

Masteroppgave i pedagogikk

NAV: Kampen om kompetanseforståelsen

- En diskursanalyse av kompetanseforståelsen i NAV

Magne-Bjarte Handal Hatlem

Høsten 2011



**UNIVERSITETET I BERGEN
DET PSYKOLOGISKE FAKULTET
INSTITUTT FOR PEDAGOGIKK**

Sammendrag

Dette masterprosjektet utforsker hvilke diskurser som trekkes på i kompetanseforståelse til *Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV). For å finne svarene på dette spørsmålet har jeg intervjuet syv ledere i NAV om *hva NAV gjør, hvordan de gjør det, og hvorfor de gjør det på denne måten*. Jeg har fokusert på ledere fordi forskning viser at det er disse som bestemmer retningen i reformprosesser. Gjennom diskursanalysen min har jeg identifisert tre diskurser som jeg mener er sentrale for å illustrere kompetanseforståelsen i NAV. *Den industrielle diskurs* har effektivitet som ett sentrale moment, mens *Den byråkratiske diskursen* har regelverk og saken som sentrale momenter. *Veiledningsdiskursen* er en representasjon av veiledningspraksisen i NAV artikulert gjennom Den industrielle diskursen.

Gjennom diskusjon av funnene mine viser jeg hvordan de tre diskursene er et uttrykk for *kompetansestyring*. Dette er en form for knowledge management som legger vekt på at kunnskap er et objekt som kan kontrolleres. Denne forståelsen er problematisk hvis kunnskap er personlig og sosialt forankret, og kunnskapen er taus. Brukerkontrollen som viser seg i Veiledningsdiskursen står i sterk kontrast til idealet i NAV-intensjonen om at den enkelte bruker skulle få mer å si i å forme tjenestetilbudet fra NAV.

Vider viser jeg at statlig kompetansestyring kan settes opp mot en sosialfaglig profesjonsforståelse. *Profesjonsforståelsen* gir NAV-medarbeideren makt til å forme virksomheten til NAV. Begge disse forståelsene står i motsetning til en *kompetanseledende* forståelse, der bruker og NAV-medarbeider er partnere i å gjøre bruker kompetent i å omstille seg til et ideal om en ny arbeidsfremtid.

Dette prosjektet belyser hvordan den som har bruk for kompetansen også må være med å utvikle denne kompetansen. Videre illustrerer det hvordan språk spiller en like sentral rolle i kompetanseutvikling som de tause aspektene ved sosiale relasjoner.

Summary

This master thesis explores what discourses that are drawn upon in *the Norwegian Labour and Welfare Organisations* (NAV) understanding of competence. To answer this question, I interviewed seven managers of NAV about *what* NAV does, *how* they do it, and *why* they do it the way they do. I have focused on managers because research shows that it is these that determine the direction of reforms. I have used these interviews as the basis for a discourse analysis. Through my discourse analysis I have identified three discourses which I believe to be central for the understanding of competence in NAV. *The industrial discourse* has efficiency as a central moment, while *The bureaucratic discourse* has rules and the case as key moment. *The guidance discourse* is a representation of the guidance-practice in NAV articulated through The industrial discourse.

Through the discussion of the findings I show how the three discourses is an expression of *competence management*. This is the kind of knowledge management which emphasizes that knowledge is an object and can be controlled. This understanding is problematic if knowledge is personally and socially embedded, and the knowledge is tacit. The user-control that appears in The guidance discourse is in stark contrast to the ideal of the NAV-intention that each user should have a say in shaping the services of NAV.

Furthermore, I show that the governmental competence management can be put up against a the profession of social workers. This *professions approach* provides the NAV-employee with the power to shape NAV. Both of these understandings are contrasts to a *competence-leading* approach, where the user and the NAV-employee are partners in making the user competent in readjusting to the ideal of a new work future.

This project illustrates how those who need the competence must be a partner in the development of this competence. Furthermore, it illustrates how language plays an equally important role in competence development as the unspoken aspects of social relationships.

Forord

Prosjektfokuset har vært NAV, men har like fullt vært ett eventyr i et grenseløst diskursivt univers. Det å skulle velge rammeverket som man selv skal holde seg fast i, har vært utfordrende. En av de største utfordringene har vært å forholde seg til den stadig tilbakevendende og nagende tvilen. Til tider har jeg opplevd at alt var mulig, og andre ganger har jeg ikke klart å se en eneste vei fremover. Det første har ofte ledet til det andre. Jeg har måttet velge selv. Velge å stole på meg selv, og velge å se veivalget som farbart. Det er i motgang man vokser, og derfor går den første takken til alle jeg lærte å kjenne i NAV. Deres pågangsmot inspirerte meg i arbeidet med dette prosjektet.

Jeg har langt ifra gått stegene alene. Veilederen min kunne jeg ikke vært foruten. Jeg vil takke Gunn Elisabeth Søreide for at hun alltid hjalp meg å finne igjen den røde tråden. Dialogen har vært veldig strukturerende og kunnskapshjelpende.

Jeg vil også takke alle fra Boblen; lesesalen vår. Her fikk jeg diskutert egne og andres utfordringer, som var givende på alle vis. Kompetent språkhjelp har Aud Marit, Ingunn, Maria G., og Maria A. bidratt med. En takk går også til programansvarlig Kariane Therese Westrheim, som alltid trodde på og engasjerte seg i Boblen vår.

Jeg vil videre takke familien min som stadig lærer meg noe nytt om engasjement og nysgjerrighet. Jeg er takknemlig for foreldre som har latt meg utforske min egen forståelse. En spesiell takk går til min far som har muliggjort dette prosjektet. Gjennom dette har jeg kunnet tilegne meg språket for å skrive denne teksten. Den største takken går likevel til Anne Marte som har vært en viktig samtalepartner og språkkonsulent i dette prosjektet. Det er hun som har oppmuntret meg i hverdagen.

En pedagog må kunne trå sikkert uten å vite hva som kommer. Jeg er i dag tryggere i mitt forhold til å møte, og mene noe om, det ukjente. Dette bidrar til å gjøre meg pedagogisk kompetent fordi verken to mennesker eller to øyeblikk er helt like. Pedagogen må være like foranderlig som de pedagogiske kontekstene er.

Magne-Bjarte Handal Hatlem

Leikanger, november 2011

Innhold

SAMMENDRAG.....	1
SUMMARY	2
FORORD.....	3
INNHold	4
1. INNLEDNING	7
1.1. NAV.....	8
1.2. TIDLIGERE FORSKNING PÅ NAV	10
1.2.1. NAV har til nå ikke nådd kompetansemålene sine, og det er lite fokus på kompetanse	11
1.2.2. NAV har ikke nådd målet om helhetlig tjenesteyting	12
1.2.3. Bruker har ikke fått mer å si	13
1.2.4. Den sentrale ledelsen bestemmer og fokuserer på effektivitet	14
1.2.5. Kompetanseutfordringer	14
1.3. LEGITIMERING AV PROSJEKTET.....	15
1.4. OPPGAVENS OPPBYGGING.....	16
2. TEORI; SPRÅK OG KOMPETANSE.....	17
2.1. ET DISKURSANALYTISK PERSPEKTIV	17
2.1.1. Språk som strukturerende mening i virkeligheten.....	17
2.1.2. Språk som tekst og diskurs.....	18
2.1.3. Sosiale strukturer, sosiale praksiser og sosiale hendelser.....	21
2.1.4. Tekstlig mening i relasjon til språk som et element i det sosiale	22
2.1.5. Hegemoni.....	23
2.2. KOMPETANSE OG KOMPETANSEUTVIKLING	24
2.2.1. Kompetansebegrepet.....	25
2.2.1.1. En rasjonalistisk forståelse av kompetanse.....	25
2.2.1.1.1. Kompetanse, effektivitet og handel.....	26
2.2.1.2. En fortolkende forståelse av kompetanse	27
2.2.1.3. Kompetente organisasjoner og den ukjente fremtiden.....	28
2.2.2. Kompetanseutvikling.....	29
2.2.2.1. Knowledge managment	29
2.2.2.1.1. Kompetansestyring	30
2.2.2.1.2. Profesjoner.....	31
2.2.2.1.3. Kompetanseledelse	32
2.2.3. Kompetanseforståelsen som ligger til grunn for denne oppgaven	35
3. METODE; EN SPRÅKLIG UNDERSØKELSE	37
3.1. DISKURSANALYSE SOM FORSKNINGSMETODE.....	37
3.2. INNSAMLING AV MATERIALE	38
3.2.1. Utvalgsriterier, beskrivelse av informanter og kontakt med informanter	38

3.2.1.1. Utvalgskriterier.....	38
3.2.1.2. Beskrivelse av informanter.....	39
3.2.1.3. Kontakt med informantene.....	39
3.2.2. Utvikling av intervjuguide og gjennomføring av pilotintervju.....	40
3.2.3. Gjennomføring av intervju.....	41
3.2.4. Transkribering.....	42
3.3. FREMGANGSMÅTE; MINE LESNINGER.....	43
3.3.1. Første lesning; en endret kompetanseforståelse.....	44
3.3.2. Andre lesning; intervjuguide og kompetansemål som ramme for tematisering.....	44
3.3.3. Tredje lesning; ordsøk.....	45
3.3.4. Fjerde lesning; representasjon av handlinger og sosiale aktører.....	46
3.3.5. Femte lesning; konkrete uttrykk for diskursene i intervjuteksten.....	47
3.4. VALIDITET.....	47
4. FUNN; SENTRALT STYRT KOMPETANSEUTVIKLING.....	49
4.1. ANDRE LESNING; EFFEKTIVISERING GJENNOM SENTRALISERT STYRING.....	49
4.1.1. Kompetansestyringsstrategiene.....	50
4.1.1.1. Spesialisering av virksomheten.....	51
4.1.1.2. Sentral produksjon av kompetanse.....	51
4.1.1.3. Definerer av kompetanse gjennom kvantitativ måling.....	52
4.1.1.4. Regler som ramme for kompetanse.....	54
4.1.1.5. IKT-mediert sentral kontroll.....	55
4.1.1.6. Koordinering av de kompetansestyrende strategiene.....	56
4.2. TREDJE LESNING; FREKVENNS OG DISTRIBUTJON AV ORD.....	58
4.3. FJERDE LESNING; ”NAV” HANDLER OG ”BRUKER” TAR I MOT.....	59
4.4. FEMTE LESNING; ARTIKULASJON AV DISKURSENE.....	61
4.4.1. Den industrielle diskurs.....	61
4.4.1.1. Bruk av metaforer: NAV Forvaltning er en “produksjonsbedrift”.....	62
4.4.1.2. Tallenes makt: Kvantitative målinger.....	63
4.4.1.3. Det lokale NAV-kontoret “produserer” og “leverer” også.....	64
4.4.1.4. NAV Kontaktsenter: Det tydeligste eksempel på Den industrielle diskurs.....	67
4.4.2. Den byråkratiske diskursen.....	69
4.4.2.1. Dokumentasjon.....	70
4.4.3. Veiledningsdiskursen.....	72
4.4.3.1. Kontroll gjennom veiledning.....	72
4.4.3.2. Brukerkontroll gir økonomisk kontroll.....	74
4.5. OPPSUMMERING AV FUNN.....	75
5. DISKUSJON; KAMPEN OM KOMPETANSEFORSTÅElsen.....	76
5.1. KONSEKVENSER AV KOMPETANSESTYRING I NAV.....	76
5.1.1. Ensretting.....	76
5.1.2. Økt kompleksitet.....	78
5.1.3. Sentralisering av makt.....	80

5.2. KOMPETANSEFORSTÅElsen I NAV	80
5.2.1. <i>Den industrielle diskursens hegemoni</i>	80
5.2.1.1. NAV som et industrielt-byråkrati; eksemplifisering av ”Den industrielle diskursens” reartikulasjon av ”Den byråkratiske diskursen”	81
5.2.1.2. En sentral fortolker skal sikre enhetlig forståelse av ”riktighet”	83
5.2.1.3. Det industrielle byråkratiet produserer legitime handlinger	84
5.2.2. <i>Det industrielle byråkratiet hindrer kompetanseutvikling</i>	84
5.2.3. <i>Kompetanseutvikling og NAV-intensjonen</i>	86
5.2.3.1. NAV-intensjonen artikulert gjennom Den industrielle diskursen.....	87
5.2.3.2. NAV-intensjonen artikulert av en sosialfaglig tilnærming	90
5.2.3.3. Forskjeller mellom kompetansestyring og en profesjonsforståelse av kompetanse i NAV	91
5.2.3.4. Bruker som kompetansekilde	92
6. AVSLUTNING; KONTROLL ELLER OMSORG OG TILLIT	96
LITTERATUR	98
VEDLEGG 1.....	102
VEDLEGG 2.....	105
VEDLEGG 3.....	107
VEDLEGG 4.....	109
VEDLEGG 5.....	115

1. Innledning

I dette prosjektet vil jeg se på hvordan forståelsen av kompetanse kommer språklig til uttrykk i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), og hvilke diskurser denne kompetanseforståelsen trekker på. En diskurs er i denne oppgaven forstått som en språklig struktur som setter rammer for hvordan vi ser og handler i verden (Fairclough, 2003, 2010; Jørgensen & Phillips, 1999 s. 120). Kompetanse kan forstås som kunnskap, og evnen til å bruke denne kunnskapen til handling som blir regnet å være av god kvalitet (Illeris, 2009b; Krogh, Ichijo, & Nonaka, 2001; Tolo & Lillejord, 2009). Kompetanse handler enkelt sakt om å være flink til det en gjør. Både individer, grupper, systemer, organisasjoner og praksiser kan være kompetente. For å få tilgang til kompetanseforståelsen og diskursene i NAV har jeg intervjuet syv ulike ledere i NAV. De intervjuedes utsagn utgjør det konkrete språklige uttrykket som jeg undersøker for å få tilgang til de mer abstrakte språklige bakteppet, nemlig diskursene.

Problemstillingen jeg vil besvare i oppgaven min er;

”Hvordan forstås kompetanse i NAV, og hvilke diskurser er sentrale i artikuleringen av denne kompetanseforståelsen?”

Veien frem mot denne problemstillingen startet i 2008 da jeg jobb ved Sykepengeavdelingen ved NAV Forvaltning Bergen. Jeg jobbet der i litt over ett år, og fikk i dette tidsrommet innblikk i hvordan NAV fungerte. Jeg var med på å evaluere ”opplæringsprogrammet” ved avdelingen, og på bakgrunn av dette var jeg med å lage en ny, mer praksisrettet, opplæring. Det var i dette arbeidet jeg for alvor begynte å trekke på den pedagogiske teorien jeg hadde tilegnet meg på Bachelorstudiet i Pedagogikk ved Universitetet i Bergen. Mye av inspirasjonen til opplæringsopplegget fant jeg i ”Sosiokulturell læringsteori” slik denne fremstilles av Roger Säljo (2001, 2006). Sommeren 2009 hadde jeg, sammen med en kollega, hovedansvaret for opplæringen av Sykepengeavdelingens tolv sommervikarer. Dette gav meg mulighet og tid til å praktisere og til å utvikle tanker rundt organiseringen av arbeidet i NAV.

I januar 2010 begynte jeg arbeidet med å utvikle en prosjektplan til Masterprosjektet mitt. Gjennom gode samtaler med ansatte ved Instituttet, tidligere medarbeidere fra

NAV, og teoretiske studier kom jeg frem til at jeg ville se på samtidens mest populære kunnskapsbegrep; kompetanse. Bachelor- og masterstudiene mine har også gjort meg kjent med diskursteorier og jeg ønsket å gjøre en diskursanalyse. Problemstillingen har utviklet seg gjennom prosjektet, men kjernen har hele tiden vært forholdet mellom diskursteorier og kompetanseteorier.

1.1. NAV

NAV-reformen er en kompetansereform som ett enstemmig Storting står bak. Denne NAV-visjonen er ment å gjøre den norske velferden bedre gjennom å reformere etablerte arbeidsorganisasjoner og innarbeidde arbeidsformer (Andreassen & Fossestøl, 2011 s. 28). NAV-reformen har sitt grunnlag i St.prp. nr. 46 (2004-2005). Denne vil jeg omtale som *NAV-intensjonen*. I denne gjøres det rede for målene til NAV-reformen:

”Regjeringen mener at en ny og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning vil være et avgjørende bidrag for å:

- *få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad*
- *forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov*
- *få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”*(St.prp. nr. 46, 2004-2005).

De tre overnevnte punktene kan leses som kompetansemålene til NAV. Det første punktet kan oppsummeres som ”arbeidsretting” da man ideelt sett vil ha folk bort fra stønad og i arbeid (Helgøy, Kildal, & Nilssen, 2010 s. 6). Det andre punktet kan oppsummeres som ”brukerretting”. Bruker skal få større innflytelse og det er et krav om brukers deltagelse for å tilpasse tjenesten til bruker (Helgøy, et al., 2010 s. 6). Bruker skal ikke bare *få lov til* å delta med sine erfaringer og ønsker, det er et *krav* om at bruker *skal delta* i å forme den tjenesten som NAV skal gi.

Det tredje punktet handler om effektivitet. Poenget er å *”(...) hindre en velferdsadministrasjon med overlappende funksjoner og sikre stordriftsfordeler”*(Helgøy, et al., 2010 s. 6); eller at

”[b]rukerne skal raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud, og den nye NAV-etaten skal organiseres slik at det ikke skapes nye grenser som

gir nye koordineringsbehov og åpner for nye kasteballsituasjoner”(Andreassen & Fossetøl, 2011 s . 15).

”Kasteballsituasjoner” er en av begrunnelsene for å samle Trygdeetaten, Aetat og Sosialtjenesten i en organisasjon; det at en person ble flyttet (kastet) mellom de ulike instansene uten at de kom noe særlig videre (Andreassen & Fossetøl, 2011).

Organisasjonen NAV er inndelt i ulike enheter der det er det lokale NAV-kontoret som er ment å være organisasjonens ansikt utad (se NAV, n.d.-a, n.d.-b). I tillegg til de lokale NAV-kontorene i kommunene har man fylkesvise forvaltningsenheter, NAV Forvaltning, som står for behandling og utbetaling av stønader. NAV har også nasjonale spesialenheter som for eksempel NAV Pensjon som behandler alderspensjon for hele landet. Både NAV Forvaltning og NAV Pensjon blir referert til som forvaltningsenheter. NAV Kontaktsenter er en annen slik statlig spesialenhet som er en enhet for brukerkontakt gjennom telefon og e-post. Disse kontaktsentrene er fysisk fordelt flere steder i landet. Siden NAV Kontaktsenter og NAV Pensjon er del av en nasjonalt ”spesialtjeneste” ligger de direkte under NAV Direktoratet i styringslinjen.

I tillegg til dette har man i hvert fylke en fylkesadministrasjon som har ansvaret for NAV Forvaltning og de lokale NAV-kontorene. NAV Direktoratet er det nasjonale styringsorganet til NAV som fylkene og spesialenhetene er underlagt. NAV Direktoratet er underlagt Arbeidsdepartementet.

NAV skal assistere mennesker i en vanskelig livssituasjon, og idealet er at de skal komme tilbake i arbeid. Om dette ikke er mulig skal NAV ha tilbud og tjenester som sikrer at disse menneskene likevel har det godt. Det lokale NAV-kontoret sin hovedoppgave er å følge opp bruker. En del av dette arbeidet handler om å informere bruker, en oppgave de deler med NAV Kontaktsenter. NAV Kontaktsenter er førstelinjen for å ta seg av telefoner og e-post inn til NAV. NAV Forvaltning er en forvaltningsenhet som ferdigbehandler stønadssaker. Første del av saksbehandlingen blir gjort i de lokale NAV-kontorene. Fylkesadministrasjonen har en støttende funksjon til de lokale NAV kontorene og NAV Forvaltning.

NAV-reformen er ikke bare av organisatorisk art, men er også er en innholdsreform. Medarbeiderne fra de tre tidligere etatene må lære seg regelverk, ordninger og

fagsystem til de andre etatene, samtidig som de må utvikle helt nye arbeidsformer. Det er gjort endringer i regelverk, ordninger og arbeidsverktøy (Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009). Det er altså ikke bare snakk om at man skal slå sammen de tre tidligere etatene, men målene og måten man jobber på er også i endring.

”Denne utviklingsoppgaven handler både om å utvikle arbeids- og samarbeidsformer internt i kontoret, men også om å utvikle det nye velferdsfaget, veilednings- og oppfølgingsoppgavene, tilnærmingen i møtene med brukerne og måten å yte koordinert og helhetlig bistand”(Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009 s. 5).

Kompetansebildet i NAV er dermed forskjellig fra de tre tidligere etatene.

NAV er ett samarbeid mellom stat og kommune. Saker knyttet til arbeid og trygd sorterer under den statlige delen av NAV, mens de sosiale tjenestene hører til den kommunale delen av NAV. Den statlige delen av NAV skal være lik fra kommune til kommune. Kommunene har krav på seg til å tilby et minimumstilbud gjennom NAV-samarbeidet, men kan selv legge inn tilbud utover dette. Dette ekstra tilbudet, i tillegg til at kommunene selv velger hvordan de organiserer minstetilbudet, fører til at NAV-kontorene varierer fra kommune til kommune.

1.2. Tidligere forskning på NAV

Gjennom litteratursøk har jeg ikke funnet at det tidligere er utført studier som ser på hvilke forståelser av kompetanse som finnes i NAV. I litteratursøket benyttet jeg meg av Idunn og Google Scholar. Søkeordene mine har vært ”NAV”, ”opplæring”, ”kompetanse” og ”læring”. Den forskningen på NAV jeg har funnet er fra områder som for eksempel statsvitenskap og sosiologi, og fokuserer stort sett på NAV-reformen og dens konsekvenser. Det finnes ingen pedagogisk forskning på NAV.

Forskningen jeg har funnet konsentrerer seg i hovedsak om det lokale NAV-kontoret. NAV-kontoret er i følge *”Mål og rammedokument for evaluering av NAV-reformen”* ment å være *”(...)det samlede kontaktstedet i dagens tredelte forvaltning slik at brukerne får ett sted å henvende seg”*(Norsk Forskningsråd, 2006 s. 1). Det er lite fokus

på de fylkesvise forvaltningsenhetene, fylkesadministrasjonen, eller de nasjonale spesialenhetene.

Forskningen som er blitt gjort konkluderer med at NAV ikke har nådd kompetansemålene sine, og at det er den sentrale ledelsen som bestemmer retningen i NAV. I St.prp. nr.46 (2004-2005) ble det som en del av forslag til den nye arbeids- og velferdsforvaltningen også foreslått en parallell evaluering av reformen. NAV-evalueringen er en kombinert effekt- og prosessevaluering (Norsk Forskningsråd, 2006 s. 1). Den blir finansiert av Norsk Forskningsråd, skal være ferdig i 2013, og har som formål å se om NAV-reformen når de overordnede kompetansemålene (Norsk Forskningsråd, 2006 s. 2). NAV-evalueringen kan sees som forskning rettet mot å vurdere kompetansen til NAV.

1.2.1. NAV har til nå ikke nådd kompetansemålene sine, og det er lite fokus på kompetanse

Kompetansespørsmålet har i følge leder for NAV-evalueringen, Anne Lise Fimreite, vært en utfordring i NAV-reformen. Hun skrev et notat i slutten av 2008 sammen med tre sentrale forskere fra NAV-evalueringen der det står;

”(...) the issue of competence is still a big challenge that seems to have received relatively little attention in the implementation process.(...) although competence is stressed as an important factor”(Fimreite, Lægroid, Christensen, & Askim, 2008 s. 17).

Dette utdypes nærmere ved å si at;

”[c]ompetence in some units seems to be fragmented and fragile, and there is a need for more common methodologies, working methods and ways of thinking. The idea is that much of this can be achieved through on-the-job training”(Fimreite, et al., 2008 s. 17-18).

Medarbeiderne gir uttrykk for at opplæringen ikke er bra nok, de mangler kompetansen de trenger, og får ikke nok tid til opplæring og kompetansebygging (Andreassen, 2008; Grung, 2008; Johnsen, 2008).

Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (2011) er redaktører for en bok som oppsummerer forskning på etableringen av de lokale NAV-kontorene de første årene av

reformen. I denne boken konkluderer de med at de lokale NAV-kontorene ikke har nådd målene. For å gjøre det mener Andreassen og Fossetøl at alle aktører, både i NAV og utenfor NAV, som tar del i virksomhet som er knyttet til å nå disse målene, må jobbe sammen. Både brukere, ansatte og ledere i NAV må samarbeide med utdanning, helsetjenesten, kommunene og arbeidslivet generelt for at man skal nå målene. De stiller videre spørsmål ved om den organisatoriske inndelingen med forvaltningsenheter og spesialenheter har lagt et bedre grunnlag for å løse oppgavene rundt arbeidet med brukere. De mener at fokuset må rettes mer mot de lokale NAV-kontorene om man skal nå reformens mål. Videre legger de vekt på at NAV-intensjonen ennå ikke er blitt satt ut i livet. NAV, slik det fremstår i dag, er ikke ett uttrykk for den politiske visjonen og kan slik ikke brukes for å bedømme politikken bak. Videre mener de at tiden er inne for å få brukeren i fokus. Om ikke kan den politiske visjonen ende som politisk ønsketekning.

1.2.2. NAV har ikke nådd målet om helhetlig tjenesteyting

Den helhetlige forvaltningen, som er en del av det tredje målet for NAV-reformen har ikke blitt nådd (Andreassen & Fossetøl, 2011). En måte det ble prøvd artikulert på var gjennom den såkalte ”generalisten” i det lokale NAV-kontoret. *Generalisten* viser til at NAV-medarbeiderne i det lokale NAV-kontoret skulle ha oversikt over alle tjenestene til NAV og slik skape den helhetlige tjenesten. Dette har vist seg å være problematisk da det NAV er satt til å forvalte gjennom de ulike lovene som for eksempel Folketrygdloven og Sosialtjenesten er svært omfattende (Andreassen, 2008). En og samme medarbeider klarer ikke å ha oversikt over alt, som har resultert i at noen lokale NAV-kontor har valgt løsninger med mer grad av spesialisering av tjenestene (Andreassen, 2008). Det er en dør inn, men så ledes du til den personen i NAV-systemet som kan bistå deg.

1.2.3. Bruker har ikke fått mer å si

En kvalitativ undersøkelse fra NAV-evalueringen av Kjetil Lundberg (2011)¹ viser at brukervedvirkningen i NAV ikke har blitt bedre slik som målet for NAV-reformen er. Kjetil Lundberg viser hvordan NAV sin veiledningspraksis fører til sosial stratifisering. Brukere med gode sosiale ressurser har, eller kan tilegne seg, det forfatteren beskriver som den byråkratiske kompetansen som er nødvendig for å få saken sin igjennom. ”Byråkratisk kompetanse” handler om å snakke ”det byråkratiske språket”, definert som teknologien som oversetter det enkelte problem om til en sak (Lundberg, 2011 s. 20). De som snakker dette språket opplever å få sin mening hørt, og får i stor grad definere fremtidsplanen sin. De som ikke har denne kompetansen opplever en grense som de ikke klarer å overskride. Denne grensen viser seg i en ”paternalisme” der brukeren opplever å ha mistet makten, og der NAV-veilederen tar valgene for brukeren. De sosialt ressurssterke har brukervedvirkning mens de ressursvake ikke får det.

Brukerne i denne undersøkelsen gir også uttrykk for at NAV er lite tilgjengelig og at det er vanskelig å få tilgang til tilstrekkelig informasjon. I diskusjonen legger Lundberg vekt på at det ser ut til at NAV-reformen har fokusert mer på omstruktureringen enn på målene for reformen. Videre legger han vekt på at det er et stort sprik mellom NAV-reformens intensjoner om brukervedvirkning og brukervennlighet, og det realpolitiske bildet informantene tegner hvor det er liten grad av brukervedvirkning og brukervennlighet. Han mener at funnene hans peker i retning av at NAV fungerer som en form for paternalistisk og byråkratisk disiplinering.

¹ Kjetil Lunberg kom jeg i kontakt med gjennom en tidligere kollega ved NAV Forvaltning Bergen, som hadde studert med han ved Universitetet i Bergen. Vi møttes to ganger i løpet av arbeidet mitt med masteroppgaven der vi diskuterte våre funn og forståelse av NAV. I denne sammenheng fikk jeg lov av Kjetil å referere til hans artikkel. Denne har han nå fått tilbake fra første ”peer review” og jobber med tilbakemeldingene slik at den kan publiseres.

1.2.4. Den sentrale ledelsen bestemmer og fokuserer på effektivitet

I følge Tom Christensen (2008) er det lederne i NAV som dominerer reformprosesser. Christensen har gjort en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelsen av NAV. *”Et utall studier av reform- og reorganiseringsstudier i sentralforvaltninger i Norge og komparativt viser relativt klart at slike prosesser hovedsakelig er styrt av politiske og administrative ledere”*(T. Christensen, 2008 s. 11). Denne påstanden underbygges han i en ny studie der han ser på etableringen av forvaltningsenhetene i NAV (T. Christensen, 2011). Materialet han bruker er offentlige dokumenter og eliteintervjuer med sentrale aktører fra NAV Direktoratet og Arbeidsdepartementet. Her understreker han at det er toppledelsen i NAV som har tatt avgjørelsene sammen med den politiske ledelsen. Organisasjonstenkningen i denne opprettelsen er preget av å være lite fokusert på NAV-reformens hovedmål, og har mer fokus på mål for reorganiseringen (spesialiseringen) som økt effektivitet, kvalitet, kompetanse og frigjøring av ressurser til de lokale NAV-kontorene. Dette er uttrykk for at de ansvarlige har fokusert mest på det tredje målet i NAV-reformen om *”helhetlig og effektiv forvaltning”*.

Begrunnelsene for reorganiseringsvalgene er komplekse og det er ikke alltid tydelig hvorfor de tar de valgene de gjør (T. Christensen, 2011). Det er videre forskjeller i fortolkningen av effekten av reorganiseringen i materialet Christensen presenterer. Toppledelsen er mer optimistisk enn det man kommer frem til i andre studier som fokuserer på lokale reaksjoner. Toppledelsen mener særlig kvaliteten har økt, men er tilbakeholdne i forhold til å vurdere om reformen har gitt økt effekt. Hagengruppen og Riksrevisjonen er i følge Christensen mer negative i sin vurdering av NAV, og ser en rekke problemer i etaten. Hagengruppen var en ekspertgruppe satt ned av Arbeidsdepartementet i februar 2010 for å se nærmere på virkemåten til NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

1.2.5. Kompetanseutfordringer

Basert på forskningen som er gjort i NAV-evalueringen mener Andreassen og Fossetøl (2011) at den største utfordringen i NAV er utviklingen av en ny *”NAV-medarbeiderrolle”* som er nært knyttet til praksis. NAV-medarbeideren skal være en veileder,

koordinator og ressursutløser. De frykter at denne rollen blir utfordret av etablerte yrkesroller fra de tidligere etatene og benevner denne som en ”byråkrat” som ”(...) utfører sin oppgave – i den grad den er beskrevet, men ellers søker å avgrense og begrense sin arbeidsinnsats så mye som mulig”(Andreassen & Fossestøl, 2011 s. 257). De mener problemet viser seg gjennom at det er for stort fokus på inntektssikring og ytelser, og at det burde vært en dreining mot fokus på brukerens behov og bistand. De sier videre at det imidlertid er ”(...)mange krefter i NAV-kontorenes omgivelser, men også blant ansatte, som driver kontoret i retning av å tenke saksbehandling og ytelser”(Andreassen & Fossestøl, 2011 s. 256).

NAV påvirkes altså av mange krefter foruten den som finnes i NAV-intensjonen. Det er mange både i NAV, og rundt NAV, som har meninger om, og interesser i hvordan NAV skal være.

1.3. Legitimering av prosjektet

En studie som undersøker kompetanseforståelsen kan være relevant fordi den kan si noe om hvordan NAV mener kompetanse blir til, eller hvordan kompetanse blir forbedret. Det er ikke tidligere gjort denne typen studie av NAV, men kompetansespørsmål beskrives som å være relevant i både etableringen og utviklingen av NAV (Fimreite, et al., 2008). Det er spesielt relevant fordi forskning viser at NAV ikke har nådd noen av kompetansemålene sine (Andreassen & Fossestøl, 2011).

Den tidligere forskningen jeg har gjort rede for bruker begrepet kompetanse, og vurdere om NAV har nådd kompetansemålene, men utforsker ikke *hva NAV mener* med kompetanse. Derfor vil det være interessant å se på hvordan NAV forstår kompetansebegrepet gjennom å utforske det språket som brukes i NAV. Ved å se på diskursene som trekkes på kan man si noe om konsekvensene av dette.

1.4. Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 vil jeg gjøre rede for mitt teoretiske perspektiv ved å fokusere på en diskursanalytisk forståelse av det sosiale, før jeg knytter dette opp mot en diskusjon rundt kompetansebegrepet.

I kapittel 3 gjør jeg rede for forskningsmetoden. Først utledes det diskursanalytiske forskningsperspektivet, før jeg gjør rede for informantene i prosjektet. Videre utledes bruken av det semistrukturerte intervjuet som metode for å samle inn materialet, og hvordan jeg i transkripsjonen gjør intervjuene om til en tekst. Denne teksten utgjør grunnlaget for hvordan jeg i analysen gjør en rekke lesninger for å skape mening av materialet mitt.

Funnene gjør jeg rede for i kapittel 4. Jeg starter med å trekke opp noen gjennomgående temaer, før jeg fortsetter med å gjøre rede for en frekvens og distribusjonsanalyse av ord i materialet mitt. Videre gjør jeg rede for hvilke måter informantene representerer sosiale handlinger og sosiale aktører, for tilslutt å presentere diskursene som ble identifisert.

I Kapittel 5 diskuterer jeg funnene mine opp mot teori og tidligere forskning for slik å se dem i sammenheng. Jeg beskriver styrkeforholdet mellom diskursene jeg har identifisert, og utleder kompetanseforståelsen i NAV nærmere på bakgrunn av dette.

I Kapittel 6 oppsummerer jeg, ser utover, og fremover.

2. Teori; språk og kompetanse

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for de teoretiske rammene i prosjektet. Først vil jeg utlede det diskursanalytiske perspektivet som utgjør det overordnede teoretiske rammeverket. Dette er et perspektiv som legger sentral vekt på at den mellommenneskelige virkeligheten ordnes og skapes gjennom språket (Fairclough, 2003). Denne diskursanalytiske forståelsen av det sosiale utgjør grunnlaget for hvordan jeg vil se på kompetanseforståelse som et språklig element i det sosiale.

Kompetanseforståelse vil jeg definere som et språklig uttrykk som kan være med å strukturere kompetanse. Jeg vil se på noen måter som kompetansebegrepet blir forstått på, før jeg fokuserer på ”kompetansestyring”, ”profesjoner”, og ”kompetanseledelse”. Dette er tre forståelser av ”knowledge management” som jeg vil bruke for å belyse kompetanseutvikling i dette prosjektet.

2.1. Et diskursanalytisk perspektiv

Det finnes mange ulike retninger innenfor diskursteori. Jeg har valgt ut Fairclough (Fairclough, 2003) sitt *diskursanalytiske perspektiv*. Det sentrale i dette perspektivet er at *språk er sosialt strukturerende*, og at språkbruk blir opprettholdt og endret gjennom sosial bruk. Diskursanalytisk teori utgjør rammeverket for dette prosjektet samtidig som det utgjør utgangspunktet for analysen av materialet.

2.1.1. Språk som strukturerende mening i virkeligheten

Diskursanalytisk teori bygger på den grunnleggende forutsetningen at språk er en ikke-reducerbar del av det sosiale livet (Fairclough, 2003). Språket er ikke bare et middel som blir brukt til å beskrive virkeligheten, men er med på å strukturere det sosiale og konstruere vår virkelighetsforståelse. *Språk* kan i vid forstand forstås som en hver ting som kan symbolisere en mening (Fairclough, 2010). Språk er semiose, og i en slik forståelse vil språk referer til visuelle uttrykk, lyd, tale, og ellers alle andre uttrykk som man vil tillegge mening.

Diskurs er en spesifikk måte å snakke om en del av verden på. Ulike diskurser kan omtale det samme fenomenet ut fra forskjellige posisjoner eller perspektiver. Begrepet *tekst* referer til et konkret språklig uttrykk. Forskjellen mellom tekst og diskurs er at tekst er et konkret språklig uttrykk, mens diskurs utgjør et relativt vanlig språklig uttrykk. Denne oppgaven er et konkret språklig uttrykk og dermed en tekst. Samtidig representerer denne teksten et relativt vanlig språklig uttrykk for hvordan man skriver akademiske tekster. Den trekker altså på det man kan kalle en "Akademisk diskurs".

En diskurs er en relativt varig måte å snakke om det samme på over tid (Fairclough, 2003). Det vil si at måten man bruker språket på er ordnet på en måte som man kan kjenne igjen over tid og situasjoner. Det norske språket kan for eksempel sees som en diskurs, en "Norskspråklig diskurs", som bruker "jeg", "hus" og "hytte" relativt likt i dag, som for hundre år siden, men der "PC" og "mobil" er momenter som har kommet til i senere år, og "sel" (som i et stølshus) er et ord som brukes i mindre grad i dag. Videre brukes norsk ganske likt på et legekantor og i en rettssal. Mens ordene "diagnose", "sykdom" og "resept" er mer vanlige på et legekantor enn i en rettssal, er ordene "paragraf", "rettsinstans" og "domsavsigelse" mer vanlige i en rettssal. De tre førstnevnte ordene, som kan sies å være en del av en "Medisinsk-diskurs" kan likevel forekomme i en rettssal, på et kjøpesenter, eller hjemme i en stue. Det samme kan sies for de tre siste ordene, som kan sies å være en del av en "Juridisk diskurs". Alle ordene kan være en del av en "Norskspråklig diskurs", en "Medisinsk-diskurs" og en "Juridisk diskurs"; men måten de vektlegges, hvordan de brukes, og hvordan de knyttes til andre ord er forskjellige i de tre diskursene. Ulike diskurser strukturerer altså språket på ulike måter.

2.1.2. Språk som tekst og diskurs

Fairclough (2003) gjør et skille mellom språk som "tekst" og språk som "diskurs". Tekst refererer til enhver konkret språkbruk; som en handleliste, et tv-program (både lyden, bildet, tekst og tale), en lovtekst, eller en forelesning på universitetet. Det er altså snakk om en vid forståelse av tekst som både innbefatter skrift, tale, bilde eller en blanding av disse. Diskurs henviser til en spesifikk måte å se språk som elementer av det sosiale, der man flytter fokuset fra konkret språkbruk til relasjonene språket har til

det sosiale. Videre vil diskurs også henviser til konkrete diskurser som en ”Juridisk diskurs”.

Språk er forskjellig fra andre deler av det sosiale, men kan ikke fullt og helt adskilles fra disse andre elementene (Fairclough, 2010). Dette er fordi språket står i en dialektisk relasjon til andre sosiale elementer. En *dialektisk relasjon* vil si at et sosialt element ikke kan reduseres til et annet sosialt element, men egenskaper ved et sosialt element flyter inn i andre sosiale elementer og fyller dem ut. Elementene er dermed forskjellige uten å være helt og holdent adskilte fra hverandre. Siden man ikke kan sette et likhetstegn mellom språk og andre deler av det sosiale, kan ikke det sosiale reduseres fullt og helt til et språklig uttrykk.

Språk figurerer altså på to distinkte måter som står i et dialektisk forhold til hverandre. Folketrygdloven er en konkret tekst, som representerer et språklig utvalg av momenter som Stortinget mener bør inngå som en del av rammene for de sosiale praksisene i NAV. Folketrygdloven er en tekst som beskriver hvem som har rett på ytelser når, og denne teksten tolkes i konkrete sosiale hendelser i NAV. Man kan for eksempel gjøre en vurdering ut fra denne loven vedrørende om en statsborger har rett på sykepenge eller ikke. Det konkrete vedtaket om sykepenge er en tekstlig konstruksjon som trekker på den opprinnelige lovteksten, men som også trekker på andre språklige elementer fra for eksempel *Den byråkratiske diskursen* og *Den industrielle diskursen*, som er to diskurser som jeg har identifisert i dette prosjektet. Sykepengevedtaket er altså en tekstlig konstruksjon som trekker på ulike språklige struktureringer, både tekstlige og diskursive, i en virksomhet som behandler sykepenge. Virksomheten står i et dialektisk forhold til tekstene og diskursen den trekker på. Virksomheten gjør et utvalg av momenter fra disse, men virksomheten kan ikke reduseres til verken Folketrygdloven, *Den byråkratiske diskursen* eller *Den industrielle diskursen*. Det er ikke et en-til-en forhold mellom tekst, diskurs eller andre sosiale elementer. Meningsinnholdet i et sykepengevedtak trekker på meningsinnholdet i tekstene og diskursene som eksisterer i NAV, uten at de utgjør det samme meningsinnholdet.

Fairclough (2003) anerkjenner en moderat versjon av påstanden om at (den sosiale) verden er sosialt konstruert gjennom språket. Her legger han vekt på at man må gjøre et skille mellom ”konstruksjon” og ”fortolkning”(construe) (Fairclough, 2003 s. 8). Vi har

mulighet for å fortolke verden på spesifikt vis (representere), men om disse fortolkningene har en forandrende, og dermed konstruerende effekt på det sosiale, avhenger av kontekstuelle faktorer som for eksempel hvordan den sosiale realiteten allerede er, og hvem som konstruerer den. Språket har altså et iboende potensial til å forandre verden, men den forandres ikke bare av et utsagn om at den bør være på en annen måte enn den er. Dette betyr for eksempel at NAV ikke trenger å bli slik som de politiske intensjonene i NAV-intensjonen beskriver. Dette avhenger av hvordan NAV allerede er - NAV trekker for eksempel på de tre tidligere etatene og de diskursene disse har med seg, og om, eller i hvilken grad, NAV-intensjonen er ett av de språklige uttrykkene som konstruerer NAV.

Tekst har som en del av sosiale hendelser kausal effekt i den forstand at den *kan* bringe med seg forandring (Fairclough, 2003 s. 8). Tekst kan skape forandringer i vår forståelse, holdninger og tro, og den kan også ha langtidseffekter. Fairclough argumenterer for at for eksempel reklame kan forme oss som konsumenter eller påvirke kjønnsrollene våre. Det er ikke en enkel mekanisk effekt der man kan si at elementer i en tekst direkte fører til ny kunnskap hos en person, eller sosiale forandringer. Ved å bli utsatt for gjentatte reklamer for den samme tannkremen over tid kan man bygge opp et forhold og en assosiasjon til denne tannkremen, som påvirker valgene man tar for å handle tannkrem. Når jeg her beskriver tannkrem generisk, kan det gi leserne assosiasjoner til et konkret merke tannkrem uten at jeg har nevnt et spesifikt merkenavn. Dette kan tyde på at leseren har lest tekster over tid som assosieres til *denne* teksten. Slik kan reklametekster forme vår forståelse, holdninger og tro om tannkrem, som over tid kan føre til et spesifikt forbruksmønster. Det kan også være at lesere av denne teksten ikke får assosiasjoner til konkrete tannkremmerker. Dette kan forklares med at det ikke er direkte sammenheng mellom effekt og regularitet. At det ikke er gjennomgående like effektmønstre ved en tekst vil ikke si at den ikke har effekt. Hvilke effekter tekster har avgjøres av hvilke kontekster tekstene står i, og kan føre til at en og samme tekst har en rekke ulike effekter. En del av konteksten kan være den som fortolker teksten. Det kan være at lesere av denne teksten ikke bruker kommersielle medier og dermed ikke blir utsatt for reklame. Dette kan føre til at leseren fortolker denne teksten annerledes. Den samme tekstene kan slik ha forskjellig effekt på forskjellige fortolkere.

2.1.3. Sosiale strukturer, sosiale praksiser og sosiale hendelser

Sosiale strukturer er et sett med muligheter; de utgjør et potensial som trekkes på i sosiale hendelser (Fairclough, 2010). Sosiale strukturer er svært abstrakte størrelser som setter rammer for hvordan det sosiale kan ordnes. Språket er et eksempel på en sosial struktur, og i Norge utgjør norsk det mest vanlige språket som brukes.

En sosial praksis er en relativt varig form for sosial aktivitet som medierer de sosiale strukturene. *Mediering* betyr at mening forflyttes. *Sosiale praksiser* er et selektivt utvalg av de sosiale strukturenes muligheter.

Utvalget som de sosiale praksisene utgjør er en relativt varig strukturering av de sosiale elementene; sosiale aktører, relasjoner, diskurs, handling og materialitet. Et eksempel på en sosial praksis kan være ”klasseromsaktivitet” i skolen. Læreren og elevene er sosiale aktører som prøver å få en forståelse av tredjegradslikninger(diskurs). De gjør dette gjennom å snakke sammen (handling), læreren leder samtalen (viser relasjonen mellom lærer og elev), i klasserommet med sine pulter, stoler, vegger og tak (materialitet). ”Klasseromsaktiviteten” trenger ikke å være helt lik fra gang til gang, eller fra klasserom til klasserom, men over tid struktureres de på en måte som er mer eller mindre lik over tid. Denne relativt varige måten klasseromsaktiviteten er ordnet på over tid utgjør en sosial praksis; en klasseromspraksis.

De sosiale hendelsene produseres av sosiale strukturer og sosiale praksiser på den ene siden, og sosiale agenter på den andre siden (Fairclough, 2010). En *sosial hendelse* er en faktisk hendelse. Denne hendelsen er skapt av sosiale praksiser. En konkret klasseromstime i den norske skolen utgjør en sosial hendelse, som er en faktisk strukturering av mulighetene som ligger i en sosial praksis. De sosiale praksisene kan slik sees som potensielle muligheter for hvordan noe vil bli, mens sosiale hendelser utgjør hvordan noe faktisk ble. Klasseromstimen skapes gjennom et utvalg av det norske språket i klasseromspraksisen. Samtidig er lærer og elever sosiale agenter som påvirker hvordan ”klasseromstimen” faktisk blir. Både sosiale strukturer, sosiale praksiser, og sosiale agenter har altså makt til å påvirke hvordan sosiale hendelser faktisk blir.

2.1.4. Tekstlig mening i relasjon til språk som et element i det sosiale

Tekst er en konkret måte å skape mening på i sosiale hendelser og meningen i teksten skapes gjennom å strukturere meningsinnholdet på ulike måter. Fairclough gjør et skille mellom tre typer mening i tekst (2003 s. 27-28); *Representasjon* er tekstlige beskrivelser av virkeligheten, *Tekstlige handlinger* er tekst brukt som en handling, og *identifikasjon* er tekst brukt til å beskrive mennesker som en del av det sosiale (Fairclough, 2003 s. 26-28). Tekstlige handlinger innbefatter også relasjoner. En servitør som sier ”Er du klar til å bestille?” lurer ikke bare på om gjesten har bestemt seg, men viser med utsagnet sitt at det er gjesten som bestemmer når, og hva denne gjesten vil bestille. Han bruker altså tekst som handling for å indikere maktrelasjonen mellom de to. Servitørens uttalelse er videre en representasjon av virkeligheten, en representasjon av forholdet mellom de sosiale aktørene og hvordan de skal interagere. Videre er det en identifikasjon i at utsagnet etablerer rollene til de som inngår i denne sosiale praksisen, til ”den som gir”(servitøren) og ”den som bestemmer og tar imot”(gjesten). Ved å se på forholdet mellom disse tre formene for mening i tekst drar man en sosial dimensjon inn i tekstens detaljer.

Tekstlig mening står i relasjon til måten språk figurerer som en del av det sosiale. Språk figurerer som *diskurser*, relativt varige måter å representere verden på; som *sjangre*, relativt varige måter å handle på; og *stiler*, relativt varige måter å være på (Fairclough, 2003 s. 26). Disse tre varierer i hvilken grad de er språklige, der diskurser så å si kun har språklig karakter, mens sjangre og stiler kan ha mer innslag av andre sosiale og ikke-språklige elementer (Fairclough, 2010). Et eksempel på en sjanger med lite innslag av språklig karakter vil være sløying av fisk, mens et styremøte i en bedrift derimot har et stort innslag av språklig karakter. Et eksempel på en stil kan være hvordan en mann kan beskrive kvinnen han er gift med som ”sin kone”. Dette er et eksempel på en relativt varig måte å beskrive rollene til en kvinne i et ekteskap i relasjon til mannen. ”Mannen” forblir ”mann” både før og etter giftermålet, rollen er den samme, mens kvinnen blir til ”mannens kone”. Det kan beskrives som en mer tradisjonell kvinnestil som indikerer en spesiell maktrelasjon mellom de gifte; kvinnen tilhører mannen. Om mannen derimot beskriver kvinnen han er gift med som ”sin ektefelle” vil denne

maktrelasjonen nøytraliseres. Denne benevnelsen er kjønnsnøytral og kan også brukes av kvinnen om mannen hun er gift med.

Det er et dialektisk relasjonen mellom de ulike formene for tekstlig mening og de ulike måtene som språk figurerer på i det sosiale. Representasjon står i relasjon til diskurs, tekstlig handling til sjanger, og identifikasjon til stil (Fairclough, 2003). Representasjon er en konkret språklig strukturering av virkeligheten i en konkret tekst, mens diskurs er et uttrykk for en mer eller mindre varig måte som man bruker språket for å strukturere tekster på i virkeligheten. En tekstlig handling er en konkret tekstlig strukturering som brukes til å handle med i en konkret tekst, mens en sjanger er en mer eller mindre varig måte å strukturere tekst på for å handle i det sosiale. Identifikasjon er en konkret tekstlig strukturering av mennesker i relasjon til det sosiale i en konkret tekst, mens stil er en mer eller mindre varig måte som man strukturere mennesker i relasjon til det sosiale på i tekster. Det dialektiske forholdet mellom tekst og diskurs gjør det mulig å si noe om hvordan det sosiale struktureres på bakgrunn av analyse av en konkret tekst.

2.1.5. Hegemoni

Andreassen og Fossetøl sier at politikernes ønske om styring og kontroll er legitimt og ønskelig (2011 s. 246). Dette fordi de er demokratisk valgt av innbyggerne i dette samfunnet, nettopp for å ta valg og styre landet best mulig. Derfor er det også legitimt at de valgene de gjør reflekteres i samfunnet. Valgene har språklig karakter gjennom at de utgjør måter å representere virkeligheten på. Språk kan brukes for å etablere rammene for hvordan noe skal forstås eller tolkes. Dette kan benevnes som et hegemoni.

Hegemoni er en måte å representere makt og maktkamp på, som legger vekt på hvordan makt avhenger av samtykke, eller at ingen taler i mot, i stedet for direkte makt (Fairclough, 2003 s. 218). Hegemoni vil videre si en mer eller mindre varig strukturering av hva som blir regnet som naturlig, gitt eller sant på et område (Fairclough, 2003, 2010; Jørgensen & Phillips, 1999). Hegemoni beskriver dermed en spesifikk diskurs som har fått definisjonsmakt, er blitt universell eller allmenngyldig (Fairclough, 2003). En diskurs som har hegemoni blir ikke stilt spørsmål ved eller utfordret. Det kan beskrives som en kulturell dominans, gjennom at en diskurs utgjør den eneste, den sanne, eller den naturlige måten å forstå virkeligheten på.

Siden politikere representerer et demokratisk valgt flertall, representerer de ikke valgene til alle i samfunnet. Det er mange mennesker med ulike måter å leve på og ulike meninger om livet, mennesket og samfunnet. Valgene politikere tar kan endre menneskers tilværelse på ulike måter, noe som kan føre til motstand. Dette kan illustreres gjennom diskursanalytisk forståelse av hegemoni og hegemonisk kamp der diskurser kjemper om å være den rådende til å fortolke og skape verden. *Hegemonisk kamp* handler om å denaturalisere eksisterende konvensjoner slik at man kan erstatte dem med andre (Fairclough, 2010 s. 129). NAV-intensjonen kan sees som en tekst som representerer en hegemonisk intervensjon fra Stortinget med intensjonen å endre hvordan velferden skulle struktureres i det norske samfunn. Denne intensjonen representerer et brudd med de eksisterende konvensjonene i velferdsforvaltningen. Et eksempel for dette er at velferden før NAV-reformen var organisert som Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten.

Selv om den politiske ledelsen har legitimiteten i samfunnet vårt til å ta avgjørelsene på vegne av samfunnet, kan det være andre interesser som påvirker retningen på samfunnsutviklingen. Et politisk vedtak kan for eksempel utfordres av en gruppe som trekker på andre diskurser når de vurderer og snakker om saken det gjelder. Det trenger heller ikke å handle om at noen utfordrer vedtaket, men at for eksempel de offentlig ansatte fortolker det i kontekst av andre diskurser som transformerer den opprinnelige intensjonen. Begge deler kan beskrives som en hegemonisk kamp om hvilke diskurser som skal råde i samfunnet, og det er ikke gitt at det er diskursene som det politiske vedtaket trekker på som vinner frem. Denne maktkampen kan representeres gjennom å se på forholdet mellom ulike diskurser, og hvilke diskurser som har definisjonsmakten, og dermed hegemoniet.

2.2. Kompetanse og kompetanseutvikling

Kompetansebegrepet er sentralt i NAV-intensjonen. NAV-reformen sees som en kompetansereform som skal gjøre den offentlige velferden mer kompetent (St.prp. nr. 46, 2004-2005). Den nye velferdskompetansen skal lede til brukers kompetanseheving, for slik å nå målet om færre i stønad og flere i arbeid. Faglig sett er det er ulike forståelser av hva kompetanse er og hvordan man blir kompetent. Ulike

kompetanseforståelser har ulike konsekvenser for hvordan man forstår og jobber med kompetanseutvikling (Illeris, 2009b; Krogh, et al., 2001; Sandberg, 2000). Her vil jeg gjøre rede for noen perspektiver på kompetanse og kompetanseutvikling og hvordan dette kan relateres til mitt prosjekt.

2.2.1. Kompetansebegrepet

Selv om kompetanse kanskje er det mest populære kunnskapsbegrepet i samtiden, finnes det ingen enhetlig definisjon av hva kompetanse er, som er akseptert fremfor andre. Det finnes mange ulike forståelser og definisjoner av hva kompetanse er (Illeris, 2009b). Jeg vil i dette kapitlet presentere noen av disse forståelsene, før jeg presenterer forståelsen som ligger til grunn for denne oppgaven.

2.2.1.1. En rasjonalistisk forståelse av kompetanse

Jørgen Sandberg (2000) sier at den dominerende måten å identifisere kompetanse på er basert på den rasjonalistiske forskningstradisjonen. Han sier at den rasjonelle tilnærmingen kan deles i tre: den arbeiderorienterte, den arbeidsorienterte og den multimetodisk-orienterte. I den *arbeiderorienterte tilnærmingen* fokuserer man på arbeiderens egenskaper. Her identifiseres egenskaper som kunnskap, evner og ferdigheter. Disse egenskapene identifiseres ved å intervjuere ledere og de personene som gjør jobben. Egenskapene blir plassert i predefinerte kategorier som for eksempel kunnskap. Videre blir disse egenskapene rangert slik at man kan måle korrelasjonen mellom egenskapene ved en gitt arbeider og faktisk utført arbeid.

I senere tid har man fokusert på begrepet ”kompetanser” for å understreke at man fokuserer på arbeideregenskaper som bare er arbeidsrelaterte. Disse arbeidsrelaterte kompetansene blir forstått som underliggende egenskaper, og blir derfor regnet for å være generiske og kontekstuavhengige. Slik kan de samme kompetansene være relevante for mange ulike jobber. Den arbeiderorienterte forståelsen blir kritisert for å produsere kompetansebeskrivelser som er for generelle og abstrakte. Forskning viser at ulike ledelsesjobber krever ulike kompetanser. Ledelse er altså ikke det samme i alle sammenhenger. Dette minsker verdien av den arbeiderorienterte tilnærmingen i kompetanseutvikling (Sandberg, 2000 s. 10).

I den andre *arbeidsorienterte tilnærmingen* flytter man fokuset fra arbeideren til arbeidet for å definere kompetanse. Man starter her med å identifisere aktiviteter som er sentrale for å utføre ett gitt arbeid. Videre transformeres disse aktivitetene til personlige egenskaper. Dermed oppnår man en mer konkret og detaljert beskrivelse av hva som inngår i kompetansen. En kritikk av denne forståelsen er at en liste med arbeidsaktiviteter ikke indikerer egenskaper som kreves for å gjøre arbeidet effektivt (Sandberg, 2000 s. 10).

De som arbeider innefor den *multimetodiske tilnærmingen* mener også at kompetanse er resultat av spesifikke egenskaper. Denne tilnærmingen prøver å unngå kritikken fra de to andre tilnærmingene ved å knytte dem sammen (Sandberg, 2000 s. 10).

De tre tilnærminene har ulike syn på hvordan man kan identifisere kompetanse, men er enige i at kompetanse er ett sett med egenskaper. *Den rasjonalistiske forståelsen* kan oppsummeres ved å si at "kompetanse" består av et spesifikt sett med egenskaper som arbeideren trenger for å utføre arbeidet. De som er flinkere til å utføre arbeidet sitt blir dermed regnet for å ha et sett med egenskaper som er overlegent andres. Disse egenskapene blir regnet for å være kontekstuavhengige. Det vil si at en spesifikk egenskap, som for eksempel kommunikasjonsferdigheter, i seg selv har en satt mening uavhengig av konteksten den er en del av. Slik kan denne egenskapen brukes på samme måten i mange ulike arbeidsaktiviteter (Sandberg, 2000 s. 11).

2.2.1.1.1. Kompetanse, effektivitet og handel

Det rasjonalistiske kompetansebegrepet kan knyttes til *en økonomisk effektivitetstanke*. I en gjennomgang av kompetansebegrepets historie av Karen E. Watkins og Amria Cseh (2009) er det gjennomgående at kompetanse handler om at prestasjonen er effektiv.

Man ønsker å utvikle individets potensial slik at man får mer ut av hver persons handlinger. Ellström og Kock utleder at "kompetanse" blant annet kan forstås som noe som er en del av personen, en menneskelig ressurs som man kan oversette til et gitt nivå av prestasjon (2009). Ellström og Kock mener at det både ut fra en individ-, organisasjons-, og samfunnsforståelse er rasjonelt å ville utnytte hele det menneskelige potensialet ved å utvikle arbeidstagernes kompetanse til det fulle (2009).

Dette er en forståelse som flere forskere problematiserer (Illeris, 2009b), og som Soonghee Han (2009) beskriver som ”commodification of human ability”. Han mener at kompetanse ikke bare handler om å produsere handelsvarer mer effektivt, men at kompetansen i seg selv blir en handelsvare. Kompetanse er noe som kan produseres, og omsettes i en global læringsøkonomi. Denne læringsøkonomien kan beskrives som ”kunnskapskapitalisme”, som er en variant av kapitalisme der akkumulasjon av kunnskap er like viktig som akkumulasjonen av pengemessig kapital. Kompetanse blir ”human kapital” og sees som en ressurs som kan utvikles gjennom det som ofte refereres til som ”Human Resource Development”. Det blir i seg selv en industri. Han stiller seg kritisk til at kapitalismen transformerer alt til noe som essensielt sett er fremmedgjort, ved å redusere menneskelige evner til en handelsvare (2009 s. 67). Forfatteren viser hvordan denne kompetansediskursen kan være ødeleggende om den blir hegemonisk i utdanningssystemet vårt.

Grunnen til at man mener at kompetanse kan selges som ett produkt er fordi den regnes å være kontekstuavhengig. Meningen til en gitt egenskap varierer ikke fra arbeidskontekst til arbeidskontekst. Kompetanse er både definerbar, overførbar og målbar. Dette vil si at man klart kan definere hvilken kompetanse man ønsker og hvor man vil ha den. Man kan planlegge og gjennomføre kompetanseutvikling som vil tilføre individene den ønskede kompetansen. Etterpå kan man måle at kompetansen er blitt tilført. Alt dette er forutsetninger for at kompetanse skal kunne produseres på samme måte som fysiske produkter. Denne måten å forstå kompetanse på kan problematiseres gjennom en fortolkende forståelse av kompetanse.

2.2.1.2. En fortolkende forståelse av kompetanse

I *den fortolkende forståelsen* er kompetanse verken en del av individet eller arbeidsoppgavene, men et resultat av møtet mellom disse to (Sandberg, 2000). ”Kompetanse” er den meningen som arbeidet får gjennom den arbeidendes opplevelse. Kompetanse er altså primært ikke ett sett med egenskaper som kan defineres eksplisitt. Måten arbeideren oppfatter arbeidet er grunnlaget for, former, og organiserer kunnskapen og ferdighetene til distinktive kompetanser, som brukes for å utføre arbeidet. I den fortolkende forståelsen legges det vekt på en fenomenologisk forståelse som stipulerer at en person og verden er udelelig relatert gjennom personens opplevelse

av verden. Denne forståelsen av kompetanse opphever altså den dualistiske ontologien i en rasjonalistisk forståelse som gjør person og verden til distinktive størrelser. Den rasjonalistiske ontologien leder til en objektivistisk epistemologi. Kunnskap om verden kan eksistere uavhengig av individet siden det eksisterer en objektiv realitet som er uavhengig av det menneskelige sinnet (Rasmussen, 2004; Sandberg, 2000).

Sandberg mener det viktigste innenfor den fortolkende forskningsforståelsen av kompetanse er at egenskapene som brukes for å utføre et arbeid er avhengig av konteksten (2000 s. 12). En viktig del av denne kontekstavhengigheten er *taus kunnskap* som vil si alt vi vet, men ikke kan gi eksplisitt uttrykk for i tekst. Når egenskaper sees som kontekstuavhengige overses den tause dimensjonen ved kompetanse. Sandberg henviser til etnografiske studier som viser at måten man faktisk arbeider på varierer mye fra hvordan dette arbeidet beskrives i manualer, treningsprogram, organisasjonskart og jobb-beskrivelser. Schön oppdaget at når arbeidere møter sitt arbeid får arbeidet karakter av de rammene deres egen opplevelse skaper (Sandberg, 2000 s. 12). Sandberg mener ut fra dette at måten en person opplever arbeidet på er mer fundamentalt for hvordan arbeidet utføres, enn egenskapene personen har i seg selv. Et fortolkende perspektiv med fokus på taus kunnskap utfordrer slik forståelsen om at kompetanse kan planlegges.

2.2.1.3. Kompetente organisasjoner og den ukjente fremtiden

Kompetansebegrepet knyttes ofte til individet, eller en gruppe, men det kan også knyttes til organisasjoner (Watkins & Cseh, 2009). Organisasjoner har grunnleggende kompetanser som kan utvikles. Det finnes ulike måter å forstå en kompetent organisasjon. En måte å forstå dette på er at en "kompetent organisasjon" er en organisasjon som tiltrekker seg talentfull arbeidskraft. En annen er at kompetanseutvikling handler om å utvikle en lærende kultur i organisasjonen. Organisasjonskompetanse kan både involvere individenes deling av ferdigheter, men kan også inkludere systemer, teknologi, fysiske steder og infrastruktur. Videre finnes det forståelser som ser for seg at det som gjør en organisasjon kompetent kan være implisitt i organisasjonens rutiner, prosesser og kultur.

Organisasjonsforståelsen gjør kompetanseutvikling flytter fokuset bort fra den enkelte arbeidstager og over til å handle om å skape systemer og ordninger for å bedre kompetansen i organisasjonen (Watkins & Cseh, 2009).

Illeris (2009a) mener at en sentral del av kompetanse handler om å mestre det ukjente. Dagens verden er i stadig endring, og det blir derfor viktig å kunne handle på en god måte også i situasjoner som man ikke har vært i før. Knut Illeris (2009a) deler den fortolkende forståelsen sin vekting av at kompetanse ikke kan planlegges. Kompetanse handler ikke bare om å mestre en gitt arbeidsoppgave, men om evnen til å håndtere den selv om den inngår i en situasjon som er ukjent og uforutsigbar (Illeris, 2009a s. 84). Usikkerhetsmomentet som skapes med en sårn forståelse står i kontrast til den rasjonalistiske forståelsen av kompetanse der man kan definere målene klart og tydelig. Med en slik forståelse kan man ikke planlegge kompetanseutviklingen på bakgrunn av disse målene, og man kan ikke produsere kompetanse.

2.2.2. Kompetanseutvikling

NAV-reformen blir sett på som en kompetansereform som er ment å gjøre den offentlige velferden bedre. Det kan slik beskrives som en kompetanseutviklingsreform. Et begrep som brukes i forhold til styring av kompetanseutvikling er ”knowledge managment”.

2.2.2.1. Knowledge managment

Knowledge managment er et begrep som kan forstås på forskjellige måter (P. H. Christensen, 2003; Krogh, et al., 2001). Begrepet kan forstås med utgangspunkt i tradisjonell ledelses- og organisasjonsteori, eller man kan forstå det ut i fra rammene som skapes av ulike kunnskapsbegreper. *Knowledge managment* kan defineres som å handle om styringspraksiser og styringsmetoder som gir instruksjoner i forhold til hvordan kunnskap kan håndteres (P. H. Christensen, 2003 s. 18). Mange har sett på knowledge managment som den beste løsningen for å få et ”konkurransefortrinn i den globale kunnskapsøkonomien”. Knowledge managment kan deles inn i forhold til om man tenker at kunnskapen blir styrt teknologisk eller sosialt, og i forhold til om man

direkte eller indirekte prøver å kontrollere kunnskapen (P. H. Christensen, 2003 s. 15-16). Christensen sin inndelingen vil jeg bruke til å skille ut tre forskjellige kompetanseforståelser. Forståelsene som fokuserer på direkte og indirekte kontroll gjennom teknologisk styring, vil jeg kalle for *kompetansestyring*. Forståelsen som fokuserer på direkte sosial kontroll vil jeg kalle *profesjoner*. Den siste forståelsen vil jeg kalle for *kompetanseledelse* fordi man her fokuserer på en indirekte styring ved å koordinere gjennom sosialt fellesskap.

2.2.2.1.1. Kompetansestyring

Teknologisk styring fokuserer på å få tilgang til og bruke den eksisterende kunnskapen i en organisasjon på en mest mulig effektiv måte. Denne teknologiske styringen kan kombineres med en indirekte form for kontroll som kalles koordinering. Når kunnskapen styres teknologisk vil en måte å *koordinere kunnskapen* på være gjennom opprettelsen av et felles IKT-basert bibliotek, som man trekker på når man skal finne løsninger. Et slikt bibliotek skaper rammene for hvilken kunnskap som kan brukes for å løse en utfordring, men kan ikke styre på hvilken måte kunnskapen konkret brukes.

Teknologisk styring, kombinert med *direkte kontroll* vil fokusere på styring gjennom regler som regnes som absolutte og ufravikelige. Disse implementeres gjennom organisasjonens IKT-løsninger. Reglene blir regnet som en manual som er ment å sikre at handlinger som utføres er en blåkopi av denne manualen. En slik regelstyring skaper ofte repetitive handlinger.

Forståelsen av kunnskap og kompetanse som styrt av teknologi kan knyttes til den rasjonalistiske forståelsen av kompetanse, da kunnskap defineres som objektive størrelser (P. H. Christensen, 2003; Krogh, et al., 2001). Denne forståelsen av knowledge management vil jeg kalle for *kompetansestyring* fordi det legges vekt på styring av de arbeidendes handlinger for å gjøre organisasjonen kompetent. Dette er uavhengig av om man styrer gjennom å definere regler som en direkte form for styring, eller om man har en mer indirekte styring gjennom koordinering og deling av en kunnskapsbase. Denne forståelsen representerer et syn på kunnskap som noe som kan styres på samme måten som man kan forvalte mer konkrete og synlige ressurser. Kunnskap sees på som det samme som for eksempel penger, bygninger, maskiner og produkter. Tanken er at man kan definere – eller identifisere - hva man vil ha, planlegge

veien dit i detalj, og at man videre kan måle resultatet og slik korrigere for eventuelle avvik. Man kan planlegge og kontrollere veien frem til kompetanse.

2.2.2.1.2. Profesjoner

Også knowledge management forstått som *sosial styring av kunnskap* kan deles inn i en direkte styrende form og i en koordinerende form (P. H. Christensen, 2003 s. 15-16). I den *direkte styrende* formen utøver man en *normativ kontroll* over organisasjonens kultur og sosiale identitet gjennom for eksempel å ansette medarbeidere fra samme profesjonelle bakgrunn.

En *profesjon* utgjør et fagfellesskap som gjennom utdanning får tilgang til spesiell kunnskap (Kvernbekk, 2001). De utgjør profesjonelle praktikere som er spesialisert for å hjelpe en spesiell gruppe klienter eller brukere. Disse gruppene yter profesjonene tjenester til. Profesjonelle praktikere blir oppfattet som eksperter som definerer klientenes behov og avgjør hvilke tiltak som er hensiktsmessige. De har en autoritet som ikke-profesjonelle mangler. Eksempel på profesjoner er lærere, leger, sykepleiere, sosionomer, tannleger osv.

En profesjon avgjør selv hvilke normer som skal ligge til grunn for profesjonens praksis. En norm utgjør en god måte å handle på (Kvale & Brinkmann, 2009). Hva som regnes som godt avhenger av rammene som settes opp for å vurdere dette. Christer Brusling (2001) mener at unik og ekskluderende kunnskap antagelig vis er det viktigste kjennetegnet for profesjoner. Profesjoner

”(...) har strategier for å øke sin kunnskap (og for å utelukke andre ifra den), strategier for å forsvare, og øke, sin autonomi, for å utvikle og kontrollere sine tjenesteideal og etiske idealer”(Brusling, 2001 s. 113).

Slik skaper profesjonene en kunnskapsmessig norm som en organisasjon kan trekke på ved å ansette medarbeidere fra disse profesjonene. Den profesjonelle normen virker direkte styrende på organisasjonen, gjennom at utøvere av en profesjon har en faglig rett til å uttale seg om praksisen, og gjennom uttalelsene uttrykke sin lojalitet til yrket og kunnskapen man deler med de andre profesjonelle. Profesjonen danner et kunnskapsmessig monopol som distanserer og utelukker andre; inklusiv brukerne som mottar tjenester fra profesjonen. Ved å ansette kun fra en profesjon vil dette utgjøre en direkte normativ kontroll av kompetanseutviklingen i organisasjonen.

2.2.2.1.3. *Kompetanseledelse*

Den siste formen for knowledge management styres kunnskap indirekte gjennom *sosial koordinering*. Dette er kompetansestyring gjennom fellesskap og myndiggjøring (P. H. Christensen, 2003). Arbeiderne blir myndiggjort gjennom at de selv er så engasjert i arbeidet sitt at de ikke trenger tilsyn og fokuset er rettet mot å skape rom for å skape noe nytt. Jeg vil betegne dette som *kompetanseledelse* fordi forståelsen er rettet mot å lede kunnskapsprosessene slik at det kan skapes ny kunnskap. Denne nye kunnskapen danner grunnlaget for å utvikle kompetanse. Kunnskap forstås her som berettiget og sann overbevisning (Krogh, Ichijo, & Nonaka, 2000 s. 20), og menneskelige relasjoner og god kommunikasjon er sentralt for kunnskapsprosessene.

I kompetanseledelse er fokuset rettet mot organisasjonslæring og forsøket på å tilrettelegge for kunnskapsprosesser på en effektiv måte (Krogh, et al., 2001). De direkte styringsformen kritiseres fordi man mener at det ikke går an å presse gjennom kompetanseutvikling med makt eller ved styring. Dette er også en kritikk som deles av andre kompetanseforståelser (Illeris, 2009b). Både kompetansestyring og profesjoner bygger på tanken om at kunnskap kan defineres enhetlig på forhånd og etterpå brukes til praksis. Dette er problematisk når kunnskap ikke kan defineres enhetlig, og når brukeren av kunnskapen er avhengig av å forstå den i sitt eget perspektiv. En fortolkende kompetanseforståelse fører også til at det er vanskelig å måle resultatet av slike kunnskapsprosesser (P. H. Christensen, 2003; Krogh, et al., 2001; Sandberg, 2000). Man kan ha visjoner om fremtiden som man jobber mot, men man kan ikke planlegge veien til målet i detalj, og forvente at stegene blir tilsvarende som planen. Kompetanseutvikling er situert i en kontekst, og menneskene i den situerte konteksten utvikler denne kompetansen i fellesskap.

Krogh, et al. (2001) har utledet en kompetanseutviklingsteori, basert på kvalitative studier av en rekke store internasjonale bedrifter. Her legger de vekt på at kunnskap skapes, den styres ikke. Å skape kunnskap beskriver de som "*summen av alle de aktivitetene i en organisasjon som påvirker [kompetanse]utviklingen på en positiv måte*" (Krogh, et al., 2001 s. 18). Selv om de sier at kompetanse skapes gjennom

"(...) bevisste og overlagte handlinger – slike som kan planlegges og styres av ledelsen – og slike som vokser frem, de ikke intenderte konsekvensene av

overlagte handlinger, eller det man oppdager etter at en spesiell aktivitet har bidratt til å fremme kunnskapsutviklingen” (Krogh, et al., 2001 s. 23); understreker de at begrepet ”*ledelse innebærer eller signaliserer kontroll over prosesser som til syvende og sist er ukontrollerbare, eller som faktisk stivner om de blir styrt for strengt*” (Krogh, et al., 2001 s. 18). Dette kan forstås som at ledelse kan inngå som en komponent i kompetanseutvikling i en organisasjon, men at ledelsen i siste instans ikke kan bestemme målet eller resultatet fullt ut. Ved å prøve på dette sier forfatterne at man vil ødelegge resultatet man prøver å oppnå. Dette er i tråd med Illeris (2009a) og Sandberg (2000) sin forståelse av kunnskaps- og kompetanseutvikling. Man kan ikke planlegge fremtiden i detalj, og man kan ikke planlegge for alle individers enkeltvise opplevelse. Derfor må kompetanse skapes av de som trenger den i den aktuelle konteksten gjennom at de skaper ny forståelse for det de gjør.

Krogh, et al. (2001) mener at samtalen er det viktigste verktøyet for å utvikle kompetanse i et fellesskap. Samtalen er den sentrale kunnskapshjelperen i kompetanseutviklingen, fordi språket både danner grunnlaget for personlig læring og refleksjon, og brukes til å dele dette med andre. Det viktigste i å skape kunnskap er å få de som inngår i prosessen til å snakke sammen; helt fra de starter å sette ord på ting for første gang, gjennom prosessen med å utvikle et klart og tydelig kunnskapsuttrykk, gjennom legitimering av denne kunnskapen, og videre når kunnskapen skal spres gjennom organisasjonen. Samtalen er det sentrale mellommenneskelige limet som brukes til å skape mening, forhandle om denne meningen, og dele meningen med andre.

For å få i gang samtaler er man avhengig av en god kontekst (Krogh, et al., 2001). En god *kunnskapshjelpende kontekst* er preget av omsorg og tillit. Medlemmene av fellesskapet må være i en kontekst der de våger å sette ord på tanker og fornemmelser, ha meninger, misforstå, være uenige, sette ord på sin tvil, være usikre, og ”tenke høyt” i lag med andre. ”*Gode relasjoner reduserer effektivt tendenser til mistillit, frykt og misnøye, og de får organisasjonens medlemmer til å føle seg trygge nok til å utforske ukjent terreng(...)*” (Krogh, et al., 2001 s. 63). En god kontekst basert på gode og omsorgsfulle sosiale relasjoner skaper grunnlaget for at samtaler leder til en forståelse, eller en visjon som kan beskrives som kunnskap, en sann og berettiget overbevisning. Dette er i tråd med Sandberg (2000) som fokuserer på at kompetanseutvikling handler

om å endre forståelsen man har av arbeidet. Ny forståelse skapes gjennom trygge og omsorgsfulle rammer og kan slik danne grunnlaget for kompetanseutvikling.

Gode sosiale rammer danner grunnlaget for å dele taus kunnskap.

”(...) [E]n holdning som sier ’kom å vær med oss’, ha[r] en sterk og positiv innvirkning på spredning av taus kunnskap, i motsetning til en holdning som uttrykker ’ikke sett deg ved dette bordet’” (Krogh, et al., 2001).

Når folk er trygge danner dette grunnlaget for å dele taus kunnskap. *Taus kunnskap* er en kunnskapsform som ikke kan defineres i et dokument, eller representeres fullt og helt på annet vis. Den eksisterer hos den enkelte og i de mellommenneskelige relasjonene. Om et fellesskap opphører, opphører også den tause kunnskapen om hvordan man for eksempel gjorde ting i dette aktuelle fellesskapet.

Kunnskap kan sidestilles med makt (Krogh, et al., 2001). Profesjonene representerer praksiser som utøver makt ved å si at deres kunnskap er av spesiell verdi (Kvernbekk, 2001). Om en profesjonell opplever at profesjonsforståelsen utfordres av andre oppfatninger kan dette føre til at man prøver å beskytte sin egen profesjonsforståelse. En slik maktutøvelse kan resultere i praksiser som skjuler kunnskapen man besitter, eller beskytter den mot andre (Krogh, et al., 2001). Dette kan skape kunnskapsbarrierer i et kunnskapsskapende fellesskap i form av frykt, tvil og usikkerhet. For å dele taus kunnskap trenger man ett klasseløst fellesskap der alle involverte er likestilte. Dette fordi alle medlemmer i en organisasjon besitter unik, personlig kunnskap, der deler av den er taus og vanskelig å forklare til andre (Krogh, et al., 2001; Sandberg, 2000). Uten tilgang til den tause kunnskapen er det vanskelig å utvikle kompetanse.

Kompetansestyring kan hemme kompetanseutvikling ved at man legger

”(...) vekt på å kvantifisere enhver liten informasjonsbit, man er besatt av måleverktøy og tar i bruk teknologi som begrenser fri flyt av ideer, etablerer rigide prosedyrer – alt i lys av en overgripende forestilling om at det er mulig å kontrollere kunnskap” (Krogh, et al., 2001 s. 42).

Dette kan også øke frykt, tvil og usikkerhet fordi det undertrykker den personlige kunnskapen som alle samfunnsmedlemmer har.

Kunnskapsaktivister er personer som engasjerer og motiverer sine kolleger (Krogh, et al., 2001). Det er de som utvikler den generelle kunnskapshjelpende konteksten for ny kunnskapsutvikling. Omsorg og tillit er noe som det må skapes kultur for, og dette er det kunnskapsaktivisten som tar ansvaret for å gjøre. De bruker samtalen til å skape en kontekst som danner den hjelpende rammen: for å gjøre taus kunnskap eksplisitt, for å skape ett klart og tydelig kunnskapsuttrykk, for å legitimere kunnskapen, og for å gjøre lokal kunnskap global.

Organisasjonens eksterne aktører kan også være viktig i de kompetanseskapende samtalerne (Krogh, et al., 2001 s. 22). Dette fordi de kan være en viktig del av virksomheten til denne organisasjonen. Synkende salgstall kan fortelle at kundene ikke kjøper produktet lenger, men det sier ikke noe om hvorfor kundene ikke kjøper produktet lenger. Dette vil si at både medarbeidere i en organisasjon og denne organisasjonens kunder og leverandører vil være kilder til kompetanse.

2.2.3. Kompetanseforståelsen som ligger til grunn for denne oppgaven

I denne oppgaven forstås *kompetanse* som det å handle på en god måte innenfor den konteksten man befinner seg i (P. H. Christensen, 2003; Gherardi & Nicolini, 2006; Illeris, 2009b; Krogh, et al., 2001; Kvale & Brinkmann, 2009; Sandberg, 2000; Tolo & Lillejord, 2009). Både individer, grupper og organisasjoner kan være kompetente. En kompetent organisasjon kan både involvere individenes deling og skaping av kunnskap i et fellesskap, men kan også inkludere systemer, teknologi, fysiske steder og infrastruktur. Organisasjonskompetansen kan videre ligge implisitt i organisasjonens rutiner, prosesser og kultur.

Kompetanse er kontekstavhengig og avhengig av forståelsen til de menneskene som inngår i konteksten. Den handlende sin forståelse av handlingene er det som strukturerer kunnskapene og ferdighetene slik at de blir kompetanse (Sandberg, 2000). Innen et diskursanalytisk perspektiv kan forståelse sees som en meningsbærende språklig uttrykk. Videre vil en spesifikk språkbruk være knyttet til en konkret praksis, og dermed språkbruk og språklige uttrykk er dermed kontekstavhengig (Fairclough, 2003). Dette står i motsetning til en rasjonell forståelse av kommunikasjonsferdigheter som generiske

og kontekstuavhengige. En slik rasjonalistisk forståelse av kommunikasjonsferdigheter vil være problematisk i en diskursanalytisk tilnærming, fordi en slik tilnærming forstår kommunikasjonsferdigheter som knyttet til den konkrete konteksten. Språklig mening kan bevege seg mellom kontekster, men den tekstlige eller diskursive formen som denne meningen kommer inn i den nye konteksten på, står i et dialektisk forhold til konteksten. Dette betyr at meningen i den nye konteksten vil ligne på meningen i den opprinnelige konteksten, men den vil ikke utgjøre den helt samme meningen.

Kommunikasjonsferdighetene som trengs vil dermed variere mellom ulike aktiviteter og kontekster, og en spesifikk kommunikasjonsferdighet vil ha ulik mening og funksjon i ulike kontekster. Den individuelle forståelsen/meningen er personlig kunnskap som man kan dele, og bruke, og utvikle, gjennom å ta del i et sosiale fellesskap.

Kompetanse er noe som både interne og eksterne aktører i en organisasjon kan ha meninger om. Det er likevel bare de menneskene som gjør den faktiske jobben, som kan gjøre denne meningen til en del av den forståelsen som danner grunnlaget for de faktiske handlinger. Det er gjennom samtale med andre at man kan skape nye forståelser av en gitt virksomhet (Dysthe, 2001; Krogh, et al., 2001). Samtalen er både viktig i å skape en god kontekst for å skape kunnskap, for å sette ord på taus kunnskap, for å utvikle klart og tydelige meninger om hvordan man kan endre virksomheten, for å legitimere denne meningen for andre, og for å dele den med andre. En organisasjon er slik like avhengig av de lønnede arbeiderne, som brukerne av denne organisasjonen, som samtalepartnere for kompetanseutvikling. Både interne og eksterne aktører er en del av virksomheten, og må trekke på hverandre i fellesskap når man skal skape en forståelse av virksomheten.

.

3. Metode; en språklig undersøkelse

Jeg vil her utlede metoden jeg har brukt for å samle inn materialet og analysere dette. Jeg vil utlede en diskursanalyse som et overordnet forskningsperspektiv for prosjektet. Så vil jeg utlede det semistrukturerte intervjuet som metode for materialinnsamlingen. Videre vil jeg utlede hvordan jeg har analysert materialet mitt ved å trekke på diskursanalytisk teori. Til slutt vil jeg utlede hvordan jeg har sikret forskningskvaliteten i arbeidet med dette prosjektet.

3.1. Diskursanalyse som forskningsmetode

En diskursanalyse er en måte å studere diskursene i NAV. Gjennom å se på faktiske språklige struktureringer i form av tekstlige representasjoner kan man se hvordan virkeligheten italesettes gjennom å trekke på ulike diskurser. Tekst er resultat av prosesser hvor man prøver å skape mening i konkrete sosiale hendelser (Fairclough, 2003 s. 27). Ved å se på tekst fra konkrete hendelser, gjennom deres tekstlige mening, kan man knytte denne til mer abstrakte sosiale praksiser ved å spørre hvilke sjangre, diskurser og stiler de trekker på, og hvordan disse artikuleres sammen i teksten (Fairclough, 2003 s. 28). En sosial hendelse inkluderer strukturering, det å produsere tekst.

Teksten jeg studerer for å få ett innblikk i NAV er den transkriberte intervjuteksten min fra intervjuene jeg gjorde med syv ledere i NAV. Ved å se på hvordan informantene mine strukturerer teksten, gjennom ulike måter å beskrive virkeligheten på, kan jeg identifisere mer eller mindre varige språklige struktureringer – diskurser. Disse mer eller mindre varige måtene å representere virkeligheten på kan gi meg innsikt i hva språk som vanligvis brukes når man snakker om hva som gjøres i NAV, hvordan og hvorfor det gjøres. Ved å identifisere diskurser i NAV kan jeg si noe om hvordan disse artikulerer kompetanseforståelsen i NAV. Spørsmålet er om det finnes en hegemonisk diskurs i NAV, og hva konsekvenser denne dominansen har for kompetanseforståelsen i NAV. Den dominerende diskursen vil være den diskursen som bestemmer hvordan NAV essensielt skal forstås, hvordan NAV skal fungere, hvem som skal bestemme, hvem som skal gjøre hva og hvordan (Fairclough, 2003). Den hegemoniske diskursen

har makten til å definere rammene for hva som regnes for å være en sann eller naturlig forståelse av virkeligheten i NAV. Gjennom definisjon av sannhet og natur defineres også hvem eller hva som har makt. Gjennom å studere hvordan makt struktureres i NAV kan man si noe om dens konsekvenser.

3.2. Innsamling av materiale

I denne delen vil jeg gjøre rede for hvordan jeg gikk frem for å samle inn materialet. Jeg vil gjøre rede for hvordan jeg planla, forberedte, og gjennomførte innsamling av materialet ved hjelp av intervju, samt hvordan jeg transkriberte materialet. Det ferdig transkriberte materialet referer jeg i fortsettelsen til som “intervjuteksten”. I god tid før jeg startet innsamlingen av materialet meldte jeg prosjektet til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Svar fra NSD er vedlagt (vedlegg 1).

3.2.1. Utvalgsriterier, beskrivelse av informanter og kontakt med informanter

I teksten som følger vil jeg gjøre rede for hvordan jeg har valgt ut informanter og hvorfor har jeg valgt å intervju akkurat disse personene. Jeg vil også si noe om hvordan jeg fikk kontakt med disse informantene.

3.2.1.1. Utvalgsriterier

Tom Christensen har gjort en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelsen av NAV og sier følgende om denne reformprosessen:

”Et utall studier av reform- og reorganiseringsstudier i sentralforvaltninger i Norge og komparativt viser relativt klart at slike prosesser hovedsakelig er styrt av politiske og administrative ledere” (T. Christensen, 2008 s. 11).

I følge Christensen kan det se ut som om det er ledere som dominerer reformprosesser. Ledernes tanker om kompetanse kan dermed være dominerende i NAV-reformen. Ettersom ledernes kompetanseforståelse kan se ut til å legge rammene for organisasjonens kompetanseforståelse, valgte jeg å intervju ledere i NAV. En annen grunn til å ha fokus på ledere er at medarbeidernes perspektiv i større grad blitt

dokumentert i evalueringer og forskning gjort på NAV og NAV-reformen. (se Andreassen, 2008; Grung, 2008; Johnsen, 2008).

NAV er en stor organisasjon og jeg ønsket derfor å intervjuere ledere fra ulike deler av organisasjonen. Siden det finnes ulike virksomheter i NAV, og jeg er ute etter å se på kompetanseforståelsen i NAV som helhet, ønsket jeg å intervjuere ledere fra ulike deler av NAV. I utvalg av informanter var det ikke viktig om informantene hadde bestemte tidligere erfaringer, en bestemt utdanning eller at de hadde et bestemt ansvarsområde, men at de var ledere på ulike nivåer i organisasjonen.

3.2.1.2. Beskrivelse av informanter

Informantene er ledere i ulike deler av NAV. Jeg har intervjuet til sammen syv ledere fra lokale NAV-kontor, NAV Forvaltning, spesialenheten NAV Kontaktsenter, og fylkesadministrasjon. Alle er fra den statlige delen av NAV. De fleste har jobbet i ”Tidligere Trygdeetaten” eller ”Tidligere Aetat” i store deler av sin yrkeskarriere, to har kommet inn etter opprettelsen av NAV i 2006. Det er altså ingen som kommer fra den kommunale sosialtjenesten i dette utvalget. I utvalget var fire personer menn og tre personer kvinner. Informant 1 er fra NAV Kontaktsenter, informant 2 og 3 fra to lokale NAV-kontor, informant 4 og 5 fra fylkesadministrasjonen og informant 6 og 7 fra ulike deler av NAV Forvaltning. For å bevare informantenes anonymitet vil jeg ikke gi mer detaljerte beskrivelser av den enkelte informant.

Informantene selv referer til NAV Kontaktsenter som ”Kontaktsenteret”, de lokale NAV-kontorene som ”NAV-lokalt” eller ”Lokalt”, NAV Forvaltning som ”Forvaltning(en)”, og fylkesadministrasjonen som ”Fylket”. Videre blir spesialenheter som NAV Klage og anke referert til som ”Klage og anke”.

3.2.1.3. Kontakt med informantene

Min første formelle kontakt med NAV i forhold til dette prosjektet var en e-post til NAV Direktoratet med informasjon om prosjektet og forespørsel om å få gjennomføre en intervjuundersøkelse (vedlegg 2). Jeg ønsket opprinnelig å gjøre undersøkelsen min i NAV Direktoratet, det som tidligere het NDU (NAV Drift og Utvikling),

spesialenheter og Fylkesadministrasjon. Tilbakemeldingen var at de fikk mange henvendelser og var presset for tid. De rådet meg videre å ta kontakt på fylkesnivå. Jeg fikk tilslag i ett fylke, og gjennom fylkesadministrasjonen fikk jeg kontakt med de syv overnevnte informantene. Kontaktpersonen min i fylkesadministrasjonen gav meg telefonnummer og e-postadresse til disse så jeg kunne avtale nærmere kontakt. Denne kontaktpersonen informerte de aktuelle kandidatene om at jeg kom til å ta kontakt.

Det var utfordrende både å få kontakt med den enkelte informant på telefon og å finne ledig tid til intervjuene. I den første telefonsamtalen gikk jeg igjennom hovedmomentene i det informerte samtykket, og at de kunne ta kontakt med meg om det var noe de lurte på. Dette gjorde jeg for at informantene skulle få en forståelse av sin rolle i dette prosjektet, og for å gi dem en mulighet til å trekke seg fra prosjektet, dersom de ikke ønsket å delta. For å sikre at informantene var klar over hva de gikk til sendte jeg informasjonsskriv og *informert samtykke* (vedlegg 3) til dem på e-post rett etter at jeg hadde gjort avtale om intervju på telefon. Jeg informerte om at jeg ville gjøre dette i telefonsamtalen. I løpet av en måneds tid fikk jeg gjennomført alle intervjuene mine.

3.2.2. Utvikling av intervjuguide og gjennomføring av pilotintervju

Jeg har valgt *semistrukturert intervju* fordi denne formen for intervju gir rom for å følge opp tema og spørsmål som jeg ikke har tatt høyde for i utarbeidingen av intervjuguiden (Kvale & Brinkmann, 2009). Valget falt på semistrukturert intervju hovedsaklig fordi denne formen tillater meg å improvisere over temaer som er definert på forhånd. Samtidig sikrer intervjuguiden at man følger en rød tråd gjennom intervjuet, om ikke slavisk. *Intervjuguiden* gir en plan for intervjuet, uten at denne planen skal låse intervjuet fast i denne strukturen. For å sikre at jeg kunne følge opp uventede tema som informantene introduserte, valgte jeg derfor et semistrukturert intervju som intervjustrategi.

På bakgrunn av forskning på NAV, og litteratur på kompetansebegrepet laget jeg intervjuguiden min. Intervjuguiden har i det store og det hele vært den samme gjennom alle intervjuene, men spørsmålene har blitt tilpasset til hvilken del av NAV informanten

har jobbet i. De lokale NAV-kontorene, NAV Forvaltning, NAV Kontaktsenter, og fylkesadministrasjonen har forskjellige oppgaver innenfor helheten NAV og jeg tilpasset derfor intervjuguiden ut fra min kunnskap om hva de ulike avdelingene jobber med.

Foruten å bruke kompetansebegrepet i *informasjonsskrivet* til informantene (vedlegg 3), har jeg unngått å bruke kompetansebegrepet i intervjuguiden. Med en grunnleggende forståelse av kompetanse som ”det å være flink til å gjøre noe på en god måte” konstruerte jeg intervjuguiden rundt hovedkategoriene om *hva NAV gjør, hvordan de gjør det, hvorfor de gjør det sånn, og hvordan de ser at de blir bedre til det de gjør*. Spørsmålene mine var ment å stimulere til samtale rundt kompetanse som tema, og til at informantene kunne gjøre dette ved å bruke sitt hverdagspråk. Gjennom dette ventet jeg at rammene for NAV sin kompetanseforståelse ville vise seg naturlig i samtalen uten at samtalen ble ”låst” i en språkdrakt som jeg hadde tilegnet meg gjennom litteraturen. Slik kan jeg også si at det i all hovedsak er informantene som har fått fargelegge intervjuene med sitt eget språk og forståelse av temaet.

Jeg gjennomførte to pilotintervjuer for å teste intervjuguiden min og for å få trening som intervjuer. Det første pilotintervjuet gjennomførte jeg på et grupperom på universitetet med en tidligere kollega som informant, det andre pilotintervjuet gjennomførte jeg hjemme hos meg selv med en annen tidligere kollega som informant. Erfaringene fra pilotintervjuene førte til at jeg endret strukturen på intervjuguiden min for å lettere få ett overblikk. Intervjuguiden min har tre kolonner (vedlegg 4). Første kolonne inneholder temaet, andre inneholder hovedspørsmålene, og tredje inneholder eventuelle underspørsmål/oppfølgingsspørsmål. Dette gav en mye mer oversiktlig intervjuguide som var lett å kaste et blikk ned på når jeg hadde behov for det. Den viktigste erfaringen jeg fikk med pilotintervjuene var at de gjorde meg tryggere som intervjuer, og at man som intervjuer trenger en oversiktlig intervjuguide.

3.2.3. Gjennomføring av intervju

Intervjuene ble gjennomført på informantenes kontorer, etter deres preferanse. Intervjuene varte i ca. $\frac{3}{4}$ - 2 timer. Jeg opplevde det som krevende å være intervjuer, fordi denne datainnsamlingsmetoden krever en høy grad av tilstedeværelse. Samtidig

viste temaet om kompetanse og kompetanseutvikling i NAV seg å være komplekst. Selv om selve situasjonen var utfordrende, gikk intervjuene veldig bra med god flyt i samtalen der informantene snakket engasjert om temaet.

Før vi gikk i gang med selve intervjuet startet jeg med å gå igjennom informasjonsskrivet, og spurte om det var noe informantene lurte på. Etter at intervjuet var gjennomført, presenterte jeg skrivet for informert samtykke, som informantene så signerte. Jeg gjorde dette etter intervjuet slik at informantene skulle få en reell anledning til å si noe om ting de var ukomfortable med, eller at de ikke likte intervjuet og derfor ville trekke seg. Dette ble ikke et problem verken i pilotintervjuene, eller intervjuene mine i NAV.

De signerte informerte samtykkene har jeg lagret på en slik måte at det ikke skal komme uvedkommende i hende, og i tillegg til at de er fysisk adskilt fra lydopptakene fra intervjuene. Intervjuopptakene mine lastet jeg over på en kryptert og passordsikret fil på datamaskinen min. Denne filen lagres slik at om uvedkommende kom over den så ville det se ut som det var en ødelagt fil som det ikke var mulig å åpne. Når man åpner filen (ved bruk av programvare og passord) ligger intervjuopptakene som filer med navnene intervju 1-7. Dette sikrer at ingen kan knytte opptakene til konkrete intervjupersoner om de skulle klare å komme seg forbi kryptering og passord. For hver gang jeg jobbet med intervjuopptakene låste jeg opp den krypterte filen, og låste den igjen når jeg var ferdig. Jeg har informert informantene om at intervjuopptakene blir slettet ved prosjektets slutt.

3.2.4. Transkribering

Transkripsjon er en fortolkningsprosess der man går fra tale til tekst (Kvale & Brinkmann, 2009 s. 186-196). Forskjellen mellom tekst og tale fører til praktiske og prinsipielle problemer da måten vi snakker på ikke direkte kan oversettes til skrift. Det er ikke et likhetstegn mellom det talte og det skrevne, men de utgjør derimot to forskjellige medium med ulike forutsetninger for å skape mening. En sentral forskjell er at tale benytter lyd som medium for å skape mening, mens tekstlig mening skapes gjennom visuell representasjon - gjennom symboler. For eksempel bruker, og representerer, tale og tekst pauser på forskjellige måter. Pauser som viser seg i en samtale er ikke alltid forenelige med for eksempel ett punktum eller et komma i en

tekst. Talen setter kanskje "punktum" før man har en fullstendig setning. En transkripsjon involverer valg om hvordan man skal representere tale gjennom tekst. En intervjutranskripsjon er ikke det samme som intervjuet man gjorde, men bærer likevel med seg intervjuets meningsinnhold (Fairclough, 2003; Kvale & Brinkmann, 2009). Den ferdig transkriberte teksten referer jeg til som "intervjuteksten". Intervjuteksten utgjør transkripsjonen av alle de syv intervjuene.

Da jeg transkriberte ønsker jeg å gjengi meningsinnholdet i intervjuene uten å ta med detaljer som jeg velger å se på som uvesentlig for analysen og problemstillingen. Det vil si at jeg ikke tar med alle "eeeeee" eller pauser i samtalen. Jeg tar heller ikke med mine "mm" og "ja" og lignende innstikk hvor jeg prøver å vise informantene at jeg følger med. Jeg transkriberte både min spørsmålsstilling og svarene jeg fikk. Dette fordi jeg er ute etter å se på sammenhenger i måten man strukturerer språket på, og fordi jeg i mine intervju prøver å skape selvgående, naturlige, samtaler med intervjuguiden som en ledende tråd mer enn en tvangstrøye. Spørsmålene er derfor formulert litt forskjellig og kommer ikke alltid i samme rekkefølge fra intervju til intervju. Spørsmål strukturerer likevel samtalen og er derfor med i transkripsjonen for at jeg skal kunne vurdere disse i analysen min.

En utfordring jeg personlig opplevde med transkripsjonsarbeidet var at jeg fikk mange spontane refleksjoner mens jeg lyttet på opptakene. Dette gjorde det vanskelig å konsentrere seg om transkripsjon, men jeg løste det ved å skrive ned disse refleksjonene. I ettertid ser jeg at disse første notatene utgjør det første forsøket på å forstå materialet. Selv om jeg også gjorde meg tanker i og under intervjuene, og dette kan sies å være starten på analysearbeidet (Kvale & Brinkmann, 2009), kaller jeg dette for min første meningsskapende lesing av intervjumaterialet.

3.3. Fremgangsmåte; mine lesninger

For å bli kjent med materialet gjorde jeg flere lesninger. Med *lesning* mener jeg måtene jeg gikk igjennom intervjuteksten for å skape mening. Denne meningsskapingen utgjør *analysemetoden* min. Med bakgrunn i de fire første lesningene artikulerte jeg diskursene i den femte lesningen. Den femte lesningen fungerte videre som en validering ved at jeg

prøvde å finne konkrete uttrykk som illustrerer diskursene i intervjutranskripsjonene mine. Jeg vil nå gå nærmere igjennom disse lesningene.

3.3.1. Første lesning; en endret kompetanseforståelse

Det jeg ovenfor nevnte som forstyrrelser i transkripsjonen av intervjuene, og som jeg ryddet bort ved å skrive det, er det jeg i ettertid karakteriserer som min første lesning. Under transkripsjonen reflekterte jeg over det informantene fortalte. Selv om jeg i denne fasen lyttet til materialet, så referer jeg til det som en lesning da jeg forholder meg til tekstbegrepet i vid forstand, og ett intervjuopptak dermed kan forstås som en tekst. Tankene, som førte til at jeg ikke klarte å konsentrere meg om hva som ble sagt på lydopptaket, gav meg en forståelse av innholdet i intervjuene som førte til en endring i mitt perspektiv på kompetanse i dette prosjektet. Jeg gikk fra en individfokusert forståelse av kompetanse til en forståelse av at både systemer, organisasjoner og praksiser kan være kompetente (Illeris, 2009b).

Da jeg laget intervjuguiden min laget jeg denne i stor grad ut fra et individperspektiv på kompetanse. Tanken var at kompetanse handler om kompetente individer som jobber sammen, og at jeg ville prøve å forstå hva som gjør et individ kompetent i NAV. Under transkripsjonen såg jeg at dette ikke var et godt kompetanseperspektiv for å skape mening ut av materialet. Samtalene jeg hadde med lederne i NAV handlet i liten grad om den individuelle medarbeider, men mer om organisasjonen, reglene, systemene og menneskene som en del av dette større bildet.

3.3.2. Andre lesning; intervjuguide og kompetansemål som ramme for tematisering

I min andre lesning tok jeg utgangspunkt i temaene i intervjuguiden for å kategorisere innholdet i intervjuteksten. Funnene fra denne lesningen organiserte jeg på bakgrunn av de mønstrene som viste seg på tvers av de opprinnelige intervjutemaene. Mønsteret som viste seg var at kompetanseforståelsen var basert på tanken om at kompetanse lar seg styre.

I andre lesning konkluderte jeg med at det sentrale momentet i kompetanseforståelsen til NAV er sentralisert styring; og at målet for denne styringen er effektiv forvaltning. Styringen artikuleres gjennom ensretting av praksiser der kvantitative målinger spiller en sentral rolle.

3.3.3. Tredje lesning; ordsøk

I min tredje lesning brukte jeg søkefunksjonen i Microsoft Word for å se på frekvens av ord og hvilke kontekst de dukket opp i intervjueteksten. Dette gjorde jeg for å få en bedre oversikt over intervjuene, og for å se om informantene på de ulike nivåene i NAV bruker ulikt språk når de snakker om kompetanse.

Jeg tok utgangspunkt i andre lesning, og satt opp en liste over ord som jeg ville se på distribusjonen av i de enkelte intervjuene, samt på tvers av alle intervjuene. Jeg laget en oversikt som viser hvilke ord som går igjen oftest, og hvordan disse er distribuert mellom de ulike intervjuene jeg har gjort (se Vedlegg 5). Ulik distribusjon, for eksempel at ett ord vart brukt mer på ett nivå enn på et annet, kunne peke i retning av at det ble brukt ulikt språk når man snakket om kompetanse på ulike nivåer i NAV.

For å gjøre søket enklere og for å fange opp variasjoner i bruken av ordet søkte jeg på *ordrøtter*. En *rot* vil si en del av ordet som går igjen i flere andre ord som har nært slektskap og slik kan søkes opp under ett. Et eksempel på en slik rot er *prod* som går igjen i ”produksjon”, ”produkt”, ”produsere” og variasjoner over disse ordene.

Frekvensmåling og distribusjon av ord i intervjueteksten sier i seg selv lite, men gjør det mulig å få en oversikt over hvor ordene finnes i teksten, og ved hjelp av å se på konteksten ordene står i, kan man si noe mer om ordene kan peke i retning av en relativt varig strukturering av språket. I fjerde lesning ser jeg på hvordan slike struktureringer kan si noe om hvordan vi ser på handlinger og den som handler.

I sammenheng med tredje lesning sjekket jeg også om det var jeg eller informanten som introduserte ordene først, og i hvilke grad det var jeg eller informanten som brukte ordet. Dette gjorde jeg som en del av valideringsprosessen for å sikre at intervjueteksten i all hovedsak representerte intervjupersonenes språkbruk, og ikke min egen. Om det

viste seg at det var jeg som introduserte ordet, eller brukte det mest, så ville disse *ikke* kunne sies å være indikasjoner på diskurser i NAV. På denne måten sikret jeg at ikke jeg selv var kildene til de diskursene jeg har artikulert som å være en del av NAV.

3.3.4. Fjerde lesning; representasjon av handlinger og sosiale aktører

I den fjerde lesningen så jeg på måter å representere handlinger og sosiale aktører på i intervjueteksten. Fairclough skiller mellom tre hovedtyper av tekstuell mening: tekst som henviser til måter å beskrive verden på (representasjon), tekst som henviser til måter å handle på (tekstuell handling), og tekst som knyttes til den/det som handler (identifikasjon) (2003 s. 21-29). Disse tre meningstypene står i et dialektisk forhold til de tre ulike måter å strukturere språk på som viser seg å være relativt varige i sosiale praksiser; måter å representere på (diskurser), måter å handle på (sjanger), og måter å være på (stiler). Siden det er et dialektisk forhold mellom tekstlig mening og relativt varige måter som språk struktureres på i det sosiale, kan en tekstanalyse si noe om hvordan ulike tekstlige representasjoner indikerer ulike måter å bruke språket på i sosiale praksiser. I denne lesningen vil jeg legge vekt på hvordan *sjangrer* og *stiler* blir representert i teksten, mens jeg i lesning fem legger vekt på *diskurser*.

I denne analysen blir nominalisering sentralt. *Nominalisering* er en representasjonsmåte der den sosiale aktører, som en del av en sosial prosess, blir fjernet gjennom at man gjør handlingen (verbet) om til subjekt, eller sosial aktør (Fairclough, 2003). Nominalisering er en form for grammatisk metafor som representerer prosesser som enheter ved å transformere setninger (inkludert verb) om til en type substantiv. Fairclough viser dette med ”arbeidstakere som produserer stål”, som er en ikke-metaforisk representasjon av en prosess, som reartikuleres til ”stålproduksjon”, som er en metafor som er nominalisert representasjon (2003 s. 220). Nominalisering gjør at man ofte utelukker sosiale agenter i måten man representerer hendelser på. I materialet utelukkes ”de ansatte” ved å representere de sosiale hendelsene mellom organisasjonen og brukeren gjennom artikuleringer som ”NAV skal veilede bruker” og ikke ”NAV-medarbeideren veileder bruker”.

3.3.5. Femte lesning; konkrete uttrykk for diskursene i intervjueteksten

På bakgrunn av lesning en til fire formulerte jeg diskursene som fremsto som sentrale i artikkelteksten av kompetanseforståelsen i NAV. Her gikk jeg inn i materialet for å identifisere nærmere sammenhenger mellom de ordene og mønstrene jeg hadde funnet frem til gjennom de tidligere lesningene, samtidig som jeg prøvde å se på teksten som utgjorde en ramme rundt disse ordene og mønstrene. Diskursene jeg identifiserte på bakgrunn av dette arbeidet er *Den industrielle diskurs*, *Den byråkratiske diskurs*, og *Veiledningsdiskursen*.

3.4. Validitet

Validitet er etisk og moralsk handling, som vil si at kvalitet i forskning handler om å handle på en god og riktig måte gjennom hele prosjektet (Kvale & Brinkmann, 2009). Validitet er altså håndverksmessig dyktighet og ikke bare en ren metodisk vurdering i forhold til om resultatene er en objektiv beskrivelse av virkeligheten. Noe som er mer vanlig i en kvantitativ forståelse av begrepet (Ringdal, 2007). Validitet handler om hvordan jeg som forsker forholder meg til min forskning gjennom handlingene mine. Dette kan også benevnes med begrepet ”refleksivitet”, det å vurdere alle valg jeg gjør i løpet av hele forskningsprosessen uten å ta noen av dem for gitt, og gjøre rede for disse valgene gjennom å representere dem i denne masteroppgaven (Hatch, 2002; Jørgensen & Phillips, 1999). Også etter at masteroppgaven er levert kan det være relevant for meg å gjøre etiske vurderinger i forhold til hvordan jeg vil representere dette prosjektet.

Teoretisering sikrer validiteten ved forskningen (Jørgensen & Phillips, 1999; Kvale & Brinkmann, 2009). Når man ikke jobber ut fra en objektivistisk virkelighetsforståelse er ikke en tekstlig representasjon en passiv avspeiling av virkeligheten, men en tekstlig representasjon blant mange mulige. *Teoretisering* sikrer at man ser forskningsprosessen og forskningsresultatene gjennom ett annet perspektiv enn ens egen dagligdagse (for)forståelse, og er slik en måte å sette parentes rundt seg selv som forsker. Det er slik en refleksivitet som sikrer gyldigheten ved forskningen.

Refleksivitet kan også sees som en erkjennelse av at forskningsarbeidet mitt i dette prosjektet, og ”masteroppgaven” som en representasjon av dette, er ett av mange mulige uttrykk. Problemstillingen kunne ha blitt besvart på andre måter og likevel hatt samme verdi. Videre er refleksivitet en erkjennelse av at teksten min er potensielt produktiv i en moderat sosialkonstruktivistisk forstand. Noe som vil si at forskningsarbeidet mitt, og representasjonen min av dette arbeidet, potensielt *kan* påvirke sosiale virkeligheten den representerer (Fairclough, 2003; Hatch, 2002; Jørgensen & Phillips, 1999; Kvale & Brinkmann, 2009). Forskningsaktiviteten min kan potensielt forandre verden, men det er ikke sikkert at den gjør det. I hva grad den gjør det kommer an på konteksten den inngår i, og hvordan teksten tolkes i denne konteksten. Ved å trekke på en diskursiv forståelse av virkeligheten ”(...) flytter [jeg] vekten fra en endelig produktvalidering til en kontinuerlig prosessvalidering” (Kvale & Brinkmann, 2009 s. 253).

Gjennom å gjøre rede for valgene mine sikrer jeg at forskningen jeg har gjort er *gjennomiktig* for andre som vil vurdere denne (Hatch, 2002; Jørgensen & Phillips, 1999; Kvale & Brinkmann, 2009). Metodekapitlet er for eksempel ett uttrykk for de valg jeg har gjort i forhold til måten jeg vil samle inn materiale på, og hvordan jeg vil analysere dette materialet. Metodekapitlet er videre en redegjørelse for hva blick jeg vil bruke til å gjøre dette. Teorikapitlet representerer de valg jeg har tatt i forhold til hvordan jeg vil belyse funnene mine gjennom diskusjonskapitlet, mens funnkapitlet representerer de valg jeg har tatt i forhold til for eksempel å beskytte informantene mine ved å tenke over hvordan jeg presenterer intervjuutsagnene deres.

4. Funn; sentralt styrt kompetanseutvikling

Det sentrale funnet er at NAV sin kompetanseforståelse handler om kompetansestyring, med målet om å effektivisere. Det er den sentrale ledelsen i NAV Direktoratet og Arbeidsdepartement som definerer kompetansen i organisasjonen gjennom å direkte forme konkrete kompetanser som Arbeidsevnevurdering, eller ved å definere målekriterier for å ”finne kompetansen” ute i organisasjonen gjennom Balansert målstyring eller Produksjonsstyring. Denne type kompetanseforståelse kan kalles for kompetansestyring der den bærende ideen er at kompetanse kan kontrolleres.

Ved første blick dukket det ikke frem noe klar representasjon av kompetanse i intervjumaterialet. En av de tydeligste tendensene fra den første lesningen av materialet er at informantene legger vekt på strukturene og systemet når de skal beskrive virksomheten til NAV. Dette står i kontrast til mitt eget perspektiv i intervjuguiden der jeg har lagt mer vekt på individet som den kausale årsaken til sosiale hendelser. Fairclough (2003) sitt perspektiv er at sosiale hendelser både er et resultat av struktur og sosiale aktører. Denne forståelsen ligger til grunn for de neste lesningene.

4.1. Andre lesning; Effektivisering gjennom sentralisert styring

Hovedfunnet fra andre lesning er at det sentrale i NAV sin kompetanseforståelse er *kontroll*, og at makten til å styre denne kontrollen besittes av den sentrale ledelsen. Kompetansestyringen har som mål å øke effektiviteten i organisasjonen.

NAV Kontaktsenter er den konteksten som klarest eksemplifiserer at kompetanseutvikling i NAV ser ut til å handle om sentral styring. Alle sider ved det arbeidet som gjøres ved NAV Kontaktsenter er eksplisitt og detaljert artikulert. Kontaktsentret hvor jeg gjennomførte intervju er et av fem kontaktsenter fra fem fylker, som jobber sammen om en telefonkø, som samlet representeres som ”NAV Kontaktsenter”. Da de skal utgjøre en enhet, og alle skal få den samme behandlingen når de tar kontakt, krever dette at de har samme rutiner, måter å håndtere samtaler, felles påloggingsplan, og utstrakt utveksling av kunnskap mellom enhetene for å sikre at alle

vet, og gjør, det samme. Strukturen og rutinene for arbeidet (Påloggingsplanen) er derfor rigid med faste tider for pålogging og avlogging, og beskrivelser av hva som skal gjøres mellom pålogginger foruten å ha pause. All tid som brukes på, og i forhold til telefonene som kommer inn, måles og analyseres og danner grunnlaget for hvordan praksisen legges opp. For å sikre likhet og spredning av informasjon mellom alle medarbeiderne har alle medarbeiderne pause i det samme fellesområdet selv om kontaktsentret er delt på to etasjer. Inndelingen i team skal også sikre informasjonsflyt ved at teamledere sprer kunnskapen innad i teamet, og med de andre teamlederne. Alle disse tiltakene er iverksatt for å sikre at praksisen er lik, og dermed mulig å kontrollere. Det er den eksplisitte artikuleringen av arbeidet som gjøres ved NAV Kontaktsenter som gjør styring mulig.

4.1.1. Kompetansestyringsstrategiene

Analysene av materialet viser at NAV Direktoratet i hovedsak bruker fem forskjellige strategier for å styre kompetanseutviklingen i NAV;

1. *Virksomheten blir spesialisert* og delt inn i geografisk atskilte kontekster som de lokale NAV-kontorene, fylkesvise forvaltningsenheter og nasjonale spesialenheter.
2. Kompetanse blir *produsert sentralt* for så å bli distribuert i organisasjonen gjennom for eksempel oppfølgingsmetoden Arbeidsevnevurdering.
3. Gjennom *målinger definerer* den sentrale ledelsen hvilke type virksomhet som utgjør kompetanse i NAV, gjennom for eksempel Balansert målstyring og Produksjonsstyring.
4. Samhandlingen mellom de atskilte sosiale praksisene *defineres gjennom regelverk* som Grensesnittet.
5. Gjennom *teknologisk mediering* sikres sentral kontroll over kommunikasjon innad i NAV og ut mot bruker.

Materialet gir inntrykk av at disse *strategiene koordineres* til å fungere sammen på en måte som gir NAV Direktoratet kontroll over virksomheten i de andre nivåene i organisasjonen. Gjennom disse strategiene opprettholdes dermed den struktureringen som vi i dag benevner som NAV.

4.1.1.1. Spesialisering av virksomheten

Spesialisering var den opprinnelige kompetansestyrende strategien til NAV. Hovedmålet med denne strategien var som informant 3 sier “stordriftsfordeler”. Ved å konsentrere spesielle aktiviteter i forskjellige kontekster ønsket NAV å få en effektiviseringsgevinst. Spesialiseringen ble gjennomført ved å fysisk dele opp de tidligere enhetene Trygdeetaten, Aetat og Sosialkontoret. Man delte det opp i kommunalt situerte lokale NAV-kontor som skulle konsentrere seg om brukerkontakt og oppfølging, og i fylkesvise og nasjonale forvaltningsenheter som skulle ta seg av saksbehandlingen for de lokale NAV-kontorene.

Effektiviseringsgevinsten ved oppgavespesialiseringen var ment å gi mer ressurser til de lokale NAV-kontorene slik at de kunne drive bedre oppfølging av bruker.

Spesialiseringen har i følge informantene mine derimot ikke gitt de lokale NAV-kontorene mer ressurser. De lokale NAV-kontorene bruker fortsatt mesteparten av tiden sin på inntektssikring til brukeren. Mye av kontakten de lokale NAV-kontorene har med bruker er i forhold til inntektssikring og ikke oppfølging. Inntektssikring vil i hovedsak si at de ansatte ved de lokale NAV-kontorene hjelper bruker med å fylle ut søknader og samler inn dokumentasjon i forhold til disse. Selve saksbehandlingen er det NAV Forvaltning som står for.

At spesialisering ikke har gitt den ønskede effektivitetsgevinsten kan forstås som årsaken til at mange av de andre kompetansestyrende strategiene som for eksempel Balansert målstyring, Produksjonsstyring, Kontinuerlig forbedring og Elektronisk dokumenthåndtering er introdusert i NAV. Hva som ligger i disse strategiene vil jeg utlede etter hvert.

4.1.1.2. Sentral produksjon av kompetanse

Alle de ansatte ved det lokale NAV-kontoret informant 3 representerer, har vært under opplæring fordi det har vært så store endringer i NAV-systemet generelt og i de tekniske løsningene spesielt. Denne opplæringen blir en del av kompetanseutviklingen i NAV. Informant 3 og 5 forteller at kompetansen de har fått opplæring i er utviklet ved NAV Direktoratet. Det er altså noen aktører og praksiser som utfører selve

kompetanseutviklingen, for så å spre denne kompetansen ut i organisasjonen gjennom opplæring. Kompetansen blir definert og utviklet på sentralt hold, og så forsøkt overført til de andre nivåene og enhetene i NAV. Arbeidsevnevurdering er et eksempel på kompetanse som er utviklet på sentralt hold og spredd ut gjennom organisasjonen.

Arbeidsevnevurderingen skal være ett metodeverktøy for å kunne finne den rette veien tilbake til arbeid, og for å kunne vurdere om tilbakeføring til arbeid er mulig. Dette er en metode som det lokale NAV-kontoret er påkrevd å bruke for all oppfølging som skal gå over lengre tid. Arbeidsevnevurdering er dermed et av de sentrale kompetanseaspektene ved de lokale NAV-kontorene. Vurderingen av arbeidsevne tar utgangspunkt i en egenerklæring fra bruker om jobberfaring, hva de gjør på fritiden, og hvilke interesser de ellers har. Slik prøver man å skape ett bredt bilde av brukerens interesser og kompetanser. Sammen med andre relevante opplysninger, som for eksempel medisinske opplysninger, gjøres det en vurdering av i hvilken grad brukeren kan arbeide, og hvilken type arbeid som kan være passende. Dette danner grunnlaget for å finne ut hvilke tiltak som er tjenelig. Selv om dette blir definert som en vurdering som skal gjøres, fungerer denne prosessen også som en sorteringsmekanisme for å finne ut hvem som skal hvor i NAV-systemet. Videre er det en direkte styring av de lokale NAV-kontorenes praksiser gjennom å definere hvilke metoder som skal brukes i disse praksisene.

Dokumentene som produseres i Arbeidsevnevurderingen utgjør også noe av grunnlaget for arbeidet som utføres i NAV Forvaltning. Forvaltningsenhetene i NAV behandler søknader om for eksempel Arbeidsavklaringspenger for personer som skal tilbake i arbeid, og Uførestønad til de som ikke evner å komme tilbake i arbeid. Gjennom å definere oppfølgingsmetoden de lokale NAV-kontorene skal bruke, påvirkes dermed også praksisene i forvaltningsenhetene indirekte.

4.1.1.3. Definerings av kompetanse gjennom kvantitativ måling

NAV Direktoratet definerer ikke bare kompetanse ved å produsere den, men også gjennom kvantitative målinger. Gjennom kompetansestyringsstrategier som Balansert målstyring og Produksjonsstyring bestemmer den sentrale ledelsen hva som skal måles,

og dermed hva som regnes å ha verdi. Disse målingene setter rammer for hva som blir regnet som kompetanse. Kompetanse er først kompetanse når den er identifisert som dette gjennom målinger.

Balansert målstyring er kanskje en av NAV sine mest sentrale kompetansestyrende strategi. Informant 4 sier at *Balansert målstyring* er ment å finne frem til hvor kompetansen er, og hvor den ikke er, gjennom å måle ulike kvantitative indikatorer på de lokale NAV-kontorenes arbeid som for eksempel ”aktivitetsnivået til bruker” og ”antall gjennomførte dialogmøter”. Der tallene er gode, i forhold til det nivået som settes, tolker man at de har fått til noe. Dette indikerer videre at det aktuelle lokale NAV-kontor besitter kompetanse som bør overføres til andre lokale NAV-kontor som har dårligere tall.

Dette systemet kan beskrives som en regnskapsprosedyre der hver enhet ukentlig leverer tall til fylkesadministrasjonen, som igjen leverer tall videre til NAV Direktoratet. Slik tenker man seg at man kan få et overordnet oversiktsbilde gjennom å aggregere tallene, samtidig som man kan danne seg et bilde av arbeid og kvalitet de ulike konkrete enhetene i NAV. Hver tredje måned har en representant fra fylkesadministrasjonen oppfølgingsamtale med de lokale NAV-kontorene basert på analysene av de ulike målingene i Balansert målstyringen. Basert på analysen får lederne for det lokale NAV-kontoret muligheten til å velge mellom noen alternativer som er satt opp for bedring. Ifølge informanten er det en sterk tro på at Balansert målstyring artikulere et sannhetsbilde som gjør at Prosessveilederne i fylkesadministrasjonen som arbeider med dette verktøyet vet mer om aktiviteten som foregår enn de som sitter ute i de lokale NAV-kontorene. Tallene anses altså å representere essensen i de lokale NAV-kontorenes aktivitet og utviklingen av denne.

Kompetansen som identifiseres i de lokale NAV-kontorene gjennom Balansert målstyring prøves distribuert gjennom Læringsverksteder. Disse administreres ifølge informant 4 av fylkesadministrasjonen. *Læringsverksteder* er samlinger hvor representanter fra enhetene som besitter kompetanse, skal lære videre kompetansen til de som er blitt identifisert som å ikke besitte den. Dette kan tyde på at NAV mener at kontekstene som de ulike lokale NAV kontorene utgjør, i det store og hele er like, og at kompetanse utviklet i en kontekst dermed kan overføres til andre kontekster.

Produksjonsstyring er nært beslektet med Balansert målstyring da begge systemene er ute etter å gi kvantitative mål som kan avspeile virksomhetens tilstand. Denne kompetansestyrende strategien er blitt implementert i NAV Forvaltning, og informant 7 trekker frem Produksjonsstyring som ett viktig kompetansehevende aspekt på dette nivået i NAV. *Produksjonsstyringsystemet* går ut på at man måler hva som kommer inn av saker, og hvor mange saker som behandles, eller hvor mye som ”produseres”. Basert på dette kan man se om man ”produserer for lite eller for mye”. På samme måte som Balansert målstyring setter disse målingene rammene for hva som er kompetanse, og hva som indikerer virksomhet som ikke er kompetent.

4.1.1.4. Regler som ramme for kompetanse

Grensesnittet setter rammene for hvem skal gjøre hva, og når det skal gjøres. Et resultat av delingen av arbeidsområder mellom fysiske enheter i NAV, er et økt fokus på hvordan denne arbeidsdelingen skal forstås og håndteres. *Grensesnittet* er et nasjonalt regelsett som definerer ansvarsområder, og hva som skal gjøres i ulike tilfeller, av de ulike enhetene som inngår i en arbeidsprosess. Grensesnittet sikrer også at det ikke blir gjort dobbeltarbeid ved at to enheter gjør det samme eller at samme handling blir utført flere ganger. Det skal også sikre at sakene ikke må forflyttes mer enn en gang på grunn av for eksempel manglende opplysninger, eller manglende utførte vurderinger i foregående enhet i arbeidslinjen. Grensesnittet kan slik sies å være en viktig del av det som gjør NAV kompetent etter at aktiviteten ble delt opp i ulike spesialiserte enheter. En delt praksis skaper et behov for tydelighet. Grensesnittet utgjør en representasjon som skaper klare grenser mellom de ulike delen av praksisene i NAV.

Grensesnittet er et regelverk som er implementert på nasjonalt nivå av NAV Direktoratet. Dette er et regelverk som definerer samhandling mellom de ulike sosiale praksisene, og er slik en sentral del av det som bestemmer hvordan man skal handle i NAV. Informant 3 forteller at grensesnittet er blitt integrert i IKT-systemene. Slik blir Grensesnittet også en del av de tekniske strukturene i NAV som gjør at Grensesnittet blir vanskeligere å gå utenom. IKT-medieringen fungerer slik som en styrking av de rammene som reglene i Grensesnittet legger til grunn. Slik blir Grensesnittet sentralt for definisjonen av hva som er kompetanse i NAV.

Grensesnittet er innført av NAV Direktoratet, men endres og tilpasses ved hjelp/etter innspill fra representanter fra/for de ulike enhetene. ”Grensesnittet” er i følge informant 1 et dynamisk dokument som informant 3 forteller at det jobbes med i Grensesnittutvalget. *Grensesnittutvalget* består av representanter fra lokale NAV-kontor, NAV Forvaltning og NAV Kontaktsenter. Det er fylkesadministrasjonen som i følge informant 5 administrerer dette arbeidet. I hvilken grad de kontekstuelle aktørene har makt til å faktisk reartikulere grensesnittet gjennom dette utvalget mener jeg er vanskelig å si ut fra dette materialet.

Grensesnittet er ikke bare et dokument, men også noe som medieres gjennom IKT-systemene, som igjen utvikles i sentral regi. Dette vil jeg utlede nærmere i neste underkapittel.

4.1.1.5. IKT-mediert sentral kontroll

NAV fokuserer på å finne teknologiske løsninger på mange av sine utfordringer. Kommunikasjonen, både internt mellom medarbeiderne, og utad til bruker er i større grad enn før NAV-reformen teknologisk mediert. Internt i enhetene foregår kommunikasjonen i stor grad gjennom datasystemene og i liten grad ansikt til ansikt, foruten på ledelsesnivå. Kommunikasjonen mellom det lokale NAV-kontoret, forvaltningsenhetene og spesialenhetene foregår også i stor grad gjennom IKT-systemene. Videre er Grensesnittet blitt integrert i IKT-systemet for å kunne styre samhandlingene mellom de ulike enhetene og nivåene. Kommunikasjonen kan sies å være mer teknifisert enn tidligere, og mindre relasjonelt fokusert. Relasjonen knyttes til systemet og ikke mellom menneskene. IKT-mediering øker den sentrale kontrollen gjennom at IKT-systemet utvikles og administreres på sentralt hold.

Man prøver også å overføre kommunikasjonen med bruker til mer automatiserte systemer. Bruker har fem innfalsporter til NAV-systemet: møte opp på det lokale NAV-kontoret for å snakke ansikt til ansikt med noen, ringe, sende e-post eller brev til NAV Kontaktsenter, eller benytte seg av nettportalen (nav.no). Nettportalen blir i følge informant 3 forbedret fra sentralt hold. Det fokuseres på at bruker skal prøve å finne frem til informasjon selv via nettportalen. De lokale NAV-kontorene og NAV

Kontaktsenter oppfordrer bruker aktivt til å bruke nettportalen. Fokuset ligger på å få så mye som mulig av NAV sine ”tjenester” over i denne sentralt styrte IKT-medierte konteksten. Slik kan NAV øke og sentralisere sin kontroll med informasjonsflyten til bruker.

Elektronisk dokumenthåndtering sentraliserer all fysisk postinngang og gjør arkiveringen digital. Den fysiske delingen av arbeidsprosessene har i følge informantene også ført til logistiske problemer. Alle informantene trekker frem ”elektronisk dokumenthåndtering” som noe de ser frem til skal innføres. Dette skal gjøre NAV mer kompetent gjennom at det fjerner behovet for postgang mellom enhetene og fysisk arkivering. Begge deler har bydd på stor utfordring for NAV i form av dokumenter på avveie, og tid som går bort i å lete etter dokumenter, eller få disse samlet inn på ny. Videre gjør ”elektronisk dokumenthåndtering” det mulig for kundesentret å se hvilken dokumentasjon som er kommet inn, og informere bruker om hvor langt behandlingen av en sak har kommet. Noe som tidligere krevde at bruker kontaktet enten det lokale NAV-kontoret eller forvaltningsenhetene for å få svar på dette. Jeg vil beskrive ”elektronisk dokumenthåndtering” som en IKT-basert løsning som øker den sentrale kontrollen over dokumentene.

Den IKT-medierte kommunikasjonen i NAV kan sees som en mekanisme for sentralt nivå til å kontrollere aktiviteten i NAV, både gjennom at IKT-verktøyene blir artikulert i sentral regi, og ved at de teknologiske systemene blir det mellomleddet som mesteparten av kommunikasjonen mellom enheter og nivåer i NAV går igjennom. Slik bidrar IKT-medieringen til å holde de sosiale strukturene i NAV ved like.

4.1.1.6. Koordinering av de kompetansestyrende strategiene

Hvordan de kompetansestyrende strategiene jeg nå har beskrevet koordineres, kan illustreres gjennom prosessen som kalles Kontinuerlig forbedring.

Kjernen i *Kontinuerlig forbedring* ligger ifølge informant 7 fra NAV Forvaltning i å fjerne de delene av saksbehandlingsprosessen som er overflødig. “Kontinuerlig

forbedring” er utviklet med utgangspunkt i en ”simulering av hele prosessen” fra starten ved det lokale NAV-kontoret til saken var ferdig behandlet i NAV Forvaltning.

Simuleringen foregikk ved at representanter fra lokale NAV-kontor, NAV Forvaltning, fylkesadministrasjonen, og et konsulentfirma satt sammen for å gå igjennom prosessen steg for steg. En modell, eller oversikt over denne prosessen, med alle elementer og enheter, ble så designet. Så ble dette ”designet” testet ved at de målte hvor lang tid det tok å få en sak igjennom systemet, dersom ulike elementer ble tatt ut eller endret. Denne prosessen ble gjentatt til arbeidsgruppen var enig i at de ikke kunne vinne mer tid ved å endre noe.

Navnet ”Kontinuerlig forbedring” kommer fra at man ved full implementering ved avdelingene vil ha morgenmøter der man får presentert resultatet for dagen som var, og der alle kan komme med utfordringer og forslag til forbedringer. Det er altså ment å være en vedvarende prosess der fokuset rettes mot hvordan enhetene jobber for å nå de ideelle verdiene for sin virksomhet. Informant 7 mener at denne praksisen gir medarbeiderne mer medbestemmelse i styringsvalg i sin virksomhet. Siden målene er definert gjennom ”Produksjonsstyringssystemet”, og disse utgjør en ganske rigid strukturell ramme for virksomheten, vil jeg heller si at det begrenser handlingsmulighetene deres i forhold til styringsdeltagelse ganske mye. De synes å kun ha handlingsrom innenfor ”Produksjonsstyringssystemet” sine rammer.

Intervjuene i dette prosjektet ble gjort midt i implementeringen av Kontinuerlig forbedring. Kontinuerlig forbedring er et konsept som i følge informant 7 fra NAV Forvaltning er solgt inn til NAV Direktoratet av konsulenter fra et av de større konsulentfirmaene i landet. Informanten forteller videre at det opprinnelig stammer fra den japanske bilindustrien, og er et industrielt produksjonsperspektiv der man fokuserer på å fjerne unødvendige aktiviteter i en arbeidsprosess tenkt som et lineært sett av etterfølgende arbeidsaktiviteter. Konsulentene ledet også implementeringen sammen med 2 personer fra fylkesadministrasjonen, som skulle lære hvordan man implementerte strategien.

NAV Direktoratet og de sentrale aktørene i fylkesadministrasjonen ser på Kontinuerlig forbedring som en viktig kompetansestyrende strategi som skal implementeres videre. Informant 7 sier at fylkesdirektøren ser for seg at strategien skal ut i de lokale NAV-

kontorene også. Informant 7 sier videre at Kontinuerlig forbedring er blitt brukt med ”godt hell” i helsevesenet.

En annen koordineringsstrategi har fokus på relasjonen mellom det sentrale nivået og enhetslederne i NAV. NAV Direktoratet knytter lederne av de forskjellige enhetene og nivåene tett til seg gjennom nasjonale samlinger og videomøter. I disse praksisene er det NAV Direktoratet som legger føringene og setter agendaen. Slik har NAV Direktoratet gjennom disse enhetslederne en indirekte kontroll over kompetanseutviklingen i NAV. I tillegg til Balansert målstyring, Produksjonsstyring, Kontinuerlig forbedring, Grensesnittet og den IKT-medierte kommunikasjonen peker dette i retning av økt sentral kontroll og detaljstyring av de sosiale praksisene i NAV. Kontrollen gir det de sosiale aktørene som inngår i de ulike enhetene mindre makt til å påvirke sin egen arbeidskontekst.

4.2. Tredje lesning; frekvens og distribusjon av ord

Som beskrevet i metodekapittelet, gjennomførte jeg en frekvensmåling av ord for å få en bedre oversikt over intervjuene, og for å finne ut om informantene på ulike nivåer i NAV bruker ulikt språk når de snakker om kompetanse. Tabell nr 1 (Vedlegg 5) viser rangering av søkeordene ut fra frekvensen samlet for alle intervjuene (Alle), og for hvert enkelt intervju (1, 2, 3 osv).

Registrering av frekvens av ulike ord i de ulike intervjuene viser at mønsteret i bruk av ord/begreper endrer seg alt etter hvilken kontekst informanten er i. For eksempel reduseres frekvensen av ordene ”bruker” og ”veiledning” jo fjernere informantene er fra den delen av NAV som jobber direkte med bruker. For informantene som jobber ved NAV Kontaktsenter og lokale NAV-kontor er ordet “bruker” det ordet som har høyest frekvens. For informant 6 og 7 som jobber i NAV Forvaltning kommer ordet “bruker” på andre og tredjeplass, mens frekvensen av “bruker” har falt til fjerde og åttendeplass i intervjuene med informantene i fylkesadministrasjonen.

Det kan se ut som at bruken av ord også har en viss sammenheng med hvordan informantene beskriver sin posisjon i organisasjonen, og hva som er hovedmålet med

virksomheten, her illustrert ved en av informantene som jobber i fylkesadministrasjonen:

Informant 4: (...)Jeg får på en måte en sånn ”back-bencher”-rolle i dette – altså det å tilrettelegge for, og drive organisasjonen slik at vi beveger oss i rett retning i forhold til det som er hovedmålet. Så det er på en måte min rolle(...)

Informant 4 beskriver seg selv som en ”back-bencher” som kan forstås som en som styrer og ordner fra kulissene.

Et annet eksempel er informant 7 som jobber i NAV Forvaltning, hvor de tre høyest rangerte ordrøttene i intervjuet er ”lever..”, ”bruker..” og ”prod..”. I intervjuet påpeker denne informanten at ”Forvaltning” er en ”Produksjonsbedrift”:

Informant 7: (...)Vi er en produksjonsbedrif i NAV som skal levere på det vi har lovet til brukeren i forhold til saken (...).

Frekvensmålingen ledet meg videre til å undersøke hvordan disse ordene utgjør ulike måter å representere verden, handlinger og sosiale aktører på (lesning fire og fem). I neste underkapittel vil jeg presentere hvilke representasjoner som kommer til syne i materialet i form av handlinger (genrer), og de sosiale aktørene (stiler) (Fairclough, 2003). Hvordan virkeligheten representeres (diskurser), blir temaet for kapittel 3.4.

4.3. Fjerde lesning; ”NAV” handler og ”bruker” tar i mot

I analysene i fjerde lesning identifiserte jeg informantenes representasjoner av sentrale handlinger/det som gjøres (genrer), og sosiale aktører (stiler) i NAV som organisasjon. Begrepet ”tjenester” er representasjonen som brukes om hva som gjøres (sjangrer), mens ”NAV” og ”bruker” er representasjoner som brukes om de sosiale aktørene (stiler) i NAV.

I intervjuene er det ”NAV” som blir fremstilt som den handlende i relasjonen til ”bruker”. En del av ordene som brukes mest i intervjuene representerer ulike sosiale aktører. Det er i hovedsak to grupper av sosiale aktører det henvises til; de som ”bruker” NAV og de som er ”medarbeidere” i NAV. De sosiale aktørene som er en del av NAV

sine sosiale praksiser er i hovedsak anonymisert(nominalisert) bort i en prosess der man gjør handlingen om til aktør. Det er ikke "NAV-medarbeideren som produserer", men NAV Forvaltning som er en "produksjonsbedrift". De handlende er implisitte deler av "produksjonsbedriften". Det er NAV, og ikke NAV-medarbeideren, som "tjener" og leverer resultater, til samfunn og bruker. NAV "produserer" tjenester, velferd og vedtak.

"NAV" og "bruker" er de sosiale aktørene. NAV blir av informantene representert som "systemet", "organisasjonen", "produsent" og "tjeneste". Brukerne kommer til uttrykk som sosiale aktører, men disse forholder seg ikke til NAV-medarbeiderne, men til "NAV". NAV blir slik omgjort til den handlende sosiale aktøren, mens medarbeiderne er en uutalt del av dette. I intervju materialet blir det aldri referert til at medarbeideren tjener, eller leverer resultater til samfunnet eller brukeren. Videre er det ikke medarbeiderne brukeren bruker. Bruker "bruker NAV". Det er NAV som tjener bruker, eller tar i mot "en samfunnsmessig bestilling". NAV-medarbeiderne blir fjernet i representasjonen av virksomheten til NAV, og blir slik bare en implisitt del av det som refereres til som "NAV", "NAV Kontaktsenter", eller "lokale NAV-kontor".

"Bruker" er en måte å representere mennesket og samfunnsborgeren på og det er en måte å betegne mennesker i gruppe. "Bruker" er en betegnelse som viser til den personen som gjør seg nytte av NAV sine tjenester eller produkt. Bruker blir fremstilt som passiv gjennom at det er NAV som er den handlende part. NAV "yter tjenester" til bruker. NAV "leverer" vedtak til bruker. Bruker er passiv gjennom å "ta imot tjenester", og den som "får levert" vedtak. Samtidig gjør disse to handlingsrepresentasjonene til at "bruker" blir artikulert som "den som bestemmer". En "tjeneste" kan artikuleres som "noe en tjener gir når herren befaler det", og en "leveranse" er noe som kommer som "et resultat av en bestilling". Dette er en måte å representere bruker som den aktive og bestemmende i relasjon til NAV. Bruker er den som "bestiller" og "befaler" NAV å tjene og levere. NAV fremstilles som den handlende, mens bruker fremstiles som den som bestemmer handlingene til NAV. Slik blir bruker fremtildt som den sosiale aktøren med reel makt i relasjonen.

Informantene bruker også ordet "sak" like ofte som bruker. En "sak" er en tekstlig representasjon av ulike momenter ved den sosiale aktøren bruker, og denne aktørens situasjon. "Sak" er dermed nært knyttet til "bruker", og kan i NAV-konteksten i stor

grad sees som en annen representasjon av "bruker". I NAV-systemet er det saken som "behandles", "produseres" eller "vurderes", og som resulterer i "produkt", "vedtak", "resultat" og "leveranse". Siden sak kan forstås som en annen representasjon av bruker er informantenes bruk av begrepene utydelig i forhold til om det er førstnevnte eller sistnevnte som blir "behandlet", "produsert", eller "vurdert". Med en slik utydelighet kan det stilles spørsmål ved om "leveranse" og "resultat" får en dobbel betydning. Både som noe som "gis til bruker", og som at "en bearbeidet og mer funksjonell bruker gis tilbake til samfunnet" etter å ha vært gjennom NAV-systemet.

4.4. Femte lesning; artikulasjon av diskursene

Jeg har i løpet av lesningene mine identifisert tre diskurser som jeg vil trekke frem som sentrale funn. Det er *Den industrielle diskursen*, *Den byråkratiske diskursen*, og *Veiledningsdiskursen*. De tre diskursene utgjør tre ulike former for kontroll. Den industrielle diskursen er den som har mest gjennomslag i materialet, og viser seg igjennom et fokus på kontroll gjennom kvantitative målinger av effektivitet. Den byråkratiske diskursen viser seg gjennom et fokus på kontroll gjennom regler og dokumentasjon. Veiledningsdiskursen kommer i minst grad til syne i materialet og viser seg gjennom et fokus på kontroll av brukernes valg gjennom veiledning.

4.4.1. Den industrielle diskurs

Et bilde på *Den industrielle diskurs* er den moderne fabrikk der virksomheten består i å produsere gjennom maskinelt automatiserte prosesser. Høy produktivitet oppnås gjennom at virksomheten består av en serie spesifikke og forhåndsdefinerte handlinger som til sammen utgjør en produksjonsprosess. Økt produktivitet oppnås gjennom å fjerne overflødige handlinger, øke hastigheten på de enkelte handlinger, og ved å sikre rask overføring av produktet mellom hver handling.

Den industrielle diskurs viser seg tydelig på tvers av de ulike intervjuene. Da denne diskursen viser seg i alle deler av NAV, fremstår den som sentral for artikulasjonen av organisasjonen. Den fysiske inndelingen mellom lokale NAV-kontor, NAV Forvaltning og spesialenheter er i seg selv en materiell artikulasjon av Den industrielle diskursen.

Dette fordi hver enhet representerer et sett med spesialiserte handlinger som står i relasjon til andre handlinger i andre enheter. Det mest sentrale momentet i denne diskursen er “effektivitet” som bedømmes ved å sammenligne kvantitative mål av momentet “kostnad” opp mot momentet “resultat”, der momentet “kostnad” ideelt sett skal være lavest mulig, mens “resultat” skal være høyest mulig. “Resultat” måles gjennom å sette momentet “nåværende resultatverdi” opp mot “ideell resultatverdi” og “tidligere resultatverdi”. Det er relasjonen mellom disse “resultat”-momentene som utgjør det kontrollerende aspektet ved diskursen, da det er denne relasjonen som utgjør rammene for de ulike sosiale praksisene i NAV. Samlet sett kan dette beskrives som en økonomisk kontroll, som skaper et kvantitativt bilde av virksomhetens effektivitet gjennom tall som er ment å representere hvor man står, hvor man vil, og hvor man har vært. Det kan med andre ord se ut til at systemene i NAV tar utgangspunkt i at kvantitativ måling av effektivitet sier noe om kvaliteten på virksomheten.

Jeg vil i de følgende underkapitlene beskrive hvordan Den industrielle diskurs blir artikulert og kommer til syne i intervjuene.

4.4.1.1. Bruk av metaforer: NAV Forvaltning er en “produksjonsbedrift”

Den industrielle diskursen viser seg tydelig i NAV Forvaltning. Informant 7 bruker for eksempel metaforen ”produksjonsbedrift” eksplisitt om NAV Forvaltning. Gjennom denne metaforen skaper informanten en tydelig relasjon mellom virksomheten i NAV, og den virksomheten vi forbinder med produksjon i en fabrikk, med spesialiserte, og automatiserte, handlinger på et samlebånd – den industrielle diskurs:

Meg: Hva vil du si er det viktigste... med [produksjonsstyrings]systemet?

Informant 7: Jeg mener det viktigste er å synliggjøre for alle ansatte hva slags enhet av NAV de jobber i. Vi er en produksjonsbedrift i NAV som skal levere på det vi har lovet til brukeren i forhold til saken, og da må vi fastsette hvilket nivå det er vi da skal ligge på for å levere på det. Det er en kjempestor produksjonsutfordring. Sykepengeavdelingen der vi nå teller – den som du kjenner til – der får vi inn 7500 tilfeller hver uke.

Informanten mener altså at det sentrale med Produksjonsstyringssystemet er at det reformulerer virksomheten i NAV Forvaltning slik at de ansatte kan se at de jobber i en “produksjonsbedrift”. Utdraget er et tydelig uttrykk for aktiv bruk av språklige representasjoner for å sosialt rekonstruere virkeligheten.

4.4.1.2. Tallenes makt: Kvantitative målinger

I intervjuutdraget ovenfor introduserer informanten de kvantitative momentene ved Den industrielle diskursen ved å definere “produksjonsutfordringen” som det å “fastsette hvilket nivå vi skal ligge på”(ideell resultatverdi) for å kunne “levere på det vi har lovet”(for eksempel at alle skal ha behandlet dagpengesaken sin i løpet av 15 dager). Det er her snakk om å finne de ideelle verdiene som man kan måle virksomheten i mot, slik at man kan kontrollere at enhetene “produserer” på dette ideelle nivået. Om ikke det kvantitative nivået blir nådd indikerer dette at virksomheten må endres – den er ineffektiv. Tall er det som gjør noe synlig i den industrielle diskursen. Det er verdiene på ulike tallmessige indikatorer som legger grunnlaget for valgene man tar. Høyt sykefravær (kostnad) indikerer at noe ikke fungerer som det skal. Det er en unødvendig utgift:

Informant 5: Vi jobber jo systematisk med å få ned de verdiene som er for høye. Sykefravær blant annet.

For å sikre at man har kontroll over verdiene som forteller hvordan produksjonen fungerer, er det innført et Produksjonsstyringssystem, som utgjør en sosial praksis der man registrerer og rapporterer verdiene oppover i ledelsesstrukturene, og ut til alle de ansatte. Dette systemet sikrer at alle vet hvilke verdier som er produsert og hva de ideelle verdiene er. Slik er selve rapporteringen med på å regulere virksomheten. De enkelte avdelingene har ”resultatkrav”(ideell resultatverdi):

Meg: Du nevnte også ”Produksjonsstyringssystemet” . Kan du dette nærmere?

Informant 7: Ja, det er et flott system. Hvis du liker den slags, det er en hel "excel-bok". Det er sånn at på alle stønadsområder så har vi et resultatkrav vi er

nødt til å nå før året er omme. Tar du for eksempel dagpengeavdelingen, så har lederen for den avdelingen ett resultatkrav (...): Her skal du være når året er omme [hører informanten banker takten med fingeren i skrivepulten for å understreke det som blir sagt]. Og det ligger på restansenivået rett og slett. Og så er det om å gjøre å stabilisere dette. Sånn at vi ligger der, stort sett hele tiden. Derfor er det laget et produksjonsstyringssystem som er slik at for Hordaland, og for alle de 18 andre fylkene, så ligger det et resultatmål som skal tikke inn hver mandag, som vi blir fulgt opp på, som vi rapporterer på, som jeg rapporterer til min fylkesdirektør på, og som vi sender ut til de ansatte med kommentarer på hvordan vi ligger an hver uke. Det er et helt åpenlyst system der vi først legger inn en trinnvis nedbygging av restansen, hvis vi må det, eller for å nå dette som vi kan kalle et akseptabelt restansenivå på alle områder.

En høy “restanseverdi” betyr at for lite er produsert innen en gitt tid. For få saker er behandlet i forhold til de som er forventet, og man må derfor gjøre noe med “produksjonsbedriften” for at den skal produsere mer.

4.4.1.3. Det lokale NAV-kontoret “produserer” og “leverer” også

Det er ikke bare i NAV Forvaltning informantene trekker på Den industrielle diskursen når de skal artikulere sin virksomhet. Også informantene på det lokale NAV-kontoret trekker på Den industrielle diskursen når de skal artikulere hva de gjør. Dette kommer tydeligst frem gjennom at informantene definerer det man gjør i denne enheten som en ”leveranse” eller som et ”produkt” til bruker. Følgende sitat fra informant 2 og 3 er typiske eksempler på dette;

Informant 2: Jeg mener det er en nødvendighet hvis vi skal, hvis vi skal jobbe systematisk og gå god for vårt produkt.

Informant 3: (...) [D]et er veldig ulike funksjoner i kontoret her. Det er ulike oppgaver, det er ulike møter med brukerne, og den leveransen vi skal gi til dem. På vegne av de, og på vegne av samfunnet. Samfunnsoppdraget vi har.

Informant 3 forteller i neste intervju at det ikke er ”produksjonsstyring som er kjernen” på det lokale NAV-kontoret lenger, fordi kjernen i arbeidet er ”oppfølging og veiledning”. Selv om informanten mener produksjonsstyring ikke er sentralt lenger så viser språkbruken det motsatte. En sentral målingsverdi er “brukers aktivitetsnivå”, som for eksempel kan være at de er på tiltak. At bruker er i aktivitet vil si at bruker ikke bare mottar økonomisk stønad, men også tar del i aktivitet som er ment å føre brukeren tilbake til arbeid. Når informantene snakker om jobben sin på det lokale NAV-kontoret, bruker de benevnelse som handler om i hvilken grad man har produsert eller ikke, som for eksempel; ”ferdigstilling av uføre” (klargjøring av den delen av saken som de lokale NAV-kontorene skal gjøre før de sender det videre til NAV Forvaltning) og ”status i restanse” (hvor mye som fortsatt ikke er blitt gjort, som ut fra målene som er satt, skulle vært gjort). Når medarbeiderne har samtale med sin leder om hvordan man ”ivaretar porteføljen”(hvordan de følger opp bruker), altså hvordan de ligger an med deres del av virksomheten, er det tallene som ligger til grunn for denne samtalen. Samtalen handler om ”hvor mange”, eller hvilke verdier den enkelte medarbeider har i forhold til de ideelle verdiene – ”status i restansene” - som er lagt til grunn for virksomheten. Produksjonsverdiene utgjør rammene for de sosiale praksisene i de lokale NAV-kontorene også:

Meg: [N]år jeg jobbet på sykepenger så var det veldig fokus på dette her med produksjon, og vi hadde skjema vi fylte ut: Nå har jeg produsert så og så mange saker. Har dere en form – eller hva type målinger har dere?

Informant 3: Per i dag så har folk porteføljer. Det vil si, enkelt sagt så er det datofordelt. Og da er det en dialog med nærmeste leder i forhold til hvordan man ivaretar de porteføljene. Hvor mange dialogsamtaler vi har, har vi de vi skal? Hvor mange av mine brukere får vi ut i tiltak? Hvordan ligger jeg an med ferdigstillingen av uførearbeidet? Så følger man opp på restansestatusen. I og med at vi ikke er så produksjonsrettet lenger går dette på hvordan vi ligger an. Dette er det jevnlig dialog rundt i forhold til de tilfellene der det er nødvendig: Hva må til for at dette løses? Da er det individuell oppfølging på den type aktivitet. Men i og med at vi snakker om det av og til, om vi skal ha det på uføre og om vi skal ha det på AAP[ArbeidsAvklarings Penger], altså dette i forhold til å ferdigstille i rimelig tid, sånn at de kommer til forvaltning på en god tid for

forvaltning. Det kommer jo målekort på det etter hvert nå, så det kan godt tenkes at vi vil gjøre mer av det enn vi har gjort så langt. (...) [M]en produksjonsstyring er ikke det som er kjernen i NAV-lokalt. Kjernen er oppfølging og veiledning, og målepunktene blir i større grad på aktivitetsnivå til brukerne dine.

At informant 3 videre ovenfor henviser til Målekort støtter oppunder påstanden om at ”produksjonsstyring” fortsatt er sentralt for de lokale NAV-kontorene. *Målekort* er et regneark som skal oppsummere de viktigste tallene på et område, og brukes som en tilstandsrapport. Målekortet er den rapporten som de lokale NAV-kontorene sender inn hver uke i Balansert målstyring (se kap. 4.1.1.3 for redegjørelse). Det er altså tallmessige representasjoner som er ment å indikere hvordan virksomheten fungerer. Informant 4 fra fylkesadministrasjonen utdyper dette med Målekortet på følgende måte:

Informant 4: (...)vi er begynt å jobbe med Balansert målstyring som oppfølgingsverktøy. Et Målekort skal oppsummere de viktigste tingene som kontorene følges opp på: Er alle dialogmøte 2 gjennomførte innen 26 uker? 10% siste periode, målet er 75%, forrige måling var 44%, dette er jo litt sånn sommerpreget sant, juli er... så det er naturlig, snittsummen er 38%, målet er 75%, og her ser vi om det går opp eller ned, her er det en nedadgående trend, og det har jo sammenheng med at der er det 10%.

Eksemplet som informant 4 trekker frem, ”dialogmøte 2”, henviser til hvor mange av de obligatoriske oppfølgingsmøtene som NAV skal ha med de som har vært langtidssykemeldt i 26 uker, som er blitt gjennomført. ”Dialogmøte 1” gjennomføres etter 8 uker. De har altså gjennomført 10% av dialogmøte 2 i den 26. uken, mens målet er 75%. Videre sees tallene i forhold til tidligere tall som slik indikerer om man nærmer seg idealet, eller om man fjerner seg fra det.

Målekortet, og de tallene og ”trendene” som fremkommer i det, blir tillagt en spesiell sannhetsverdi:

Informant 4: (...) som jeg har sagt til de prosessveilederne, jeg forventer nesten at de skal vite mer om kontorene enn det lederne selv gjør. Og da mener jeg det ikke på en stygg måte at de vet så lite, men det er klart at hvis du blir, hvis du

sitter veldig tett på så blir det veldig mye ”dag til dag”- problemstillingene (...). Så er det å finne balansen mellom det og ikke liksom bli for nærsynt (...).

Man kan lese dette som at Målekortet til sammen utgjør essensen i virksomheten til et konkret lokalt NAV-kontor. Dette er en essens som lederen for det lokale NAV-kontoret har vanskelig for å se, fordi de er en del av konteksten. Den forståelsen informantene implisitt beskriver er altså at subjektivitet blander fordi man står for nær til å se, mens et statistisk tallmateriale utgjør en objektiv fremstilling av virkeligheten som gir et klart og tydelig bilde fra avstand. *Prosessveilederne* er de som analyserer tallmaterialet fra Målekortet og de andre tallkildene i Balansert målstyring. Man kan lese sitatet over som at de ser det objektive bildet som tallmaterialet utgjør. Slik vet de mer enn enhetsleder om hva som skjer i de ulike enhetene.

4.4.1.4. NAV Kontaktsenter: Det tydeligste eksempelet på Den industrielle diskurs

Selv om det er innslag av den industrielle diskursen hos alle informantene, så utmerker NAV Kontaktsenter seg som det stedet hvor denne diskursen blir tydeligst artikulert. Med tydelig artikulasjon så mener jeg at de på NAV Forvaltning snakker like mye om hvordan det *burde være* som *slik det er*, mens informant 1 i stor grad beskriver hvordan NAV Kontaktsenter er. Dette er noe som illustreres av utsagnet fra informant 7 under punkt 4.4.1.1. Informanten understreker at Produksjonsstyringssystemet skal vise de ansatte hvilken del av NAV de jobber for. Dette indikerer at de ansatte ”ikke vet” at de jobber i en ”produksjonsbedrift”.

Dette sitatet viser hvordan informant 1 sin beskrivelse av NAV Kontaktsenter sitt arbeid med tidsbruk er en eksplisitt artikulert strukturering av virksomheten;

Informant 1: (...) Vi har en påloggingsplan som viser når du skal være pålogget [på telefonen] – fra og til. Faste punkter. Vi har en egen planlegger som setter opp disse planene frem i tid. Det lengste du skal være pålogget er en og en halv time og det minste er en halv time. Det varierer litt gjennom dagen. Det er en halvtimes hvitt felt mellom to økter. Altså økt på telefon, hvitt felt, og økt på telefon. I det hvite feltet skal du både ha pause og gjøre etterarbeid som vi kaller

det. Du skal kanskje poste ett brev, eller ta en telefon til noen du har lovet å ringe opp igjen. Så det er en blanding mellom pause og etterfølgende arbeid etter den økten du har vært på. Sånn at det er et veldig rigid opplegg. Du skal også være pålogget 3 minutter før det tidspunktet du starter. Så du har sikret overlappene slik at det ikke danner seg kø i overlappene. (...) Fordi om vi får kø så skaper det en selveffekt. Vi kommer inn i en dårlig sirkel som lager enda mer kø. (...) Vi har telefoner med taster i forhold til om man har samtale, samtale på vent, du har en såkalt etterarbeidsknapp – i tilfelle du må sitte å skrive noe etter at du er ferdig med samtalen slik at du ikke får inn en ny samtale. Så vi har faktisk mulighet til å måle alle sekundene veilederen sitter på telefonen. Det gjør vi ikke. Vi bruker de til de store linjene. Det er stort sett det månedlige målingene vi ser på. Vi har noe som vi kaller for samtalebehandlingstid. Og det er summen av selve samtalen, samtale på vent, og etterarbeidstid. Og der har vi statistikk flere år tilbake i tid. Går vi for eksempel opp på etterarbeidstiden så må vi finne ut hvorfor vi gjør det. Så det er klart at hvis vi går opp 15 sekunder på etterarbeidstiden, og vi har 50 000 samtaler i løpet av en måned, så vil jo det medføre ganske store ressurser. Men vi har brukt veldig mye tid på å forske på hva som er den riktige, gjennomsnittlige, samtalebehandlingstiden. Den skal ikke være for kort og ikke for lang, og nå viser det seg at vi det siste halve året har lagt veldig jevnt på ett tall. (...) Vi planlegger mange uker frem i tid. Da kjører man på prognoser. Man ser på de siste årene: Hvor mange samtaler var det utbetalingsdato i desember – 7. desember – i 2009 og 2008? Så prøver vi å legge oss på det tallet. Den dagen kom det inn 8000 samtaler på de 5 kontaktsentrene. For å klare det samme antallet samtaler med en behandlingstid på 3 minutter og 30 sekunders samtalebehandlingstid trenger vi så og så mange veiledere. Da må de enkelte kontaktsenter stille med så mange, prosentvis ut fra størrelsen. Så er det opp til kontaktsenteret selv å fordele de utover dagen sånn at alle får pauser inn i mellom. Dette ligger jo inne i maler som vi på en måte legger inn fortløpende. (...) Den siste tiden har vi overlevert. Det vil si at resultatene er blitt bedre enn kravene. Men det er heller ikke ideelt fordi at da sitter folk[veilederne] og venter på telefonene – de kan selvsagt oppdatere seg faglig, men når det blir så oppstykket så er det heller ikke ideelt. Så vi prøver å holde oss ned mot kravet. Det viser seg det at hvis du følger kravet - vi har forsket på kravet - da sitter ikke brukeren lenge i kø. Da kan vi være effektive.

Da får veilederne telefoner hele tiden. Og da kan man heller samle opp den dødtiden til opplæring og oppdatering.

I NAV Kontaktsenter setter tallene en ”rigid” ramme for hva som skal gjøres, når en handling skal gjennomføres, og hvor mange ganger handlinger skal gjennomføres innen en gitt tidsperiode. Denne rammen blir satt ved hjelp av ”prognoser” basert på tallmateriale fra tidligere perioder. NAV Kontaktsenter har utviklet erfaringsbaserte ideelle produksjonsverdier, som for eksempel hvor lenge brukerne må vente på å få svar. Disse ideelle verdiene er utgangspunktet for utviklingen av det informanten kaller en ”påloggingsplan”, hvor tiden det tar for å gjøre alle handlinger knyttet til en samtale med en bruker er forhåndsberegnet og kvantifisert. Videre har planen en tydelig definisjon på hva som skal inngå i hver tidskategori, som for eksempel “...en halvtimes hvitt felt” som er tiden for “pause” og “etterarbeid”...”. Alle tallverdiene og planene er til for å sikre funksjonell bruk av tid slik at det ikke blir ”kø” på telefonlinjen (som er NAV Kontaktsenter sin form for restanse), og at alle ressursene (veilederne sin tid) på NAV Kontaktsenter blir utnyttet best mulig. Dette er et av de tydeligste eksemplene i intervjumateriale på hvordan Den industrielle diskurs sitt fokus på effektiv ressursbruk og oppdeling av prosesser og arbeidsoppgaver regulerer virksomheten i NAV.

4.4.2. Den byråkratiske diskursen

Den andre diskursen som kommer til uttrykk i intervjumaterialet er det jeg har valgt å kalle *Den byråkratiske diskurs*. Både Den byråkratiske diskursen og Den industrielle diskursen har momentet “systematisk” i seg. Forskjellen mellom de to ligger i hvordan den industrielle diskursen setter “effektivitet” som sitt sentrale moment, mens den byråkratiske diskursen setter “riktighet” som sitt. Dette sentrale momentet knyttes tett til momentet “regelverk”, og utgjør til sammen et sentralt moment, nemlig “riktighet i forhold til regelverk”.

I den byråkratiske diskursen spiller momentet “sak” også en viktig rolle. “Sak” består i momentet “dokumentasjon” satt opp mot momentet “regelverket” og utgjør relasjonen som man vurderer “riktighet” i forhold til. “Søknad” er det momentet som setter i gang artikulasjonen av en “sak”. “Saken” er det kontrollerende momentet ved den byråkratiske diskursen. “Saken” skal sikre at de sosiale aktørene handler i tråd med

regelverket. Dette gjøres ved at “sak” er en språklig representasjon som viser “dokumentasjon”, “regelverk”, og som artikulere relasjonen mellom disse. “Saken” er altså en artikulering som “dokumenterer riktigheten” ved vurderingen. Det gir den sosiale aktøren som skal praktisere i forhold til “regelverket” makt til å kunne fortolke relasjonen mellom “regelverk” og “dokumentasjon”.

Sånn sett utgjør Den byråkratiske diskursen ett mer indirekte kontrollsystem enn Den industrielle diskursen. De sosiale aktørene som handler innenfor rammer artikulert av Den industrielle diskursen, har ikke rom til å fortolke relasjonen mellom “ideell resultatverdi” og “nåværende resultatverdi”, på samme måte som de fortolker relasjonen mellom “dokumentasjon” og “regelverk” i den byråkratiske. Den byråkratiske diskursen kommer mest til syne i materialet som er samlet inn ved NAV Forvaltning og NAV Kontaktsenter, men viser seg også gjennom informantenes beskrivelser av virksomheten ved de lokale NAV-kontorene.

4.4.2.1. Dokumentasjon

Det informant 6 beskriver som mest utfordrende er å få inn tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne gjøre et vedtak med en gang. Regelverket er mindre vanskelig og ligger der tilgjengelig, men for å kunne vurdere riktigheten ved saken må saken dokumenteres tilstrekkelig:

Meg: Jeg er nysgjerrig på hvordan det rent faktisk konkret blir gjort. Dere behandler [sier hva type saker de behandler]. Hva vil du si er det mest utfordrende med den type oppgave?

Informant 6: Ja altså jeg synes det er litt vanskelig, altså utfordrende, å få inn alle opplysninger som er nødvendige. Regelverket det er komplisert nok, men det er greit synes jeg, men det er jo det at vi får inn nok opplysninger, tilstrekkelig sånn at vi kan gjøre vedtak med en gang. (...) [H]va skal du ha med? Men vi har sjekklister og rutiner på hva som skal være med. Så det er bare å følge punktene så skal det gå veldig greit det.

Også informant 6 gir uttrykk for at man ikke lenger behandler saker ved de lokale NAV-kontorene:

Informant 6: (...)Vi behandler jo ikke saker ute i NAV-lokalt lenger, nå er alt her[på NAV Forvaltning](...)

Det kommer frem av intervjuet over at mye av dokumentasjonsarbeidet gjøres ved de lokale NAV-kontorene.

Arbeidsevnevurderingen kan sees som ett uttrykk for hvordan Den byråkratiske diskursens dokumentasjonsbehov påvirker det lokale NAV-kontorets praksis. Det lokale NAV-kontorets praksis er relatert til oppfølging av brukeren. De skal dokumentere aktivitet, og vurderingsgrunnlag, for å kunne se dette i forhold til regelverket. Uten dokumentasjonen stopper den byråkratiske praksisen opp. Her illustrert ved at sosialtjenesten som har “generert uføresøknadene”, men som ikke har “dokumentert dem”:

Informant 3: (...)Har du ett større behov så er det arbeidsevnevurderingen. (...)Det er et godt redskap. Vi ser det på - hvis vi går til det sosialfaglige bildet. For tre år siden var det over 200 ubehandlede uføresøknader. Langt de fleste av de var generert gjennom sosialtjenesten, og veldig mange av de var dårlig dokumentert. Det var ikke legeopplysninger, det var ikke legebesøk, det manglet de forutsetningene som gjør at den uføreytelsen slår inn. Det er jo på mange måter klare vilkår, nærmest som en forsikring. De var ikke avklart. (...) [V]eldig mange av de hadde en helsesituasjon og en livssituasjon som åpenbart gjorde at de hadde rett på uførepensjon, men det var ikke dokumentert. Så det arbeidet med arbeidsevnevurdering. Det fokuset på å dokumentere de aktivitetene sosialtjenesten hadde gjort med disse menneskene. Det å bruke tid på å følge dem til legen. Sørge for at disse bevegelsene er gjort. Det har avklart mange av dem.

Arbeidsevnevurderingen er slik et klart uttrykk for Den byråkratiske diskursens kontroll av praksis gjennom at denne skal generere “dokumentasjon” som er “riktig i forhold til regelverket”.

4.4.3. Veiledningsdiskursen

Veiledningsdiskursen handler om å gi brukeren mer makt til å bestemme over sin fremtid, noe som også er i tråd med NAV-intensjonens mål om ”økt brukerinnflytelse”. Det sentrale momentet i veiledningsdiskursen er “å utfordre brukeren på deres ståsted”, og “veiledningssamtalen” er konteksten dette skal skje innefor. Veilederen skal hjelpe bruker til å se konsekvensene av valg om fremtiden, og det legges vekt på at det er bruker som skal velge.

Når man derimot går nærmere inn i diskursen ser det ut til at ”brukerinnflytelsen” likevel ikke er så sterk. *Veiledningsdiskursen* handler om å veilede bruker slik at de kan gjøre det beste valget i forhold til fremtiden, men innenfor rammene av en sterk NAV-stemme. Bruker skal velge, men veileder skal aktivt påvirke dette valget gjennom veiledningssamtalen. Veileder skal, i følge informant 3, aktivt påvirke valgene i lys av NAV sin forståelse av ”hvor dette mennesket skal hen”. Brukeren får slik mindre makt til å definere sin fremtid, enn det først gis inntrykk av. Så selv om intensjonen med veiledningen er ”økt brukerinnflytelse”, blir veiledningssamtalen ett uttrykk for NAV sin kontroll også av bruker.

4.4.3.1. Kontroll gjennom veiledning

Veiledningsdiskursen er den minst synlige av de diskursene som jeg har identifisert i materialet. Veiledningsdiskursen kommer til uttrykk i informantenes beskrivelser av arbeidet med å bedre brukeroppfølgingen og er spesielt rettet mot dem som har “ett oppfølgingsbehov av lenger varighet”. Informant 2 og 3 sier at dette er noe de ikke har fått jobbet noe med frem til nå. Noe som også kan sees som årsaken til at diskursen er så lite fremtredende. NAV skal hjelpe brukeren med retningsvalget for “å tenke igjennom situasjonen de er i”:

Informant 3: Det er et retningsvalg. Er du servitør, trives i jobben din, trives med kollegaene dine, men er sykemeldt for fjerde gang for en eller annen seneproblematikk som er klart jobbrelatert, og er i midten av 40 årene, eller i 40 årene. Da har vi en jobb å gjøre. Ikke bare for å få de tilbake igjen på den arbeidsplassen, men kanskje få de til å tenke seg om: Du skal stå i arbeid til du er 67 eller 70. Dette vil gjerne ikke gå. Det er jo en krevende oppgave som tar

litt tid, og hvor samtale, samhandling med den brukeren er helt essensielt. Vi skal jo hjelpe dem å tenke gjennom den situasjonen de er i, og hjelpe dem i valgene sine, men vi skal jo ikke gjøre de valgene for dem.

Selv om det i første omgang ser ut som NAV er ment å hjelpe ”brukeren med valgene gjennom å hjelpe å tenke igjennom konsekvensene”, så kan det se ut som det handler mer om å forme retningen på valgene til bruker, enn at bruker skal velge helt fritt selv. Informant 3 trekker frem ”fagmøtene” som et forum der diskusjonen handler for mye om ”bruker kan få lov å ta den og den utdannelsen”:

Informant 3: (...) vi har vel så langt brukt alt for lite tid og ressurser på det som man kan kalle kompetansemessige forhold rundt brukeropfølging.

Meg: Kan du gå noe nærmere inn på det?

Informant 3: Ja altså nå jobber vi lokalt med ett opplegg som starter opp i oktober rundt veiledning og kommunikasjon som vi har sydd i sammen ved bruk av intern kompetanse i NAV-systemet. (...) Mye av intensjonen vår med dette seminaret er å løfte blikket. Få et fokus på den samtalen. Da er vi tilbake til det jeg snakke om i forhold til arbeidsevnevurderingen og hvor bruker er, og hvor bruker skal. Vi ønsker å få til å løfte den type faglige diskusjoner inn i de faglige møtene. Innimellom så kan det bli for mye: Har de rett på det tiltaket eller ikke? Hvordan kan vi få det til at han får lov til å gjøre det eller ta den utdannelsen eller - sant? Hvor vi i for stor grad kanskje ser på juridiske åpninger, og er for lite flinke til å se på: Hvor skal det mennesket hen? Hva er tjenlig kompetanse i forhold til hvor de står i dag og hva som skjer i fremtiden? Hvordan skal en gå inn i en dialog og så utfordre et menneske på deres ståsted og de valg de står på? Sånn at vi får gjort den jobben vi har med å få de til å løfte blikket. Fordi det er for enkelt å tenke seg et konkret behov. Man vil bli aromaterapeut eller man vil bli – det kan være greit om man har et klart bilde på hvor er jobben, men hvis man går i gang med ett litt svevende yrke - selv om det er en kort utdanning eller en kort sertifisering – så hjelper det ikke hvis man da ikke er i nærheten av jobb når det er over. Så det å ha et fokus på, bruke mer tid på å øke kvalitet på

den samtalen, eller de samtalene, er viktig. Det er jo for så vidt flere samtaler, men det er det vi vil med dette veiledningsopplegget”(…)

Informanten legitimerer denne type veiledning videre gjennom å implisere at brukeren tenker for enkelt og at dette fører til at tiltakene ikke leder til jobb. Dermed sier informanten at det er NAV som vet hva som gir de rette fremtidsutsiktene og ikke bruker. Informanten påpeker at dette er noe de har utviklet internt i NAV, og at “opplegget” dermed vil være en artikulering av de diskursene som råder i NAV. De etablerte diskursene er med å artikulere de nye.

4.4.3.2. Brukerkontroll gir økonomisk kontroll

Kontrollaspektet som man finner i de to andre diskursene, finner man også igjen i Veiledningsdiskursen. Det kan slik se ut til at Veiledningsdiskursen er blitt artikulert gjennom et dialektisk forhold til de andre to, og kanskje spesielt til Den industrielle diskurs, da denne har et økonomisk kontrollfokus. Informant 3 legitimerer veiledningskontrollen med at om man ikke “går inn i de vanskelige samtalene og utfordrer bruker på sitt ståsted” så er faren “at man økonomisk ender opp med å gi alle alt”. Momentene i Den industrielle diskursen som handler om økonomisk kontroll ser ut til å ha blitt reartikulert i Veiledningsdiskursen:

Informant 3: Så faren er jo økonomisk at vi ender opp med å gi alle alt. For ikke å bli kritisert. Og det er ikke jobben vår. Det er ikke det. I prinsippet så er jo det korteste vei tilbake i arbeid. Det er det som gjelder i Norge, eller det er det som skal være målet; men ofte blir det veldig lange og kronglete veier og i verste fall så har vi klientifisert de lenge før de er klar for arbeid igjen.(…)

Videre legitimerer informanten kontrollen med at det ”i prinsippet er korteste vei tilbake i arbeid” som er målet, men at ”løpene ofte blir lange og kronglete og fører til en klientifisering av bruker”. Basert på dette utdraget, og de ovenfor, sier informanten altså implisitt at grunnen til at utdanningsløpene, og velferdsutgiftene er så store, er at bruker har fått velge for fritt. Dette blir slik en legitimering for at brukerveiledningen må være mer styrende for at de økonomiske utgiftene skal kunne senkes.

NAV sin definisjonsmakt av utfallet av veiledningen maskeres ved å fokusere på at det er ”bruker som skal velge”. Gjennom å si at veiledningen skal gi et godt valggrunnlag slik at bruker (fritt) kan velge, utydeliggjør de NAV sin påvirkningsevne i denne situasjonen. Videre legitimeres denne økte maktbruken med at de økonomiske utgiftene blir for store fordi brukeren gjør valg som gjør at veien tilbake til arbeid blir for lang. Dette kan dermed også leses som at det er ”brukeren sine valg” som i siste instans er skyldig i velferdsutfordringene, og derfor må kontrolleres.

4.5. Oppsummering av funn

Funnene mine peker i retning av at kompetanseforståelsen til NAV er basert på kompetansestyring. Videre peker de i retning av at målet for denne kompetansestyringen er økonomisk effektivitet. Den sentraliserte kontrollen viser seg gjennom de tre diskursene som jeg har trukket frem. Den sentrale ledelsen i NAV øker sin makt til å definere utfallet av virksomheten til NAV, ved å kontrollere gjennom regler og dokumentasjon, og kontrollere gjennom kvantitative målinger. Kontrollmomentet fra Den industrielle diskurs ser ut til å ha blitt reartikulert i den ganske ferske Veiledningsdiskursen til NAV. Funnene mine viser altså at språkbruk smitter. Kompetansestyringsstrategiene som har blitt innført for å øke kontroll ved noen deler av virksomheten til NAV, overføres til veiledningspraksisen, der intensjonen kanskje ikke har vært å utøve en slik kontroll.

5. Diskusjon; kampen om kompetanseforståelsen

I denne diskusjonen vil jeg vise at det foregår en hegemonisk kamp i NAV og at dette påvirker måten man forstår kompetanse på. Den industrielle diskursen reartikulerer Den byråkratiske diskursen og trekkes på i Veiledningsdiskursen. Det industrielle språket påvirker hvordan veiledning forstås i de lokale NAV-kontorene, og dermed hvordan man forstår en kompetent veiledningspraksis. De tre nevnte diskursene representerer uttrykk for en forståelse av kompetanseutvikling som kompetansestyring. Jeg vil sette denne forståelsen opp mot en profesjonsforståelse av kompetanseutvikling, som er identifisert i NAV som en sosialfaglig tilnærming til virksomheten i NAV (Andreassen, 2011). For å illustrere hvordan disse to forståelsene av kompetanse og kompetanseutvikling er forskjellige vil jeg diskutere dem opp mot NAV-intensjonen. Videre diskuterer jeg disse to kompetanseforståelsene opp mot en tredje forståelse som fokuserer på kompetanseledelse. Slik vil jeg vise at det finnes forskjellige kompetanseforståelser i NAV og at disse kan ha ulike konsekvenser for arbeidet som utføres, medarbeidere og brukere.

5.1. Konsekvenser av kompetansestyring i NAV

I følge informantene har ikke kompetansestyringsstrategiene gitt en effektivitetsgevinst slik målet var. Dette er noe som også annen forskning på NAV og NAV-reformen understøtter (Andreassen & Fossetøl, 2011; T. Christensen, 2011).

Kompetansestyringen får konsekvenser, men disse konsekvensen kommer til syne som ensretting, økt kompleksitet og mindre makt til alle uten om de mest sentrale aktørene.

5.1.1. Ensretting

Kompetansestrategiene som jeg har beskrevet i funnkapittelet kan sies å lede til en ensretting av virksomheten til NAV. Virksomheten blir mer ensartet, vanskeligere å variere fra, og mer eksplisitt artikulert. Prosesser og tiltak som fører til ensretting blir beskrevet av flere av informantene og ensrettingen viser seg på ulike måter innenfor en og samme kontekst og mellom ulike kontekster. Informant 1 og 7 sier at måten fylkene jobber på blir stadig likere, og NAV Direktoratet har i følge informant 1 sagt at flere

geografisk atskilte kontaktsentre skal fungere som ett. Lokale variasjoner er redusert og informantene uttaler at NAV Direktoratet ønsker at de ulike kontorene og avdelingene skal bli likere. Oppgavespesialiseringen fører til at de sosiale praksisene i de lokale NAV-kontorene må ensrettes slik at de passer til det som skjer i de fylkesvise forvaltningsenhetene og de nasjonale spesialenhetene.

Denne ensrettingen er et uttrykk for en kompetansestyrende forståelse av kompetanse og kompetanseutvikling. Innenfor denne forståelsen er kunnskap forstått som et objekt som kan enhetlig defineres (P. H. Christensen, 2003; Krogh, et al., 2001; Sandberg, 2000). Troen på objektiv kunnskap er sentral for tanken om at man kan kontrollere kompetanseutvikling (P. H. Christensen, 2003; Krogh, et al., 2001; Sandberg, 2000). For å kunne kontrollere kompetanse i en organisasjon må den dessuten være eksplisitt artikulert og NAV's ensretting av organisasjonen krever at kompetanse og kunnskap defineres tydelig, og taus kunnskap får lite rom da denne er implisitt og dermed uutalt.

I NAV styres kompetansen gjennom kontrollstrategier som skal sikre at alle gjør det samme. Kvantitative målinger skal sikre at man kan identifisere kompetanse, og kan distribuere denne videre gjennom Læringsverksteder slik at andre enheter også kan tilegne seg den samme kompetansen. Blant teamlederne på kontaktsentrene, som til sammen utgjør NAV Kontaktsener, er det også opprettet kompetansenettverk på tvers av enhetene. Disse kompetansenettverkene er organisert med utgangspunkt i de ulike fagområdene til NAV og har i oppgave å holde seg oppdatert på sitt fagområde og kommunisere dette vider ut i sine nettverk og sine enheter. Hvert nettverk har en nettverksansvarlig, som har det øverste faglige ansvaret for det aktuelle fagområdet på alle kontaktsentrene. Disse faglige nettverkene skal sikre enhetlig forståelse og praksis. Denne formen for kompetansedeling finner man ikke igjen i den fylkesvise NAV-strukturen. Her ensrettes virksomheten gjennom Grensesnittet som definerer hvem som skal gjøre hva, når, og hvordan. Grensesnittet sikrer kontroll over kommunikasjon og kunnskapsdelingen, slik at de ulike enhetene samhandler likt i hele organisasjonen. IKT-systemene brukes til å styrke kontrollen ved å mediere Grensesnittet. Denne ensrettingen sikrer et fåtall sentrale sosiale aktører kan styre resten av organisasjonen.

Oppgavespesialiseringen fører også til at noen mennesker får spesialisert og ensrettet belastning. Et eksempel på dette er at medarbeidere fra NAV Kontaktsenter og lokale

NAV-kontor har mer brukerkontakt en tidligere, og at NAV Forvaltning bare har brukerkontakt når noe er galt i forhold til saken. Dette viser seg gjerne ved at bruker ikke får penger til forventet tid og dermed tar kontakt med NAV. I denne sammenheng kan de ansatte møte på det informant 1 kaller for ”vanskelige samtaler”, som vil si at bruker enten er veldig sint, eller veldig lei seg. Informant 2 påpeker flere ganger at en medarbeider på det lokale NAV-kontoret trenger å være empatisk, men hardhudet for å takle jobben sin. Dette eksempelet illustrerer hvordan kontroll som strategi fører til ujevn fordeling av belastning mellom de ulike medarbeiderne i ulike deler av NAV.

5.1.2. Økt kompleksitet

Kompetansestrategiene har ført til økt kompleksitet i organisasjonen. Oppgavespesialiseringen var ment å gjøre forholdet mellom bruker og den offentlige velferden mindre kompleks ved at brukeren ikke lenger må forholde seg til tre ulike kontorer (Andreassen & Fossetøl, 2011). Kompleksiteten kan imidlertid se ut til å bare ha blitt reartikulert i en ny struktur, og har i følge informantene mine økt. Den geografiske delingen av de tidligere enhetlige etatene har ført til en kompleks intern relasjon mellom de ulike handlingene som skal gjøres av de ulike geografisk atskilte enhetene. Her er det IKT-systemene og Grensesnittet som blir brukt som relasjonelt lim. Begge er uttrykk for ensrettingen av NAV. Grensesnittet er innført som et omfattende regelverk som informant 2 spøkefullt uttaler snart må ha nådd tusen sider. Denne kompleksiteten fører altså til en kompetansestyrende strategi som er avhengig av styringssystemer i form av regler eller målinger. Denne kontrollen kan utgjøre barrierer som hindrer kompetanseutvikling gjennom å hindre personlig kunnskap (Krogh, et al., 2001). Grensesnittet er et uttrykk for at kunnskap kan defineres enhetlig for alle. Dette blir problematisk når kompetanse formes av den enkeltes personlige kunnskap av arbeidsoppgavene (Sandberg, 2000), og kunnskap som ligger i relasjonene i et fellesskap (Krogh, et al., 2001). Både personlig kunnskap og kunnskapen som ligger i relasjonen i et fellesskap kan være taus, og dermed enten vanskelig eller umulig å sette ord på. Grensesnittets enhetlig definerte regler kan slik hindre den kompetansen som den var ment å gi. Ensrettingen, som har vært ment å gjøre NAV mer kompetent, kan slik har resultert i en kompleksitet som gjør NAV uoversiktlig, og dermed hindrer kompetente handlinger.

NAV er en kompleks virksomhet som er uoversiktlig for den enkelte medarbeider. Det finnes så mye regelverk, prosedyrer, enheter, og ulike IKT-systemer at det nærmest er umulig å ha oversikt og vite hvordan det hele fungerer. Dette kommer frem både i tidligere forskning (Andreassen, 2011), og i uttalelser fra informantene jeg intervjuet fra begge de lokale NAV-kontorene, NAV Kontaktsenter og fylkesadministrasjonen. Det beste eksemplet er kanskje NAV Kontaktsenter der man nå går fra en generell og bred kunnskapsprofil for den enkelte veileder, til at den enkelte medarbeider skal spesialiseres seg på noen fagområder. Informant 1 utaler at dette ikke er menneskelig mulig. Informant 4, som kommer fra fylkesadministrasjonen, forklarer at spesialiseringen i NAV fører til en "suboptimalisering" fordi de ulike enhetene ikke vet hva som skjer i de andre enhetene. Videre beskriver informanten det som at de ikke vet hva konsekvenser deres handlinger, eller manglende handlinger, har for andre enheter.

Kompleksitetsproblematikken blir av informantene fremhevet som årsak til problemene til NAV. Spesielt legger informantene vekt på spesialiseringen av praksisene med opprettelse av de fylkesvise forvaltningsenhetene som årsakene til problemene, men informant 3 (lokalt NAV-kontor) og 4 (fylkesadministrasjon), sier at dette er noe de regner med er oppstartsproblemer og som de mener de har funnet løsninger på gjennom Grensesnittet og IKT-løsninger som Elektronisk dokumenthåndtering. Den økte kompleksiteten som oppstod på grunn av oppgavespesialiseringen kan også sees som årsak til innføringen av mange av de senere kompetansestrategiene som for eksempel Grensesnittet for å styre samhandling mellom enhetene, Produksjonsstyring for å håndtere de store volumene i NAV Forvaltning, og Elektronisk dokumenthåndtering for å håndtere den økte logistikken og informasjonsbehovet mellom enhetene. Slik sett kan det se ut som at NAV løser kompleksitetsutfordringene med å øke kompleksiteten ytterligere.

En økt kompleksitet i NAV fører også til en kompleksitetsøkning i språket som figurerer som en del av NAV. Grensesnittet kan representere denne språklige kompleksiteten. Kompleksiteten er utfordrende for den enkelte medarbeider, men gir også økte utfordringer for bruker. Forskning viser at brukers utfordring med NAV handler om evnen til å bruke språket i NAV (Lundberg, 2011). For å forstå NAV må man snakke NAV-språket.

5.1.3. Sentralisering av makt

Funnene mine peker i retning av at det er den sentrale ledelsen i NAV som gjennom kompetansestyingsstrategiene har økt sin makt til å bestemme resultatet av virksomheten. I min analyse er eksempler på denne type strategier Balansert målstyring, Produksjonsstyring, Kontinuerlig forbedring, Arbeidsevnevurdering og Grensesnittet. Det er et fåtall sosiale aktører som gjennom disse kompetansestyingsstrategiene kontrollerer resten av NAV. På dette grunnlaget kan man si at makten i NAV er blitt sentralisert.

5.2. *Kompetanseforståelsen i NAV*

De tre diskursene jeg har identifisert kan leses som uttrykk for en forståelse av at kompetanse utvikles gjennom styring. Den sentrale ideen i kompetansestyling er at man kan styre og kontrollere kunnskapsprosesser og slik skape kompetente sosiale praksiser (P. H. Christensen, 2003; Krogh, et al., 2001). Som jeg har utledet i funnkapittelet så ligger ideen om styring gjennom kontroll sentralt i de tre diskursene jeg har identifisert i materialet. Den byråkratiske diskursen representerer en mer tradisjonell og indirekte styring gjennom regler (Weber & Fivelsdal, 2000), mens Den industrielle diskursen gjør seg nytte av kvantifisering og IKT-baserte løsninger i den mening at man mer direkte kan styre hvordan kompetanse utvikles. Veiledningsdiskursen flytter denne styringen ned til veiledningssamtaler mellom NAV-medarbeider og bruker.

5.2.1. Den industrielle diskursens hegemoni

Ensretting av praksis er også ett uttrykk for at færre diskurser trekkes på for å italesette virksomheten. Dette kan beskrives som et diskursivt hegemoni. Et diskursivt hegemoni kan leses som at man mister alternative måter å forstå virksomheten på (Fairclough, 2003). Den industrielle diskursen er den dominerende diskursen i NAV. Den har den hegemoniske definisjonsmakten, og dette viser seg gjennom at den reartikulerer Den byråkratiske diskursen og artikulere Veiledningsdiskursen.

Den industrielle diskursens dominans viser seg gjennom at den reartikulerer Den byråkratiske diskursens momenter slik at styringen av de byråkratiske praksisene får et

mer kvantitativt preg, og dermed gjør IKT-basert styring mulig. Man prøver å kvantifisere styringen av den byråkratiske praksisen ved å sette "effektivitet" som nodalpunktet, "dokumentasjon" og "riktighet i forhold til regelverk" blir reartikulert til "kostnad", mens "ferdigbehandlede saker" blir reartikulert til "resultat". Denne reartikulasjonen resulterer i det jeg har valgt å kalle Et industrielt byråkrati.

Det finnes flere og ganske ulike forståelser av ordet byråkrati. I følge Norsk ordbok (ordnett.no) betyr "byråkrati" et "vidt forgrenet (og hemmende, ineffektivt) hierarkisk administrasjonsapparat". Dette står i ganske sterk motsetning til Max Weber sin klassiske beskrivelse av et byråkrati:

"From a purely technical point of view a bureaucracy is capable of attaining the highest degree of efficiency, and is in this sense formally the most rational known means of exercising authority over human beings." (Ritzer, 2005 s. 56).

Den industrielle diskursens reartikulasjon av den Den byråkratiske diskurs kan sees som et forsøk på å gå fra den første beskrivelsen av byråkrati til den andre. Fra ineffektivitet til effektivitet. Slik skapes et industrielt byråkrati.

5.2.1.1. NAV som et industrielt-byråkrati; eksemplifisering av "Den industrielle diskursens" reartikulasjon av "Den byråkratiske diskursen"

NAV Forvaltning er den sentrale delen av Den industrielle diskursens materielle artikuleringen av det industrielle byråkratiet. De lokale NAV-kontorene kan beskrives som inngangsporten til "produksjonsbedriften" NAV Forvaltning. Her starter innsamlingen av råmaterialet som skal videreføres i NAV Forvaltning, og danne grunnlag for vurderinger om for eksempel arbeidsavklaringspenger eller uførestønad. Kjetil Lundberg (2011) fokuserer på denne prosessen gjennom begrepet *byråkratisk kompetanse*, som vil si evnen man har til å omsette brukerens utfordringer til det byråkratiske språket. Det samme uttrykker Tone Alm Andreassen når hun beskriver at det i NAV-kontoret "(...) var "saker" som var oppgavene i etatene, ikke personer ("brukere"). Personer som kom til forvaltningen med et behov, ble til "saker" som skulle forberedes og fattes vedtak i" (Andreassen & Fossetøl, 2011 s. 40). I Den industrielt-byråkratiske diskursen er bruker ikke en del av prosessene til NAV, de er noe

som prosessene må forholde seg til. Bruker er input og output for produksjonsprosessene, men ikke et moment i disse. Bruker er tekst som artikuleres, og reartikuleres i de sosiale praksisene til NAV gjennom ”saken”, og denne ”saken” er det som legitimerer NAV sine handlinger.

NAV's Arbeidsevnevurdering som skal indikere mulighetene bruker har for alternativt arbeid, kan brukes til å eksemplifisere Den industrielle diskursens reartikulasjon av Den byråkratiske diskursen. Gjennom Grensesnittet gjøres Arbeidsevnevurdering til en enhetlig, ufravikelig og standardisert metode som lar seg styre fra sentralt hold. Selv om Arbeidsevnevurderingen også er ment å brukes som grunnlag for veiledning av bruker i oppfølgingen av ham eller henne, så fungerer denne vurderingen like mye som en del av inntektssikringsarbeidet til NAV. Mesteparten av ressursene til de lokale NAV-kontorene har gått til aktivitet knyttet til dette inntektssikringsarbeidet (Andreassen & Fossetøl, 2011). Dette gir også informantene mine uttrykk for. Inntektssikringsarbeidet kan beskrives som forberedende saksbehandling for NAV Forvaltning. Gjennom å trekke på Den industrielle diskursen kan man beskrive denne Arbeidsevnevurderingen som råvareinnsamling for ”produksjonsbedriften” NAV Forvaltning, og sorteringsmekanisme for oppfølgingsarbeidet til det lokale NAV-kontoret. Gjennom Arbeidsevnevurderingen bruker man det byråkratiske språket til å omsette brukerens situasjon og utfordringer til noe som kan bearbeides og videreforedles i den industrielt-byråkratiske fabrikken. Kontrollen er samartikulert med både metode (byråkratisk kontroll) og IKT-systemer (industriell kontroll). Det er en industriell-byråkratisk kontroll som det ikke er mulig å praktisere utenfor:

Informant 3: Har du ett større behov så er det arbeidsevnevurderingen. Og den er det generell enighet om, og det er definert veldig tydelig. (...) [D]en er innført på statssiden på en sånn måte at du ikke kommer utenom den. Går du på arbeidsavklaringspenger eller inn mot arbeidsavklaringspenger så ligger det inne at du må bruke den. En ting er det metodiske og det faglige, men det er også knyttet opp til datasystemene og registreringskvaliteten og de tingene der.(...)

Man får en Industriell-byråkratisk diskurs. Ett annet eksempel på denne reartikulasjonen finner man gjennom NAV Klage og anke sitt hegemoni over å definere momentet ”riktighet”.

5.2.1.2. En sentral fortolker skal sikre enhetlig forståelse av ”riktighet”

Den industrielle diskursens fokus på styring artikuleres inn i Den byråkratiske diskursen gjennom å gjøre NAV Klage og anke til det informant 6 kaller for ”instruksjonsmyndighet”. Selv om Den byråkratiske diskursen i utgangspunktet åpner for autonomi til den som behandler saken, gjennom at ”saken” krever en faglig fortolkning i hver enkelt sak, innsnevres denne autonomien gjennom å gjøre *en* sentral aktør ansvarlig for å definere hva “riktig” fortolkning er. Det vil si at det er NAV Klage og ankes tolkning av regelverket som skal legges til grunn for den byråkratiske praksisen ved NAV Forvaltning. Den “riktige” fortolkningen artikuleres gjennom en tilbakemelding NAV Forvaltning får på saker fra NAV Klage og anke som er blitt påklaget av bruker. Denne tilbakemeldingen må legges til grunn for praksisen og er slik informant 6 formulerer det ”noe de må følge”:

Informant 6: Ja vi får tilbakemelding i enkeltsaker på en sånn A4-ark på kvaliteten. Der det er avvik, der de er uenig med oss. I måten vi skriv på, kvaliteten, har vi skrevet for mye, har vi skrevet for lite, har vi drøftet problemstillingene rett, men der de er enige så skriver de ikke noe. De skal vi oppbevare i et arkiv her som leder har. Så bruker vi de på fagmøtene. Så la oss si at vi hadde fått flere tilbakemeldinger på problemstillinger som er rimelig like, der vi har tolket feil. Så vi får en direkte tilbakemelding fra dem. Da må vi sette oss ned og se: Hva er dette for noe? Er vi enig i dette? Vi må jo bare følge, men vi må jo se på det og så må vi endre praksis. Er vi nå uenige så kan vi nå ta en telefon tilbake for en dialog, men de er instruksjonsmyndighetene for oss. Så vi må følge.

Praksisen ensrettes ytterligere gjennom at NAV Klage og anke er de som har ansvaret for å gjennomfører fagkurs. NAV Klage og anke blir slik sentral i den industrielle reartikulasjonen av Den byråkratiske diskursen. NAV Klage og anke er videre direkte underlagt NAV Direktoratet som dermed har mulighet for tett styring av virksomheten i NAV Klage og anke. Slik blir dette ett klart uttrykk for hvordan Den industrielle diskursens brukes som en kompetansestyring for å reartikulere Den byråkratiske diskursen.

5.2.1.3. Det industrielle byråkratiet produserer legitime handlinger

Siden så mye av aktiviteten i Den industrielle diskursen er knyttet til det NAV Forvaltning ”produserer” er det også interessant å se på hva de ”produserer”. Dette vil jeg gjøre ved å trekke på en juridisk representasjon. Juss er sentralt i Den byråkratiske diskurs. ”Produksjonen” i NAV Forvaltning kan beskrives som en praktisk juridisk virksomhet som i følge jussprofessor Jan Fridthjof Bernt:

”(...) er en argumentativ virksomhet. Oppgaven er å utforme en faglig argumentasjon som er egnet til å overbevise en motpart eller beslutningstaker om riktigheten av en bestemt utlegning av gjeldende rett eller en bestemt konkret rettsanvendelse, eller å legitimere den avgjørelsen som treffes av domstol eller annen offentlig myndighet – eller privat tvisteløsningsorgan. Den felles referanserammen for alle slike utsagn er den juridiske rettskilde- eller metodelæren i vedkommende rettssystem: For at en argumentasjon skal anses som gyldig juridisk, må den utformes på grunnlag av metoderegler som definerer premisstilfang og rasjonalitetsstandarder for rettslige avgjørelser” (Bernt, 2009 s. 31)

Ut fra dette kan vi si at NAV Forvaltning er en ”produksjonsbedrift” som driver argumentativ virksomhet og har sitt formål å ”produsere” faglige argumenter som er egnet til å overbevise bruker – og eventuelle andre parter - om riktigheten av en bestemt utlegning av gjeldende rett, eller bestemt konkret rettsanvendelse. Hensikten med dette er å legitimere NAV sin avgjørelse i en konkret sak. Den industrielle diskursen og Den byråkratiske diskursen er med å artikulere en ”bestemt konkret rettsanvendelse” da de virker sosiale strukturerende for hvordan NAV skal praktisere, og dermed forvalte lovverket. Ved hjelp av den industrielle reartikulasjonen av Den byråkratiske diskursen blir NAV Forvaltning til Et industrielt-byråkrati som man kan beskrive som ”en virksomhet for samlebandsproduksjon av legitimeringer av NAV sine handlingsvalg” eller ”samlebandsproduksjon av oversettelser av brukerens utfordringer til det byråkratiske språket”.

5.2.2. Det industrielle byråkratiet hindrer kompetanseutvikling

Virksomheten i NAV Forvaltning står i en kompleks relasjon til de lokale NAV-kontorene. En relasjon som artikuleres gjennom Grensesnittet. Grensesnittet beskrives

av informantene mine som ett verktøy for å kunne gjøre praksiser som er blitt fragmenterte av fysisk deling, enhetlige. Det som beskrives som relasjonsforbedrende, kan også sees som relasjonsstyrende. Grensesnittet er et eksempel på direkte teknologisk kompetansestyring. Den direkte formen styrer gjennom for eksempel regler, og disse regnes som absolutte og ufravikelige (P. H. Christensen, 2003). Grensesnittet er et slikt regelsett som direkte styrer hvordan kunnskapen skal brukes, både gjennom å være en manual, og gjennom å være en integrert del av IKT-systemet.

Grensesnittet som informantene beskriver som relasjonsforbedrende, kan hindre de gode sosiale relasjonene som man er avhengig av for å utvikle kompetanse. Fairclough (2003) sin dialektiske forståelse av forholdet mellom sosiale elementer kan brukes til å beskrive relasjonsproblematikken i NAV. Grensesnittet er en tekst som står i et dialektisk forhold til de sosiale praksisene i NAV. Den prøver å beskrive relasjonene mellom de ulike praksisene, og handlingene som utføres som en del av disse relasjonene. Det dialektiske forholdet vil si at egenskaper ved de sosiale praksisene kan trekkes på og flyter inn i Grensesnittet, men at de sosiale praksisene ikke kan reduseres fullt og helt til denne teksten. Det motsatte er også tilfellet; Grensesnittet kan ikke reduseres til å bli de relasjonene og handlingene i, og mellom, de sosiale praksisene det er ment å representere. Grensesnittet vil aldri fullt ut kunne beskrive det den er ment å beskrive, og dermed ikke fullt ut kunne definere det som den er ment å definere, uansett om teknologien som blir brukt til å mediere Grensesnittet er papirbasert eller digitalt. Grensesnittet representerer slik problemet med kompetansestyring. Det skaper en rigid ramme som kan hindre at organisasjonen kan utvikle en kunnskapshjelpende kontekst, noe som er essensiell for kompetanseutvikling (Krogh, et al., 2001). Grensesnittet hindrer det klasseløse fellesskapet gjennom å opptre som en autoritet og kan derfor utløse frykt, tvil og usikkerhet om handlinger utføres riktig hos medarbeiderne. Grensesnittets autoritet kan derfor skape kunnskapsbarrierer som er hemmende for å skape ny kunnskap fordi kreative kunnskapsprosesser er avhengig av tillit og omsorg. Dette representerer dermed et eksempel på hvordan kompetansestyring i NAV kan virke hemmende på videre kompetanseutvikling hos medarbeidere og i organisasjonen.

Det tekniske rammeverket som Grensesnittet representerer kan også sees som en kompleksitetsøkning i språket. Det utgjør et regelverk blant mange andre regelverk i

NAV og øker slik mengden av språklige uttrykk som både NAV-medarbeiderne og NAV-brukerne må forholde seg til.

5.2.3. Kompetanseutvikling og NAV-intensjonen

Arbeidslivet er en sentral del av samfunnet vårt. NAV-reformen er ment å inkludere flere av dem som står utenfor arbeidslivet (St.prp. nr. 46, 2004-2005). Dette gjelder både dem som har stått utenfor lenge, og dem som bare står utenfor midlertidig. Målet med NAV-reformen er at veien tilbake til arbeidslivet skal bli kortere. Dette uttrykkes i det første målet til NAV-intensjonen om flere i arbeid og færre på stønad. NAV-intensjonen posisjonerer videre bruker som viktig i dette arbeidet gjennom at deres erfaringer og ønsker skal bli en del av tjenesten NAV tilbyr. Denne *brukermedvirkningen* betyr at de menneskene som står utenfor skal være med på å finne veien videre sammen med NAV. Dette er en *brukerretting* som skal sikre at den enkelte får hjelp til sine problem, i sin situasjon:

”NAV skal løse problemer, gjøre det mulig for mennesker å komme inn i eller bli i arbeidslivet, og bidra til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse både for de som er i arbeidslivet og de som ikke kan være der. NAV skal altså hjelpe mennesker, ikke bare sikre dem noe å leve av” (Andreassen, 2011 s. 21).

NAV skal med andre ord gi brukeren, eller gi brukeren tilgang til, en form for livskompetanse ut fra de forutsetninger som bruker måtte ha i sitt liv. Bruker skal få ta del i å forme denne livskompetansen for at den skal bli tilpasset den enkelte.

NAV har ikke nådd målene sine og strategiene som er valgt er kanskje ikke de rette (Andreassen & Fossetøl, 2011). Oppsummering av NAV-evalueringen peker på at det ikke er sikkert at den organisatoriske inndelingen mellom forvaltningsenheter, lokale NAV-kontorer, og spesialenheter har bedret arbeidet rundt bruker. Andreassen og Fossetøl mener at fokuset må rettes mot virksomheten i de lokale NAV-kontorene for at man skal nå målene til reformen.

NAV-reformen kan forklares ut fra den rasjonalistiske forståelsen av kompetanse. Den arbeidsorienterte forståelsen av kompetanse starter med å identifisere hvilke aktiviteter som er sentrale for å gjennomføre et gitt arbeid, for så å transformere den til faktiske egenskaper for kompetanse (Sandberg, 2000). NAV-intensjonen kan sees på som en

beskrivelse av hvilke aktiviteter som er sentrale for å utføre et spesifikt arbeid. Utfordringen for organisasjonen NAV er å transformere disse generelle beskrivelsen til spesifikke egenskaper i organisasjonen. For å kunne skape en organisasjon som når målene man har satt må man ha en forståelse av hva kompetanse er for noe (Illeris, 2009b; Sandberg, 2000). Ulike forståelser av kompetanse skaper ulikt grunnlag for kompetanseutviklingen. Jeg vil nå se på hvordan ulike forståelser av kompetanse skaper ulike bilder av kompetanseutvikling i NAV.

Å skape noe nytt krever ny kunnskap. NAV-intensjonens tanke om brukerretting var ny, og derfor noe som krever ny forståelse for å gjøres om til kompetanse. For å endre en virksomhet trenger man en ny forståelse av denne virksomheten (Krogh, et al., 2001; Sandberg, 2000). Den industrielle diskursen, som kommer til uttrykk gjennom de kompetansestyrende strategiene til NAV, er strategier som handler om å lokalisere og samle inn kunnskap, og formidle og dele denne videre. Informant 4 fra fylkesadministrasjonen mener at kompetansen allerede finnes i organisasjonen og at det handler om å lokalisere denne og videreformidle den. Dette er ikke uttrykk for nyskaping. Kompetansestyring inkluderer ikke en forståelse av kompetanseutvikling som fremmer utvikling av ny kunnskap, og dermed ikke egnet som strategi til å skape en ny brukerrettet oppfølgingspraksis i NAV. Dette vil jeg utlede nærmere nedenfor.

5.2.3.1. NAV-intensjonen artikulert gjennom Den industrielle diskursen

Arbeidsevnevurderingen kan sees som uttrykk for det Sandberg (2000) kaller den rasjonalistisk forståelse av kompetanse, hvor kompetanse forstås som de egenskapene som trengs for at en arbeider skal kunne utføre sitt arbeid. Disse egenskapene kan eksplisitt artikuleres og identifiseres for så å sammenlignes med egenskaper som trengs i et konkret arbeid. Arbeidsevnevurderingen nytter en egenerklæring fra bruker, samtale med bruker, og ulike helseopplysninger for å identifisere egenskapene i den kompetansen bruker har. I *Egenerklæringen* gjør bruker rede for egne interesser, tidligere arbeidserfaring, og utdanning. Helseopplysningene kommer fra helsevesenet. Disse opplysningene brukes i samtale med bruker der man prøver å danne seg et bilde av situasjonen. Arbeidsevnevurderingen kan slik brukes til å identifisere brukerens

egenskaper for så å sammenligne dette med egenskaper som trengs i konkrete jobber. Dette danner slik grunnlaget for å vurdere ”arbeidsevnen” til bruker. Blir den identifisert som mangelfull vil dette danne grunnlaget for ulike tiltak som for eksempel utdanning eller kurs. Arbeidsevnevurderingen danner også grunnlaget for å veilede bruker videre i prosessen.

Den Veiledningsdiskursen jeg identifiserte i materialet kan beskrives som å være mer rettet mer mot å ”styre” enn å ”veilede” bruker. En slik kontroll av brukernes valg, er stikk i strid med NAV-intensjonen mål om ”økt brukermedvirkning”. Styringen kan beskrives å være rettet mot å ”minske utgifter” som er en sentral premiss for ”effektivitet”. Slik representerer Veiledningsdiskursen både et uttrykk for Den industrielle diskursens hegemoni i NAV, og et uttrykk for kontroll rettet mot å begrense samfunnsmessige utgifter. Man kan dermed si at kompetansestyringen har ledet til ”brukerstyring”, eller ”kontroll av samfunnsborgeren” og ikke til brukerretting slik denne er beskrevet i NAV-intensjonen. Brukerretting skulle gi bruker mer å si i forhold til utformingen av velferdstjenesten (St.prp. nr. 46, 2004-2005). Det kan se ut til at fokuset i NAV har beveget seg fra å handle om en brukersentrert veiledning for å få mennesker tilbake i arbeid til å ha fokus på å begrense utgiftene samfunnet har med å hjelpe brukeren tilbake til arbeidet. Det er en forskjell på å forstå brukere som står utenfor arbeidslivet som en utgiftspost som må begrenses; og å forstå denne situasjonen som at bruker skal slippe å stå utenfor arbeidslivet lenger enn nødvendig, fordi dette verken tjener samfunn eller individ. Den første forståelsen ser bruker som en budsjettmessig variabel i NAV med minustegn, den andre forståelsen ser NAV som et sted bruker kan få hjelp til å komme tilbake i arbeid. Samfunnet kan være tjent med en generell tanke om at man ikke bruker mer ressurser enn nødvendig, men spørsmålet er om veiledningspraksisen i NAV skal være fokusert på utgiftsbegrensning. Da er ikke dette lenger en praksis med et ”brukerrettet fokus mot arbeid”, men et ”økonomisk effektivitetsfokus rettet mot bruker”.

Oppfølging av bruker kan sees som en samfunnsinvestering. ”Investering” kan være en alternativ benevnelse fra det økonomiske språket som kan erstatte ”utgift”. Da kan man forstå det slik at NAV investerer i samfunnets individer fordi det *kan* gi samfunnsmessig avkastning. Det er forbundet risiko med å investere i noe, og alle investeringer gir ikke avkastning. En investerings suksess avhenger blant annet av

hvordan den forvaltes. Å så et frø betyr ikke automatisk at det vil gi avling, men om man lar være å gi frøet de rette forholdene med lys, vann og næring vil man være sikker på at avkastningen blir marginal. Man kan si at NAV forvalter risiko på vegne av samfunnet ved å investere i individuelle samfunnsborgeres fremtid. Ved å se bruker som en utgiftspost mister man perspektivet på at ressurser som brukes også kan gi en avkastning.

Kompetansestyringsstrategiene i NAV kan også knyttes til opprettelsen av forvaltningsenhetene. I opprettelsen av forvaltningsenhetene (for eksempel NAV Forvaltning og NAV Pensjon) fokuserte den sentrale ledelsen på effektivitet, uten å legge vekt på de andre målene i NAV-intensjonen (T. Christensen, 2011). Den industrielle diskursen kommer til uttrykk gjennom dette effektivitetsfokuset i alle de delen av NAV jeg undersøkte. Aktiviteten i de lokale NAV kontorene er tett knyttet opp til det som skjer i NAV Forvaltning, og lokalkontorene har ikke fått fokusert på sin kjerneaktivitet som skulle være å følge opp brukeren. Både tidligere forskning (Andreassen & Fossetøl, 2011), og informantene mine gir uttrykk for dette. I følge (Fairclough, 2003) formes språket i sosiale praksiser. Språket som har blitt brukt i NAV har i lengre tid blitt formet igjennom denne forvaltningstilknnyttede effektivitetstanken, uten at det har vært rom til å utvikle et språk tilknyttet oppfølgingsoppgaven i de lokale NAV kontorene. Effektivitetstanken har slik blitt sentral i brukeroppfølgingen, men man kan stille spørsmål om handler om nettopp denne type effektivitetstenkning. Forvaltningsenhetene ble opprettet i 2007 og Veiledningsdiskursen er uttrykk for et ”oppfølgingsopplegg” fra 2009. Mens Den industrielle diskursen kommer til uttrykk gjennom en generell effektivitetstanke i NAV, kommer Veiledningsdiskursen til uttrykk gjennom effektivitetstanken i NAV-kontorenes kjerneaktivitet; veiledning og oppfølging av bruker. Veiledningsdiskursen kan leses som ett uttrykk for at språket som beskrive NAV sin aktivitet primært har vært utviklet og brukt i forhold til forvaltningsaktiviteten, og i mindre grad i tilknytning til de brukerrettede aktiviteten i de lokale NAV-kontorene.

Brukernes mulighet til brukermedvirkning henger sammen med hvilke sosiale ressurser de har (Lundberg, 2011). De som har store sosiale ressurser har det Lundberg kaller for byråkratisk kompetanse som vil si at de snakker det byråkratiske språket, og vet hvordan de kan bruke det til å påvirke det som skjer i NAV. De som ikke besitter denne

byråkratiske kompetansen opplever det Lundberg kaller for ”paternalisme” fra NAV sin side, der det er NAV-medarbeideren som styrer hva brukeren skal gjøre, eller mene. Denne diskursen gjør at NAV-brukeren blir maktesløs så sant han/hun ikke snakker eller forstår et byråkratisk språk. Denne paternalismen er parallell til Veiledningsdiskursen jeg har identifisert i mitt materiale. Veiledningsdiskursen er som tidligere nevnt knyttet til den rasjonelle forståelsen av at kompetanse kan planlegges. Paternalismen som Lundberg (2011) beskriver kan dermed også være uttrykk for denne tanken om at man kan planlegge kompetanseutvikling gjennom å finne frem til de faktiske (objektive) behovene (Sandberg, 2000), og at NAV-medarbeideren kan definere disse behovene og kompetansene på vegne av bruker.

5.2.3.2. NAV-intensjonen artikulert av en sosialfaglig tilnærming

En Sosialfaglig tilnærming representerer den samme veiledningspraksisen som Veiledningsdiskursen ut fra en profesjonsforståelse av kompetanse. Tone Alm Andreassen har i sin studie av NAV identifisert en veiledningspraksis som hun mener representerer NAV-intensjonen sitt fokus på brukerretting (2011 s. 48). Hun har identifisert denne tilnærmingen gjennom en rekke casestudier av lokale NAV-kontorer. Den sosialfaglige profesjonen sin virksomhet:

”(...)kan beskrives som en mål-middel-orientert forvaltning der fagutdannede medarbeidere gis fullmakt til å planlegge og fatte beslutninger ut fra et faglig skjønn. Yrkesutdanningen gir kompetanse til å vurdere hvordan oppgavene burde løses; deres profesjonsutdanning er garantist for kvaliteten i oppgaveutførelsen, og det skjer en innenfrakontroll av yrkesutøvelsen organisert gjennom fagfellesskapet – i yrkes- eller profesjonsetikk og kollegiale kontrollorganer”(Andreassen, 2011 s. 51).

Det er altså den sosialfaglige profesjonen som et yrkesmessig fellesskap som skal sette rammene for hvordan man skal drive oppfølging i de lokale NAV-kontorene.

Profesjoner er en direkte sosialt styrende form for knowledge management som styrer gjennom at et yrkesfellesskap definerer normene for virksomheten (P. H. Christensen, 2003). Den Sosialfaglige tilnærmingen representerer slik en normativ styring av kompetanseutviklingen i NAV gjennom den sosialfaglige profesjonen. Denne

Sosialfaglige tilnærmingen var noe som i veldig liten grad kom til uttrykk i materialet mitt. Andreassen (2011) finner ikke den Sosialfaglige tilnærmingen i de store NAV-kontorene. Jeg gjorde intervjuene mine i relativt store kontorer, og dette kan være grunnen til at jeg ikke møtte på denne tilnærmingen.

Intensjonen er at NAV-medarbeideren skal veilede slik at bruker får tilgang til det de trenger i sin situasjon. Andreassen (2011) mener at medarbeiderne i hennes materiale beskriver en ”oppgaveløsning” som handler ”(...)om å se de ulike sidene ved brukers situasjon, og avklare og fleksibelt utløse rettigheter og tiltak som gjør det mulig for den enkelte å få en fungerende livssituasjon”(s. 48). På bakgrunn av dette beskriver hun ”(...)NAV-rollen som en veileder som viser brukerne systemet de må forholde seg til, og som hjelper brukerne med å få utløst de tiltakene som er nødvendige” (s. 48).

”Å vise brukeren systemet” kan sies å være det samme som å gi brukerne tilgang til det Lundberg (2011) kaller det byråkratiske språket. Det byråkratiske språket er teknologien som brukes for å omgjøre brukers utfordringer til en sak og byråkratisk kompetanse er evnen til å bruke det byråkratiske språket. Jeg vil benevne denne kompetansen som NAV-kompetanse i stedet for byråkratisk kompetanse. I mine analyser kom det frem at NAV ikke bare bruker et byråkratisk språk, men også et industrielt språk. At bruker har NAV-kompetanse vil dermed si at bruker behersker språket som brukes i NAV. I min representasjon vil dette si at du har NAV-kompetanse når du kan nyttegjøre deg av Det industrielt-byråkratiske språket. Ideelt sett bør NAV medarbeiderne altså hjelpe bruker med å opparbeide NAV-kompetanse, gjennom å gi dem tilgang til NAV-språket. NAV-kompetansen skal igjen lede til økt livskompetanse som ideelt sett skal føre bruker tilbake til arbeid.

5.2.3.3. Forskjeller mellom kompetansestyring og en profesjonsforståelse av kompetanse i NAV

Andreassen beskriver den Sosialfaglige tilnærmingen som forskjellig fra det som var tilfellet i statsetatene(Tidligere Trygdeetat og tidligere Aetat): ”I statsetatene har en annen styringstradisjon dominert, en hierarkisk styring og regulering av yrkesutøvelsen gjennom prosedyrer og mål- og resultatstyring” (2011 s. 51). Andreasen fortsetter med

å vise til Arbeidsevnevurderingen og IKT-systemet som uttrykk for at denne formen for styring fortsatt finnes i NAV. Det hun her referer til mener jeg er det samme som jeg kaller for Den industrielle diskurs og Den byråkratiske diskurs og som i mitt materiale samartikuleres som Den industrielt-byråkratiske diskurs. Dette er dermed en diskurs som representerer et uttrykk for en statlig styringstradisjon som fokuserer på ”styring og regulering av yrkesutøvelse”. De diskursene jeg har identifisert kan altså beskrives som statlige diskurser som trekker på lange styringstradisjoner (Helgøy, et al., 2010; Weber & Fivelsdal, 2000). Disse står i kontrast til en sosialfaglige profesjonen som er et yrkesmessig fellesskap som skal sette rammene for hvordan man skal drive oppfølging i de lokale NAV-kontorene.

Kompetansestyingsforståelsen og profesjonsforståelsen av kompetanse og kompetanseutvikling ser rollen til den ansatte forskjellig. Den industrielt-byråkratiske diskursen sitt kontrollfokus står i motsetning til den sosialfaglige tilnærmingen sitt profesjonsfokuserte kvalitetskontroll. Den sosialfaglige tilnærmingen knytter kvalitetskontrollen til den enkelte profesjonsutøver og det profesjonelle fellesskapet denne yrkesutøveren er en del av. Dette står i kontrast til kompetansestyingsforståelsen der det etableres regler og systemer som styrer den enkelte yrkesutøver. Profesjonsforståelsen gir NAV-medarbeideren makt og tillit gjennom yrkesfellesskapet, mens kompetansestyingsforståelsen fratår den enkelte NAV-medarbeider makt og tillit. Statlig kompetansestyng står slik i kontrast til det sosialfaglige profesjonsfokuset man finner kommunalt.

5.2.3.4. Bruker som kompetansekilde

Bruker kan sees som en viktig kilde til egen livskompetanse, og til at NAV blir kompetente. NAV-medarbeiderne trenger en kompetanse som veileder brukeren gjennom en omstillingsfase i livet sitt. En kompetanseledende veiledning der NAV-medarbeideren hjelper bruker med å gjenskape seg selv i en ny fremtidsforståelse. Kompetanse handler innefor en slik forståelse av veiledning om å kunne møte det ukjente på en god måte (Illeris, 2009a). En ukjent fremtid er ikke noe som kan planlegges for, men noe som man kan ha tanker om; en fremtidsvisjon som tar hensyn til brukerens spesielle situasjon, behov og ønsker. Både NAV og bruker er kompetente når de i fellesskap klarer å utvikle brukerens livskompetanse. *Velferd* blir slik til den

evnen samfunnet har til å være partner med den enkelte medborger i arbeidet med å utvikle kompetanse til å takle livsutfordringer.

Både kompetansestyring og et profesjonsperspektiv på kompetanse kan kritiseres for å være styringsformer som hindrer kompetanseutvikling. Både statlige kompetansestyringsstrategier og den sosialfaglige profesjonen kan fremmedgjøre brukere. Kompetansestyring fremmedgjør både NAV-medarbeideren og brukeren, mens profesjonsforståelsen gir NAV-medarbeideren makt til å definere både NAV og brukeren sin kompetanse. Begge perspektivene konsentrerer seg om en standardisering av kunnskap og kompetanse. Kompetansestyring fokuserer på direkte teknologisk styring gjennom regler og målinger, mens profesjonene fokuserer på direkte styring gjennom normer utviklet i et yrkesfellesskap (P. H. Christensen, 2003) og vern av en kunnskapsbase. Brukere kan slik bli fremmedgjort som "den andre" av begge kompetanseforståelsene. Hverken kompetansestyring eller profesjoner definerer brukeren som en del av fellesskapet og brukeren står dermed utenfor definisjonsfellesskapet for kompetanse.

Innen det jeg har kalt kompetanseledelse fokuserer man på at alle medlemmene i et samfunn er i besittelse av personlig kunnskap og erfaringer som er essensielle for utvikling av kompetanse (Krogh, et al., 2001). Den personlige kunnskapen er ofte taus og noe man får tilgang til når alle medlemmene i fellesskapet er likestilte. Medlemmene likestilles gjennom at det skapes en kunnskapshjelpende kontekst basert på omsorg og tillit. NAV sine brukere skal forandre sitt liv for å komme i arbeid. En persons personlige opplevelse av arbeidsoppgavene er sentrale for hvordan denne arbeidsoppgaven forstås, og dermed hvilken kompetanse man har (Sandberg, 2000). Kompetanse er ikke objektive egenskaper som kan defineres en gang for alle, for så overføres til dem som trenger dem etter behov. Livskompetansen brukeren trenger for å endre sin situasjon er individuell og kontekstuell. Brukerens opplevelse av egen omstilling vil være en del av forståelsen som strukturerer og former egen livskompetanse. Brukerens opplevelse av helhet blir slik viktig fordi det er brukeren opplevelse av arbeidsoppgavene som strukturerer og former livskompetansen.

En brukerinkludert forståelse kan utledes ved å ta utgangspunkt i NAV-reformens tre hovedmål og representere disse med å sette brukeren og det språklige i sentrum.

Brukerrettingen sitt fokus på brukermedvirkning kan sees som det sentrale målet i NAV-intensjonen. Intensjonens mål om arbeidsretting, målet om helhetlig og effektiv forvaltning, kan nås gjennom målet om brukerretting. Arbeidsretting, handler om å få flere i arbeid og færre på stønad (St.prp. nr. 46, 2004-2005). Brukerretting kan forstås som brukerdeltagelse der NAV sin virksomhet er et fellesskap av både bruker og NAV-medarbeideren.

Den enkelte bruker trenger ofte hjelp til å se seg selv i en ny fremtid. Dette er kompetanse som kan utvikles gjennom veiledningssamtaler der NAV-medarbeideren fungerer som en kunnskapsaktivist som legger til rette for den kunnskapshjelpende konteksten. Gjennom en kontekst preget av omsorg og tillit kan bruker og NAV-medarbeideren utvikle en fremtidsvisjon som bruker kan nytte som kunnskap i arbeidet med å nå denne fremtiden. NAV bli mer helhetlig og effektiv når brukeren kommer i sentrum som kompetansekilde, fordi brukeren gjør NAV kompetent, og NAV gjør bruker kompetent, gjennom samtale.

Gjennom samtalen er språket det viktigste verktøyet for å skape kunnskap. De brukerne som har NAV-kompetansen, som altså snakker NAV-språket, har lært seg å stige over kløften som er skapt mellom NAV og brukeren. De ressurssvake snakker ikke dette språket (Lundberg, 2011), men siden alt i NAV foregår gjennom dette språket så vil økt brukermedvirkning, for alle, bety at de mer ressurssvake brukerne også må få tilgang til NAV-språket. For å gi bruker makt til å være delaktig i kompetanseutviklingen må ikke de bare kunne ta del i språket til NAV, de må også få bli deltager i forhold til å definere språket. For at de skal få tilgang til språket må den enkelte bruker bli en naturlig del av virksomheten til NAV, og ikke kun betraktes som en person som skal hjelpes, tjenes, eller skal omformes til en sak. Kompetanse skapes i et fellesskap av likeverdige samtalepartnere (Krogh, et al., 2001). Brukeren må derfor sees som kompetansekilder, som er sentrale for den enkeltes tilbud og for at NAV selv skal bli generelt kompetente på å skape velferd. Ved å se bruker som en naturlig, og likeverdig partner i virksomheten blir bruker også en essensiell del av kompetanseutviklingen i NAV.

NAV blir mer effektive når bruker blir definert som sentral kompetansekilde. Effektiv omstilling skapes gjennom tilrettelegging av effektive kunnskapsprosesser. Effektive kunnskapsprosesser er preget av en kunnskapshjelpende kontekst der språket utgjør

verktøyet for å skape denne konteksten (Krogh, et al., 2001). Når brukeroppfølgingen blir sentrert rundt å skape denne kunnskapshjelpende konteksten, vil dette gi bruker mulighet for dele sin personlige kunnskap med NAV-medarbeideren. Dette vil gi NAV-medarbeideren mulighet, som en likeverdig partner, å dele sin kunnskap om NAV med bruker. Slik kan veiledningssamtalen kunne bli en felles arene for kompetanseutvikling i NAV. Der bruker får livskompetansen de trenger for å omstille seg og NAV-medarbeiderne får tilgang til kunnskap om brukeren som er nødvendig for kompetent veiledning. Dette kan øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten gjennom at flere kommer i arbeid, og færre forblir på stønad.

6. Avslutning; kontroll eller omsorg og tillit

I reformprosessen har den sentrale ledelsen valgt kompetansestyringsstrategier for å utvikle kompetanse i NAV. Jeg har prøvd å vise hvordan disse strategiene står i kontrast til hva man kan ha behov for i en kompetanseutviklingsprosess. I en slik prosess kan for mye kontroll være kontraproduktivt, fordi for strenge rammer kan hindre nytenkning.

Mitt hovedfunn er at det er Den industrielle diskursen som har hegemoniet i NAV. Denne artikulere velferdsforvaltning som et effektivt industrielt byråkrati der saken fortsatt er det sentrale, og brukeren fortsatt er i bakgrunnen. Jeg har i diskusjonen argumentert for at denne diskursen representerer en forståelse av kompetanse og kompetanseutvikling som kompetansestyring. Jeg argumentert for at kompetansestyring tar makten både fra NAV-medarbeideren og NAV-brukeren, og at dette er problematisk siden disse kan sees som sentrale aktører i kompetanseutviklingen til NAV.

Andreassen (2011) har identifisert en tilnærming utviklet innenfor den sosialfaglige profesjonen som kilde til den eneste NAV-medarbeiderrollen som hun mener er i tråd med NAV-intensjonens mål om brukerretting. Jeg har argumentert for at en profesjonsforståelse av kompetanse og kompetanseutvikling gir NAV-medarbeideren makt, men at denne tilnærmingen ikke nødvendigvis gir bruker makt. Bruker kan både gjennom kompetansestyringsforståelsen og profesjonsforståelsen bli gjort til den maktesløse andre, som ikke får delta i å forme det kompetente NAV som bruker er avhengig av.

En annen måte å forstå velferd i NAV på er at bruker er en likeverdig deltager i NAV-fellesskapet. Bruker og NAV-medarbeider samarbeider som partnere i et fellesskap for å skape kunnskap som kan lede bruker gjennom en omstillingsfase i livet sitt. Slik blir ikke lenger bruker bare input og output for et industrielt byråkrati, og heller ikke bare den hjelpeløse som må hjelpes av de profesjonelle. Bruker blir omgjort fra passiv til aktiv, og går fra å være en velferdsbruker til å bli en velferdsskaper.

Språket vi bruker, både uttalt og uuttalt, har konsekvenser. Disse konsekvensene er ikke tydelige før man artikulere det uuttalte, og slik kan gjøre det til kunnskap. Gjennom en artikulasjon av diskursene i NAV kan man bli mer språklig bevisst, ikke bare når det

gjelder NAV, men også når det gjelder hvilket språk vi bruker om forvaltning av samfunnsansvar ellers i samfunnet.

Det finnes kanskje et balansepunkt mellom naiv tillit og total kontroll. Spørsmålet er hvor den gyldne middelvei ligger. Det byråkratiske og industrielle språket har hatt en viktig plass i samfunnet vårt. Kontrollen de representerer kan sees på som en tillitsskapende måte å føre bevis for at offentlige ressurser er brukt effektivt, at saker er behandlet i tråd med regelverk, og at regnskaper følges av budsjetter. Regelverket og budsjettet kan slik representere ønskene til storsamfunnet, og sakene og regnskapet representerer bevis for om handlingenes resultater har blitt som man ønsket det skulle bli. Slik fungerer også dette som tillitsskapende aktiviteter mellom offentlige representanter og medlemmer av storsamfunnet.

Samtidig kan både det industrielle og det byråkratiske språket fungere som begrensende rammer for fremtidens utvikling av velferdsforvaltning og offentlig styring. Hvis kompetanse er noe som utvikles i kontekst, vil dekontekstuelle beslutninger som er ment å forme denne kompetansen være problematiske. Kimen til endring som finnes i den konkrete virksomheten, vil da kunne kveles av eksterne valg. Denne kimen til endring er ikke lett å kommunisere til det nivået av en organisasjon hvor beslutningene tas. Dette kan være fordi denne kimen viser seg i det uutalte, og er noe som tar tid å sette ord på. Kanskje så lang tid at kimen dør ut før den kan bli kommunisert videre.

Kompetansestyling er en tilnærming til kompetanseutvikling som har lite rom for alternative stemmer. Den rådende stemmen har ikke alltid rett, og det er kanskje minoritetshandlingen som utgjør den forskjellen man burde lytte på for å nå de målene man ønsker for fremtiden. Også i det offentlige trenger vi en åpenhet for det alternative slik at dette har mulighet for å bli en spire for fremtiden. Ikke fordi det alternative har rett, men fordi vi ikke kan vite om det har verdi før vi har tatt ulike alternativer innover oss og vurdert dem. En uutalt stemme i de konkrete virksomhetene er en slik alternativ stemme som kan ha utfordringer med å komme til uttrykk. Det nye starter ofte med det ukjente alternativet.

Litteratur

- Andreassen, T. A. (2008). Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor. *AFI-notat 10-2008*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, T. A. (2011). Bredspektret og brukerrettet bistand - Endrer NAV-reformen arbeidsformene? In T. A. Andreassen & K. Fossetøl (Eds.), *NAV ved et veiskille* (pp. 28-54). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (Eds.). (2011). *NAV ved et veiskille: organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andreassen, T. A., & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor *AFI-notat 2-2009*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bernt, J. F. (2009). Det juridiske fortolkningsfellesskap som referanseramme for avgjørelse av juridiske tvilsspørsmål. In H. Aune, O. K. Fauchald, K. Lilleholt & D. Michalsen (Eds.), *Arbeid og rett Festskrift til Henning Jakhellns 70-årsdag* (pp. 31-43). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Brusling, C. (2001). Mot en demokratiserende profesjonalisering av læreryrket? In T. Kvernbekk (Ed.), *Pedagogikk og lærerprofesjonalitet* (pp. 112-128). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Christensen, P. H. (2003). *Knowledge management: perspectives and pitfalls*: Copenhagen Business School Press.
- Christensen, T. (2008). «En felles etat» - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). *Rapport 5-2008*. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T. (2011). Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV - en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter? *Dokumentasjonsrapport fra NAV-evalueringen, modul 1, jan. 2011*. Bergen: Rokkansenteret.
- Dysthe, O. r. (2001). *Dialog, samspel og læring*. Oslo: Abstrakt forl.

- Ellström, P.-E., & Kock, H. (2009). Competence development in the workplace: concepts, strategies and effects. In K. Illeris (Ed.), *International perspectives on competence development: developing skills and capabilities* (pp. 34-54). London: Routledge.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Harlow: Longman.
- Fimreite, A. L., Læg Reid, P., Christensen, T., & Askim, J. (2008). Challenges and effects of administrative reform - Reorganizing the Norwegian welfare administration. *Working paper 10-2008*. Bergen: Rokkansenteret.
- Gherardi, S., & Nicolini, D. (2006). *Organizational knowledge: the texture of workplace learning*: Blackwell Pub.
- Grung, C. B. C. (2008). *NAV-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted. En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt NAV-kontor og deres erfaringer med NAV-reformen*. Master, Universitetet i Bergen, Bergen. Retrieved from <https://bora.uib.no/bitstream/1956/3247/1/53431382.pdf>
- Han, S. (2009). Competence: commodification of human ability. In K. Illeris (Ed.), *International perspectives on competence development: developing skills and capabilities* (pp. 56-68). London: Routledge.
- Hatch, J. A. (2002). *Doing qualitative research in education settings*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Helgøy, I., Kildal, N., & Nilssen, E. (2010). *Mot en ny yrkesrolle i Nav? Notat 1-2010*. Bergen: Rokkansenteret.
- Illeris, K. (2009a). Competence, learning and education: how can competences be learned, and how can they be developed in formal education? In K. Illeris (Ed.), *International perspectives on competence development: developing skills and capabilities* (pp. 83-98). London: Routledge.

- Illeris, K. (Ed.). (2009b). *International perspectives on competence development: developing skills and capabilities*. London: Routledge.
- Johnsen, I. (2008). *Tre offentlige kontor i et bygg - NAV utad, men ikke innad?: en sosiologisk studie av hvordan de ansatte ved et NAV lokalkontor har erfart omstillingsprosessen*. Master, Universitetet i Bergen, Bergen.
- Jørgensen, M. W., & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Krogh, G. v., Ichijo, K., & Nonaka, I. (2000). *Enabling knowledge creation: how to unlock the mystery of tacit knowledge and release the power of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Krogh, G. v., Ichijo, K., & Nonaka, I. (2001). *Slik skapes kunnskap: hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenkning i organisasjoner*. [Oslo]: NKS forl.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen & J. Rygge, Trans.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvernbekk, T. (2001). *Pedagogikk og lærerprofesjonalitet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lundberg, K. (2011). *Behind the slogans of 'user participation' and 'tailored services': Users' experiences on the Norwegian Employment and Welfare Administration*. Unpublished manuscript. Røkkansenteret. Bergen.
- NAV. (n.d.-a). Organisasjonskart NAV Retrieved 6. juli, 2011, from http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/Organisasjonskart/_attachment/243932?_ts=13027c8fb88&download=true
- NAV. (n.d.-b). Organisering. *Om NAV*. Retrieved 14. april, 2010, from <http://www.nav.no/page?id=1073743081>
- Norsk Forskningsråd. (2006). Mål og rammedokument for evaluering av NAV-reformen Retrieved 26. februar, 2010, from <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition%3A&blobheadervalue1=+attachment%3B+filename%3DNAV->

[EVAL2006-rammedokument.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1274460292032&ssbinary=true](#)

- Rasmussen, J. (2004). *Undervisning i det refleksivt moderne: politik, profession, pædagogik*. København: Reitzel.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- Ritzer, G. (2005). *Enchanting a disenchanted world: revolutionizing the means of consumption*: Pine Forge Press.
- Sandberg, J. (2000). Understanding Human Competence at Work: An Interpretative Approach. *The Academy of Management Journal*, 43(1), 9-25.
- St.prp. nr. 46. (2004-2005). *Ny arbeids og velferdsforvaltning: Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Säljö, R. (2001). *Læring i praksis: et sosiokulturelt perspektiv*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Säljö, R. (2006). *Læring og kulturelle redskaper: om læreprosesser og den kollektive hukommelsen*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Tolo, A., & Lillejord, S. (2009). For en offensiv kunnskaps- og kompetansepolitikk. Oslo: Universitetet i Bergen på vegne av Unio.
- Watkins, K. E., & Cseh, A. (2009). Competence development in the USA: limiting expectations or unleashing global capacities. In K. Illeris (Ed.), *International perspectives on competence development: developing skills and capabilities* (pp. 7-17). London: Routledge.
- Weber, M., & Fivelsdal, E. (2000). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. [Oslo]: Gyldendal.

Vedlegg 1

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Gunn Elisabeth Søreide
Det psykologiske fakultet
Universitetet i Bergen
Christiesgate 13
5020 BERGEN

Vår dato: 05.07.2010

Vår ref: 24520 / 2 / MSS

Deres dato:

Deres ref:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 08.06.2010. Meldingen gjelder prosjektet:

24520	<i>Kompetanseforståelse i NAV</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet i Bergen, ved institusjonens overste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Gunn Elisabeth Søreide</i>
Student	<i>Magne-Bjarte Hatlem</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillende kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, vedlagte prosjektvurdering - kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2011, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Atle Alvheim


Marie Strand Schildmann

Kontaktperson: Marie Strand Schildmann tlf: 55 58 31 52

Vedlegg: Prosjektvurdering

✓ Kopi: Magne-Bjarte Hatlem, Rosenbergsgaten 12, 5015 BERGEN

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no



Magne-Bjarte Hatlem
Rosenbergsgaten 12
5015 BERGEN

Vår dato: 31.05.2011

Vår ref: 24520 / 3

Deres dato:

Deres ref:

STATUS FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

24520 *Kompetanseforståelse i NAV*

Vi viser til tidligere innsendt meldeskjema for forskningsprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt. Videre vises det til vårt svarbrev hvor det gikk frem at vi ville ta kontakt ved prosjektslutt angående prosjektets status.

Ifølge våre opplysninger skal prosjektet nå være avsluttet. Personvernombudet for forskning ber om en tilbakemelding på hvorvidt datamaterialet er anonymisert.

Dersom data ikke er anonymisert og det fortsatt er behov for oppbevaring av personopplysninger, må prosjektleder gi en redegjørelse til personvernombudet for hvorfor data ikke kan anonymiseres på nåværende tidspunkt. Denne tilbakemeldingen er nødvendig for at prosjektleder skal ha lovlig grunnlag for behandling av personopplysninger.

NSD arkiverer forskningsdata for fremtidig bruk. Hensikten med arkivordningen er først og fremst å styrke datagrunnlaget for norsk forskning. Forskningsdata representerer en verdifull kilde til informasjon både for samtidsforskning og historisk forskning.

Dersom lagring av data ved NSD er ønskelig ber personvernombudet om at data og tilhørende dokumentasjon sendes til dataarkivering@nsd.no. Vi viser til våre [nettsider](#) for ytterligere informasjon om arkiveringstjenesten. Forskere som gjennomfører forskningsprosjekt med støtte fra Norges forskningsråd (NFR) minnes om at arkivering ved NSD er et kontraktsvilkår for den gitte støtte (dersom data er egnet for arkivering ved NSD).

Vi ber om elektronisk tilbakemelding på status for behandling av personopplysninger ved å bruke linken i medfølgende epost, innen 3 uker. Dersom noe er uklart ta gjerne kontakt over telefon.

Vennlig hilsen

Bjørn Henrichsen

Marie Strand Schildmann

Kopi: Gunn Elisabeth Søreide

Prosjektnr: 24520. Kompetanseforståelse i NAV

Tone Slotsvik <tone.slotsvik@nsd.uib.no>

13:25 14. juni 2011

Til: mha080@student.uib.no

Kopi: gunn.soreide@iuh.uib.no

Hei,

Viser til statusskjema mottatt [31.05.2011](#).

Vi har registrert at prosjektperioden for prosjektet er utvidet til [31.12.2011](#). Ved prosjektslutt vil vi ta kontakt angående status for behandling av personopplysninger i prosjektet. Dersom dato for anonymisering av datamaterialet senere ønskes utsatt, slik at forlengelsen av prosjektperioden strekker seg over mer enn 1 år utover det som utvalget opprinnelig ble informert om, må det som hovedregel påregnes at utvalget får ny informasjon om status for prosjektet.

Vennligst kontakt vårt sentralbord eller bruk epost-adressen personvernombudet@nsd.uib.no hvis du har spørsmål.

--

Vennlig hilsen

Tone Njølstad Slotsvik

Fagkonsulent

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

Personvernombud for forskning

Harald Hårfagres gate 29, 5007 BERGEN

Tlf. direkte: [\(+47\) 55 58 24 10](tel:+4755582410)

Tlf. sentral: [\(+47\) 55 58 21 17](tel:+4755582117)

Faks: [\(+47\) 55 58 96 50](tel:+4755589650)

E-post: tone.slotsvik@nsd.uib.no

www.nsd.uib.no/personvern

Vedlegg 2

Informasjonsskriv til informasjonsavdelingen i arbeids- og velferdsdirektoratet

Mitt navn er Magne-Bjarte Hatlem og jeg er masterstudent ved Institutt for pedagogikk, Det psykologiske fakultet, UiB. Jeg ønsker å gjøre en intervjuundersøkelse med ledere på fylkes- og direktoratnivå i NAV og dette brevet er en forespørsel om å få gjennomføre en slik undersøkelse.

Temaet for min masteroppgave er kompetanseforståelse i arbeidslivet. Dette er et tema som er aktuelt og interessant, da det ser ut til å være en generell samfunnsendring som går i retning av økte krav til vår evne til å håndtere endring og omstilling (Illeris, 2009; Tolo & Lillejord, 2009). Å undersøke hvilke kompetanseforståelser som finnes i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen [NAV], er spesielt interessant fordi NAV-reformen har ført til en del utfordringer med opplæring og kompetanseutvikling i forvaltningen. Tidligere forskning viser dessuten at kompetansespørsmålet har i liten grad fått fokus i NAV frem til nå (Fimreite, Læg Reid, Christensen, & Askim, 2008), samtidig som kompetansekravene har blitt opplevd som en stor belastning hos medarbeiderne i forvaltningen (Andreassen, 2008; Grung, 2008; Johnsen, 2008) og det kan se ut som om dette har gått ut over NAV sine tjenester (Hansen, 2009).

Jeg har også en personlig motivasjon for å forske på kompetanseforståelse i NAV. I perioden juni 2008 til august 2009 arbeidet jeg ved sykepengeavdelingen, NAV Forvaltning Bergen. I den forbindelse deltok jeg i evaluering av opplæringen ved avdelingen høsten 2009. Jeg hadde også et del-ansvar for opplæringen av 12 sommervikarer ved avdelingen sommeren 2009. Her var jeg hovedansvarlig i å planlegge det pedagogiske opplegget, og lage opplæringsmateriellet. På bakgrunn av evalueringen og min erfaring fra opplæringen av sommervikarene, deltok jeg i arbeidet med å utarbeide en ny opplæringspakke i avdelingen. Dette arbeidet inspirerte meg til valget av temaet for masteroppgaven min.

For å undersøke kompetanseforståelsen i NAV ønsker å jeg gjennomføre begrepsavklarende intervjuer av ledere på ulike nivåer i organisasjonen (Kvale & Brinkmann, 2009). På bakgrunn av det innsamlede materialet vil jeg så gjøre en diskursanalyse for å se om noen perspektiver på kompetanse er mer fremtredende enn andre, og om noen "sannheter" om kompetanse bærer preg av å bli tatt for gitt (Jørgensen & Phillips, 1999).

Jeg ønsker å komme i kontakt med 8 ledere i NAV:

- 2 personer fra direktoratet som er med på å koordinere aktiviteten i NAV.
- Videre spiller IKT en sentral rolle for hvordan NAV fungerer og direktør NAV Drift og Utvikling, og enhetsleder for System- og prosjektavdelingen vil derfor være aktuelle informanter.
- NAV Spesialenhet er landsdekkende enheter med ulike tjenesteområder. Her er spesielt NAV Klageinstans aktuelt da denne enheten skal stå for faglig veiledning for medarbeiderne i både forvaltning og på lokalkontor. Jeg ønsker derfor å intervju direktøren for hele Spesialenheten og lederen for spesialenheten NAV Klageinstans.

- Det finnes variasjoner i organisering og arbeidsmetoder fra fylke til fylke (Andreassen, 2008) og for å få et bredt materiale ønsker jeg derfor å intervju to fylkesledere.

Samlet ønsker jeg altså å gjøre åtte intervjuer. Jeg har forståelse for at lederne i NAV er presset for tid, men jeg håper likevel at det kan være mulig å få til et en times intervju med disse personene. Kan dere hjelpe meg å komme i kontakt med aktuelle kandidater?

Om det skulle være ønskelig fra NAV sin side kan jeg presentere funnene mine i fasen før jeg skal ferdigstille oppgaven.

Jeg har lagt til veilederen min, førsteamanuensis Gunn Elisabeth Søreide, i kopifeltet.

Ta gjerne kontakt dersom noe er uklart.

Vennlig hilsen

Magne-Bjarte Hatlem
E-post: Magne-Bjarte.Hatlem@student.uib.no
Telefon: 91 60 12 81

Litteraturliste

- Andreassen, T. A. (2008). Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor., *AFI-notat 10-2008*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fimreite, A. L., Læg Reid, P., Christensen, T., & Askim, J. (2008). Challenges and effects of administrative reform - Reorganizing the Norwegian welfare administration., *Working paper 10-2008*. Bergen: Rokkansenteret.
- Grung, C. B. C. (2008). *NAV-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted. En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt NAV-kontor og deres erfaringer med NAV-reformen*. Universitetet i Bergen, Bergen.
- Hansen, H.-T. (2009). Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?, *Notat 4 -2009*. Bergen: Rokkansenteret.
- Illeris, K. (2009). *International perspectives on competence development: developing skills and capabilities*. London: Routledge.
- Johnsen, I. (2008). *Tre offentlige kontor i et bygg - NAV utad, men ikke innad?: en sosiologisk studie av hvordan de ansatte ved et NAV lokalkontor har erfart omstillingsprosessen*. Universitetet i Bergen, Bergen.
- Jørgensen, M. W., & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen & J. Rygge, Trans.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tolo, A., & Lillejord, S. (2009). *For en offensiv kunnskaps- og kompetansepolitikk*. Oslo: Universitetet i Bergen på vegne av Unio.

Vedlegg 3

Informasjonsskriv til deltagere i prosjektet: Kompetanseforståelse i NAV

Vil du være deltager i prosjektet ”Kompetanseforståelse i NAV”?

Formålet med prosjektet er å se på hvilke kompetanseforståelser som finnes i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Jeg vil se på hvilke tanker som rører seg bak kompetansearbeidet i NAV ved å gjøre personlig intervju med ulike ledere. Her vil samtalen dreie seg om hvordan NAV konkret jobber med kompetanse i de kontekstene som lederne er en del av. Disse intervjuene vil utgjøre datamaterialet jeg vil analysere og drøfte i min masteroppgave. Denne skal ferdigstilles mai 2011.

Deltagelse i prosjektet er frivillig og samtykket du gir kan trekkes tilbake når som helst uten at det kreves at du oppgir noe grunn for dette. Dette er noe jeg har tatt høyde for i prosjektet mitt.

Du stiller deg kanskje spørsmålet om hva du vil sitte igjen med ved å delta. Det viser seg at personer som deltar i denne type prosjekter sitter igjen med en opplevelse av at det har vært lærerikt. Gjennom samtalen vil vi gå inn på, og reflektere over, hvordan dere konkret jobber med kompetanse i NAV. Videre vil vi se nærmere på hvilke tanker som ligger bak denne måten å jobbe på, og hvordan disse tankene åpner for – eller lukker for - å se sider ved dette arbeidet. Samtalen utgjør en prosess som kan være både personlig og yrkesmessig berikende. Det kan videre gi et nytt perspektiv på hvordan man kan jobbe med kompetanse.

Samtalen/ intervjuet vil vare 1 time og jeg vil stille spørsmål i forhold til konkrete måter dere jobber i NAV og generelle spørsmål om hva kompetanse er. Det vil gjøres lydopptak av intervjuet. Dette lydopptaket vil jeg slette ved prosjektets slutt 15. mai 2010. Så lenge jeg oppbevarer materialet vil jeg sikre at ingen andre kan få tilgang til det ved å lagre det på forsvarlig vis.

Prosjektet mitt er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, og jeg vil følge deres retningslinjer for denne type undersøkelser. Det du sier vil bli anonymisert slik at det ikke kan identifiseres tilbake til deg. Jeg vil ikke sitere eller referere til det du har sagt uten ditt samtykke.

Vennlig hilsen

Magne-Bjarte Hatlem
Det psykologiske fakultet, UiB, Cristiesgate 13, 5020 Bergen
Tlf: 91 60 12 81
E-post: mha080@student.uib.no

Veiledet av

Gunn Elisabeth Søreide
Det psykologiske fakultet, UiB, Christies gate 13, 5020 Bergen.
Telefon: 55 58 39 75
E-post: Gunn.Soreide@iuh.uib.no

Informert samtykke:

Tillatelse til å bruke materialet i masterprosjektet:

”Kompetanseforståelse i NAV”.

Jeg gir med dette Magne-Bjarte Hatlem tillatelse til å:

_____ bruke samtale / intervju med meg som data-grunnlag / analysemateriale i prosjektet ”Kompetanseforståelse i NAV”.

_____ sitere fra samtale / intervju i artikler /avhandling (sitater blir anonymisert og eventuelle personlige forhold omskrevet slik at ingen kan kjenne igjen enkeltpersoner eller enheter i NAV).

Sted_____ dato_____ navn_____

Vedlegg 4

Intervjuguide

Før båndopptak

- Jeg tenker at dette skal være en **samtale** mellom oss, men hvor **du snakker mest**.
- Jeg stiller noen spørsmål og så svarer du på dem så **lang eller kort** som du vil.
- Ikke tenk ”**hva er det egentlig han vil vite**” / ”Hva vil han at jeg svarer på dette?” Du svarer på det som du hører at jeg sier... OK?
- Dersom det er noe du ikke **forstår** / noe du **ikke vil snakke om**/fortelle, så må du si i fra. Du kan la vær å svare/fortelle.
 - **Taushetsplikt** - under pilotintervjuet mitt opplevde intervjupersonen at hun ikke turde å gi konkrete eksempel i frykt for å bryte taushetsplikten. Jeg vil ikke gjengi noe på en slik måte at det kan identifisere verken deg, eller en konkret sak du måtte ha behandlet. Jeg kommer til å være veldig nøye med dette. Videre kommer jeg til å lagre opptaket på en slik måte at ingen andre enn meg kan få tilgang til det du sier.
- Du kan **avbryte når som helst** nå i løpet av intervjuet, og du kan også **trekke intervjuet** fra hele prosjektet. Det blir mitt problem, ikke ditt.....
- Jeg kommer til å bruke en **opptaker** for å ta opp det som blir sagt. Det er bare jeg som kommer til å høre på dette etterpå og opptaket blir oppbevart på en slik måte at andre ikke får tilgang til den.
- Jeg kommer ikke til å noter noe, men det kan hende at jeg blar litt i papirene mine. Det er bare min egen **intervjuguide**.
- Er det noe du **lurer på** før vi skrur på opptakeren?

<p>INNLEDNING/ OPPVARMING</p>	<p>1. Hva er det kjekkeste/beste ved jobben din?</p> <p>2. Hvordan har du blitt flink i jobben din?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Utdanning? ○ Opplæring i NAV ○ Kompetanseheving i NAV? ○ Erfaring i din nåværende jobb? (NAV) <ul style="list-style-type: none"> ▪ (NAV/eller andre jobber) ○ Annen erfaring? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidligere jobb?
<p>DEL 2 - Realkompetanse</p> <p>Her fokuserer jeg på hvilke kompetanse som trengs og hvordan den utvikles i NAV</p>	<p>1. Hva er det dere gjør i NAV, og hvordan gjør dere det?</p> <p>2. Hva er det dere gjør her på Forvaltning, og hvordan gjør dere det?</p> <p>3. Hva er det mest utfordrende med de oppgavene dere skal utføre?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mellomledd mellom kunde og instanser ○ Grensesnittet <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvem gjør hva ○ Veiledningen ○ Samarbeidspartnere <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokalt ▪ Forvaltning ○ Fagområder som er mer krevende? <ul style="list-style-type: none"> ▪ sykepenger ○ Innføring av nye ordninger <ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeidsavklaringspengen

DEL 3 – Kompetanseoverføring (Opplæring)	4. Har dere et intern opplæringsstrategi eller program?	<ul style="list-style-type: none"> • Kan du beskrive dette? <ul style="list-style-type: none"> ○ Skulder mot skulder (to som lytter til samtale) ○ Kurs ○ Formell NAV –utdanning/kompetanse
DEL 4 – kompetanseutvikling Hvordan vet vi at vi har fått noe ut av det vi putter inn? Hvordan finner vi frem til den rette kompetansen? Kan man måle kompetansen gjennom produksjonsmåling, og hjelper dette med å forbedre kompetansen?	1. Opplever du at dere har kommet frem til en god måte å jobbe på i NAV? 1.1. Vil du si at dere er ferdige med utviklingsarbeidet? 1.2. Bli dere ferdig? 2. Hvilke utfordringer har dere med utviklingsarbeidet? 3. Hvordan finner dere frem til den rette måten å jobbe på? 4. Får dere hjelp utenfra til å bli bedre? 5. Hvordan finner dere ut om måten dere jobber på er god eller ikke?	<p>Prosess vs resultat.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Interne diskusjoner ○ Møter ○ Dialog mellom medarbeidere ○ ledelsesavgjørelse ○ Produksjonsstyring ○ Bestemt på sentralt hold <ul style="list-style-type: none"> ▪ Uenighet sentralt/lokalt opplevelse ○ Statistikk ○ Daglig inngang <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ○ Konsulenter ○ Kurs ○ NAV Sentralt ○ Annet <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Måling <ul style="list-style-type: none"> ○ Kvalitet ○ Kvantitet • Evaluering • Vurdering

<p>DEL 5 (også kompetanseutvikling) Relasjons- og Kommunikasjonskompetanse</p> <p>Kan sees i sammenheng med realkompetanse</p> <p>Hva er forholdet mellom individ og fellesskap?</p> <p>Utveksles erfaring? Er det kultur for å stille spørsmål?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Har dere ulike forum man i fellesskap reflekterer over arbeidsoppgavene/praksis og vurderer disse? <ul style="list-style-type: none"> • Vil du si at den enkelte medarbeider oppfordres til å reflektere over eget arbeid og vurdere dette? • Er det arbeidsgrupper som jobber med å komme frem til løsninger som skal implementeres av de ansatte? • Hvordan jobber de ulike delene av NAV sammen? • Hvordan jobber fylke opp mot NAV Sentralt • Hvordan utveksler dere erfaring mellom de ulike delene av NAV? 	<p>Hvem er deltagerne i disse forumene, og hvilke rolle spiller de i dem?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan vil du beskrive dette samarbeidet? • Grensesnittet • Mellom <ul style="list-style-type: none"> ○ Fylker ○ Lokalkontor ○ Lokal/forvaltning ○ Kontakt til spesialenhetene <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pensjon ▪ Klage og anke ▪ Kontaktsentret
---	--	--

<p>DEL 6 – De tre tidligere etatene</p> <p>Hvordan samarbeider medarbeidere fra de tre kulturene?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vil du si at de tre tidligere etatsgrensene fortsatt påvirker måten dere jobber på? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan påvirker de tre kulturene måten dere jobber på? • Positivt • Negativt
<p>DEL 7</p> <p>Digital kompetanse</p> <p>IKT sin rolle for kompetansen i NAV</p> <p>IKT spiller en viktig rolle i arbeidsoppgavene til NAV. Det påvirker måten dere jobber på, og hvordan dere kan utføre jobben.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kan du beskrive hvordan datasystemet påvirker måten NAV jobber på? 2. Hvordan utvikles dette systemet? 	<ul style="list-style-type: none"> • Infotrygd, • Arena • Office • GOSYS • Personkort • Andre <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan har den enkelte medarbeider mulighet til å være med å påvirke dette systemet?

Etter båndet er slått av

- Tusen takk, det var **spennende** å høre deg fortelle.....
- Er det noe du vil **kommentere** eller si noe mer om? Er det noe du vil **fortelle/utdype**?
- Dersom du kommer på noe mer du vil fortelle eller kommentere, så kan du enten skrive det ned og sende det til meg, eller så kan vi ta en ny prat.
- Hva tenker du om intervjuet nå?
- (Presentere og signere **skjema** om tillatelse til å bruke intervjuet)

Vedlegg 5

		Tabell nr 1: Distribusjon							
Rangering	Søkeord	Alle	1	2	3	4	5	6	7
1	Sak	159	20	13	26	13	11	61	15
1	Bruker	159	27	22	66	16	2	14	12
2	Sys	146	15	46	35	8	12	21	9
3	Mål	91	14	22	24	22	3	4	2
4	Oppfølg	83	3	20	36	20	2	1	1
5	Styr	74	14	1	11	18	17	3	10
6	Organ	72	8	3	16	20	12	5	8
7	Kvalitet	61	1	11	11	7	9	14	8
8	Tjeneste	59	1	8	36	13	0	0	1
8	Veiled	59	28	13	18	0	0	0	0
9	Prod	45	1	4	8	3	12	5	12
10	Tiltak	44	0	16	18	0	1	0	2
11	Lever	41	2	0	6	12	0	3	18
12	Resultat	39	5	3	3	8	6	3	11
13	Tiltak	37	0	16	18	0	1	0	2