjon og omdømmebygging i NAV

Kommunikasjon brukes ofte som en: ”... støtteaktivitet for å forbedre tjenestene” (respondent 2) når det dreier seg om en organisasjon som er så tjenesteorientert som NAV. Kommunikasjonsstrategien til NAV vektlegger at kommunikasjon er noe som skal brukes for å gi informasjon om tjenester og andre aktiviteter. Det vises likevel til at kommunikasjon også skal anvendes som et virkemiddel i omdømmesammenheng. Dette kommer fram gjennom: ”... NAV bidrar til verdiskapning i samfunnet gjennom sine aktiviteter. Kommunikasjon i NAV skal tydeliggjøre dette” (respondent 2). Respondent 2 uttrykker også at: ”... kommunikasjon er en viktig del av vår toppledelse”, og at: ”... for å bygge et omdømme, må vi gjøre tjenestene gode og omgivelsene må få vite om det”. Kommunikasjonsstabens respondenter ønsker å være oppdaterte på hva som foregår i omgivelsene og i organisasjonen, og vil være: ”... såkalte grenseryttere og scanne omgivelsene” (respondent 2). Kommunikasjon ses på som et virkemiddel fordi NAV ønsker å: ”... arbeide med kommunikasjon sentralt og lokalt for å styrke NAVs resultater og omdømme”⁵⁸. Kommunikasjonsstrategien har videre til hensikt å bygge opp under blant annet NAVs virksomhetsidé, mål, visjoner og verdier. Dette gir et inntrykk av at NAV ønsker å bruke kommunikasjon som virkemiddel i omdømmesammenheng, selv om kommunikasjon også har et annet aspekt som handler om å være en del av NAVs tjenestelevering.

5.3.1 Kommunikasjonens rolle i NAVs omdømmebygging

Kommunikasjonsstrategien til NAV lanserer en ”prinsippskisse” (se skisse nr. 1) som viser hvordan NAV knytter visjon og verdier til intern og ekstern kommunikasjon. Hovedsakelig viser skissen at omdømmet, forventninger og historie gir føringer for hvordan NAV oppfattes. Kommunikasjon kan derfor brukes til å påvirke omgivelser (interne og eksterne) slik at tjenesteutøvelsen, brukererfaringene og resultatene blir bedre. Videre påvirker føringene merkevaren til NAV slik at visjon og verdier oppnås. Skissen viser *kommunikasjonens rolle* i forhold til omdømmebygging i NAV.

⁵⁸ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 1



Skisse nr. 1⁵⁹

5.3.2 Hvordan kan NAV bruke kommunikasjon til å bygge omdømme?

Omdømmeplanen har en annen type skisse (se skisse nr. 2) som viser hvordan NAV kan bruke kommunikasjon, i motsetning til forrige skisse som viste kommunikasjonens rolle. Skissen viser hvordan NAV kan styre forventninger gjennom kommunikasjon dersom omgivelsene oppfatter at NAV er bedre enn det NAV faktisk er. Dersom omgivelsene har en dårligere oppfatning av hvordan NAV er, dreier det seg om markedsføring av det NAV faktisk leverer. Hvis NAV ønsker å bli bedre enn det de til en gitt tid er, handler det om å sette i gang operative tiltak og å gjøre endringer som kan bidra til å gi et bedre inntrykk av NAV. Respondent 2 uttrykker at: "... hvis det er systemfeil i NAV, så taper vi bare på å pynte på det". Respondenten mener at et omdømme kan styres:

"... men ikke bare med kommunikasjon, det må være i kombinasjon med faktiske strukturelle grep der det er feil eller mangler i organisasjonen" (respondent 2)

⁵⁹ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 2

Kommunikasjon og endring



NAV, 17.04.2009

Side 3

Skisse nr. 2⁶⁰

Som et tilskudd til Omdømmeplanens skisse (skisse nr. 2) om hvordan NAV kan bruke kommunikasjon, vektlegger Kommunikasjonsstrategien at: ”NAV skal jobbe etter idealet om toveis symmetrisk kommunikasjon, det vil si tilstrebe balanse i møtet mellom NAV og de målgrupper det kommuniseres med”⁶¹. I dette ligger det at NAV skal bruke strategisk kommunikasjon og toveiskommunikasjon i møtet med interne og eksterne omgivelser (ibid.). Disse to variantene av kommunikasjon trekker fram hvordan NAV kan påvirke sine omgivelser gjennom strategisk kommunikasjon, og at NAV kan skape dialog gjennom toveis kommunikasjon. NAV ønsker for det første å bruke *strategisk kommunikasjon*: ”... som et strategisk virkemiddel for å forbedre kvaliteten på tjenestene”(ibid.). Strategien legger på denne måten vekt på at kommunikasjon skal anvendes som en del av resultatoppnåelsen, men det vises også til at fokuset ikke utelukkende skal være på resultat. Kommunikasjon skal også anvendes strategisk for å gi: ”... de ansatte identitet, motivasjon og kunnskap, som hjelper brukerne til å treffe riktige beslutninger, og som påvirker relasjonen med NAVs viktigste samarbeidspartnere” (ibid.). NAV ønsker for det andre å bruke *toveis kommunikasjon*

⁶⁰ Omdømmeplan 2008, s. 22

⁶¹ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 1

gjennom å ”... lytte til ansatte, brukere og samarbeidspartnere, legge til rette for dialog og medvirkning, bygge nettverk og søke konstruktivt samarbeid” (ibid.). Mer konkret skal NAV søke kunnskap om målgruppene gjennom: ”... undersøkelser, fokusgrupper, lytteposter” (ibid.) osv, i tillegg til at NAV skal øke tilgjengeligheten overfor målgruppene og tilpasse kommunikasjonen for den enkelte målgruppa.

Materialet viser at kommunikasjon er en viktig del av NAVs intensjoner om omdømmebygging, selv om kommunikasjon også er noe som skal fungere som et tillegg i NAVs tjenestelevering. Gjennom presentasjonen av NAVs tenkning om kommunikasjon i lys av omdømmebygging, gir materialet et inntrykk av at NAV ønsker å bruke kommunikasjon internt og eksternt. Dette kan knyttes til teorikapittelet, der det ble diskutert viktigheten av at organisasjonen harmoniserer det som kommuniseres internt og det som kommuniseres eksternt. Videre skal jeg gå gjennom de ulike kommunikasjonskanalene NAV ønsker å benytte seg av i kommunikasjonen med brukerne, de ansatte, og offentligheten/media.

5.3.3 Kommunikasjonskanaler

Respondent 1 uttrykker at: ”... veldig mye handler om kommunikasjon, om hvordan vi opptrer i forhold til brukerne gjennom ulike kanaler”, og det vektlegges også at: ”... dersom vi når [...] våre kommunikasjonsmål, oppnår vi et godt omdømme”⁶². Dette viser at valg av kanal er viktig for å nå ut til de gruppene som NAV ser på som viktig i ulike sammenhenger. Dette bekreftes videre når NAVs kommunikasjonsstrategi fremhever at: ”... å velge riktig kommunikasjonskanal er avgjørende for å sikre at en målgruppe tar innover seg NAVs budskap”⁶³. Her gis en oversikt over de interne og de eksterne kanalene som anses som viktige når NAV bruker kommunikasjon som virkemiddel i sin omdømmebygging:

Strategien viser til at kommunikasjonstrening for ledere, spesielt i forhold til omstillingskommunikasjon, er viktig som et virkemiddel for å sikre at de ansatte er: ”... involvert i og motivert for kommende endringer som følge av NAV-reformen”⁶⁴. Videre at: ”... lederne må få støtte til å fremføre omforente og likelydende budskap til sine ansatte, gjennom verktøy som for eksempel samtalepakker, allmøter og interne kampanjer” (ibid.). Dette betyr

⁶² Omdømmeplan 2008, s. 2

⁶³ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 5

⁶⁴ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 7

at lederne i ulike enheter anses som svært viktige for NAV sentralt når de ønsker å nå utover til de ansatte.

Navet eller *intranett* er den kanalen som først og fremst er sentral når det gjelder interninformasjon i NAV. Intranettet skal være en arena som kan bidra til: ”... byggingen av en ny felles kultur og til at reformmålene generelt nås” (ibid.). *Kommunenavet* er et eksternt tilgjengelig internett som skal fungere som informasjonsportal for sosialtjenesten fram til de er en del av det lokale NAV-kontoret (ibid.).

MEMU (Mennesker og muligheter) er NAVs internmagasin til de ansatte, som gis ut seks ganger i året av statsetaten: ”*Magasinet skal virke samlende og inspirerende i reformårene*”, og: ”... skal sikre at alle ansatte har muligheten til å stille konstruktivt kritiske spørsmål ved egen virksomhet” (ibid.).

Internett er: ”... den foretrukne kanalen når det gjelder informasjon til brukeren”⁶⁵, også de som ikke har internettilgang. NAV-kontorene skal ha en eller flere pc-er tilgjengelig for publikum.

De ansatte er: ”... den viktigste kanalen for budskap som skal hjelpe brukeren å treffe riktige beslutninger eller påvirke atferdsendringer”⁶⁶. Det tillegges at brukerne gjennom de ansatte kan få informasjon om: ”... hva de kan forvente av NAV, og hvilke krav som stilles til dem”. Det er videre ønskelig at de ansatte kan benytte seg av: ”... kommunikasjons- eller budskapsplattformer og trening i brukerkommunikasjon” (ibid.).

Standardbrev er: ”... en av NAVs største kommunikasjonskanaler til de store massene med brukere” (ibid.). Strategien setter fokus på at standardbrev ofte er en av de første kanalene brukerne får kontakt med NAV gjennom, er det viktig at NAV: ”... gjør et godt førsteinntrykk gjennom brevene, ved at disse gir godt og forståelig informasjon, utstråler etatens verdier, og viser respekt og vennlighet overfor brukeren” (ibid.).

Brosjyrer har til hensikt å fungere som: ”... støttekanaler til etatens elektroniske tjenester og nettsider” (ibid.).

Media er den: ”... viktigste kanalen til offentligheten” (ibid.). Strategien vektlegger at de som har ansvar for kommunikasjon i ulike deler av NAV skal ta initiativ til å selge inn saker til media, og være serviceorienterte overfor de som ønsker kontakt med NAV. Det er videre viktig at direktoratet: ”... skal være en aktiv deltaker i samfunnsdebatten, som en synlig og tydelig meningsbærer” (ibid.).

⁶⁵ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 5

⁶⁶ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 6

Betalt kommunikasjon eller reklame er noe som: "... kan være en viktig kanal mot offentligheten generelt eller spesifikke målgrupper" (ibid.). Betalt kommunikasjon skal anvendes for å: "... skape kjennskap og kunnskap" (ibid.) om NAV overfor brukerne, og skal ses i sammenheng med andre kanaler for informasjon og påvirkning.

Materialet viser at NAV har intensjoner om å ta i bruk flere ulike kanaler når det gjelder omdømmebygging. Dette gir inntrykk av at valg av kanal er viktig for å bygge omdømme overfor omgivelsesgruppene, og viser at NAV ønsker å nå omgivelsene på ulike måter.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg beskrevet NAVs intensjoner når det gjelder omdømmebygging. Dette har først kommet til uttrykk gjennom NAVs etablerte identitetsgrunnlag. Identitetsgrunnlaget til NAV knyttes til Kvåle og Wæraas (2006) sine offisielle selvschildringer, verdigrunnlag og visjoner. Videre har det blitt kartlagt hva NAV har av oppfatninger på omdømmeområdet, og hvilke utfordringer NAV står overfor når det gjelder brukerne, de ansatte, og offentligheten/media. Etter dette har jeg gått gjennom NAVs kommunikasjonsarbeid i forbindelse med omdømmebygging, samt en oversikt over hvilke kommunikasjonskanaler NAV ønsker å ta i bruk. I lys av omdømmebegrepet til Simcic og Ihlen (2009) viser NAVs *intensjoner om omdømmebygging* at NAV ønsker å oppnå en intern og ekstern harmonisering av identitetsgrunnlaget, samt å bruke kommunikasjon for å oppnå dette. Materialet gir inntrykk av at NAV ønsker å ta tak i sine egne verdier og sin atferd, og å bygge omdømmet sitt på en aktiv måte. I tillegg ønsker NAV å fokusere på viktigheten av de ansatte i møtet med omgivelsene, noe som gir et inntrykk av en sammenheng mellom det som skal kommuniseres sentralt og det som kommuniseres lokalt. Intensjonelt har derfor NAV planer for å nå målet om et godt omdømme.

I neste kapittel skal jeg se nærmere på de tiltakene som NAVs kommunikasjonsstab har etablert eksternt og internt med formål om å bygge omdømmet sitt.

6.0 Etablering av omdømmetiltak sentralt

I det første empirikapittelet beskrev jeg NAVs *intensjoner* for omdømmebygging gjennom identitetsgrunnlag og tilhørende planer. Ifølge omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) er det viktig at organisasjoner som bygger omdømme tar tak i egne verdier og forsøker å påvirke interne og eksterne omgivelser for å skape et godt inntrykk. NAV har intensjoner om denne tosidige harmoniseringen. I tillegg viste materialet at kommunikasjon er en viktig del av arbeidet med omdømmebygging.

Det som NAV uttrykker overfor omgivelsene sentralt, bør kunne gjenspeiles i de ansattes møte med eksterne omgivelser dersom inntrykket skal være troverdig. Dersom organisasjoner uttrykker noe, mens det ved nærmere ettersyn viser seg å eksistere en annen virkelighet, kan organisasjoner tape omdømmemessig sett. Når jeg videre skal studere hvordan NAV bygger sitt omdømme, ønsker jeg å avdekke hvordan omdømmebyggingen kommer til uttrykk gjennom *etablerte tiltak sentralt* mot interne og eksterne omgivelser. Mer konkret bruker jeg omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) til å avdekke i hvilken grad NAV sentralt etablerer tiltak som kan bidra til at det som kommuniseres eksternt, også kan komme til syne på den interne siden. Det blir lagt vekt på hvordan NAV bruker kommunikasjon som virkemiddel.

Datagrunnlaget består hovedsakelig av materiale fra intervjuer med to respondenter fra kommunikasjonsstaben i NAV. Deres tilbakemeldinger er deres oppfatninger om omdømmebygging i NAV.

6.1 Interne omdømmetiltak

Gitt vektleggingen av de ansatte som kommunikasjonskanal og ”omdømmebyggere” mot eksterne omgivelser, vil det være viktig at kommunikasjonsstaben etablerer tiltak som handler om de ansattes rolle. I denne kategorien skal jeg se på konkrete tiltak som kommunikasjonsstaben har etablert mot interne omgivelser (ledere og ansatte i forvaltningen) når det dreier seg om å påvirke de ansattes atferd overfor eksterne omgivelser, og å bygge intern motivasjon. Omdømmeplanen lanserer to hovedområder som kommunikasjonsstaben i NAV anser som: ”*Overordnede veivalg*”⁶⁷ for arbeidet med omdømme internt. NAV ønsker for det første å styrke medarbeiderne som kommunikasjonskanal og for det andre å sørge for motiverte medarbeidere (ibid.). Disse områdene gjennomgås her.

⁶⁷ Omdømmeplan 2008, s. 25

6.1.1 De ansatte som kommunikasjonskanal

Respondent 1 fremhever at medarbeiderne er svært viktige som kommunikasjonskanaler mot eksterne omgivelser, og at: ”... vi prøver å gjøre noe med de innsatsfaktorene som påvirker hvordan vi kommuniserer med våre brukere”. I tillegg til å bruke kommunikasjon som en del av tjenesteleveringen, brukes kommunikasjon også til å: ”... endre atferden til de ansatte” (respondent 1). Kommunikasjonsstaben ønsker å påvirke ”som miljø” overfor kollegaene slik at deres atferd påvirker de ansattes møte med brukerne (respondent 1). Kommunikasjonsstaben har vært opptatt av å bruke kommunikasjon som virkemiddel overfor de ansatte til å: ”... vise at hvis vi gjør de og de strukturelle endringene i tjenestene [...] så kan det få positive eller negative effekter” (respondent 2). Om visjonen uttrykker respondent 2 at: ”... vi ønsker i hvert fall ikke å si det direkte”, men visjonen skal være et ønsket etterlatt inntrykk hos brukerne etter å ha møtt ansatte i NAV. Respondent 1 uttaler at visjonen til NAV er noe som skal brukes til å stimulere den indre produksjonen. Dette kommer fram blant annet gjennom dette utsagnet:

”... det er noen som sier at visjonen skal være grunnen til at folk gleder seg til å stå opp fra jobb. Det er det visjonen er ment som da [...] At det skal være en slags syretest eller et kontrollspørsmål for alle i NAV” (respondent 1)

Respondent 1 uttrykker at NAV ønsker å bruke verdiene slik at om NAV ønsker å være tydelig, tilstede og løsningsdyktig: ”... kan du ikke lene deg på et dårlig regelverk. Sånn var nok holdningene i Trygdeetaten at [...] reglene er til for å følges. Vi ønsker å være mer framoverlent” (respondent 1). Verdiene skal på denne måten ”gjennomsyre” de ansattes væremåte (respondent 2). Om verdiene og virksomhetsidéen uttrykker respondent 2 at verdiene: ”... er nok langt mer kjent i organisasjonen, som de ansatte har et forhold til, enn virksomhetsideen”. Respondenten er mer opptatt av å minne om reformmålene eller hovedmålene for NAV, i møtet med de ansatte, enn virksomhetsidéen.

Det ses også på som viktig at de ansatte er trygge på det de kan, hvilke roller de har og sitt grensesnitt⁶⁸. Av eksempler på aktiviteter som kan gjennomføres lokalt på sikt nevnes blant annet etablering av kjøreregler for brukerkontakt gjennom serviceplakater eller gjennom framheving av verdier og visjoner. I tillegg ses det som viktig å ha interne forbilder gjennom for eksempel utdeling av servicepris. Det skal også oppfordres til at de ansatte kan styrke alternative kanaler knyttet til brukerne gjennom for eksempel standardbrev, informasjonsmøter, interninformasjon på NAVet osv. (ibid.). Videre har

⁶⁸ Omdømmeplan 2008, s. 27

kommunikasjonsstaben hatt en dialogkonferanse med brukerne, der de: ”... *kom fram til en del prinsipper for samhandling som man er enige om*” (respondent 1). Prinsippene de kom fram til er noen av tiltakene kommunikasjonsstaben anså som relevante når det gjelder atferdspåvirkning. Kommunikasjonsstaben har også utviklet en ”samtalepakke” som er en type lederstøtteverktøy. Dette er en: ”... *powerpointsamling som man kan gjennomgå lokalt nivå eller seksjon/avdeling*” (respondent 1), og inneholder visjoner og verdier som knyttes opp mot hva som kjennetegner NAV, og hvordan NAV ønsker å forvalte disse kjennetegnene. For å møte de ansatte på flere arenaer, har kommunikasjonsstaben utviklet en ”forumsløsning” som fungerer som en erfaringsarena (respondent 2). Her kan staben komme inn og si noe om hvordan de ansatte kan løse ulike utfordringer knyttet til konkrete saker.

Når det gjelder å jobbe sammen med underliggende enheter, arrangeres det samlinger med informasjonsarbeiderne i fylkene to ganger i året hvor omdømme og kulturbygging tidligere har vært tema. Det påpekes at omdømmeplanen har vært på ”turné”, og: ”... *alle som jobber med kommunikasjon i hele etaten har vært med på å utvikle den*” (respondent 1). Lederne er viktige i arbeidet som rettes utover i NAV. Det vektlegges at en del av arbeidet med kommunikasjon mot de ansatte dreier seg om å: ”... *støtte og styrke lederne som kanal for enhetsspesifikk informasjon*”⁶⁹. Blant annet bruker kommunikasjonsstaben lederne som en kanal videre til medarbeidere som igjen ut til brukerne kan bidra til å bygge omdømmet til NAV (respondent 2). I tillegg brukes medietreninger som et tilbud til lederne, dersom de ønsker det. I medietreningene trekkes visjoner og verdier inn:

” ... *vi kjører medietrening i hele delen av organisasjonen hvor verdiene er en veldig viktig budskap for oss, og det å bruke verdiene når man svarer. Ikke sånn uttalte verdier, men som kontroll på om dette svaret er et godt svar i forhold til det vi ønsker å utstråle. Sånn sett forsøker vi å bygge omdømme da, i forhold til visjoner og verdier*” (respondent 1)

Til tross for en del konkrete aktiviteter knyttet til atferdspåvirkning, mener respondent 2 at: ”... *vi har et potensial i forhold til at medarbeiderne blir mer bevisste på sin rolle i forhold til brukerne*”. Dette kan tyde på at arbeidet mot de ansatte ses på som viktig, samtidig som at kommunikasjonsstabens arbeid internt på omdømmesiden har blitt noe nedprioritert. Respondent 1 legger vekt på at NAV har fokusert mye på å få ned restanser og saksbehandlingstider i den innledende fasen i reformprosessen som: ”... *må på plass før vi*

⁶⁹ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 5

kan gjøre noe som helst annet". Etersom NAV har 17 000 ansatte, påpeker respondent 2 at det er knyttet en del utfordringer til å få alle disse til å forstå viktigheten av deres kontakt og relasjon med brukerne for omdømmet til NAV. I tillegg påpeker respondenten at: "... det kan oppleves som ganske langt fra direktorat og planlegging her til ned og ut til det minste kontor".

Tilbakemeldingene tyder på at NAV ønsker at identitetsgrunnlaget skal oppleves av brukerne når de ansatte møter dem. Kommunikasjonsstaben har etablert en del omdømmetiltak, selv om det innrømmes at det finnes en del begrensninger i dette arbeidet grunnet omstillingsprosessen, de ansattes forståelse av kommunikasjonsrollen utad, og NAV som en stor organisasjon.

6.1.2 Intern motivering

Det andre interne fokuset kommunikasjonsstaben har, knyttes til motiverte medarbeiderne⁷⁰. Det er flere måter kommunikasjonsstaben ønsker at dette kan iverksettes. Det ses på som viktig å fokusere på etterlevelsen av ledelsesplattformen i NAV: "... som alle ledere skal jobbe ut ifra. Som skal være kjennetegnet ved en leder i NAV" (respondent 1). Det fremheves at NAV må være opptatt av: "... det som samler forvaltningen: mål, visjon og verdier"⁷¹ i kommunikasjonsarbeidet mot de ansatte. Kommunikasjonsstrategien vektlegger at å: "... synliggjøre endringer og konsekvensene av disse, og bygge engasjement og forståelse for endringene" (ibid.) er viktig i omdømmesammenheng overfor de ansatte. En type aktivitet som kan oppfattes som en del av dette, handler om forumet "hjelp til å svare" på intranettet. Der kan de ansatte få informasjon om litt kinkige saker som knyttes til mediebildet (respondent 2). Her kan NAV sentralt forsøke å forklare hvorfor ting ikke fungerer som ønsket. Kommunikasjonsstrategien vektlegger også at kommunikasjonsstaben kan: "... kommunisere til de ansatte at de selv må oppsøke informasjon"⁷² for å hjelpe de i en ny arbeidshverdag. Det ses også på som viktig, internt og eksternt, å fokusere på områder der NAV lykkes. Det oppfordres til markedsføring i interne kanaler, der gode erfaringer kan komme tydeligere til syne. Kommunikasjonsstrategien vektlegger at ved at ledere og kommunikasjonsansvarlige er synlige i media, kan dette bidra til at NAV bygger: "... intern stolthet og identitet" (ibid.). Kommunikasjonsstrategien påpeker også at NAV bør: "... øke bruken av sentrale kanaler som Navet, KommuneNavet, og MEMU" internt for å imøtekomme

⁷⁰ Omdømmeplan 2008, s. 31

⁷¹ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 5

⁷² Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 5

kommunikasjonsutfordringer knyttet til de ansatte (ibid.). Respondent 2 påpeker at: ”... vi bruker NAVet, intranettet vårt, og satser på ganske mye redaksjonelt arbeid der” men legger til at ”... det er nok et område vi ikke er kommet så langt” (respondent 2). Det å undersøke hva som motiverer medarbeiderne ses også på som viktig når det gjelder å sikre deres videre deltakelse hos NAV. Et eksempel på denne typen aktiviteter som kan nevnes er for eksempel medarbeiderundersøkelsen som gjennomføres i NAV. Den handler om hvordan de ansatte oppfatter NAV som organisasjon, og det spørres blant annet om hvor stolt man er av å være ansatt i NAV (respondent 2). Det å ”tegne et fremtidsbilde” overfor de ansatte, kan også fungere på motivasjonsprosessen, ifølge Omdømmeplan 2008.

Dette viser at NAV har en del tiltak rettet mot de ansatte på motivasjonssiden, men det vises også til at NAV ikke har kommet så langt som ønsket på dette området. Etableringen og vektleggingen av ledelsesplattformen gir inntrykk av at dette er et ansvar som sendes utover i organisasjonen.

6.2 Eksterne omdømmetiltak

I forhold til omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009), er det interessant å se hvordan organisasjoner tenker internt og eksternt når det gjelder omdømmebygging. I den forbindelse er det videre aktuelt å se hvordan kommunikasjonsstaben i NAV jobber ut mot eksterne omgivelser som brukerne og offentligheten/media med fokus på omdømmebygging. Et relevant skille her vil være skillet mellom kommunikasjon som et tillegg til NAVs tjenestelevering, og det som kommunikasjonsstaben gjør av kommunikasjonsaktiviteter med fokus på omdømmebygging. Skillet er utfordrende, spesielt når staben selv vektlegger hvordan tjenestene i seg selv utgjør omdømmebyggingen. Jeg tar utgangspunkt i NAVs Omdømmeplan 2008 og dens ”*Overordnede veivalg*”⁷³ for å si noe om omdømmebygging mot brukerne og offentligheten/media. Disse veivalgene handler om ulike aktiviteter knyttet til kategorier som ærlighet og åpenhet, vise frem områder der NAV lykkes, vise frem områder der NAV jobber nytt, og å utnytte rollen som samfunnsaktør. Disse presenteres her.

6.2.1 Være ærlige og åpne

Når det gjelder området ærlighet og åpenhet, framheves det at NAV må være åpne om resultattall på nasjonalt og lokalt nivå, samt på internett (ibid.). Kommunikasjonsstrategien vektlegger hvordan NAV kan bruke grep for å møte utfordringer gjennom: ”... å styre

⁷³ Omdømmeplan 2008, s. 26-33

*forventningene gjennom gi realistisk informasjon om hva som skjer når i reformperioden*⁷⁴. Det å vise kompleksiteten i reformen anses som et tiltak som kan forbedre inntrykket av NAV overfor omgivelsene. Videre bør NAV vise fram områder der de ikke når opp til ønskede forventninger, men samtidig vise til tiltak som NAV gjør for å bedre disse områdene. At omgivelsene ser at NAV gjør endringer på servicearenaen trekkes også inn som viktig. NAV må være tydelige i sine prioriteringer gjennom å sette grenser for arbeidsoppgaver og fokusere på de gruppene som trenger NAV mest. Mye handler også om å: *”... opptre som en samlet forvaltning, og kommunisere NAVs tjenester og ansvar på en tydelig og forståelig måte i alle kanaler*” (ibid.). Kommunikasjonsstabens rolle understrekes ved å si at:

”... så lenge vi bidrar til at vårt omdømme er omtrent på nivå med det vi faktisk leverer, så gjør jo vi som jobber med kommunikasjon sånn sett en god jobb, selv om omdømmet er dårlig” (respondent 1)

Respondent 1 mener at mye av fokuset til blant annet politikere dreier seg om hvordan NAV kan bruke media for å bygge omdømmet til NAV, men respondenten vektlegger at kommunikasjon mot media er noe: *” ... som jeg tror kanskje andre overvurderer [...] så lenge du er veldig tjenesteintensiv*”. Staben jobber imidlertid aktivt i forhold til mediene, og er opptatt av å være i forkant når det gjelder ulike saker:

”Vi forsøker å fange opp ting i organisasjonen før ting oppstår, eller at vi får tilbakemelding fra de miljøene som er opptatt av hva vi holder på med” (respondent 1)

Tatt i betraktningen av hvordan kommunikasjonsstabens respondent 1 oppfatter medias rolle i omdømmesammenheng, legges det til at: *”... vi er jo opptatt av hva som står i mediene, men vi kan ikke la oss styre av det*”. Videre påpekes det at NAV-reformen er en reform som krever mye i seg selv, og at omstillingsprosesser generelt er utfordrende. Omstillingen gjør blant annet at media kan være krevende til tider, noe som påvirker kommunikasjonsstabens arbeid:

” ... sånn som media har blitt de siste årene [...] at det er veldig fokus, lav terskel for å ta opp enkeltpersoners triste historier. Og i en del tilfeller har det vært ganske tendensiøse vinklinger på sakene, og det er en utfordring for oss” (respondent 2)

Når det gjelder mediehenvendelser, er kommunikasjonsstaben opptatt av å bruke identitetsgrunnlaget, som ble omtalt i forrige kapittel, i møtet med media. I forhold til for eksempel visjonen og verdiene kan de ansatte i kommunikasjonsstaben spørre seg selv om svarene de gir er i overensstemmelse med disse:

⁷⁴ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 4

”... underbygger det [svaret] at vi gir mennesker muligheter? Så bruker vi verdiene våre, altså tydelig, tilstedeværende og løsningsdyktig. Er det svaret vi gir nå, utstråler det en type løsningsdyktighet? Hvis jeg bare sier at ”sånn er regelverket, så det kan vi ikke gjøre noe med”, da er vi ikke løsningsdyktige” (respondent 1)

Staben har en pressevakt som går i turnus og som hele tiden jobber for å koble på relevante personer i NAV når det oppstår store saker i media (respondent 2). Respondenten uttrykker at kommunikasjonsstaben har en daglig ”hands on”-følelse med mediebildet, selv om NAV prøver å styre agendaen litt selv også. Staben jobber også etter en planleggingskalender som gjør at det er lettere å ligge i forkant, dersom det er saker som er omstridte som de vet dukker opp. Kalenderen fungerer som et slags arbeidsdokument der kommunikasjonsstaben:

”... legger inn alle informasjonsaktiviteter som resulterer i, som har kommet ut et eller annet sted, en pressemelding, nyhetssak på nav.no eller intranettet, reklamekampanje eller hva det kan være for noe” (respondent 2)

På denne måten kan NAV jobbe mer ”dynamisk” mot mediene i den forstand at kommunikasjonsstaben kan jobbe med å være oppdaterte på saker som er aktuelle, eller å endre på strukturelle forhold som omgivelser ser på som problematiske.

6.2.2 Vise frem suksessfulle områder

NAV kan skape et godt inntrykk overfor omgivelsene gjennom å vise frem områder der NAV lykkes⁷⁵. Det å for eksempel: ”... knytte lokale suksesshistorier til overordnede mål”⁷⁶ ses på som et grep NAV kan gjøre for å møte utfordringene overfor offentligheten. Å vise fram suksessfulle områder i NAV handler om å framheve områder der NAV gjør en god jobb gjennom å vise til fornøyde brukere eller statistikk (respondent 1). Kommunikasjonsstaben jobber med blant annet forventingsstyring og markedsføring på visse områder for å påvirke de eksterne omgivelsenes oppfatning av NAV:

”... i omdømmeplanen... så er det laget en matrise for synlighet og troverdighet, og da har vi forsøkt å kategorisere områder [...] hvor vi har høy synlighet og lav troverdighet – der ønsker vi ikke å være. Der vi ønsker å være, er hvor vi har høy troverdighet, der kan vi være synlige” (respondent 1)

Respondent 1 forklarer at ved å fokusere på noen områder framfor andre, kan fokuseringen få NAV til å stille seg i et bedre lys blant eksterne omgivelser. Respondent 1 forklarer tangegangen slik:

⁷⁵ Omdømmeplan 2008, s. 28

⁷⁶ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 4

”... hvis man har en oppfatning som er bedre enn det man er, så handler det om forventingsstyring [...] Hvis omgivelsene oppfatter deg som dårligere enn det du er, så handler det om å markedsføre tjenestene dine. Hvis du ønsker å være et annet sted enn der du er, hvis du ønsker å bli oppfattet bedre enn der du er, og bli oppfattet også på linje med der du er, så handler det om å forbedre produktet eller tjenestene” (respondent 1)

Kommunikasjonsstabens respondenter vektlegger at NAV ikke kan markedsføre seg bort i fra noe annet enn det NAV er, når man er en såpass tjenesteorientert organisasjon som NAV. Det store tjenesteaspektet gjør NAV til en annerledes organisasjon i forhold til andre organisasjoner. I motsetning til andre organisasjoner som: *”... for eksempel renovasjonsetaten [...] trenger ikke ha et godt omdømme. Bare søpla blir hentet er det greit liksom”* (ibid.). Ifølge respondent 1 er det ikke mulig å kommunisere på en måte at omgivelsene får et bedre inntrykk enn det organisasjonen faktisk er, når organisasjoner er veldig tjenesteintensive. Respondenten vektlegger videre at kommunikasjonsstaben opplever at de begrenset makt når det gjelder påvirkning til brukerne og offentligheten gjennom media. Som respondenten uttrykker det:

”... vi erfarer jo og ser det at kommunikasjon gjennom våre viktige kanaler, det går jo ca. 20 mill brev ut fra NAV i løpet av året [...] vil jo være viktigere enn hva som står i avisene” (respondent 1)

6.2.3 Vise frem områder der NAV jobber nytt

Et annet grep i omdømmesammenheng dreier seg om at NAV kan vise frem områder der NAV jobber nytt⁷⁷, som for eksempel områder som er helt nye i arbeids- og velferdssammenheng som Kvalifiseringsprogrammet eller Raskere Tilbake. NAV er også opptatt av å: *”... markedsføre nav.no som en kanal for selvbetjening”*⁷⁸ slik at brukerne selv kan finne nyttig informasjon om tjenester. Videre ønsker NAV å: *”... kommunisere NAVs mål og brukernes rettigheter på en måte som påvirker til ønsket brukeratferd”* (ibid.). En del av omdømmetenkningen til NAV handler om å kunne forvente noe av brukeren gjennom å være en mer: *”... kravstor etat”* (respondent 1). Også tradisjonelle markedsføringsmetoder gjennom betalt kommunikasjon har blitt brukt i forhold til typiske nyinnføringer av tjenester, og mye handler om relasjonsbygging mot omgivelsene. Likevel gir respondentenes tilbakemeldinger inntrykk av at også dette området er noe som bør fokuseres mer på:

”Det ligger jo i strategisk plan også, at vi skal være en, som relasjonsbygger [...] en premissgiver overfor partnere og ellers. Men det er jo områder vi jobber med som vi kan ha mye å gå på da” (respondent 1)

⁷⁷ Omdømmeplan 2008, s. 29

⁷⁸ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 5

6.2.4 Være en samfunnsaktør

Omdømmeplanen er også opptatt av at NAV må utnytte rollen som samfunnsaktør⁷⁹. Kommunikasjonsstrategien til NAV vektlegger at NAV kan: ”... være en mer aktiv samfunnsaktør ved å utfordre omgivelsene til å bidra til reformens mål”⁸⁰. Det er ønskelig at NAV bruker mediene, har kronikker, innlegg, deltar på konferanser osv. (respondent 2). Det er viktig å arrangere seminarer som kan møte pressen, og seminarerne blant annet blir holdt for å avklare forventninger (respondent 1). Kommunikasjonsstaben viser til: ”... at vi deltar gjerne i debatten, at vi ikke er redde for å si noe, vi har faglig tyngde, vi har belegg for det vi sier” (respondent 2). I tillegg uttales det at: ”... vi har jo mye statistikk som vi leverer ut [...] og som vi er tilstede med i pressen” (respondent 1). Staben jobber med å selge inn denne typen saker til media, og er opptatt av:

”... å gjøre et godt inntrykk, svare raskt og profesjonelt, være tilgjengelige, slik at vi blir en attraktiv kilde i saker, og vi er jo en attraktiv kilde, fordi vi er jo en av landets største statistikkleverandører, vi vet jo hvordan store deler av befolkningen har det” (respondent 2)

Disse fire eksterne kategoriene viser at NAV eksternt har etablert omdømmetiltak sentralt for omdømmebygging mot interne og eksterne omgivelser, men materialet har også gitt inntrykk av at noen områder ikke har blitt iverksatt som ønsket helt ennå. Materialet gir et samlet inntrykk av at den eksterne delen har fått mer fokus enn den interne delen i omdømmesammenheng.

6.3 Undersøkelser sentralt

NAV har to brukerundersøkelser i året, der den ene av disse er rettet mot arbeidsgivergruppen, mens den andre går på enkeltbrukere (respondent 3). Respondent 4 vektlegger at undersøkelsene kjøres regelmessig, og at de er en del av NAVs permanente styringsverktøy. Undersøkelsene er store nok til at de kan brytes ned til fylkesnivå, og spørsmålene handler blant annet om hvilke tjenester de har brukt og deres vurderinger av tjenestene, hvordan de forholder seg til tjenesteleveringen, hvilken bistand brukerne fikk, og om NAV hjalp dem videre osv. (respondent 3). Respondent 3 påpeker at undersøkelsene er svært viktige, og at det var gjennom disse at NAV ble klar over problematikken angående telefontjenestene. Undersøkelsen med på å sette fokus på noe som ikke fungerte godt nok i NAV (respondent 3). Undersøkelsene går først og fremst på tjenesteleveringen til NAV, men er også noe som er

⁷⁹ Omdømmeplan 2009, s. 30

⁸⁰ Kommunikasjonsstrategi 20047-2009, s. 4

nyttig for kommunikasjonsstaben (respondent 2). Kommunikasjonsstaben har også iverksatt omnibusundersøkelser som dreier seg om at:

”... vi kjører et par tre spørsmål, der vi stiller spørsmål som ”hvilket inntrykk har du av NAV” og ”har du vært i kontakt med NAV i løpet av de siste månedene” og ”hvordan var den opplevelsen”. Og det er veldig nytting innspill for oss” (respondent 1).

6.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg beskrevet hvordan NAV *har etablert omdømmetiltak* som faller innunder den kommunikasjonsfaglige delen av NAV. Først ble det interne aspektet presentert gjennom å vise hvordan kommunikasjonsstaben har tiltak for å påvirke de ansatte som kommunikasjonskanal og motivering internt. Kommunikasjonsstaben viser til noen etablerte omdømmetiltak som for eksempel samtalepakken, forumsløsninger, lederplattformutvikling og medietreninger, men uttrykker også at dette er områder der NAV har noe å gå på. Videre ble den eksterne delen presentert gjennom å vise til fire overordnede målsettinger som det knyttes konkrete tiltak opp mot. Kommunikasjonsstaben vektlegger at media krever mye av oppmerksomheten i omstillingsprosessen, men også at staben er på andre arenaer for å bygge omdømmet til NAV. Dette viser at kommunikasjonsstaben i NAV er opptatt av omdømmebygging, men at det først og fremst er den eksterne biten som har fått mest fokus i oppstarten av NAV. I forhold til omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) som vektlegger viktigheten av at organisasjoner jobber internt, så vel som eksternt, viser det empiriske materialet at kommunikasjonsstaben i NAV har stort sett etablert omdømmetiltak som har til hensikt å gjennomføre harmoniseringen av det interne og det eksterne aspektet. Dette til tross for at kommunikasjonsstaben opplever at noen områder ikke har blitt gjennomført som ønsket ennå. Dessuten blir identitetsgrunnlaget brukt aktivt i møtet med omgivelsene, og kommunikasjon blir anvendt som virkemiddel både internt og eksternt, noe som ytterligere bekrefter omdømmebyggingen i denne sammenheng. At NAV gjennomfører undersøkelser skaper videre et inntrykk av at NAV er opptatt av omgivelsenes oppfatning av NAV. Dette viser at NAV ønsker å være en aktiv deltaker når det kommer til å forsøke å påvirke omgivelsenes oppfatning av NAV, og at det eksisterer en kobling mellom intensjoner og etablering av omdømmetiltak.

I det neste kapittelet gjenstår det å se i hvilken grad disse tiltakene har kommet til uttrykk i andre enheter i NAV.

7.0 Iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter

I det første empirikapittelet beskrev jeg hva som er NAVs intensjoner når det gjelder identitetsgrunnlag, samt interne og eksterne planer om omdømmebygging. I det andre empirikapittelet beskrev jeg hvordan identitetsgrunnlaget og intensjonene kom til uttrykk gjennom etablerte omdømmetiltak fra kommunikasjonsstabens side. I dette tredje kapittelet skal jeg bygge videre på de to foregående, ved å beskrive hvordan andre enheter utenfor kommunikasjonsstaben i NAV forholder seg til omdømmebygging. Dette vil avdekkes gjennom fokuset på omdømmebygging og konkrete omdømmetiltak internt og eksternt. Som tidligere nevnt legger omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) vekt på viktigheten av at hele organisasjonen er inneforstått med identitetsuttrykkene, slik at NAV kan blant annet framstå som en tydelig organisasjon i møtet med eksterne omgivelser. Det vil være interessant å se hvordan andre enheter i NAV følger opp omdømmebyggingstiltakene etablert sentralt.

Datagrunnlaget i dette kapittelet består av intervjuer med ledere i ulike deler av NAV. Dette inkluderer to ledere på direktoratsnivå, en på fylkesnivå, to fra ulike typer spesialenheter og en på lokalnivå. Deres tilbakemeldinger består av ledernes oppfatning av hvilke omdømmeaktiviteter som har blitt iverksatt mot interne og eksterne omgivelser på de ulike nivåene.

7.1 Tilbakemeldinger fra fagledere i direktoratet

Faglige ledere i direktoratet er interessante å intervjuer i den forstand at disse er en del av iverksettingen av ulike tiltak. Med *faglige ledere* mener jeg her direktører innenfor et fagfelt i NAV. Fagligheten gjør at disse personenes interesser kan prege hvordan de underliggende enhetene forholder seg til omdømmebygging. Her skal jeg videre presentere deres fokus på omdømme, samt interne og eksterne tiltak.

7.1.1 Om fokuset på omdømme

Respondent 3 uttaler at omdømmebygging i seg selv er noe som vedkommende har begrenset tro på, men at det er nødvendig for NAV å ha: ”... *betydelig tillit i befolkningen, i politiske miljøer, og hos arbeidsgivere. Har vi ikke det, så klarer vi ikke å gjøre jobben vår*”. Respondenten vektlegger at et dårlig omdømme hos NAV, gjør at når brukeren kommer til NAV, så starter man på minussiden når NAV skal forsøke å hjelpe dem, noe som er svært uheldig. Respondent 4 er opptatt av at det ikke er så lett å definere hva som egentlig utgjør et

godt omdømme i NAV-sammenheng. Tjenesteinnhold og typen av brukere vil fargelegge hvordan omgivelsene til enhver tid oppfatter NAV. Respondenten sier at:

”... en del av de som da ikke får den ytelsen de mente de hadde krav på, eller i alle fall var ambisjonen deres å få da de henvendte seg til oss, de vil jo sikkert i framtida også være misfornøyde, selv om vi som etat har behandlet dem profesjonelt og riktig”
(respondent 4)

Tatt i betraktning oppstarten av reformprosessen har NAV opplevd en del kritikk og utfordringer på omdømmeområdet. Respondent 3 mener at i forkant, og i begynnelsen av reformprosessen, ble forventningsbuen spent svært høyt i forhold til hva NAV kan gjennomføre, noe som har skapt store utfordringer. Respondenten uttaler at:

”... jeg opplever at forventningene til hva NAV skal gjøre er oftere høyere enn de kravene som politiske myndigheter stiller til hva vi skal løse, og det er klart at det er med på å lage et litt rufsete rykte” (respondent 3)

Også respondent 4 viser til at omstillingsprosessen bidrar til at det er en del ting som glipper, og at forventningene er for høye, men at: *”... det har ikke blitt kommunisert ut til omverdenen”*. I tillegg er det begrensninger som handler om at NAV er en relativt stor organisasjon, og at endringer og omstilling ikke skjer over en kort periode. Omstillingsprosessen har vært krevende, noe som har bidratt til at noen områder ikke har blitt dekket som ønsket. Respondent 3 uttaler at: *”... i våre dager i NAV så er det så mange ting vi burde ha gjort sånn at vi er beinharde på prioritering”* og at det er tjenestene som må først og fremst komme i fokus i omstillingsfasen. Respondenten sier også at: *”... hvis ikke vi gir gode tjenester hele tida, så holder det ikke på omdømme- eller kommunikasjonssiden”* (respondent 3). For å imøtekomme omdømmeutfordringene har NAV imidlertid iverksatt ulike tiltak som handler om å unngå at et: *”... negativt bilde fester seg”* (respondent 3). Respondenten uttrykker at: *”det gjøres jo en stor innsats for å snu det. Vi er en altfor diger samfunnsaktør til at vi kan leve med et dårlig omdømme”*. NAV må sette en kurs og jobbe ut ifra denne for å oppnå kontinuitet og kvalitet:

”Skal vi få noe ut av etaten vår, så må vi satse på noen hovedretninger, og de må vi holde fast på over veldig lang tid” (respondent 3)

7.1.2 Interne omdømmetiltak

Respondentene har tanker om hvordan identitetsgrunnlaget til NAV skal fungere. Respondent 3 ønsker å kommunisere visjonen ut til eksterne omgivelser gjennom å: *”... bygge det inn i måten vi leverer tjenestene på”*. På denne måten trekker respondenten inn de ansatte som kommunikasjonskanal. Respondent 4 sier at: *”... hele Norges velferdssystem gir jo folk*

muligheter”, og at det er gjennom de ansatte det skapes et bilde av hva NAV er over tid. Respondent 4 sier at dersom NAV har som visjon at NAV skal gi mennesker muligheter, så: ”... må vi rigge til en samhandling med brukerne slik at vi nettopp dyrker frem mulighetene”. Respondent 3 mener at verdiene og visjonene er: ”... enkle nok og fengende nok til at de kan fungere”, men at virksomhetsidéen som er etablert ikke helt lever opp til sine forventninger, og kan ses på: ”... som et stykke papir” (respondent 3). Respondenten sier at virksomhetsidéen er lang, kronglete og politisk korrekt, at ingen bryr seg om den. Respondent 3 antar heller ikke at noen utover i organisasjonen har kunnskap om denne. Også visjonene trekkes inn i kritikken, og respondenten sier at:

”Her har vi sittet og filt på noen ord og passet på at ingen skal si at ja [...] hvem [...] bryr seg om det der da? Ingen. Unntatt de som bryr seg om organisasjonsteori, og et par andre som svever. Så er det sikkert fint for andre organisasjonsutviklere i Skattedirektoratet og andre i NHO å sitte og lese om visjoner” (respondent 3)

Dette tyder på at deler av identitetsgrunnlaget ikke har fungert som intensjonene tidligere viste. Derimot utgjør verdiene og visjonen noe som allerede eksisterer internt, ifølge respondent 3. Det uttales at det er en slags indre sammenheng mellom verdiene og visjonen og det NAV gjør. Respondent 3 uttrykker at disse uttrykkene: ”... springer ut av det vi holder på med, mer enn at vi laget noen ”slappy” verdier som vi prøver å leve opp til”. På en annen side uttaler respondenten at dagens omstillingsutfordringer gjør at NAV i begrenset grad bør fokusere på verdier og visjoner utad. Respondenten sier at dersom NAV skulle framheve løfter og store ord til en forsamling som ikke mottar de tjenestene NAV skal levere, er noe som ikke ville fungere. Det uttrykkes videre at NAV må ha tjenestene i bunn før de går ut og lover noe som helst til omgivelsene. Når det gjelder konkrete tiltak internt, vises det til at intranettet brukes til informasjonsformidling, i tillegg NAVs internmagasin MEMU. Respondent 4 vektlegger at MEMUs funksjon antageligvis er større enn folk generelt tror, og anses av respondenten som: ”... som en viktig kanal” ut til de ansatte. Videre er NAV opptatt av å bruke medietreninger hos først og fremst ledere, men at også noen andre medarbeidere får delta i medietreninger. I tillegg har NAV seksjonsmøter med de ansatte, som har til hensikt å være et forum for diskusjon. Respondent 4 mener at det bør vurderes å gjøre noe mer internt for eksempel gjennom å drive: ”... litt reklame for vår egen organisasjon og hva vi faktisk får til av saker også som er knyttet til organisasjonen [...] hvordan vi jobber, sånn hjemme-hos-besøk i et NAV-kontor”.

7.1.3 Eksterne omdømmetiltak

Tilbakemeldingene fra direktoratets faglige ledelse gir inntrykk av at den eksterne siden gjennom media ikke har så stor betydning i omdømmesammenheng. Respondent 3 fremhever at:

”... det er ”køl umulig” å ha godt omdømme for oss hvis vi ikke gjør en god jobb [...] det er der vi bygger omdømmet vårt, ikke gjennom hva jeg sier på p4 eller nettavisen”.
(respondent 3)

Samme respondent påpeker at det ikke er mulig å styre omgivelsene, men at NAV: *”... kan prøve å lede oppmerksomheten mot noen ting”*. Også respondent 4 uttrykker at: *”... etaten selv har jo et ansvar og handlingsrom for å påvirke hva som blir de sakene som tas opp”* (respondent 4). Kommunikasjonsstaben og de faglige lederne jobber sammen om saker og problemstillinger når de kommer opp. I kommunikasjonsstaben har fagavdelingen en fast person som spesialiserer seg på det aktuelle fagområdet. På denne måten forsøker faglederne sammen med kommunikasjonsstaben å være mer proaktiv med gode saker slik at de: *”... ikke blir løpende etter å svare på de dårlige sakene”* (respondent 4). Det er videre et samarbeid mellom faglederne og kommunikasjonsstaben som dreier seg om hvordan NAV sentralt skal håndtere ulike saker som kommer opp i media for å få fram NAVs hovedbudskap (respondent 4). Respondent 4 opplever at kommunikasjonsstaben bidrar til å gi gode råd i forhold til hva de skal løfte frem i intervjuer osv. Når det kommer til å være en samfunnsaktør og premissgiver, vektlegger respondent 4 at det kommunikasjonsfaglige er viktig, og at det gjøres et omfattende pressearbeid for å selge inn saker, enten ved direkte innsalg, eller generelle pressemeldinger. Respondent 3 uttaler at vedkommende har en ekstrem tilgjengelighet overfor pressen, og at det er viktig å stille opp i ulike deler av mediebildet. Respondent 4 er videre opptatt av at det er viktig å: *”... få opp gode eksempler, pluss at man greier å levere på basisdrift. Det er vel så enkelt og så vanskelig”*. Respondent 3 trekker fram at mye av omdømmebyggingen dreier seg om å selge inn de gode historiene, blant annet gjennom å:

”... fange dem opp, og det å dyrke dem frem og få solgt dem inn. Der er vi hele tiden enige i om at vi har mer å gå på [...] vi får ikke helt knekken på det. Jeg vet ikke helt hva [...] hadde vi visst det, hadde man fått knekken på det, så det er sikkert helt mer å hente der” (respondent 3)

Å være en samfunnsaktør handler også mye om å være tilstede på større samlinger eller årskonferanser som får mye medieoppmerksomhet (respondent 4). Respondent 3 uttaler at er: *”... viktig å ha venner fordi det er mange andre som uttaler seg til mediene om NAV”*. Når

det kommer til å være en premissgiver i dagens samfunn, oppleves dette som svært krevende, av respondent 4, nettopp fordi media har høy omløpshastighet, samt at det finnes mye kompetanse mange steder. Noen av utfordringene dreier seg om at politikerne og organisasjoner på brukersiden og i næringslivet forstår hva NAV holder på med underveis i omstillingsprosessen. NAV prøver derfor å: *”... vise at vi ser hva som er utfordringene våre, at vi har en plan for å komme videre, og at det er en troverdighet i den planen”* (respondent 3). Respondent 4 vektlegger at det har blitt jobbet en del med å få ut gode saker i forhold til å balansere negative saker i media. Det har blitt gjort: *”... en betydelig innsats der [...] samtidig så har nok omstillingspresset så langt vært såpass stort at en del har overskygget en del av omdømmearbeidet”* (respondent 4). I takt med høye forventninger, kommer det saker i media som NAV ønsker å ta tak i. Respondent 3 uttaler at noen av disse er veldig forståelige: *”... mens andre [...] må jeg vel si at jeg har vanskeligere for å ha sympati for”*. Media legger mye beslag på hva som må være fokuset for prioritering, og at media setter dagsorden på denne måten. Respondent 4 uttaler at:

”... hvis det er veldig mange negative oppslag [...] så vil jo etaten bruke mye tid på å besvare de [...] en ting er at det står mye negativt om NAV og sånn sett bidrar til å spre negativt omdømme, men det legger jo også beslag på mye av den kapasiteten organisasjonen har til å besvare og håndtere de, og sånn sett reduserer etatens mulighet til å jobbe med et mer positivt og balansert omdømme” (respondent 4)

Respondentene uttaler at de som regel er klar over kritikken før den kommer, og at den ofte ikke kommer overraskende på. Respondent 3 viser til at media bidrar til økt prioritering, men også at media fortsatt ikke har: *”... satt noe på dagsorden for oss”*. Tatt i betraktning av kritikken som har kommet underveis i omstillingsprosessen, uttaler respondent 4 at det er lett å være etterpåklok, selv om det er noen grep som kunne ha blitt gjort annerledes. Eksempelvis gjelder dette mer driftsmessige problemer, men det vises også til at NAV kunne brukt media på en mer offensiv måte. Respondent 4 legger til at:

”... utfordringen [...] har vært å faktisk få fram de gode sakene blant ellers litt negative ting. Det er klart at der kunne vi helt sikkert vært bedre” (respondent 4)

7.1.4 Oppsummering

Materialet gir inntrykk av at den faglige ledelsen først og fremst har fokusert på tjenesteleveringen i NAVs oppstart som organisasjon. Deler av identitetsgrunnlaget og intensjonene er i begrenset grad blitt iverksatt, men respondentene er likevel opptatt av å bruke kommunikasjon internt og eksternt for å forsøke å snu det bildet som NAV opplever at er i ferd med å skapes. Dette kommer til uttrykk gjennom ulike tiltak internt og eksternt. I

forhold til omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009), kan det virke som om omdømmebyggingen er noe begrenset blant de faglige lederne, og at omdømmebyggingen på denne måten ikke får det interne "fotfestet" som er nødvendig dersom NAV ønsker å skape en helhetlig identitet og uttrykk mot eksterne omgivelser.

7.2 Andre enheter i NAV

Flere ledere i andre enheter har også blitt intervjuet i forbindelse med omdømmebygging i NAV. Dette inkluderer intervju med en kommunikasjonsansvarlig på fylkesnivå, to intervjuer med ledere i spesialenheter, og et intervju med leder på lokalnivå. Her vil alle presenteres under ett for å gi et samlet bilde av hvordan disse opplever fokuset på omdømmebygging internt, hva de ulike enhetene gjør internt, og hva enhetene gjør mot eksterne omgivelser. Tilbakemeldingene slås sammen med hensikt om å skape en helhetlig oversikt over iverksettingen av omdømmebygging *utover* direktoratsnivået.

7.2.1 Om fokuset på omdømme

Generelt er de fleste respondentene tydelige på at NAV må ha et godt omdømme for at NAV skal kunne fungere på en god måte. Flere respondenter understreker at det som skaper et godt omdømme er å levere gode tjenester, og at NAV ikke kan manipulere seg til et godt omdømme sett i lys av tjenesteleveringen. I tillegg trekker flere av respondentene fram at NAV har flere omgivelsesgrupper som NAV må ha legitimitet overfor. Først og fremst gjelder dette brukerne som vil oppleve NAV som en organisasjon med: "... *en hjelpende hånd*" (respondent 7) dersom NAV klarer å skape et godt omdømme. Det dreier seg også om politikerne: "... *et godt omdømme gir jo legitimitet i forhold til de som skal forsvare de ressursene som blir brukt*" (respondent 6). Ikke minst trekker flere av respondentene fram hvordan et godt omdømme er viktig overfor medarbeiderne både når det gjelder motivasjon og rekruttering av nye (respondent 8). Offentligheten og media nevnes også, men flere av respondentene vektlegger at offentligheten og media er noe som mer overliggende enheter i NAV har ansvar for å imøtekomme kravene til (respondent 6,7 og 8).

7.2.2 Interne omdømmetiltak

Når det gjelder interne omdømmetiltak, er det flere av respondentene som er opptatt av å iverksette tiltak som påvirker de ansattes atferd mot eksterne omgivelser, samt deres motivasjon. Respondenten på fylkesnivået vektlegger at brukere må være motiverte til å se at konkrete tiltak hjelper:

”... et godt omdømme for oss er avgjørende i forhold til den motivasjonen folk har når de går inn i tiltak hos oss, men også den opplevelsen av at de blir møtt med respekt og blir tatt på alvor” (respondent 5).

Blant annet brukes intranettet til å synliggjøre hva som lykkes internt i NAV. Samme respondent er også opptatt av at det er svært viktig å dokumentere resultater overfor de ansatte for å tydeliggjøre hva som foregår i NAV på den positive delen. Respondent 5 sier at:

”... vi prøver i hvert fall å ha to gode saker ut til medarbeiderne hver uke for å vise at ”det tiltaket” hjelper, ”den aktiviteten gir resultater, ”vi har fått saksbehandlingstiden ned ”så mye” osv.” (respondent 5)

Når det gjelder områder der NAV ikke lykkes som ønsket, vektlegges det at det er viktig å formidle hvorfor NAV ikke lykkes ut til de ansatte for å skape forståelse (respondent 5). Respondenten legger imidlertid vekt på at mye dreier seg om fag i møtet med de ansatte, men at de: *”... alltid bruker litt tid på å informere om status i reformarbeidet”*. Om verdiene uttrykkes det at: *”... vi bruker ikke mye tid på å fortelle om verdiene våre. Men vi bruker en del tid på å formidle dette til ansatte”* (respondent 5). Det oppleves som viktigere at de ansatte forstår hvordan de skal omsette disse i den daglige kontakten med brukerne, enn at de faktisk uttales utad. På fylkesnivået har de definert verdien ”tilstede” til kundesenteret. Fylkesnivået uttrykker at visjonen brukes ganske bevisst gjennom: *”... å synliggjøre gjennom tiltak, [og] ressursbruk”*. Det oppfordres til at lederne på lokalnivå skal svare på om ulike tiltak som gjøres kan knyttes til det overordnede målet om å få flere i arbeid og aktivitet. Respondenten uttrykker at visjonen er viktig, men at:

”... vi ser at vi er ikke der i dag. Veldig mye handler om å få de nye strukturene og systemet til å fungere, og veldig mye handler om inntektssikring. Og der er fokus til tross for at visjonen og målene handler om å få flere i arbeid og aktivitet, så er ikke det der støtet settes inn. Vi bruker ressurser på det, men ikke så mye som vi ønsker” (respondent 5)

På fylkesnivået har det også blitt avholdt to medietreningskurs for ledere.

Respondent 6 i spesialenhet 1 er også opptatt av å konkretisere verdiene i forhold til faktiske arbeidsoppgaver, i forhold til oppgaver de ønsker å gjennomføre. Respondent 6 uttrykker at: *”... alle liker å ha en arbeidsplass som har et godt omdømme”*. Blant annet oversettes verdiene til tiltak som handler om å gi god informasjon, være tilgjengelig, svare raskt, levere tjenester og produkter, samt å utøve god service. Enheten har definert tilstedeverdien som: *”... at vi må være tilgjengelige, at vi er her og at de møter oss når de skal møte oss”* (respondent 6). Verdien ”tydelig” handler i denne enheten om at brukerne forstår NAV når det gjelder muligheter og begrensninger. ”Løsningsdyktig” handler om at

NAV er fleksible, bruker skjønn, tilpasser tjenester og utvikle disse i forhold til brukerne. I denne enheten operasjonaliseres også virksomhetsidéen i konkrete tiltak. Respondenten legger til at visjon og målsettinger blir utformet sentralt, men at:

”... jobben min er jo å omsette dette [visjon og målsettinger] for medarbeiderne, spesielt i forhold til min ledergruppe. ”Hva betyr dette for oss”, ”hva må vi gjøre konkret” [...] da bryter vi de ned i forhold til virksomhetsplanene våres” (respondent 6)

Respondenten uttrykker videre at det må jobbes internt for å få god kvalitet på tjenestene, og at dette også gjelder innenfor: *”... holdninger og etikk for at vi skal framstå som en profesjonell tjenesteyter”*. Måten dette gjøres på er gjennom å: *”... å ha orden i eget hus og framstå som gode innenfor de rammene vi skal være gode på”* (respondent 6). Det har også blitt ytret ønsker om medietreningskurs, men dette ikke har blitt gjennomført ennå. Respondenten uttrykker også at de ikke har noe kontakt med kommunikasjonsstaben sentralt på generell basis, men at:

”... vi har [...] fagsamlinger [...] så det er jo kontakt. På ledermøter så kommer jo til og med de på toppen og presenterer kommunikasjonsstrategier og utfordringer og sånt. Så de er der, og er synlige” (respondent 6)

Respondent 7 har imidlertid et annet fokus på NAVs identitetsgrunnlag. Blant annet har ”kompetanse” blitt en verdi denne enheten ser på som viktig. Respondenten uttaler at enheten gjorde et verdiarbeid selv, og kom fram til andre verdier enn det NAV ønsket å ha, i oppstartsfasen. Respondent 7 uttrykker likevel at: *”... når vi har som verdi at mennesket har muligheter, så må vi legge oss til rette for at mulighetene åpenbarer seg”*. Dette gir et inntrykk av at identitetsgrunnlaget til NAV ikke passer inn i like stor grad som de andre respondentene har gitt uttrykk for. Visjonen til NAV er også noe som respondenten ikke knytter fullt og helt til enheten. Respondent 7 uttrykker at visjonen til NAV handler om at NAV skal gi mennesker muligheter. Respondenten mener selv at det er mennesket som har muligheter, og at: *”NAV sin formulering gir et passivt menneske”*. Det uttrykkes videre at det er NAV sin oppgave å vise mennesket mulighetene. På denne måten defineres visjonen til denne enheten en litt annen versjon enn den visjonen som ønskes iverksatt med utgangspunkt i intensjonene. Respondent 7 vektlegger at virksomhetsidéen handler om at brukerne skal oppleve at de har fått det de bad om: *”Gode relasjoner gir oss åpne dører, dårlige relasjoner gjør at vi ikke er der mer”*. Når det gjelder konkrete aktiviteter, vektlegger respondenten at intranettet er viktig. Målet er å ha en positiv nyhet hver uke på intranettet. Respondent 7 vektlegger at det ikke har vært fokus sentralt på omdømmeaktiviteter som skal gjennomføres i

spesialenhet 2. Det har heller ikke kommet noen retningslinjer ovenifra på dette området, selv om NAV er opptatt av å framheve det positive internt. Respondenten uttrykker at: *”... i ettertid så er det vel mer kompetansebygging som har vært viktig”*. (respondent 7)

Respondent 8 på lokalnivå uttaler at de ønsker å bruke verdiene aktivt. Når det gjelder å være tilstede, handler det om å hele tiden være med på å utvikle nye ting. Vedkommende sier blant annet at enheten ønsker å være nyskapende og dynamiske og å hele tiden blir bedre (respondent 8). Respondenten ønsker videre å kommunisere visjonen ut til omgivelsene gjennom å gi gode tjenester. Det understrekes at: *”... vi ansetter forskjellige folk som virkelig vil, vi har satset på våre beste medarbeidere i publikumsmottaket, de som er flinke til å møte mennesker”* og at dette er en av de måtene NAV på lokalt nivå setter visjonen ut i livet. Om virksomhetsidéen sier respondenten at NAV er opptatt av: *”... å møte bruker som en enhetlig tjeneste, at vi er en organisasjon som går i takt”*. Det ses også på som viktig at NAV oppfattes som god i møtet med omgivelsene. Det understrekes at: *”... vi er jo veldig opptatt av at alle de ansatte her er ambassadører for NAV. Det bruker vi jo tid på”*. Dette blir tatt opp med nyansatte når de er ute og møter eksterne omgivelser. Andre tiltak som dreier seg om hvordan NAVs ansatte skal møte omgivelsene, gjelder en type kulturverkstedsøvelse, som NAV på lokalt nivå har fått tilbud ovenifra om å gjennomføre lokalt (respondent 8). Dette innebærer: *”... forslag til hvordan jobbe med kultur”* hvor det diskuteres hva som ligger i det å møte brukerne på ulike måter. For eksempel dreier det seg om håndhilsing eller ikke håndhilsing i møtet med narkomane. Dette tiltaket har blitt gjennomført hos NAV på lokalt nivå i den intervjuede enheten. Respondent 8 mener at NAV kan tjene på å ha et godt omdømme i forhold til rekruttering, og at det på denne måten kan motivere de ansatte i NAV. Respondent 8 leser høyt opp ukens visjon for de ansatte hver mandag. Disse har blitt snakket om på seminarer, der NAV på lokalt nivå har forsøkt å konkretisere det som NAV vil at NAV-ansatte skal etterleve gjennom sine tjenester til brukerne.

I varierende grad kommer interne omdømmetiltak til syne i NAV. Materialet viser en bevissthet rundt hvordan enhetene i NAV forholder seg til identitetsgrunnlaget, men også noe avvik i forbindelse med iverksetting av interne omdømmetiltak. Det er spesielt fylkesnivået og lokalnivået som kan vise til konkrete iverksatte omdømmetiltak.

7.2.3 Eksterne omdømmetiltak

Samtlige respondenter legger vekt på at bruk av internett er svært viktig når det gjelder møtet med brukerne. Det er på internett at brukerne kan få informasjon om hva NAV kan og hva

som er nytt. Dette viser at internett er en viktig kanal når det gjelder NAVs møte med de eksterne omgivelsene.

På fylkesnivået sier respondenten at: ”... *vi sier stort sett ja til alt*” når det kommer til å stille opp på arrangementer og foredrag av ulike slag. Respondenten sier at NAV: ”... *ønsker å være til stede alle steder for å formidle*”, og at NAV jobber mot mange ulike deler av nettverket rundt NAV som for eksempel gjelder brukere, partene i arbeidslivet, kommunen, brukerorganisasjonene, og media. Fylkesnivået er også opptatt av at det å dokumentere resultatene overfor omgivelsene er viktig (respondent 5). Fylkesnivået har daglig kontakt med kommunikasjonsstaben, og får rådgivning derfra når det gjelder konkrete saker. Respondenten opplyser at kommunikasjonsstaben hver dag sender ut en oversikt over det som står i pressen av aktuelle saker om NAV. Fylkesnivået arrangerer faste kontaktmøter med media, ikke bare for å fortelle om NAV-reformen, men for å informere om hva som skjer i reformprosessen slik at: ”... *media skjønner hva som skjer på arbeids- og velferdsområdet*” (respondent 5). I tillegg påpekes det at det er viktig å ha en ettpunktskontakt for pressen. Dette gjør NAV til en mindre komplisert organisasjon når media ønsker kontakt med NAV (respondent 5). På fylkesnivået produseres det daglig tre nyhetssaker på internett som forteller om endringer NAV gjør, og resultater de har oppnådd (respondent 5). Nivået forteller også om aksjonspunkter, altså hva NAV skal ha fokus på framover. Respondenten hevder at fylket har kommet godt i gang med kommunikasjonsstrategiens målsettinger:

”Vi mener vel selv at vi lang på vei, i forhold til de målgruppene vi har valgt, har klart å iverksette tiltak og aktiviteter som bygger oppunder kommunikasjonsstrategien”
(respondent 5)

Respondenten fra fylkesnivået legger vekt på at det er viktig for NAV å fortelle suksesshistorier i media, og sier at: ”... *media har jo en førsteprioritet dersom de ønsker kontakt med oss*”. Respondenten vektlegger at om det ikke er mange, så må uansett noen historier kommuniseres ut som handler om de brukerne som får hjelp i NAV-systemet. Respondenten fra fylket sier om at de har: ”... *et ønske [om] at de [lokalenhetene] i langt større grad er aktive på å selge inn saker*” på lokalnivå, og sier at det ofte er lettere å få inn gode saker i media på lokalt plan. Gjennom innsalg kan NAV på denne måten vise nye områder og områder der NAV får det til. Respondenten fra fylkesnivået uttaler at gjennom å gi faglige vurderinger og innspill, fører dette til at media ringer til NAV når de trenger bakgrunnsinformasjon, selv om NAV som regel ikke blir kreditert for dette i media. Det å ha: ”... *en sterk faglig troverdighet har vært ufattelig viktig*” (respondent 5). Respondenten fra fylkesnivået vektlegger at det er viktig å belyse at NAV er en aktør i samfunnet, mer enn

at NAV er en samfunnsaktør. NAV ønsker derfor å levere stoff og innhold til saker som media ser på som viktige (respondent 5).

I spesialenhet 1 ønskes det at NAV kommuniserer ut gode historier, og NAV har i denne enheten et krav om at NAV skal ha fem positive presseoppslag i løpet av ett år for å balansere negative oppslag. Respondenten er imidlertid opptatt av at NAV: ”... klarer [...] aldri å balansere hvis vi yter dårlige tjenester”. Også i spesialenhet 1 trekkes det fram at NAV må fortsette å utvikle en internettside for publikum, men at NAV også må huske de brukerne som ikke bruker internett (respondent 6). Respondenten 6 vektlegger at deres enhet er ”på andre arenaer” når det gjelder samfunnsaktørrollen. Dette betyr blant annet at enheten jobber gjennom brukerorganisasjoner, og gir informasjon til disse, eller stiller opp i debatter når det kreves. Samtidig sier respondent 6 at NAV skal være en samfunnsaktør gjennom å formidle tjenester og presentere de gjennom media. Likevel sier respondenten at:

”... det har ikke rast noen debatter [...] jeg har ikke skrevet noen kronikker på vårt område, kronikker er jo ganske tidkrevende” (respondent 6)

Respondent 7 i spesialenhet 2 ser det som viktig at brukerne opplever NAV som en kompetent organisasjon. På denne måten vil folk oppleve at NAV er et sted man kan komme til, få råd og veiledning, slik at de blir hjulpet et stykke på veien videre for å klare sin løsning (respondent 7). Ved å være tydelig og gjennom å gi gode svar til både brukere og media, kan dette oppnås. Det uttrykkes at NAV jobber internt mot fylket dersom de ønsker noen positive saker ut i media, og leverer da: ”... en positiv bedrift som har fått det til istedenfor å ikke få det til”, men denne lederen velger å ikke gå aktivt ut i mediene. Respondenten uttrykker at: ”... vi er nok på defensiven med å markere oss” (respondent 7). Samtidig understrekes det at det ikke har vært mange negative historier knyttet til denne enheten, og at behovet for å gå ut i media ikke er tilstede. Det er eventuelt fylket som kontakter enheten dersom fylket ønsker en god historie. Respondent 7 uttrykker at: ”... hvis det er saker som kommer opp, så er det fylkesdirektøren som tar seg av det”. Fokuset til vedkommende leder er å være aktive gjennom tjenestene, og å skape gode relasjoner med omgivelsene gjennom tjenester.

Respondenten på lokalnivå er opptatt av at NAV kan forsøke å opptre noe annerledes enn tidligere. Respondent 8 sier at det er viktig å mene noe, å komme til uttrykk og få balansert innspillene. Det er gjennom å gi ærlige svar at NAV kan styrke sin posisjon (respondent 8). Respondenten sier at:

”... det er viktig å legge seg flat for det som vi kan gjøre bedre også, og ikke bare ha sånne standardsvar at ”vi skal se på det” ” (respondent 8)

Respondenten på lokalnivået sier likevel at: *”... på en måte er omdømmeaktiviteten at vi er positive til å uttale oss”*. Lederen inviterer imidlertid media til aktiviteter som skjer, men opplever at media ikke er tilstede ved disse aktivitetene. Både respondent 7 og 8 mener at rollen om å være en samfunnsaktør og premissgiver, er noe som først og fremst gjelder fylkesnivået.

7.2.4 Om forholdet til media

Forholdet til media beskrives som problematisk av flere respondenter. Som respondenten fra fylkesnivået sier, kan det at noen skriver om NAV i mediesammenheng, føre til at NAV får et fokus på at noe er galt. Respondenten uttaler at det ikke er systemfeil i NAV som nødvendigvis gir oppslag, men:

”... det at noen reagerer på NAV er nok til at man kan få et oppslag, eller i hvert fall at en journalist vurderer å gå videre med saken, så du kan godt si at det har vært en endring i trykket mot oss” (respondent 5)

Dette ses på som problematisk fordi medias fokus på enkeltsaker hvor enkeltpersoner ikke har blitt behandlet korrekt, vil generere flere klager og flere ankesaker som spiser av kapasiteten til NAV (ibid.). I tillegg vektlegges det at politikerne må ta en del av skylden for det som skjer når det gjelder omdømmet til NAV. Respondent 5 uttrykker at NAV får ganske mye skyts mot seg, som egentlig er politisk. Respondenten mener at politikerne burde engasjert seg mer i politiske debatter om NAV (respondent 5). Dette har blant annet ført til at NAV på fylkesnivået bruker tid på politiske saker. Vedkommende er opptatt av at det ikke er en kritikk mot politikerne, men at:

”... jeg tror det ville vært til hjelp for NAV-reformen at politikerne hadde engasjert seg mer i debattene og disse oppslagene fordi det handler om regelverk, fordi det handler om nivåer som vi ikke bestemmer, men som politikerne bestemmer over” (respondent 5)

Respondent 5 legger vekt på at mange saker som kommer opp har rot i virkeligheten, og at: *”... vi kan til og med være enige med brukeren i at regelverket er urimelig på dette området”*. I slike situasjoner spiller fylket direkte inn til direktoratet dersom de opplever at regelverket slår uheldig ut. Det vektlegges likevel at NAV ikke kan la seg påvirke av negative oppslag, men også at det som skjer i media styrer hva som gjøres i hverdagen. Respondenten sier at: *”... alt som har med eksternt å gjøre har førsteprioritet hos oss”* (respondent 5).

Også respondent 6 i spesialenhet 1 uttrykker at: *”... vi er jo rimelige hjelpeløse i forhold til en del medieoppslag, fordi vi er liksom en stor stat, vi er jo det store trollet”*.

Videre påpeker vedkommende at det skal mange gode opplevelser til for å balansere en dårlig en.

Respondent 8 på lokalnivå vektlegger at det har blitt skapt et veldig negativt bilde av NAV, noe som må henge sammen med at Avis1⁸¹ har hatt et veldig negativt fokus på det som ikke fungerer. Respondent 8 påpeker noe av det samme gjennom uttalelsen:

”Det er helt klart at den ensidige negative vinklingen fra Avis1 har påvirket befolkningen i Fylke⁸² sitt syn på NAV. Det er jeg ganske sikker på” (respondent 8)

På lokalt plan legges det vekt på at en del ansatte ønsker at NAV sentralt burde ha brukt mer tid på media i oppstarten av reformen. De ansatte i enheten opplever at det knyttet en del forvirring blant befolkningen om hva NAV egentlig er, hva bokstavene står for og lignende. Respondent 8 sier at det er en kritikk i NAV mot sentralt NAV om at de burde brukt mer tid i media gjennom reklame eller på tv, å fortelle: *”Hva er egentlig NAV?”* (respondent 8). Respondent 8 påpeker også at enkelte aviser driver med ”skittpakker” overfor NAV. NAV har mange solskinnshistorier som handler om at NAV har løst mange problemer for mange, men dette kommer ikke fram i media.

7.2.5 Oppsummering

Materialet viser at det eksisterer variasjoner når det gjelder bruken av omdømmetiltak i enheter underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet. På den interne siden er det fylkesnivået og lokalenheten som har iverksatt flest omdømmetiltak, mens spesialenhetene iverksetter dette i begrenset grad. Når det gjelder den eksterne siden er det fylkesnivået som kommer best ut når det gjelder omdømmetiltak mot omgivelsene. Tilbakemeldingene fra respondenter utenom fylkesnivået gir inntrykk av det er et overordnet ansvar å iverksette omdømmeaktiviteter mot eksterne omgivelser, som for eksempel når det gjelder å selge inn lokale saker. Fylkesnivået mener derimot at dette er noe som oppfordres til de underordnede enhetene. Enhetene er imidlertid enige om at media må ta en del av skylden for at NAVs omdømme er som det er i dag.

7.3 Undersøkelser i andre enheter i NAV

Fylkesnivået i NAV tar utgangspunkt i de to hovedundersøkelsene fra sentralt hold, som er en enkeltbrukerundersøkelse og en arbeidsgiverundersøkelse. Disse deles inn fylkesvis, og NAV spør 1000 enkeltbrukere i sitt fylke om holdninger og forventninger til NAV. I tillegg

⁸¹ Avis1: en av de større avisene i fylket.

⁸² Fylke: det aktuelle fylket som lokalenheten befinner seg i.

undersøkes bedrifters holdninger til NAV, og NAVs tjenester (på arbeidsgiversiden) (respondent 5). Respondent 5 understreker at: ”... vi bruker en god del ressurser på å lodde stemningen, ”hva skjer ute”, ”hva er holdningene”, ”hva er våre samarbeidspartnere og brukere er opptatt av ift NAV” ”. I spesialenhet nr. 1 tar NAV utgangspunkt i den nasjonale undersøkelsen, der ca. 2000 personer plukkes ut og intervjues om denne spesifikke enheten angående brukertilfredshet. Det blir også gjennomført undersøkelser knyttet til enhetens samarbeid med andre enheter i dens samarbeidsnettverk (respondent 6). Respondenten sier at det er viktig å måle tilfredshet for å kunne lokalisere problematiske områder (respondent 6). I spesialenhet 2 har NAV en undersøkelse der NAV spør om samarbeidspartneres holdninger til NAV og tjenesteleveringen fra NAV, som danner grunnlaget for hvordan enheten opptrer i neste omgang mot samarbeidspartnerne (respondent 7). På lokalt nivå har NAV en venteromsundersøkelse som gjennomføres årlig. I tillegg har enheten et brukerforum med fire møter i året der fokuset er på å møte brukerne på en bedre måte, i tillegg til et brukerpanel med brukerorganisasjoner representert. På lokalt nivå utføres det ikke brukerundersøkelser som det gjøres på fylkes- og spesialenhetsnivåene.

7.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjennomgått den tredje empiriske delen som handler om iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV. Med utgangspunkt i intervjuer med ledere på direktoratsnivå, samt kommunikasjonsrådgivere og ledere i fylket, to spesialenheter og et lokalkontor, har jeg fått informasjon om hvordan disse enhetene bygger omdømme mot interne og eksterne omgivelser. Tilbakemeldingene viser at *den faglige ledelsen iverksetter noen av tiltakene*, men at det først og fremst er tjenesteleveringen som har vært fokuset den første tiden i NAV. Utenfor direktoratet gir materialet inntrykk av at *omdømmetiltak i begrenset grad har blitt iverksatt i andre enheter*, men at dette også varierer mellom enhetene og på ulike områder. Alle enhetene, fra direktoratet til lokalt nivå, opplever at media har bidratt til at omdømmet til NAV har blitt svekket. At NAV har brukerundersøkelser på fylkesnivå og på spesialenhetsnivå viser at NAV er opptatt av hvilke inntrykk omgivelsene opplever i møtet med NAV. I forhold til omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) gir materialet et samlet inntrykk av at iverksettingsdelen av omdømmetiltakene er det delen som er det svakeste sett i forhold til overgangen mellom intensjoner og etablering av omdømmetiltak sentralt, der det eksisterer en tydeligere sammenheng. På denne måten har NAV i begrenset grad nådd det punktet som handler om å arbeide for en helhetlig identitet overfor eksterne omgivelser. Til tross for kritikk av manglende harmonisering i andre enheter

i NAV, iverksettes imidlertid noen av tiltakene. I tillegg må det nevnes at NAV er i oppstartsprosessen av en stor forvaltningsreform, noe som kan forklare mye av fokuset i andre enheter. Dette skal jeg komme tilbake til senere i studien.

Videre skal jeg analysere det materialet jeg har samlet inn. Kapittelet vil deles opp i en beskrivende og en forklarende del.

8.0 Omdømmebygging i NAV

Det empiriske materialet i de foregående kapitlene viser omdømmebygging i NAV basert på intervjuer med personer fra ulike enheter, samt relevante dokumenter. Materialet viser at omdømmebygging ses på som en viktig del av NAVs tankegang i intensjonsfasen, og i etableringsfasen sentralt. Omdømmebegrepet opptrer som en organisasjonsoppskrift som har fått plass ved NAVs strategiske bord. I den videre iverksettingen i andre enheter i NAV gir derimot materialet inntrykk av at omdømmebyggingen til NAV har blitt iverksatt i begrenset grad.

Formålet med denne studien er å finne ut av hvordan intensjonene kommer til uttrykk på ulike nivåer i NAV. Det kan forventes at dersom NAV har intensjoner om omdømmebygging, vil omdømmebyggingen også komme til uttrykk gjennom konkrete tiltak både sentralt og i andre enheter i NAV. I dette kapitlet ønsker jeg først å gjøre rede for hovedfunnene innenfor den aktuelle tidsperioden studien gjelder for. Det teoretiske grunnlaget presentert i kapittel tre vil utgjøre utgangspunktet for hvordan funnene diskuteres, men vil kun gjentas i en viss grad, siden de tre empiriske kapitlene gjennomgikk dette. Hovedsakelig ønsker jeg å forklare, så langt det er mulig, gjennom den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen, hvordan intensjoner, etablerte omdømmetiltak sentralt og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV henger sammen. De ulike tilnærmingene har ulike forventninger til hvordan NAVs omdømmebygging skjer, og disse forventningene kobles mot det empiriske materialet til sammenlikning. Den instrumentelle tilnærmingen vektlegger en tett kobling mellom de tre empiriske delene. Oppskrifter tas inn dersom ledelse eller andre aktører ser på denne som en løsning på et eksisterende problem, og det kan forventes at det vil være en sammenheng mellom det NAV sier og gjør. Den institusjonelle tilnærmingen vil derimot vise til at det er vanskelig å påvirke organisasjonsmedlemmenes atferd fordi medlemmene er preget av tradisjoner og historie fra andre steder (kulturperspektivet). En annen vinkling i den institusjonelle tilnærmingen handler om at oppskrifter som tas inn som løsninger, kun tas inn for å tilfredsstille omgivelsenes krav (myteperspektivet). I dette perspektivet vil oppskriften kun eksistere ”på utsiden”. I denne tilnærmingen vil det være en løsere kobling mellom det som sies utad og det som gjøres internt.

8.1 Om NAVs intensjoner på omdømmeområdet

Intensjonene om NAVs omdømmebygging kommer til uttrykk i dokumenter som Strategisk Plan 2006, Omdømmeplan 2008, og Kommunikasjonsstrategi 2007-2009. Intensjonene kommer også til uttrykk gjennom uttalelser fra respondenter i kommunikasjonsstaben.

8.1.1 Om NAVs identitetsgrunnlag

Et av hovedfunnene dreier seg om identitetsgrunnlaget NAV ønsker å basere sin omdømmebygging på. Strategisk Plan 2006 er tilgjengelig på NAVs hjemmeside, og beskriver NAVs identitetsgrunnlag. Identitetsgrunnlaget inneholder elementer som kan knyttes til Kvåle og Wæraas (2006) sine *identitetsuttrykk*, som nevnt i det første empirikapittelet. Gjennom å koble organisasjon og identitet ønsker NAV å skape en ”personlighet”.

Virksomhetsidéen beskriver hva NAV gjør: ”... *bred deltakelse, økonomisk trygghet, nært samspill og ekstra fokus*”⁸³. Idéen kan knyttes til Kvåle og Wæraas (2006) sin kategori om ”offisielle selvschildringer”. NAV viser sin egen posisjon på den offentlige arenaen, og beskriver hva NAVs oppgaver er. På en annen side er denne beskrivelsen en beskrivelse som også andre organisasjoner kunne ha hatt, fordi den er ganske generell. Uttrykket kan også beskrives som dynamisk, gjennom å vise til nært samspill og ekstra fokus, som beskriver hva som defineres som NAVs nye arbeidsoppgaver.

Verdiene beskriver hva NAV ønsker å vise gjennom sine handlinger med omgivelsene, og knyttes til det som Kvåle og Wæraas (2006) kaller ”verdigrunnlag”. Verdiene ”tilstede”, ”tydelig” og ”løsningsdyktig” er definitivt verdier som ofte knyttes til typiske menneskelige kvaliteter, og kan forbindes med verdier som NAV ønsker å *oppnå*. Det empiriske materialet viser at verdiene skal vises utad gjennom tjenesteleveringen. Respondentene i kommunikasjonsstaben er opptatt av at verdiene er noe NAV ønsker at de ansatte skal vise utad mot eksterne omgivelser. Dette gjør at medarbeiderne er viktige når det gjelder implementeringen av verdier i NAV.

NAVs visjon er: ”*Vi gir mennesker muligheter!*”⁸⁴. I motsetning til Kvåle og Wæraas (2006) sin kategori om ”visjoner, formål og slagord”, beskriver NAV dagens tilstand framfor den ønskede fremtidstilstand som forfatterens kategori vektlegger. NAVs visjon sier likevel noe om hva som er grunnlaget for organisasjonens eksistens, noe som faller innefor visjonsbegrepet. Visjonen til NAV framtrer som relativt abstrakt, og den beskrives av

⁸³ Strategisk Plan 2006, s. 4

⁸⁴ Strategisk Plan 2006, s. 3

Strategisk Plan 2006 som noe som skal legge grunnlaget for omdømmebygging i forhold til interne og eksterne omgivelsesgrupper.

Intensjonelt viser både dokumenter og respondentenes tilbakemeldinger sentralt et ønske i NAV om at dette identitetsgrunnlaget skal gjenspeile NAV på flere måter, og det vises til, som tidligere nevnt, at uttrykkene skal danne: ”... *grunnlaget for etatens langsiktige strategier*”⁸⁵. Dette betyr videre at NAV har en identitet de ønsker å formidle til interne og eksterne omgivelser.

8.1.2 Om interne og eksterne intensjoner

Omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) trekker inn at det er viktig at den etablerte identiteten forankres hos de ansatte slik at det som presenteres utad av organisasjonsmedlemmene ikke avviker fra det som blir formidlet fra sentralt hold. I teorikapittelet vises det til hvordan kommunikasjon kan brukes som et virkemiddel for å sørge at denne harmoniseringen mellom det interne og det eksterne er tilstede. NAV er opptatt av dette tosidige aspektet ved omdømmebygging på intensjonssiden. Intensjonsmessig kommer omdømmetenkningen til NAV til uttrykk gjennom Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, Strategisk Plan 2006, Omdømmeplan 2008 og respondentenes tilbakemeldinger. Det var topplederens initiativ som brakte omdømmefokuset til NAV, og kommunikasjonsstabens respondenter er opptatte av at NAV har omdømmeutfordringer knyttet til flere omgivelsesgrupper. NAV har blant annet ulike utfordringer som overordnet handler omstillingsproblematikken i reformprosessen, de ansattes nye hverdag og oppgaver, samt store forventninger fra offentligheten og media. De tre etatenes historie defineres også som en utfordring på omdømmesiden. Videre uttales det at Trygdeetatens omdømme er noe som NAV ønsker seg bort i fra. Hovedutfordringen på omdømmesiden defineres som brukernes møte med NAV som organisasjon. Det vektlegges at utfordringene knyttet til de ulike omgivelsesgruppene må imøtekommes. Kommunikasjon defineres som viktig i tjenesteleveringen, men også i omdømmesammenheng. Kommunikasjonsstrategien viser intensjoner om å bygge opp under virksomhetsidéen, verdiene og visjonen til NAV, og NAV lanserer en skisse for kommunikasjonens rolle i omdømmesammenheng. Gjennom en annen skisse om forventningsstyring og markedsføring viser NAV at de ønsker å bruke kommunikasjon som et virkemiddel i møtet med interne og eksterne omgivelser. Skissene viser at NAV har intensjoner som dreier seg om å bruke kommunikasjon mot

⁸⁵ Strategisk Plan 2006, s. 1

omgivelsesgruppene som et virkemiddel til å fange opp relevant informasjon om hvordan omgivelsene samarbeider med, og oppfatter NAV. NAVs interne kanaler for kommunikasjon er lederne, intranettet (Navet), kommunenavet, MEMU, internett og de ansatte. De eksterne kanalene defineres som standardbrev, brosjyrer, media og betalt kommunikasjon. Kanalene ble mer inngående presentert i det første empirikapittelet. NAV er opptatt av viktigheten av å nå omgivelsesgruppene gjennom ulike kanaler. Dette gir et inntrykk av at NAV forsøker å tilrettelegge gjennom kommunikasjon. Dette betyr at NAVs intensjoner på omdømmeområdet trekker inn det interne og eksterne aspektet, jamfør Simcic og Ihlen (2009) omdømmebyggingsbegrep.

Med utgangspunkt i identitetsgrunnlaget til NAV og tilhørende ambisjoner om omdømmebygging viser materialet samlet at *NAV har interne og eksterne intensjoner om omdømmebygging med formål om å vise en helhetlig identitet mot eksterne omgivelser.*

8.2 Om omdømmetiltak etablert sentralt

Tilbakemeldinger fra respondentene, samt dokumentmaterialet, viser at det *etableres omdømmetiltak sentralt* rettet mot interne og eksterne omgivelser.

Materialet viser for det første et *internt aspekt*, der det er behov for å styrke medarbeiderne som kommunikasjonskanal mot eksterne omgivelser. Respondentene i kommunikasjonsstaben uttrykker at de påvirker ”som miljø”, og det foreligger konkrete omdømmetiltak knyttet til medarbeiderne som kommunikasjonskanaler. Dette gjelder for eksempel samtalepakken, forumsløsninger, utvikling av lederplattform, og medietreninger med utgangspunkt i identitetsgrunnlaget. Likevel uttrykkes det at NAV har en del å gå på når det gjelder medarbeiderne som kommunikasjonskanal. Dette er et område NAV ikke har kommet så langt som ønsket på. Blant annet påpekes det at det er andre omstillingsoppgaver som har krevd mye oppmerksomhet. Det trekkes også fram at det er problematisk å nå til alle de ansatte fordi NAV er en så stor organisasjon, og dette viser at medarbeidernes rolle som kommunikasjonskanal har blitt nedprioritert framfor andre oppgaver. Kommunikasjonsstaben vektlegger for det andre at NAV ønsker å motivere medarbeiderne i sitt arbeid. Det oppfordres til å framheve områder som NAV lykkes på internt. Her gjelder kanaler som for eksempel Navet, Kommunenavet og MEMU. Etablerte omdømmetiltak sentralt handler om å gjennomføre medarbeiderundersøkelser, ”å tegne et fremtidsbilde”, øke fokuset på lederne som kanal til medarbeiderne, ha NAVs ledelse synlig i mediesammenheng og forumet ”hjelp til å svare”. Det nevnes også her at NAV ikke har kommet så langt på disse områdene som

ønsket, selv om materialet viser at det eksisterer en del etablerte motiverende tiltak som kan tas i bruk.

Kommunikasjonsstabens medlemmer gir også tilbakemeldinger om at de er opptatt av å bruke kommunikasjon *eksternt*, og det kan virke som om mye av omdømmefokuset er rettet mot media. Ulike tiltak som handler om å være ærlig og åpen, vise frem områder der NAV lykkes, vise frem områder der NAV er nye, og å utnytte NAVs rolle som en samfunnsaktør, er tydelige signaler om en offensiv på det eksterne området. De fire områdene knyttes opp mot etablerte omdømmetiltak sentralt som handler om åpenhet om egen resultater, å være tilstede på internettarenaen, åpenhet om områder som ikke fungerer som ønsket, og å vise til endringer i tjenesteleveringen. Mye av kommunikasjonsstabens arbeid dreier seg om å drive med forventningsstyring overfor media. Videre vises det til at identitetsgrunnlaget brukes aktivt i mediehenvelser, og at det jobbes tett mot media gjennom pressevakter i turnusarbeid. Kommunikasjonsstaben jobber i forkant blant annet gjennom å ha en planleggingskalender, og arbeider med innsalg av statistikk, samt å knytte lokalhistorier opp mot sentrale mål. Å markedsføre www.nav.no som en arena for brukerne, ses også som en del av bildet som skal skapes i media. I tillegg anses det som viktig at kommunikasjonsstaben skaper gode relasjoner med pressen gjennom å være tilgjengelige og svare raskt når det gjelder statistiske innsalg. Det oppfordres også til at NAV er tilstede på konferanser, bruker mediene, har innlegg osv. for å skape et godt inntrykk hos eksterne omgivelsene. På den eksterne siden vektlegges det også at det ikke bare er kommunikasjon mot media som er viktig, men først og fremst hvordan NAV leverer tjenester til brukerne. Det trekkes også fram at omstillingsprosessen og media er krevende, og at det eksisterer en del områder der NAV har mye å gå på. Dette gir et inntrykk av at omdømmebyggingen oppleves som noe begrenset av kommunikasjonsstaben selv.

NAV sentralt benytter seg også av flere typer brukerundersøkelser som dreier seg om tjenestelevering, samt befolkningens inntrykk av NAV som organisasjon, noe som viser at NAV sentralt er opptatt av å undersøke hvordan eget omdømme til enhver tid er.

Jamfør omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009), *gjennomfører NAV omdømmebyggingen stort sett* i tråd med intensjonene, med unntak av noen begrensninger. Kommunikasjonsstaben har etablert omdømmetiltak i tråd med intensjonene, men signaliserer også at det eksisterer områder, spesielt internt, som ennå ikke har fått det fokuset som er ønsket.

8.3 Om iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter

8.3.1 Om faglige lederes tilbakemeldinger

Respondentene i direktoratets faglige ledelse er opptatt av at et godt omdømme for NAV er lønnsomt for NAV, men at høye forventinger og omstillingspress bidrar til at NAV får et dårlig omdømme. Det vektlegges også at NAV er en relativt stor organisasjon, noe som fører til at store endringer skjer over lengre tid. Omdømmebygging i denne enheten uttrykkes som en del tjenesteleveringen til NAV, spesielt i reformprosessens begynnelse der flere av elementene i identitetsgrunnlaget anses som noe "skummelt" å fremheve når NAV ikke leverer som ønsket.

På den *interne* siden vektlegges det at identitetsgrunnlaget må komme til uttrykk gjennom måten tjenestene leveres på. Respondentene har jobbet en del med identitetsgrunnlaget, og det uttales blant annet at verdiene og visjonen "kan fungere". At virksomhetsidéen kan ses på som "et stykke papir", og at visjonene fungerer kun "på utsiden" av NAV, tyder på at identitetsgrunnlaget ikke fungerer helt optimalt på dette nivået. Internmagasinet MEMU, intranettet og seksjonsmøter anses som viktige kanaler ut mot de ansatte. Internt bruker NAV også medietreninger for de ansatte.

Eksternt ønsker respondentene å lede oppmerksomheten mot noen ting framfor andre, og jobber med kommunikasjonsstaben for å få ut saker som kan skape et bedre inntrykk gjennom media. Det oppleves som vanskelig å få fram gode saker i media. Det vises til at media ofte har negative historier om NAV, og at dette påvirker deres kapasitet til å jobbe med omdømme. Å være tilgjengelig oppfattes også som et grep i omdømmesammenheng, noe som beskriver hvordan respondentene ønsker å være i forhold til media. En del av omdømmebyggingen eksternt dreier seg også om å være tilstede på konferanser som får medieoppmerksomhet for å blant annet "få gode venner". Direktoratets faglige ledelse er opptatt av å ha et godt omdømme, men at fokuset først og fremst må være på hvordan NAV leverer tjenestene i første omgang.

Materialet gir inntrykk av at den faglige ledelsen har et litt annet fokus enn kommunikasjonsstaben i direktoratet. Inntrykket er at NAV *iverksetter noen av intensjonene* for intern og eksternt omdømmebygging, men at det er andre oppgaver knyttet til omstilling som krever fokuset til respondentene framfor arbeid med omdømme. Omdømmebyggingsbegrepet til Simcic og Ihlen (2009) vektlegger at omdømmebyggingen

må forankres internt for å gi et helhetlig uttrykk eksternt. Dette oppfylles i noen grad, men materialet tyder på at NAV har noen begrensninger på dette området.

8.3.2 Om tilbakemeldinger fra andre ledere

Når det gjelder den *interne* siden, er fylkesnivået opptatt av å bruke intranettet for å synliggjøre, formidle og for å dokumentere resultater internt. Ikke minst er fylket opptatt av å skape forståelse internt for det som ikke fungerer som ønsket. Enheten har omsatt verdiene i konkrete tiltak, i tillegg til at det brukes en del tid på formidling av identitetsgrunnlaget. Fylkesnivået trekker likevel inn at det er mange andre oppgaver som får fokus i omstillingsprosessen som handler om strukturer og system, som sammenlagt skaper et inntrykk av at interne omdømmeaktiviteter ikke har festet seg som ønsket ennå. Det er kun på fylkesnivået at det har blitt gjennomført medietreningskurs. Når det gjelder å utnytte rollen som samfunnsaktør uttales det på fylkesnivået at NAV driver med innsalg av statistikk til media for å være en troverdig aktør i samfunnet. I spesialenhet nr. 1 har også enheten operasjonalisert verdiene inn i konkrete tiltak, og intranettet oppleves som en formidlingsarena ut til de ansatte. Tilbakemeldingene gir inntrykk av at denne enheten er opptatt av å gjennomføre de oppgavene enheten er satt til, og at det er på denne måten NAV uttrykker sin identitet. Spesialenhet nr. 2 har allerede sine egne definerte verdier, noe som bryter med NAVs sentrale tankegang om en felles identitet. Lederen i spesialenhet nr. 2 har også en annen oppfatning av hvordan visjonen bør være, og er uenig i det som sies i visjonen til NAV. Dette tyder på at omdømmetenkningen til NAV sentralt ikke har blitt iverksatt i denne enheten når det gjelder identitetsgrunnlaget. Likevel er lederen opptatt av relasjonsbygging mot sine omgivelser, samt intern kompetansebygging. Det sies også at det ikke har kommet mange signaler ovenfra på omdømmeområdet internt. På lokalt plan har NAV derimot vært opptatt av å sette visjonen ut i live gjennom å ansette mennesker som "virkelig vil". I den lokale enheten har NAV også vært opptatt av de ansatte som ambassadører for NAV, samt at NAV har gjennomført kulturverkstedsøvelser som handler om å møte brukerne på en god måte.

I forhold til den *eksterne* siden er fylkesnivået tydelige på at NAV er tilgjengelige når det gjelder å stille opp eller svare på spørsmål. Det å dokumentere resultatene overfor omgivelsene, ses også på som viktig. Fylkesnivået jobber tett opp mot direktoratets kommunikasjonsstab, og de har også et ettpunktskontakt for pressen. Når det gjelder å vise suksesshistorier, og vise det som er nytt, produseres det av fylkesnivået en del saker på

internett. I tillegg vises det til at media spiller en viktig rolle når det handler om å vise fram NAVs områder som er nye, og det virker som at NAV på fylkesnivået er proaktive mot media blant annet gjennom innsalg av saker. Det oppleves også som viktig at NAV oppfattes som faglig troverdig. Fylkesnivået ønsker at underliggende enheter er mer på offensiven når det dreier seg om innsalg av historier, og respondentene fra de andre underliggende enhetene bekrefter at disse enhetene ikke er stort aktive i media. Spesialenhet nr. 1 vektlegger at de har innsalg av fem saker i året, og er tilstede på internett. Å være en samfunnsaktør handler for disse enhetene om å stille opp når de blir spurt. Respondenten fra enheten trekker fram at å skrive kronikker er for tidkrevende, noe som kan tyde på at dette ikke er så viktig. Spesialenhet nr. 2 er også opptatt av å gi gode svar når enheten blir bedt om å svare. Dette gjøres gjennom å være tydelige overfor omgivelsene, samt å levere gode eksempler til fylket. Denne enheten jobber ikke mot media, og mener selv at enheten er på defensiven når det gjelder å markere seg. Lokalenheten mener at ærlighet og åpenhet styrker NAVs posisjon, og inviterer media når det er noe som skjer lokalt. Det uttales også at omdømmeaktiviteten deres er at de er positive til å uttale seg, noe som gir signaler om at enheten ikke er aktiv overfor media. Både spesialenhet nr. 2 og lokalnivået trekker inn fylkesnivået som den enheten som er ansvarlig for samfunnsaktørrollen. Imidlertid har alle enhetene, fra fylkesnivå til lokalnivå, er mening om hvordan media forholder seg til NAV. Respondentene vektlegger at media i for stor grad trekker fram enkelthistorier, og at de ikke forstår omstillingsproblematikken. Dette legger også beslag på NAVs kapasitet på en negativ måte. En samstemt respondentgruppe er enige i dette. Dette kan tyde på at media oppleves som en noe for dominerende aktør når NAV skal omstille seg til nye oppgaver og roller. Når det gjelder undersøkelser, har NAV på fylkesnivået og i spesialenhetene undersøkelser som benyttes i et læringsaspekt. Lokalt har NAV en venteromsundersøkelse.

Oppsummert gir materialet *internt* et inntrykk av at omgivelsenes møte med de ansatte vurderes som viktige, men at det skorter noe på iverksettelsesdelen av omdømmebyggingen så langt i NAV. Enhetene viser hvordan de forholder seg ulikt til *eksterne* omgivelser i varierende grad, og noen enheter har iverksatt omdømmetiltak. Fylkesnivået utmerker seg som en av de mer aktive enhetene i arbeidet mot eksterne omgivelser, mens de andre enhetene begrenser seg på dette området. Dette kan ha noe med at de på fylkesnivået har egne posisjoner som har kommunikasjon som arbeidsområde, noe som ikke eksisterer i de andre enhetene.

8.4 Oppsummering

NAV har etablert et felles identitetsgrunnlag som skal fungere som et utgangspunkt for omdømmebygging overfor interne og eksterne omgivelser. Identitetsgrunnlaget kan knyttes til det som Kvåle og Wæraas (2009) presenterte som *identitetsuttrykk* i teorikapittelet. Videre har NAV intensjoner gjennom planer for intern og ekstern omdømmebygging, noe som Simcic og Ihlen (2009) anser som viktig i *omdømmebyggingsbegrepet* dersom en organisasjon skal lykkes med sin omdømmebygging. Det empiriske materialet gir uttrykk for hvordan NAV gjennomfører sine intensjoner om omdømmebygging i NAV, og ikke alle enhetene er like tydelige på hva som er NAVs intensjoner og etablerte tiltak på omdømmeområdet. De fleste enhetene er imidlertid opptatt av hvordan gode relasjoner er viktig for NAV i mange sammenhenger. Dette kommer til uttrykk gjennom hvordan lederne og kommunikasjonsrådgivere viser til de ulike omgivelsesgruppene de kontinuerlig forholder seg til, fra brukere, egne ansatte, og til offentligheten/media. Det vises til at NAV hele tiden ønsker å skape et godt inntrykk overfor disse gruppene, men at dette gjøres på litt forskjellige måter. Det er ikke nødvendigvis omdømmeaktiviteter som er nevnt i intensjoner eller i etablerte omdømmetiltak som oppleves som det som styrker NAVs omdømme.

8.5 Om perspektivenes forklaringskraft

I teorikapittelet ble perspektivene brukt til å utvikle forventninger til det empiriske materialet. I dette avsnittet skal jeg se nærmere på hvordan perspektivene kan forklare omdømmebygging i NAV med utgangspunkt i det materialet som jeg har fremskaffet. Perspektivene vil forklare i hvilken grad *intensjonene* kommer til uttrykk gjennom *etablerte omdømmetiltak sentralt* og *omdømmetiltak iverksatt i andre enheter i NAV*.

8.5.1 Instrumentell tilnærming

Den instrumentelle tilnærmingen vektlegger en tett kobling mellom det en organisasjon ønsker å iverksette og det som faktisk iverksettes. I forbindelse med omdømmebygging i NAV, ble det gjennom det instrumentelle perspektivet forventet at NAVs intensjoner kommer til uttrykk i etablerte omdømmetiltak sentralt, og at omdømmetiltak iverksettes i andre enheter i NAV. Gjennom å handle formålsrasjonelt, påvirke gjennom å etablere struktur, og gjennom å gjøre rasjonelle handlinger innefor disse strukturene, vil NAV oppnå at intensjonene blir iverksatt som ønsket.

I en instrumentell tilnærming ser ofte organisasjoner på ulike løsninger dersom ledelsen eller andre aktører opplever at de har et problem. I denne sammenhengen ble omdømmeplanen ”bestilt” av topplederen som en følge av eksisterende problemer på omdømmeområdet. Også andre dokumenter trekkes inn i omdømmetenkningen til NAV, og materialet har vist at NAV har et identitetsgrunnlag å gå ut ifra, samt intensjoner for omdømmebygging. Ledelsen i NAV anser omdømmeområdet som et viktig fokus for NAV framover, for å imøtekomme omgivelsenes krav om nytenkning. Arbeidet med omdømme oppfattes som effektivitetsfremmende. Dette tyder på at NAV har en klar forankring på omdømmeområdet, både når det gjelder identitetsgrunnlag og planer om omdømmebygging i NAV. På denne måten har NAV en mål-middel-tankegang der omdømmebygging kan være løsningen på et problem NAV står overfor.

For å formidle sitt identitetsgrunnlag og sine intensjoner, har kommunikasjonsstaben etablert omdømmetiltak internt og eksternt. Internt er det blitt etablert strukturer gjennom kompetanse og kapasitet som skal kunne styre denne prosessen videre. Det er for eksempel etablert egne kommunikasjonsansvarlige i fylkene som også har ansvar for omdømmefeltet i sin enhet. I tillegg viser etableringen av lederplattformen at NAV ønsker å satse på lederne som kommunikasjonskanal mot interne og eksterne omgivelser. Videre arrangeres det samlinger mellom kommunikasjonsledelse og kommunikasjonsansvarlige i fylkene, der temaene har vært innom kultur og omdømme. Dette viser noe av fokuset på omdømme i iverksettingsprosessen. Utviklingen av ”samtalepakken”, interne undersøkelser, samt forumsløsninger på internett har blitt iverksatt. Intranettet brukes mye når NAV i kommunikasjonsstaben sender ut informasjon til sine interne omgivelser, noe som var noen av intensjonene til NAV. Når det gjelder eksterne forhold, trekkes det fram at det gjennomføres årlige undersøkelser både på tjenestelevering og på omdømmetemaet mot brukerne og offentligheten. Det vises også til at NAV sentralt jobber mot media gjennom å delta i debatter, og gjennom å skrive kronikker. Kommunikasjonsstaben i NAV jobber også mot media for å være en premissgiver, gjennom å vise til levering av statistikk. Dette viser at på disse områdene har kommunikasjonsstaben i NAV etablert omdømmetiltak ut i fra intensjonene, og dette viser hittil en rasjonell tankegang der det som er intensjoner uttrykker seg videre i tiltak sentralt.

Når det gjelder iverksetting av interne og eksterne tiltak i andre enheter, har en del av tiltakene blitt gjennomført. I direktoratets faglige ledelse brukes blant annet MEMU som en

kanal ut til de ansatte. NAV har iverksatt medietreningskurs som et tilbud til ledere der verdier og visjoner inkluderes i treningen. I direktoratets faglige ledelse har NAV blant annet gjort en innsats for å forsøke å snu det negative bildet som har festet seg i løpet av reformprosessen. I tillegg uttales det at NAV er opptatt av å bruke intranettet for viderefremføring av informasjon. At den faglige ledelsen og kommunikasjonsstaben jobber tett sammen, kan ses på som noe som styrker fagledelsen som kommunikasjonskanal ut mot omgivelsene. I tillegg jobber kommunikasjonsstaben med aktuelle faglige saker som kan bidra til en større grad av proaktivitet mot media. Videre er den faglige ledelsen svært tilgjengelige overfor media (eller andre aktører), og ledelsen jobber med direkte innsalg av saker. De er også opptatt av å være tilstede på konferanser og lignende for å skape gode relasjoner, og for å øke forståelsen for det som skjer i reformprosessen. Dette kan tyde på at intensjonene til NAV har blitt iverksatt.

På fylkesnivået har NAV flere personer som jobber med kommunikasjon. Enheten har tydelige retningslinjer for omdømmebygging mot interne omgivelser, som for eksempel handler om å dokumentere resultater, fremheve områder der NAV lykkes, bruke intranettet aktivt osv. Det påpekes også at det er viktig å si i fra om det som ikke fungerer, for å skape forståelse blant medarbeiderne. Når det gjelder eksterne forhold, bruker enheten tid på å jobbe mot media gjennom å forsøke å selge inn saker eller gjennom å bygge relasjoner. På fylkesnivået har det også blitt gjennomført medietreningskurs. Fylkesnivået svært tilgjengelige overfor eksterne omgivelser gjennom å stille opp på invitasjoner, samt å dokumentere gode resultater. Enheten har kontakt med kommunikasjonsstaben, noe som viser at strukturene fungerer som ønsket i dette tilfellet. I tillegg arrangerer enheten faste kontaktmøter med media. Ettpunktskontakten med NAV kan oppfattes som en mer effektiv måte å imøtekomme omgivelsene på. Fylkesnivået jobber direkte mot media og jobber med å selge inn saker, samt å avklare forventninger. NAVs rolle som samfunnsaktør gjennomføres blant annet på fylkesnivået der NAV ofte gir faglige innspill til media for å forsøke å oppnå en sterk troverdighet. Spesialenhet nr. 1 har konkretisert NAVs identitetsgrunnlag i planer, og enheten ser på intranettet som viktig i kontakten med medarbeiderne. Enheten er opptatt av å vise medarbeiderne hvordan motivasjonen kan økes gjennom å vise til positive eksempler. Dette viser at en del av intensjonene har blitt gjennomført på fylkesnivået i tråd med intensjonene. I spesialenhet nr. 1 har NAV et årlig krav om 5 gode presseoppslag, og i spesialenhet nr. 2 er NAV opptatt av relasjonsbygging mot sin brukergruppe. På lokalt plan bruker NAV tid på de ansatte som ambassadører og ”omdømmebyggere” mot eksterne

omgivelser, samt bruken av kulturverkstedsovelser. Lokalnivået er opptatt av at NAV skal gi tydelige og gode svar i møtet med omgivelsene. Lokalnivået inviterer media dersom det er noe som er nytt eller om det er områder som kan belyses. I forhold til intern motivering er det NAV lokalt som driver med konkrete motivasjonsgrep gjennom opplesning av visjoner til de ansatte hver uke. I tillegg gjennomføres det en del brukerundersøkelser knyttet til ulike omgivelsesgruppers oppfatninger av NAV som organisasjon, og ikke bare som tjenesteleverandør. Dette materialet viser at lokalnivået har tatt til seg en del av intensjonene og de etablerte omdømmetiltakene fra NAV sentralt.

8.5.2 Hva forklares ikke av det instrumentelle perspektivet?

Det er flere momenter som ikke kan forklares av det instrumentelle perspektivet. Noen eksempler kan nevnes. Blant annet uttales det av kommunikasjonsstabens medlemmer at den eksterne siden har fått mer fokus enn den interne når det gjelder konkrete omdømmetiltak. Underveis i omstillingsprosessen er det derfor andre områder som har blitt vektlagt til fordel for interne omdømmetiltak. Det oppleves også som vanskelig å nå ut til de ansatte når NAV er en såpass stor organisasjon. Disse eksemplene bryter med den instrumentelle tankegangen om at formålsrasjonelle handlinger og styring gjennom strukturer gode løsninger. I NAVs tilfelle fungerer ikke alt etter planen. Også i den faglige ledelsen finnes det eksempler på en manglende kobling mellom det som var intensjonene og det som ble gjennomført. Det uttales for eksempel at en del av omstillingsarbeidet har overskygget omdømmearbeidet. Et annet eksempel handler om at NAVs identitetsgrunnlag oppleves som noe som eksisterer på utsiden når det henvises til at virksomhetsidéen er ”et stykke papir”. I de mer lokale enhetene, kommer den manglende koblingen tydeligere fram. Fylkesnivået innrømmer for eksempel at mye dreier seg om fag i møtet med de ansatte og omstillingsprosessen har krevd mye fokus. Spesialenhet nr. 1 viser til få konkrete omdømmetiltak internt, og også eksternt i en viss grad. Videre har spesialenhet nr. 2 egne verdier og definerer visjonen til NAV helt ulikt enn NAV sentralt. Lokalkontoret og spesialenhet nr. 2 er heller ikke opptatt av å selge inn saker, og ser dette som et overordnet ansvar, selv om det påpekes på fylkesnivået at dette er noe som ønskes hos underordnede enheter. Dette gir inntrykk av en svakere kobling mellom intensjoner om omdømmebygging i NAV, de etablerte omdømmetiltakene, og iverksetting i andre enheter i NAV.

Hovedinntrykket er at materialet som her er presentert i lys av det instrumentelle perspektivet, viser at det er en kobling mellom intensjoner om omdømmebygging i NAV og etablerte tiltak

sentralt. Koblingen mellom de etablerte tiltakene sentralt og iverksetting i andre deler av NAV er noe svakere. Dette fordi omdømmebyggingen er noe begrenset iverksatt i andre deler utenfor kommunikasjonsstaben.

8.5.3 *Institusjonell tilnærming*

Den institusjonelle tilnærmingen vektlegger en løsere kobling mellom det som ønskes iverksatt, og det som faktisk iverksettes. Kulturperspektivet og myteperspektivet er to ulike måter å forklare omdømmebygging i NAV på, og jeg skal her sammenlikne forventningene som ble laget i teorikapittelet med de faktiske empiriske funnene.

Kulturperspektivet vektlegger helt andre årsakssammenhenger enn det instrumentelle perspektivet gjør. I teorikapittelet ble det i dette perspektivet forventet at det er en løsere kobling mellom det som er intensjoner og det som iverksettes. I NAV-reformen ble tre organisasjoner slått sammen, og i dette perspektivet vil NAV i begrenset grad iverksette omdømmebygging fordi det kan eksistere motstand internt. Dette er fordi tradisjoner og uformelle normer ligger til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd. Motstanden kan være tilstede fordi NAV består av flere organisasjoner som har eksistert hver for seg tidligere.

Årsaken til at NAV har etablert et identitetsgrunnlag, og dermed tatt en såkalt ”kritisk beslutning”, kan være at NAV ønsker å samle organisasjonsmedlemmene. Dette kommer til uttrykk gjennom at omdømmetenkningen i NAV blant annet dreier seg om å samle seg som organisasjon og å bygge identitet⁸⁶. At NAV valgte å ta i bruk omdømmebygging gjennom for eksempel etableringen av Omdømmeplan 2008, kan være fordi omdømmebygging var en løsning for å samle de tre organisasjonene kulturelt sett. Videre viser materialet at det er ønskelig å ha motiverte medarbeidere, samt å bruke medarbeiderne som kommunikasjonskanal. Dette kan bekrefte hvordan NAV tenker at kultur kan bidra til å utvikle løsninger i fellesskap på tvers av forskjellige tilknytninger til ulike arbeidssteder og tradisjoner. Kommunikasjonsstrategien vektlegger også at det knyttes en del utfordringer til den nye hverdagen med nye kolleger, virkemidler og roller, noe som kan vise at ledelsen er klar over utfordringer knyttet til uformelle normer og verdier som de ansatte tar med seg fra tidligere. Respondentene fra kommunikasjonsstaben sa også at det var viktig å bygge videre

⁸⁶ Kommunikasjonsstrategi 2007-2009, s. 5

på tidligere arbeid innenfor omdømmebygging, noe som kan forklare at disse aktørene gjør det som er vanlig, og således preges av sti-avhengighet.

Kommunikasjonsstaben har etablert omdømmetiltak internt og eksternt. Det er flere områder som ikke har blitt gjennomført som ønsket, som kan tyde på at kulturelle faktorer er tilstede. Det blir for eksempel uttalt i kommunikasjonsstaben at det antas at medarbeiderne i NAV har et bedre forhold til verdiene, enn virksomhetsidéen. Årsaker til dette kan være at ledere eller underliggende enheter har andre tradisjoner og verdier fra tidligere som bryter med NAVs nye identitetsuttrykk. Noe av det samme kommer også til uttrykk når et medlem av kommunikasjonsstaben sier at NAV har et potensial hos medarbeiderne der de må bli mer bevisst på sin rolle mot brukerne. Årsaker til at dette ikke har kommet gjennom som ønsket, kan være at det er vanskelig for medarbeiderne å omstille seg til en ny tankegang, og er preget av sti-avhengighet.

I direktoratets faglige ledelse uttales det at NAV først og fremst har fokus på tjenestelevering i omstillingsprosessen, noe som begrunnes med at NAV er en stor organisasjon med mange ansatte og med ulik bakgrunn. Dette gjør at tjenesteleveringsoppgaver blir mer framtrædende i forhold til omdømmeaktiviteter. Årsaker til at omdømmeaktiviteter i denne avdelingen ikke er iverksatt, kan være at de faglige lederne ikke har tradisjoner for å vektlegge typiske kommunikasjonsaktiviteter, som for eksempel omdømmebygging. Et annet moment handler om at den ene respondenten fremhever at NAV ikke bør spre om seg "fine ord" i omstillingsfasen når NAV har problemer. På denne måten oppfattes det at det ikke er passende å fremheve dette overfor interne eller eksterne omgivelser. Selve iverksettingen av tiltakene *utover* ledelsesnivå vil i et kulturelt perspektiv avhenge av i hvilken grad de ulike enhetene føler tilhørighet med det som skal iverksettes. Noe av dette kommer til syne i tredje empirikapittel der det kommer fram at NAV i andre enheter ikke har gjennomført flere av de anbefalte tiltakene. Spesialenhet nr. 1 har for eksempel ingen konkrete interne omdømmeaktiviteter, og i begrenset grad eksternt. Materialet viser at det er tjenesteleveringen som er viktig, og "ser ikke behovet" for andre tiltak. Andre eksempler dreier seg om lederen i spesialenhet nr. 2 som har etablert sine egne verdier og sin egen oppfatning av hvordan visjonen skal forstås. Årsaken til dette kan være at lederen i denne enheten har bakgrunn fra andre steder enn NAV før stillingen i NAV. Det kan også forklare som at det er dette som oppfattes som mest passende for denne typen enhet. Et annet eksempel dreier seg om fylkesnivået som oppfordrer til at underliggende enheter selger i større grad historier inn til

lokalaviser. I spesialenhet nr. 2 og på lokalt nivå blir det i liten grad drevet innsalg av saker. Dette omtales av disse enhetene som noe som er fylkesnivåets ansvar. En forklaring kan være at lederne i disse enhetene er preget av sti-avhengighet der lederne ikke har tradisjon for denne typen aktiviteter og påvirkes dermed ikke av dette. Dette kan gjøre at disse enhetene er mindre tilpasningsdyktige for nye aktiviteter som presenteres.

Myteperspektivet handler om at organisasjoner må forholde seg til institusjonelle omgivelser for å få legitimitet. Organisasjoner forsøker derfor å gjenspeile de eksisterende normene og verdiene i samfunnet, selv om dette ofte gjøres på "utsiden" av organisasjon gjennom for eksempel etablerte planer og visjoner. Myteperspektivet utviklet forventninger til det empiriske materialet. Blant annet dreide dette seg om at NAV har omgivelser som de er avhengige av å ha legitimitet i fra, og at NAV derfor vil forsøke å reflektere verdier og normer som relevante omgivelser anser som viktige. I dette perspektivet er det å forvente at NAV vil anse omdømmebygging som viktig ettersom omgivelsene gjør det, men at omdømmebygging ikke vil komme til uttrykk i faktiske omdømmetiltak.

NAV har et identitetsgrunnlag og tilhørende intensjoner for omdømmebygging internt og eksternt. Dette betyr at NAV har noe å vise til eksterne omgivelser. Uttrykkene fra identitetsgrunnlaget kan på en måte tolkes som sammenfallende med verdier og normer i samfunnet vårt, men på en annen side er de av såpass generell karakter at det er vanskelig å knytte identitetsgrunnlaget opp til kun en myte. Flere av respondentene i kommunikasjonsstaben bekrefter at omdømmebygging ses på som et effektivt verktøy i møtet med omgivelsene, og de snakker blant annet om å få "medvind i seilene".

Essensen i myteperspektivet handler om den manglende iverksettingen av ulike oppskrifter som presenteres utad. Noen eksempler som gjelder nettopp dette handler om respondent 3 som sier at virksomhetsidéen og visjonene kun er interessante for organisasjonsutviklere og andre som svever. Respondent 4 sier også at omstillingspresset har bidratt til at omdømmearbeidet har blitt nedprioritert. Eksempelene kan tyde på at omdømmebygging er noe som foregår "på utsiden". At identitetsgrunnlaget til NAV og intensjonene ikke følges, finnes det eksempler på i andre enheter i NAV også. Dette gjelder for eksempel spesialenhet nr. 2 som har et eget sett med verdier, og lite fokus på omdømmeaktiviteter. Også spesialenhet nr. 1 viser til få gjennomførte tiltak. Dette gjelder også på lokalt nivå, men

kanskje i størst grad mangler på den eksterne siden. Eksempelene viser en løs kobling mellom det som vises utad og det som faktisk gjøres internt.

NAV bruker omdømmebygging som en organisasjonsoppskrift i likhet med mange andre organisasjoner i dagens samfunn. På denne måten lever NAV opp til noen av forventningene i myteperspektivet, nemlig at NAV ønsker å legitimere seg overfor sine omgivelser ved å vise fram en helhetlig identitet.

8.5.4 Hva forklares ikke av de institusjonelle perspektivene?

Det er ikke alt av empirisk material som passer inn i de institusjonelle perspektivene. Som vist i den instrumentelle tilnærmingen, er det en del tiltak som er gjennomført på tross av ulike bakgrunner og tradisjoner. Dette gjelder først og fremst overgangen fra *intensjoner* til *sentralt etablerte omdømmetiltak*, der kommunikasjonsstaben i NAV har vist til flere omdømmetiltak som kan sies å gjenspeile NAVs intensjoner på omdømmeområdet. Selv om det eksisterer eksempler på hvordan identitetsgrunnlaget og intensjonene til NAV ikke har kommet til uttrykk i iverksettende tiltak utover i NAV, er det også en del faktorer som tilsier at NAV faktisk har iverksatt deler av omdømmetiltakene, selv om enhetene gjør dette på forskjellige måter.

Hovedinntrykket fra de institusjonelle perspektivene, er at det eksisterer flere årsaker til hvorfor NAVs omdømmebygging er noe begrenset. I overgangen fra NAVs intensjoner til etableringen av omdømmetiltak sentralt, forklares noe, men lite, av disse perspektivene. I overgangen fra etablerte omdømmetiltakene sentralt til iverksetting i andre enheter i NAV, bekreftes kulturperspektivets forventninger oftere enn forventningene utformet av myteperspektivet.

8.5.5 Hva forklarer perspektivene mest?

I denne analytiske fremstillingen har jeg funnet flere eksempler som bekrefter forventningene til perspektivene, men jeg har også funnet eksempler som ikke bekrefter disse. Når det kommer til å vurdere perspektivenes forklaringskraft, virker det mest riktig å vurdere etter hvordan hovedinntrykket av sammenhengene mellom de tre empirikapitlene er. Hovedinntrykket mitt er at i overgangen fra intensjoner til etablerte omdømmetiltak sentralt, er koblingen ganske tydelig. Inntrykket er instrumentelt fordi identitetsgrunnlaget og intensjonene brukes aktivt når det gjelder å etablere omdømmetiltak for NAV. Det er

imidlertid slik at det er det kulturelle perspektivet, og i en viss grad myteperspektivet, som framtrer i den mer konkrete iverksettingsfasen utenfor kommunikasjonsstaben. Her har NAV iverksatt tiltak, men i noe varierende og begrenset grad. Det bør likevel tilføyes at alle de tre perspektivene viser eksempler som gjelder både for overgangen fra intensjoner til etablering av omdømmetiltak sentralt, og i overgangen fra etablering av omdømmetiltak sentralt og iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV.

8.6 Oppsummering

I dette analysekapittelet har jeg gått gjennom hovedfunnene i studien med utgangspunkt i inndelingen av de tre empiriske kapitlene. Funnene har vist at NAV har tydelige intensjoner om å gjennomføre omdømmebygging i NAV. Funn på sentralt nivå i kommunikasjonsstaben bekrefter videre denne satsningen gjennom å vise til etablerte omdømmetiltak internt og eksternt. Det er imidlertid i andre enheter i NAV at gjennomføringen er noe begrenset, men det eksisterer også variasjoner her. Videre har jeg, gjennom å se på sammenhengene mellom de tre empiriske kapitlene, gått gjennom perspektivenes forventninger, og koblet disse til mine funn. Til slutt har jeg beskrevet hvordan de tre perspektivene forklarer ulike deler av omdømmebygging i NAV.

I neste kapittel skal jeg avslutte med å oppsummere studien, samt redegjøre for generaliseringsmuligheter og endring. Etter dette skal jeg presentere alternative måter å studere problemstillingen på, gi forslag til videre forskning.

9.0 Avslutning

9.1 Oppsummering av studien

I denne studien har jeg beskrevet og forklart hvordan NAV bygger sitt omdømme. I innledningskapittelet aktualiserte jeg omdømmetemaet i forbindelse med NAV og NAV-reformen. Jeg viste eksempler som tyder på at NAV, i likhet med flere andre offentlige organisasjoner, benytter seg av grep som kan styrke organisasjoners omdømme. Kontekstkapittelet viste omkringliggende forhold som spiller inn på NAV som organisasjon, og jeg la vekt på å trekke inn forhold som kan være med på å avgjøre hvordan omdømmebyggingen i NAV gjøres. Metodekapittelet beskrev hvordan jeg ville studere NAVs omdømmebygging innenfor denne oppgavens rammer. Det teoretiske utgangspunktet dreier seg for det første om hvordan organisasjoner kan bygge omdømme gjennom en intern forankring som grunnlag for det eksterne uttrykket som sendes ut. Videre har jeg trukket inn kommunikasjonsens rolle som virkemiddel internt og eksternt. For det andre har jeg forsøkt å forklare hvordan omdømmet til NAV kan bygges – med utgangspunkt i tre ulike perspektiver. Studien har hatt tre empiriske deler der jeg for det første har beskrevet *intensjoner for omdømmebygging i NAV*, så *etablering av omdømmetiltak sentralt*, og deretter *iverksetting av omdømmetiltak i andre enheter i NAV*. Analysekapittelet trakk fram hovedfunnene i de tre empirikapitlene med utgangspunkt i den beskrivende teorien, i tillegg til perspektivene som har gitt ulike årsaker til hvorfor og hvordan NAV bygger sitt omdømme.

Studien har vist at NAV har intensjoner om omdømmebygging, at NAV har etablerte tiltak på sentralt nivå internt og eksternt, men at det i varierende grad har blitt iverksatt tiltak i andre enheter i NAV. Noen enheter er dyktigere enn andre til å iverksette tiltak. Hovedinntrykket er at det kun i begrenset grad har blitt iverksatt tiltak som bygger opp under intensjonene. Perspektivenes forklaringskraft gjelder i ulike deler av empirien, og det er først og fremst det instrumentelle perspektivet som forklarer overgangen fra intensjoner til etablering av omdømmetiltak sentralt, mens det kulturelle perspektivet i større grad forklarer overgangen fra etablerte omdømmetiltak sentralt til den faktiske iverksettingen i andre enheter.

9.1.1 Omdømmebygging i NAV – ikke iverksatt?

Resultatene fra studien gir et innblikk i hvor langt omdømmebyggingen i NAV har kommet. Omdømmebygging i NAV er imidlertid ikke noe som kan studeres upåvirket av kontekstuelle forhold. For det første er NAV-reformen er svært stor reform. Reformen består av både organisatoriske og oppgavemessige endringer, noe som kan forventes at får mye fokus i

oppstarten. Slike omstillingsprosesser tar tid. For det andre har det blitt forventet at NAV skal kunne løse mange av de problemene de tre etatene tidligere hadde. Antageligvis har forventningene i omgivelsene vært svært høye, noe som kan ha bidratt til å øke presset på en allerede presset etat. For det tredje handler omdømmebygging mye om en felles identitet. Det er å forvente at de ansatte fra de tre tidligere etatene har sine egne identitetsgrunnlag og tradisjoner som de ønsker å ta vare på, i alle fall til en viss grad. Det er urimelig å forvente at andre enheter i NAV umiddelbart trekker et nytt identitetsgrunnlag til seg. Identitet er noe som må bygges over tid. Disse tre faktorene alene bidrar til å øke forståelsen for at iverksettingen av omdømmebyggingen ikke kan forventes å ha blitt iverksatt i NAV etter kort tid som organisasjon, selv om det ikke kan utelukkes at resultatene fra studien kan gi et inntrykk av en tendens hos NAV når det gjelder omdømmebygging. Sett i lys av dagens situasjon med svekkede kapasitetsproblemer og stort press på NAV, vil det antageligvis være først og fremst andre områder som vil være i fokus.

9.2 Om generaliseringsmuligheter og endring

Som nevnt i metodekapittelet er denne studien en casestudie, noe som gjør at det er utfordrende å generalisere utover det studerte materialet. På denne måten begrenser studien seg til å i første omgang å gjelde for NAV. NAV kan lære noe av studien dersom de oppfatter den som relevant. Kommunikasjonsstaben i NAV kan øke sin bevissthet og få forståelse for hvordan andre enheter oppfatter NAVs intensjoner på omdømmeområdet og de etablerte omdømmetiltakene. Studien kan også føre til en økt bevissthet innad i kommunikasjonsstaben når det gjelder hvordan andre enheter i NAV presenterer seg selv overfor de eksterne omgivelsene. Denne bevisstheten kan videre føre til en endring dersom kommunikasjonsstaben anser funnene som kritiske. Antageligvis vil det være denne enheten som ser funnene som mest relevante, tatt i betraktning av feltet som studeres. På en annen side kan det også være av interesse for direktoratets faglige ledere eller kommunikasjonsrådgivere og ledere i NAV. Disse personene kan oppdage hvordan de kan være med på å endre omgivelsenes oppfatning av NAV, gjennom intern og ekstern omdømmebygging – selv om man ikke skal undervurdere NAVs tjenestelevering som svært gjeldende når det gjelder NAVs omdømme. Når det gjelder enheter på mer lokalt nivå, kan disse lære av andre enheter eller få innblikk i hvordan omdømmebyggingen iverksettes på ulike nivå. På denne måten kan det bli lettere for disse å bidra til en mer helhetlig omdømmetenkning.

Selv om studien handler om NAV, kan studien også være relevant for andre organisasjoner som står overfor lignende utfordringer, som for eksempel organisasjoner som ønsker å endre omgivelsenes inntrykk. Studien kan vise hvordan organisasjoner bør forsøke å harmonisere det interne og eksterne i forbindelse med omdømmebygging – for å skape en helhetlig identitet for de omgivelsesgruppene organisasjoner står overfor. Et annet eksempel dreier seg om at studien kan vise hvordan organisasjoner som NAV kan møte omdømmebyggingsutfordringer som interne verdikollisjoner ved sammenslåinger av flere organisasjoner. På denne måten kan andre organisasjoner vurdere måten NAV gjorde dette på i innføringsfasen, og lære hvordan dette kan håndteres likt eller ulikt måten NAV har gjort det på. I tillegg kan det nevnes at omdømmebygging kan være en oppskrift som organisasjoner kan bruke for å skape legitimitet overfor sine omgivelser. Ved å ha en tydelig identitet i en organisasjon, kan dette føre til at organisasjoner for eksempel reduserer interne spenninger internt og at relasjonene til eksterne omgivelser blir bedre. Spesielt offentlige organisasjoner vil kunne ha nytte av denne studien. Disse har ofte flere og sammensatte målgrupper som organisasjonen trenger å skape legitimitet overfor, og omdømmebygging er en oppskrift som flere offentlige organisasjoner har tatt mer i bruk de siste årene.

Andre aktører utenfor offentlig sektor kan også trekke læring av dette. Funnene viser at NAVs omgivelsesgrupper i noen sammenhenger kan oppleves som svært krevende, som for eksempel media/offentligheten som har høye forventninger til at NAV skal løse flere problemer. Studien kan gi økt forståelse blant andre aktører for at omstillingsprosesser generelt er krevende, og at dette bør tas hensyn til.

9.3 Alternative studiemuligheter og videre forskning

Formålet med denne studien har vært å få fram en bredde i datamaterialet slik at omdømmebyggingen kunne komme til syne på flere nivåer. Jeg mener at denne bredden har blitt presentert. Det finnes imidlertid andre måter jeg kunne ha studert temaet på innenfor de rammene studien er innenfor. Disse mulighetene er fremdeles tilstede, og kan danne grunnlaget for en eventuell videre forskning. Her skal jeg gå gjennom noen av alternativene.

Det kunne ha vært aktuelt å fokusere på hvordan de ulike lokalkontorene varierer i omdømmetenkning i forhold til brukerne. Dette kunne ha vært interessant siden det er lokalkontorene som i størst grad møter brukerne, og således er den enheten som skaper relasjoner med denne omgivelsesgruppen. Aktuelle områder kunne ha vært å studere interne forhold med vekt på de ansattes møte med brukeren, eller hvordan lederen motiverer de ansatte i sitt arbeid. Jeg kunne også ha studert hvordan enhetene bygger omdømme mot

eksterne omgivelser som for eksempel media/offentligheten. Dersom rammene av studien hadde tillatt det, kunne det ha vært mulig å ha en spørreundersøkelse blant brukerne eller andre omgivelsesgrupper om hvordan disse oppfatter NAV lokalt. Dette for å sammenlikne ulike lokalkontor med hverandre gitt ulike omdømmetiltak.

I forbindelse med kritikken av NAV, kunne det være aktuelt å studere hvordan NAV sentralt jobber mot ulike eksterne omgivelser, og således fokusere hele studien på denne enheten. På denne måten vil jeg kunne fått et større innblikk i hvordan NAV sentralt forsøker å bygge omdømmet sitt gjennom det konkrete arbeidet mot ulike omgivelsesgrupper. Studien som her er gjennomført gir til sammenlikning kun et overordnet inntrykk av dette arbeidet, siden antallet respondenter er relativt lite i forhold til stabens medlemsgruppe.

En tredje måte å studere dette på kunne ha vært å gå inn i forkant av prosessen for å studere hvordan omdømmetenkningen har kommet til syne blant ulike aktører i forbindelse med etableringen av NAV. Hvilke aktører som har bidratt til etablering av identitetsgrunnlaget og intensjoner om omdømmebygging kan si noe om hvordan tenkningen videre blir etablert og iverksatt i NAV.

En fjerde måte jeg kunne studert dette på, handler om muligheten til å sammenlikne med andre. Selv om casen som studeres er tydelig preget av kontekstuelle forhold, kunne det ha vært interessant å sammenlikne hvordan en eller flere offentlige organisasjoner ønsker å bygge sitt omdømme. Det kunne vært aktuelt å studere min case opp mot for eksempel sykehus eller andre organisasjoner som har store og mange omgivelsesgrupper å forholde seg til.

En femte måte å studere omdømmebygging i NAV på, kunne vært gjennom å intervjuer flere "andre enheter" slik at det kunne oppnås et bredere grunnlag for å si noe om iverksettingen av omdømmebyggingen utover i NAV. Dette hadde ikke vært mulig innenfor rammen av denne studien, men er mer relevant når det gjelder videre forskning. Dersom det eksisterer paralleller mellom mine funn i "andre enheter" og de nye intervjuede enhetene, vil denne studien i større grad kunne generaliseres til flere enheter i NAV. En rimelig løsning vil være intervjuer med ledere også i disse enhetene.

En siste aktuell mulighet handler også om videre forskning. En mulighet er å gjennomføre samme type studie for neste fase av omstillingsprosessen i NAV. Tatt i betraktning av kritikken og omstillingsutfordringene NAV har vært gjennom etter at denne studien ble gjort, vil det være interessant å se hvordan NAV "lærer" videre i perioden hvor omdømmet til NAV kan sies å ha vært mer svekket enn tidligere.

Litteraturliste

Faglitteratur

- Andersen, S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Albert, S., og D. A. Whetten (1985). "Organizational identity". I L. C Cummings og B. M. Staw (red.). *Research in Organizational Behavior*. Vol. 7 (1985), s. 263-295. Greenwich: JAI Press.
- Askim, J., T. Christensen, A. L. Fimreite og P. Læg Reid (2008). "Challenges and effects of administrative reform. Reorganizing the Norwegian Welfare Administration". Working Paper 10-2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Balmer, J. M. T. og S. A. Greyser (red.) (2003): *Revealing the Corporation. Perspectives on identity, image, reputation, corporate branding, and corporate-level marketing*. London: Routledge.
- Brunsson, N. og K. Sahlin-Andersson (1998). "Att skapa organisationer". I Arhre, G. (red.): *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus Förlag.
- Byrkjeflot, H. og S. I. Angell (2008). Forvaltning i foretaksklær. "Omdømmehåndtering i norske sykehus etter sykehusreformen". *Nordiske organisasjonsstudier*. Nr. 3-2008, s. 71-82.
- Castells, M. (2004). *The Power of Identity*. London: Blackwell Publishing, 2. utg.
- Christensen, T. (2008). *En felles etat – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Rapport nr. 5 - 2008, Rokkansenteret.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2000). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., M. Egeberg, H. O. Larsen, P. Læg Reid og P. G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen T., A. L Fimreite og P. Læg Reid (2007). "Reform of the Employment and Welfare Administrations - The Challenges of Co-coordinating Diverse Public Organizations". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 73 (2007), nr. 3, s. 389-408.
- Christensen T., P. Læg Reid, P. G. Roness, og K. A. Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clifford, J. og G. E. Marcus (1986). *Writing Culture*. California: California University Press.
- Czarniawska, B. (1997). *Narrating the Organization - Dramas of Institutional Identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davies, G., R. Chun, R. V. da Silva, og S. Roper (2001). "The Personification Metaphor as a Measurement Approach for Corporate Reputation". *Corporate Reputation Review*. Vol. 4 (2001), nr. 2, s. 113-127.
- Fombrun, C. J. (1996). *Reputation: realizing fortune from the corporate image*. Boston: Harvard Business School Press.
- Fombrun, C. og C. Van Riel (2004). *Fame and Fortune: How Successful Companies Build Winning Reputations*. Upper Saddle River: Financial Times Prentice Hall.

- Fimreite, A. L. og P. Læg Reid (2008). *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, Networks and accountability*. Working Paper nr. 6 (2008), Rokkansenteret.
- Furuseth, I. og E. Everett (1997). *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gerring, J. (2004). "What Is a Case Study and What Is It Good for?". *American Political Science Review*, Vol. 98 (2004), nr. 2, s. 341-354.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hatch, M. J. (1997). *Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Hatch, M. J. og M. Schultz (2004). *Organizational identity: a reader*. Oxford: Oxford University Press
- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?". *Public Administration*, Vol. 69 (1991), nr. 1, s. 3-19.
- Kim, J., S. Bach, og I. Clelland (2007). "Symbolic or Behavioural Management? Corporate Reputation in High-Emission Industries". *Corporate Reputation Review*, Vol. 10 (2007) , nr. 2, s. 77-98.
- Krasner, S. D. (1988). "Sovereignty. An institutional Perspective". *Comparative Political Studies*. Vol. 21, nr. 1, s. 66-94.
- Kvåle, G. og A. Wæraas (2006) *Organisasjon og identitet*. Oslo: Samlaget.
- Lencioni, P. (2002). *The four obsessions of an extraordinary executive: a leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989). "Make Your Values Mean Something". *Harvard Business Review*. Vol. 80 (1989), nr.7, s.113-117.
- Meyer, J. W., B. Rowan (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*. Vol. 26 (1977) , nr. 1, s 340-363.
- Parsons, T. og R. F. Bales (1956) *Family. Socialization and Interaction Process*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Rolland, A. (2005). *KOSTRA, tjenestekvalitet og kompetansefordeling i supermarkedsstaten*. Statistisk sentralbyrå, Notat nr. 18 (2005).
- Rumelt, R. P. (1984). Towards a Strategic Theory of the Firm. *Resources, Firms and Strategies A Reader in the Resource-Based Perspective*. Oxford: Oxford University Press: 131-145.
- Røvik, K. A. (2005). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandstrøm, L. (2006). *Corporate Branding: Et verktøi til strategisk kommunikation*. 2. utg. Frederiksberg, DK: Forlaget Samfundslitteratur.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row.
- Simcic, P. og Ø. Ihlen (2009). *Åpen eller innadvendt. Omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behaviour: a Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York: The Macmillan Company.

Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.

Troye, S. V. og K. Grønhaug (1986) *Utredningsmetodikk*. Oslo: Tano Forlag.

Weber, M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J. C. B. Mohr. (norsk utvalg: Makt og byråkrati, 3. utg. Oslo: Gyldendal, 2000)

Wæraas, A. (2004) *Den karismatiske offentlige organisasjon: konstruksjonen av organisasjonslegitimitet ved hjelp av private kommunikasjonsrådgivere*. Tromsø: Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet.

Dokumenter fra NAV

Kommunikasjonsstrategi for Arbeids- og Velferdsetaten 2007-2009

Omdømmeplan 2008, NAV

Strategisk plan for Arbeids- og Velferdsetaten 2006

Virksomhetsplan for kommunikasjonsstab 2008, NAV

Internettkilder

”Curriculum Vitae: Ung og Ufør” av Bitten Nordvik

<http://www.de-facto.no/publikasjoner.asp?meny=7&act=read&RecNo=122>

”Evaluering av NAV-reformen”:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Velferdspolitik/Arbeids--og-velferdsforvaltningen/Evaluering-av-NAV-reformen.html?id=498749>

Formålet med prosjektet ”Evaluering av NAV-reformen”

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/aktuelt/nyheter/2006/Evaluering-av-NAV-reformen.html?id=100351>

”Generelt om NAV” på NAVs hjemmeside

<http://www.nav.no/page?id=1073743081>

Motsvar fra Erik Oftedal 16. februar 2008

<http://www.nav.no/805377599.cms>

NAVs hjemmeside

www.nav.no

Om Arbeids- og velferdsdirektoratets ansvar

http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dep/underliggende_etater/Arbeids_og_velferdsdirektoratet.html?id=85795

Om Forsvaret

<http://www.mil.no/fakta/start/>

Om Modul 1: Velferdsmodell, styringssystem og NAV

<http://rokkan.uib.no/nav/?28>

Om Omdømmeutvalget til UD, 2006

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2006/Omdømmeutvalget.html?id=439698>

Om reklamefilm for Skien og Grenlandsområdet

<http://www.vig.no/site/Profileringsmaterieell/Publikasjoner/Se-reklamefilmen>

Om serviceerklæringer i offentlig sektor

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/NOUer/2004/NOU-2004-13/4/8/3.html?id=373291>

Om Skien kommune

<http://www.skien.kommune.no/Om-Skien/>

Om Trondheim kommune

<http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1114984263>

Organisasjonskart NAV

<http://nav.no/page?id=1073743450>

Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<http://www.ks.no/upload/80414/NyRammeavtaleNAV.pdf>

Rokkansenterets beskrivelse av "Evaluering av NAV"-prosjektet

[http://rokkann.uib.no/projects/?/\\$present&id=272](http://rokkann.uib.no/projects/?/$present&id=272)

Skien kommunes visjon

<http://www.skien.kommune.no/Om-Skien/Visjon-og-mal/>

TV2 reportasje 16. februar 2008, Lørdagsmagasinet

<http://www.tv2.no/arkiv/magasiner/magasinet/article1607808.ece>

Tor Saglies kronikk i Aftenposten 29.02.08

<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article2285363.ece>

Web of Knowledge: oversikt over siteringer av "reputation".

http://apps.isiknowledge.com/UA_GeneralSearch_input.do?product=UA&search_mode=GeneralSearch&SID=T2MkfaNb1@MIMbA5GAO&preferencesSaved=

Lover og andre offentlige dokumenter

"Informasjonspolitik for statsforvaltningen", revidert utgave 2001, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

NOU 2004:13. En ny arbeids og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver

Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Arbeids- og velferdsforvaltningsloven

St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

St. prp. nr. 1. (2005-2006) Innledende del

Andre referanser

"Synovates profilundersøkelse av norske etater og organisasjoner", 2008

Vedlegg 1

Intervjuguide (hovedguide)

Om hvordan NAV bygger sitt omdømme

1. *Hvilke intensjoner har NAV når det gjelder omdømmebygging?*
2. *Hvilke tiltak etableres på sentralt nivå med formål om å bygge NAVs omdømme mot interne og eksterne omgivelser?*
3. *Hvilke omdømmetiltak iverksettes i andre enheter i NAV?*

Respondentinformasjon

- Navn
- Stilling
- Stillingsvarighet

Tenkning

1. Har etatene som NAV nå består av tidligere vært opptatt av å endre eller bevare publikums vurderinger av etatene? (eksempelvis brukerundersøkelser)
2. Hvorfor det?
3. (Trygdeetaten har brukt blant annet serviceerklæringer - som kan sees på som en type arbeid med å forbedre omdømme og skape legitimitet). Er denne typen arbeid viktig for NAV å videreføre? Hvorfor det?
4. Hvordan vil du karakterisere den legitimiteten NAV som organisasjon hittil har oppnådd hos brukerne og offentligheten/presse?
5. Kan NAV i framtiden tjene på å ha et godt omdømme ovenfor brukere og offentligheten/presse? På hvilken måte?

Strategi

6. Er det mulig å styre omgivelsenes oppfatning av en organisasjon? På hvilken måte?
7. I Lov om Arbeids- og Velferdsforvaltning står det lite om omdømme- eller legitimitetsfremmende arbeid. Er dette noe som blir sett på som et indre organisatorisk ansvar?
8. Hva slags konkret arbeid har blitt gjort i forbindelse med NAVs omdømme?
9. Hvem har tatt initiativ til dette arbeidet?
10. Når det gjelder *Strategisk Plan for Arbeids- og velferdsetaten 2006*, så står det i denne at etatens toppledergruppe har utarbeidet denne; var andre med i denne prosessen og?
11. Hva med *Kommunikasjonsstrategi for 2007-2009*: hvem står bak denne?
12. Hvor mye har det å si hva media publiserer om NAV i forhold til NAVs arbeid med omdømme og legitimitet?

Hvordan NAV ønsker å fremstå

13. Er NAV opptatt av å oppdatere seg på brukernes og offentlighetens holdninger til NAV?
14. Hvordan gjør NAV dette?
15. Hvilke preferanser vektlegges når dere undersøker dette? Hvorfor disse?
16. NAVs **virksomhetsidè** i følge Kommunikasjonsstrategien for 2007-2009 er "*bred deltakelse*", "*økonomisk trygghet*", "*nært samspill*" og "*ekstra fokus*". Hvordan ønsker dere å vise at dette er ord med innhold?
17. NAVs **visjon** er følge Kommunikasjonsstrategi 2007-2009: "*Vi gir mennesker muligheter*". Hvordan ønsker NAV å kommunisere dette til omgivelsene? Eksempler?

18. NAVs **verdier** er ”Tilstede, tydelig og løsningsdyktig”. Hvordan kan NAV vise brukerne og offentligheten at dette er verdier dere ønsker å ivareta? Eksempler?
19. NAV har blant annet et kommunikasjonsmål som handler om å være en ”tydelig og tilstedeværende samfunnsaktør og premissgiver ovenfor offentligheten”. Hvordan gjøres dette i praksis? Eksempler?

Handling

20. Hvordan arbeider dere internt for å informere om hvordan NAV ønsker å framstå som organisasjon?
21. NAV har måttet respondert på en del kritikk i media i tillegg til aktivt å informere om reformen. Samordner man i NAV aktiv og passiv informasjon?
22. Hva gjør dere for å fremme intern kompetanse på dette feltet? (kompetansebygging, kursing, bevisstgjøring, praksis, planer, økonomi)
23. **Internett:** www.nav.no skriver mye om tilgjengelighet, men en rekke eksempler viser
- 1) at det er vanskelig å få tak i oversikter over hvem som besitter hvilke stillinger,
 - 2) det er lange ventetider ved for eksempel telefonhenvendelser,
 - 3) at NAV ikke er villig til å oppgi medarbeideres e-postadresser og direktetelefonnumre på hjemmesidene,
 - 4) at det er vanskelig å få oversikter over hvem som er hvem i NAV, og over hvor tjenester opereres fra osv.
- Kan det tenkes at tilgjengeligheten påvirkes av dette, i tilfellet hvordan?
24. Arbeides dette med/sees det på som en utfordring, eller er det bevisst å ikke gjøre noe med det?