

## Forord

Jeg vil først få lov til å takke NAV leder og MBA ved NAV Halden som åpnet døra for mitt forskningsarbeid på egen arbeidsplass. Uten denne forankringen i kontorets formelle fora, ville ikke denne avhandlingen blitt realisert.

*Åpenhet* særpreger dere.

En spesiell takk til respondentene ved NAV Halden, som stilte opp i en svært krevende fase av NAV reformen og satte av sin kostbare tid til meg og min avhandling.

*Raushet* særpreger dere.

Jeg vil også takke min veileder Tom Bjørge Gundersen for dine svært nyttige refleksjoner, korreksjoner, faglig tyngde og alltid godt forberedte veiledningssamtaler.

*Høy presisjon* særpreger deg.

Jeg vil også takke min kjære samboer Nina for tålmodighet og støtte i den tiden jeg har jobbet med avhandlingen. Mange kvelder og helger har du vært alene, men stilt opp når jeg har lest gjennom utkast på utkast. Mange av dine prosjekter har du satt på vent.

*Kjærlighet* særpreger deg.

En stor takk til tidligere kollega og fiskevenn Rune Grandahl for språkvask og blikk for ortografi.

*Hjelpsomhet* særpreger deg.

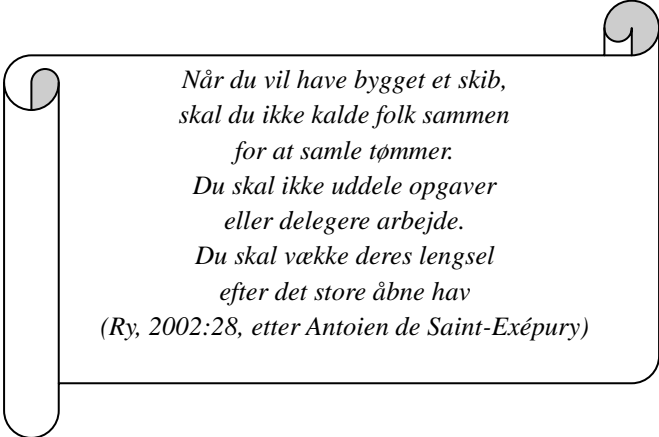
Ellers vil jeg benytte anledningen til å takke mine barn (i særdeleshet Fredrik), resten av familien og venner som har vist forståelse for at jeg har prioritert min tid til avhandlingen og derfor ikke vært tilgjengelig de siste årene. Nå er det tid for nærhet igjen.

*Stor forståelse og tålmodighet* særpreger dere.

En stor takk til dere alle!

Halden, april 2012

Jan-Martin Haug



*Når du vil have bygget et skib,  
skal du ikke kalde folk sammen  
for at samle tømmer.  
Du skal ikke uddele opgaver  
eller delegere arbejde.  
Du skal vække deres længsel  
efter det store åbne hav  
(Ry, 2002:28, etter Antoinen de Saint-Exépur)*

<b><u>Forord</u></b> .....	1
<b><u>Innholdsfortegnelse</u></b> .....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
<b><u>Kapittel 1 - Innledning</u></b> .....	5
<u>Disponering av oppgaven</u> .....	6
<b><u>Kapittel 2 - Bakgrunn for NAV-reformen</u></b> .....	8
<u>Noen fakta om NAV</u> .....	10
<u>Strukturell oppbygging av NAV</u> .....	11
<u>Arbeidsdepartementet</u> .....	11
<u>NAV Arbeids og velferdsdirektoratet og NAV Fylkesledd</u> .....	12
<u>NAV Halden</u> .....	13
<u>Halden kommune</u> .....	13
<u>Partnerskapet</u> .....	14
<u>Målet med NAV-reformen</u> .....	15
<u>Et blick på tilstrømmingen av brukerne i NAV</u> .....	15
<u>Sammendrag</u> .....	16
<b><u>Kapittel 3 - Bakgrunn for problemstilling</u></b> .....	18
<u>Identitetsbegrepet</u> .....	19
<u>Reaksjonsbegrepet</u> .....	20
<u>Sammendrag</u> .....	21
<b><u>Kapittel 4 - Teoretisk tilnærming</u></b> .....	23
<u>Årsaker til reaksjoner</u> .....	24
<u>Analysenivå</u> .....	25
<u>Hvordan forstå NAV-reformens kompleksitet?</u> .....	26
<u>Leavitt-Ry-modellen</u> .....	29
<u>Mintzbergs konfigurasjoner</u> .....	34
<u>Sammendrag</u> .....	40
<b><u>Kapittel 5 - Forskningsdesign og metodisk opplegg</u></b> .....	43
<u>Vitenskapsteori</u> .....	43
<u>Ontologi; gresk (slik ting faktisk er):</u> .....	43
<u>Epistemologi (læren om kunnskap):</u> .....	43
<u>Mitt vitenskapsteoretiske ståsted</u> .....	44

<b><u>Kapittel 6 - Om å studere sin egen organisasjon</u></b> .....	48
<u>Fra nærhet til distanse</u> .....	50
<u>Fra distanse til nærhet</u> .....	51
<u>Reliabilitet</u> .....	52
<u>Validitet (gyldighet)</u> .....	55
<u>Datamaterialet</u> .....	56
<u>Sammendrag</u> .....	57
<b><u>Kapittel 7 - Fortolkningsprosessen og analysen av narrative</u></b> .....	59
<u>Fra rådata til analytiske kategorier</u> .....	59
<u>Presentasjon av funnene</u> .....	63
<u>Emosjonelle reaksjoner</u> .....	64
<u>Mestring</u> .....	65
<u>Psykologisk kontrakt</u> .....	82
<u>Angst</u> .....	88
<u>Tap av positive sosiale relasjoner</u> .....	91
<u>Tap av sosial identitet</u> .....	93
<u>Delaktighet og innflytelse</u> .....	100
<u>Rasjonelle reaksjoner</u> .....	109
<u>Faglig uenig – forståelse av/for reformen</u> .....	110
<u>Dobbelt-/merarbeid</u> .....	112
<u>Investering i ny kunnskap</u> .....	118
<u>Sammendrag</u> .....	121
<b><u>Kapittel 8 - Drøfting</u></b> .....	123
<u>Sammenhenger mellom sosiale fakta</u> .....	123
<u>Identitet</u> .....	124
<u>Identitetssementering</u> .....	125
<u>Identitetstransformasjon</u> .....	131
<u>Individualisering og organisasjonsidentitet</u> .....	134
<u>Sammendrag</u> .....	136
<b><u>Kapittel 9 - Oppsummerende avslutning</u></b> .....	138
<u>Fellesskapsfølelsen og identitetsbygging</u> .....	139
<u>Front og bakland</u> .....	140
<u>Flytte inn til noen</u> .....	141
<u>Hva har vi lært av fusjonen i NAV?</u> .....	142
<u>Veien videre</u> .....	143

<b><u>Kilder</u></b> .....	146
<u>Litteratur</u> .....	146
<u>Artikler, dokumenter og andre kilder</u> .....	148
<u>Elektroniske kilder</u> .....	149
<b><u>Vedlegg</u></b> .....	

## Kapittel 1 - Innledning

I denne avhandlingen gis NAV reformen oppmerksomhet. Dette er en studie av omstillingen for ansatte på byråkratiets laveste nivå, nærmere bestemt NAV Halden. Her skal vi være med ti ansatte sin reise gjennom NAV-reformen, der disse gjennom sine narrativer forteller sin historie om hva som opptok den enkelte i ulike faser av reformen. Historiene strekker seg over perioden medio 2001-primò 2011.

Denne avhandlingen skulle egentlig handlet om *Reform og motstand*, men endte opp med å bli en studie av *Reform og identitet – sosial identitet og organisasjonsidentitet*. Mellom disse to temaene (motstand og identitet) dukket også reaksjoner opp. Oppdagelsen av at empirien i større grad inneholdt ulike reaksjonsformer enn motstand, da denne ble analysert, førte til at tema for avhandlingen, i en lengre fase, ble *Reform og reaksjoner*. Det var først da drøftingen startet, og jeg ekstraherte fra empirien, at begrepet identitet vokste tydeligere fram. Kvalitative forskningsopplegg med eksplorerende induktiv tilnærning, som denne, løper ofte en ”risiko” for at tema og problemstillingen må endres flere ganger. Selv om dette er en tidkrevende øvelse, er det, ikke desto mindre, svært spennende, nettopp fordi det dukker opp noe nytt hele tiden i bearbeidingen av materialet.

Jeg vil sitere en klassiker innenfor organisasjonssosiologi Sverre Lysgaard og hans innledning i boken om Arbeiderkollektivet i denne anledningen, fordi denne beskriver noe av min forskningsmetodiske tilnærning.

*Mens vi samlet inn det materialet denne undersøkelsen bygger på, spurte folk i bedriften: ”Nå – finner dere ut noe?” Vi hadde hele tiden en begeistret følelse av å holde på med noe usedvanlig interessant. Men om vi fant noe? Vi fant ikke noe galt. Men det er fordi vi ikke oppfatter tingene som gale eller riktige. Vi er overhode ikke moralister eller praktikere med bestemte interesser. Heller ikke fant vi ut noe sensasjonelt. Det er fordi vi i bunn og grunn interesserer oss for det dagligdagse. Hvis vi fant noe, var det altså det dagligdagse – det alle visste på forhånd. (Lysgaard, 2007:69)*

Dette kan også sies om min avhandling. Jeg gikk inn med et åpent sinn, så langt det var mulig som forsker i egen organisasjon. Jeg fant ikke noe *sensasjonelt* og det jeg fant var det *dagligdagse*, det enkelte kanskje ”visste” (*noe om*) *fra før?*

## Disponering av oppgaven

Kapittel 2: Her gjør jeg rede for bakgrunn for NAV reformen, noen fakta om denne organisasjonen og den strukturelle oppbygging fra departementet og ned til NAV lokal. Jeg vil også her se på partnerskapet mellom stat og kommune og gi et lite innblikk i brukertilstrømmingen til NAV systemet.

Kapittel 3: Dette er et redegjørelseskapittel for avhandlingens problemstilling og dens bakgrunn.

Kapittel 4: I dette kapitlet viser jeg det teoretiske rammeverket, mitt analysenivå og ved hjelp av to modeller visualiserer NAV reformens kompleksitet.

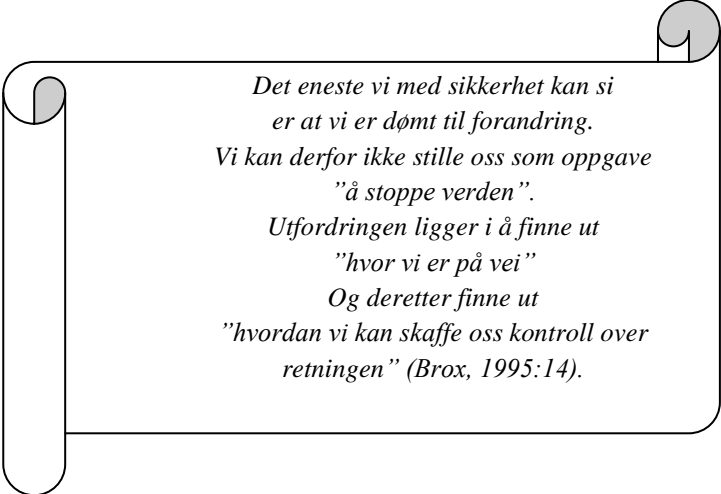
Kapittel 5: Her vil jeg gå inn på den metodiske tilnærmingen til problemstillingen. Her vil jeg diskutere forskningsdesign og metodisk opplegg. Videre belyser jeg mitt vitenskapsteoretiske ståsted og redegjør for innsamlingsmetoden av empirien.

Kapittel 6: I dette kapitlet belyser jeg de muligheter og begrensninger som ligger i det å studere i egen organisasjon.

Kapittel 7: Her dypdykker jeg i empirien der analysen av de ulike narrative og fortolkningsprosessen vies oppmerksomhet. Her redegjør jeg også for prosessen fra mine rådata, via noen deskriptive kategorier til mine analytiske kategorier. Disse analytiske kategoriene underordnes to reaksjonsformer; emosjonelle og rasjonelle.

Kapittel 8: Dette er drøftingskapitlet. Det er her jeg ekstraherer fra tolkningen av empirien til å trekke ut essensen og hovedtendensene i mine funn. Det er her jeg løfter oss opp fra foregående kapitels froskeperspektiv til et fugleperspektiv eller fra nærhet til distanse.

Kapittel 9: Til slutt gjør jeg en oppsummering og ser hva som særpreget funnene ved NAV Halden, samt foreslår noen nye problemstillinger som kan være interessante å forske på.



*Det eneste vi med sikkerhet kan si  
er at vi er dømt til forandring.  
Vi kan derfor ikke stille oss som oppgave  
"å stoppe verden".  
Utfordringen ligger i å finne ut  
"hvor vi er på vei"  
Og deretter finne ut  
"hvordan vi kan skaffe oss kontroll over  
retningen" (Brox, 1995:14).*

## Kapittel 2 - Bakgrunn for NAV-reformen

Debatten om den offentlige velferdspolitikken og hva regjering og Storting ønsker av tjenester til befolkningen, er sammen med den økende omstillingstakten i ”vestlige” industrisamfunn generelt, utgangspunktet for mitt tema og forskningsspørsmål.

Velferdspolitikken har angått den moderne politiske diskurs siden den industrielle revolusjonen. Den store strømmen av mennesker (arbeidsledige bønder) inn til byene skapte nye klasseskiller mellom arbeid og kapital og det oppstod et marked for kjøp og salg av arbeidskraft. I kjølvannet av denne store demografiske endringen fulgte de moderne sosiale problemene som arbeidsledighet, fattigdom, husløse osv, som man ikke hadde sett i de tidligere føydalsamfunnene. Behovene for statlige hjelpeordninger vokste frem i form av byråkratiske organisasjoner som skulle bistå de ”verdige trengende”.

Reformer, omorganisering og endring som fenomener, hører på mange måter moderniteten til. Nå har det riktignok foregått en utvikling i hele den kjente menneskelige historie, også frem til føydalsamfunnet. Allikevel har sannsynligvis omstillingstakten aldri vært større enn nå.

Når politiske beslutninger om å endre tjenestetilbudet til befolkningen fattes, berører det som oftest arbeidsforholdene til de ansatte som til slutt skal forvalte disse tjenestene.

Når tjenestetilbudet endres, endres også arbeidsbetingelsene til den enkelte ansatte.

Hva disse nye arbeidsbetingelsene innebærer, vil ofte vær forbundet med usikkerhet frem til den nye organisasjonen er på plass og funnet sin nye form.

Mange mente at det var gode grunner til å reformere velferdsforvaltningen i Norge.

Utgangspunktet for NAV-reformen var at 15 år med arbeidslinja (St.meld. nr. 39 (1991-1992) Attføringsmeldingen) ikke hadde gitt resultater. Til tross for gode konjunkturer, lav ledighet og stor innsats knyttet til attføring og rehabilitering, fortsatte antallet på trygdeytelser å øke.

Det politiske ønske om å gjøre noe for å stanse denne utviklingen ble etter hvert svært presserende. Noe måtte gjøres. Storting og regjering nedsatte derfor et utvalg (Rattsøutvalget) som skulle konstruere en velferdsforvaltning som skulle bidra til at flere mennesker i Norge skulle få innpass i arbeidslivet og færre skulle bli varig trygdede. For å



få dette til foreslo Rattsø- utvalget at det burde etableres to statlige etater; en *Arbeidsetat* og en *Pensjonsetat* som skulle samarbeide tettere med kommunene, særlig sosialkontorene.

Stortingspolitikkerne var imidlertid ikke tilfreds med en fortsatt tredeling av disse forvaltningsenhetene og besluttet å slå disse sammen og dermed få ”en dør inn” til velferdsforvaltningen, der også kommunene skulle inkluderes.

3. november 2006 ble derfor St.meld. nr 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering (NAV-reformens) tilrådning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet godkjent i statsråd. Hovedbudskapet i meldingen var å hindre utstøting og hjelpe flere inn i arbeidslivet, ut fra et individuelt perspektiv, der jobb ses på som et gode og en viktig arena for inntektssikring, inkludering og fordeling av verdiskapningen i samfunnet. Samtidig et samfunnsperspektiv for å redusere direkte trygdeutbetalinger og indirekte utgifter som følge av for eksempel sykdom. NAV – reformen fikk bred politisk oppslutning. Nå skal det sies at NAV reformen også var en av tre reformer som på mange måte hang sammen. De to andre store reformene var Pensjonsreformen og Helseøkonomiforvaltningen HELFO.

For å få dette til, mente Storting og regjering at de to statlige etatene, Aetat og Trygdeetaten måtte slås sammen (fusjoneres) og samtidig inngå i et ”partnerskap” med kommunene. Hensikten var at brukerne skulle gis et mer helhetlig tilbud og unngå å bli ”kasteballer”, slik mange brukere til nå hadde opplevd.

Dette ble starten på den største omorganiseringen av offentlig virksomhet i nyere tid og omfattet nesten 19.000 stats- og kommuneansatte. Reformprosessen skulle vært ferdig før utgangen av 2009 og alle landets kommuner skulle da ha sitt eget fullverdige NAV-kontor.

I denne prosessen har to departementer, to direktorater og to fylkesledd (i alle 19 fylker) i henholdsvis Aetat og Trygdeetat slått seg sammen og alle NAV-kontor er i dag etablert.

21. september 2005 ble det inngått en omstillingsavtale med hovedsammenslutningene for arbeidstakernes representanter i de to tidligere statelige etatene. På bakgrunn av denne avtalen ble det 8.mars 2006 utarbeidet en protokoll om; *Innplassering i ny organisasjon*. Deretter, 20.april 2007 kom det fra NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet et dokument om personelløpet: *Prinsipper, kriterier og prosedyrer for innplassering av medarbeidere*. Det

ble gitt garanti om at ingen skulle sies opp, men man kunne bli pålagt å følge sine arbeidsoppgaver, enten disse ble plassert ved det nye NAV-kontoret eller ble flyttet ut i noen av spesialenhetene. Alle fikk tilbud om en refleksjonssamtale med leder der man skulle se på de utfordringene og endringene og hva dette ville bety for de ansatte i organisasjonen. De medarbeiderne som fikk vesentlig endring i oppgaver, ansvar eller arbeidssted, skulle få tilbud om en omstillingssamtale.

Det fantes ikke noen tilsvarende omstillingsavtale for de kommunalt ansatte.

NAV Halden åpnet 11. mai 2009. Alle reformer har sin pris, som blant annet de ansatte må ”betale”. Hva denne prisen blir, er vanskelig å forutsi eller si noe sikkert om i det hele tatt. Hva skjer så med de ansatte i slike reformer? Hva reagerer de på? Hva gjør reformen med dem, og hva gjør den enkelte selv i slike prosesser?

Ja, spørsmålene er mange og det er nettopp noen av disse spørsmålene jeg skal forsøke å finne svar på.

Et grunnleggende trekk ved alle endringer er usikkerhet. Når man vet at endring i seg selv skaper usikkerhet kan man forestille seg at *store* endringer skaper enda større usikkerhet. Denne usikkerheten vil i neste omgang gi seg utslag i ulike reaksjoner og det er disse reaksjonene denne studien tar utgangspunkt i.

Før jeg presenterer den strukturelle oppbyggingen av NAV skal jeg oppsummere noen fakta om NAV-reformen på nasjonalt nivå.

## Noen fakta om NAV

- Etablert 1. juli 2006
- Partnerskap i alle kommuner
- 457 NAV-kontorer er nå etablert – i alle kommuner og mange bydeler
- Mer enn 100 forvaltningskontorer og spesialenheter
- 2.8 millioner brukere på landsbasis
- Forvalter ca 330 milliarder kroner (2011) dvs. 10.000 kroner i sekundet
- Benytter ca 40 ulike datasystemer

- Administrerer mer enn 50 ulike stønader
- Administrerer mer enn 20 ulike tiltaksordninger
- Ca 19.000 ansatte totalt
  - Ca 5 000 kommunalt ansatte
  - Ca 14 000 statlig ansatte

Som en del av innledningen skal jeg også presentere organisasjonskartet for NAV slik det fremstår i dag, fra Arbeidsdepartementet og statsråd Hanne Bjurstrøm, via NAV Arbeids og Velferdsdirektoratet v/ direktør Joacim Lystad, til NAV Fylke v/direktør og til slutt NAV Halden v/leder(e). Jeg skal også vie Halden kommunes organisasjonskart og partnerskapet oppmerksomhet.

## Strukturell oppbygging av NAV

De aller fleste organisasjoner har et offisielt hierarkisk organisasjonskart. Jeg skal her vise hvordan den administrative strukturelle oppbyggingen av NAV som organisasjon ser ut i dag, sett fra Arbeidsdepartementet og ned til NAV lokalkontorene, kommunen inkludert.

### Arbeidsdepartementet

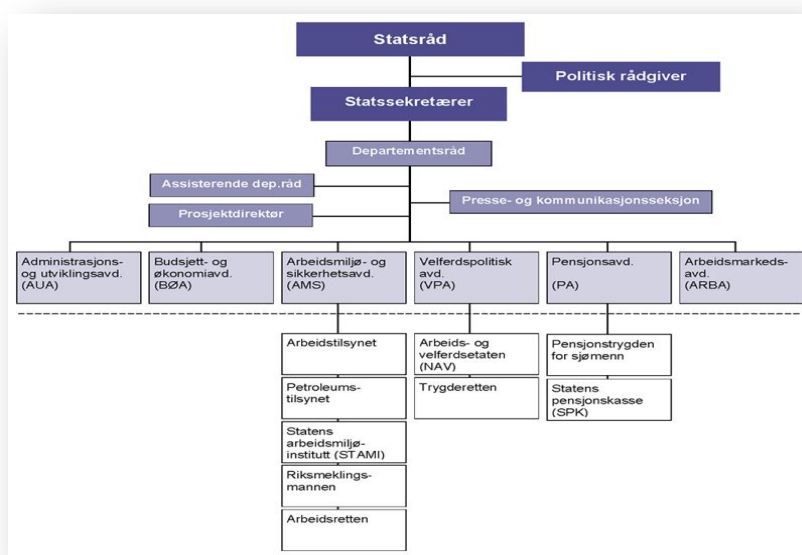


Fig. 2.1 Organisasjonskart Arbeidsdepartementet

Arbeidsdepartementet har ansvar for politikken knyttet til både arbeidsmarked, arbeidsmiljø, pensjoner og velferd i Norge.

For å styre denne organisasjonen fra toppen, utarbeider departementet et *Tildelingsbrev*, som det sentrale styringsinstrumentet fra departementet til den underliggende virksomhet. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomheten. *Tildelingsbrevet* sendes NAV Arbeids og Velferdsdirektoratet årlig etter behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget.

### NAV Arbeids og velferdsdirektoratet og NAV Fylkesledd

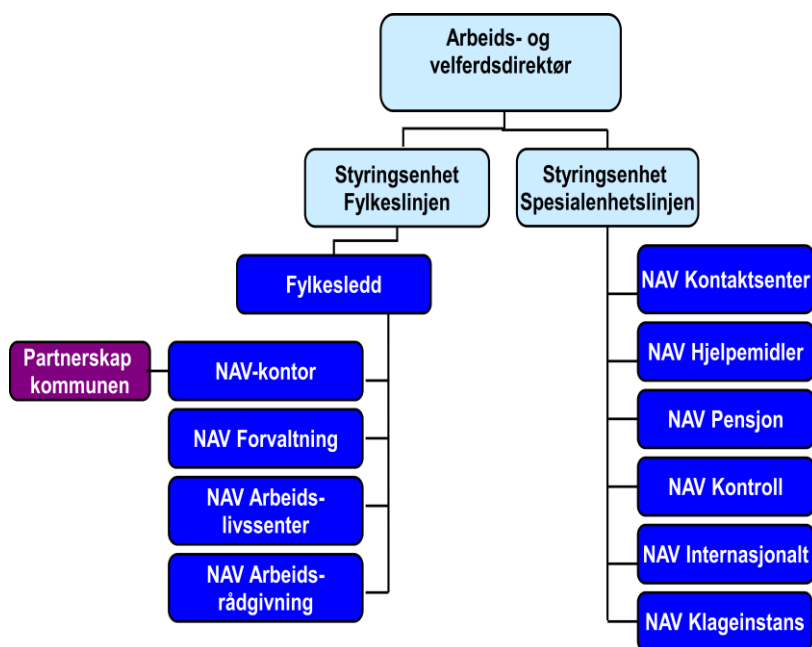
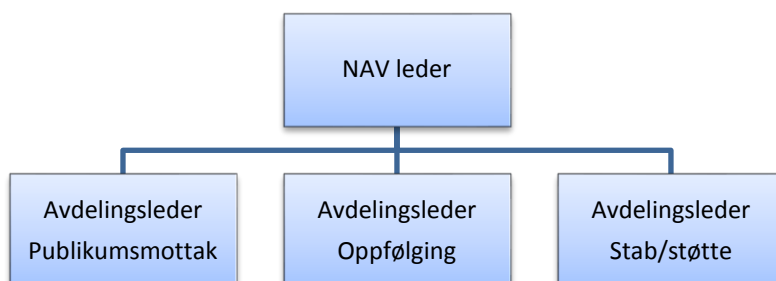


Fig. 2.2 Organisasjonskart Arbeids og velferdsdirektoratet

Som vi ser går den statlige ”siden” av NAV fra Arbeidsdirektøren via Styringsenhet Fylkeslinjen, deretter Fylkesleddet og videre til NAV lokalkontorene. På bakgrunn av *Tildelingsbrevet* fra departementet, utarbeider direktoratet et *Mål- og disponeringsbrev*, som igjen sendes til NAV Fylkesleddet. I denne ”arbeidsinstruksen”, ligger de føringene som NAV Fylkesleddet og deretter NAV kontorene skal operasjonalisere i sine virksomhetsplaner.

Hvordan ser så NAV Haldens strukturelle oppbygging ut?

## NAV Halden



*Fig. 2.3 Organisasjonskart NAV Halden*

NAV Halden har en NAV leder og tre avdelingsledere. Det er til sammen 55 stat- og kommuneansatte, fordelt i alle tre avdelingene. Idet NAV-reformen skulle være et partnerskap er også NAV Halden en del av det kommunale organisasjonskartet.

Hvordan er så NAV Halden plassert inn på det kommunale organisasjonskartet?

## Halden kommune



*Fig. 2.4 Organisasjonskart Halden kommune*

Den kommunale delen i NAV har en direkte styringslinje fra rådmannen til NAV-leder. NAV blir i denne sammenheng betraktet som en av flere etater på lik linje med

Helseetaten, Undervisningsetaten, Teknisk etat osv i kommunen. NAV-leder i Halden sitter i rådmannens ledergruppe, der alle de kommunale etatene er representert. Der det statlige styringsverktøyet er Mål- og disponeringsbrev, har kommunene en Budsjett- og handlingsplan, og som begge er utarbeidet på grunnlag av neste års budsjett. Slik staten har sine prioriteringer, har også kommunene sine. Som oftest samsvarer disse prioriteringene, mens andre ganger kan målene være motstridende.

Grunnlaget for NAV lederens to styringslinjer er *Partnerskapet*, som reforhandles en gang per år. Partnerskapet kan illustreres i følgende figur:

### Partnerskapet

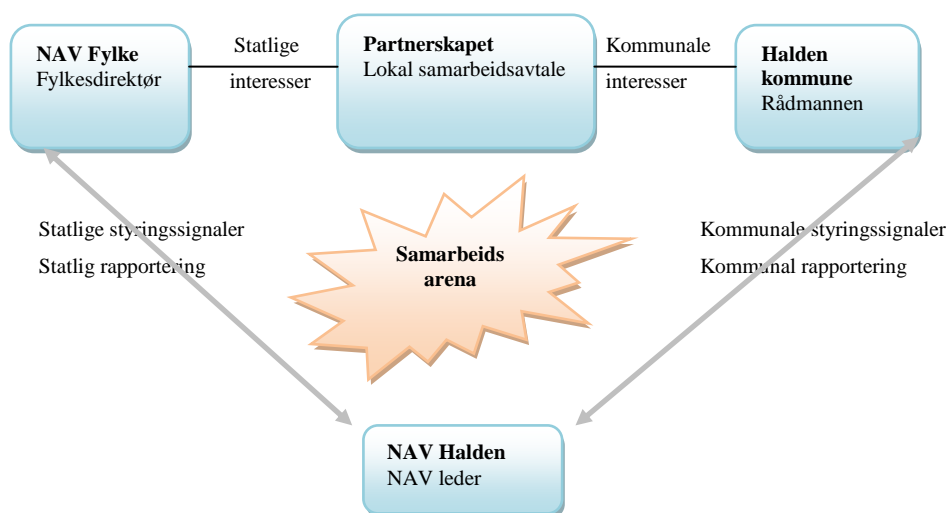


Fig. 2.5 Partnerskapsmodellen

Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV reguleres hovedsakelig gjennom den lokale samarbeidsavtalen og driftsavtalen. Som det fremgår av figuren skal de statlige og kommunale interessene ivaretas i partnerskapet. Partnerskapet danner altså utgangspunktet for dialogen mellom overordnet ledd (stat/kommune) og NAV leder. NAV leder må forholde seg til både statlige og kommunale styringssignaler og tilsvarende rapporteringer til begge styringslinjene. I tillegg er det ulike budsjett- og bevilgningssystemer mellom stat og kommune.

Jeg håper denne strukturelle illustrasjonen har gitt deg som leser et visst innblikk i NAV organisasjonens nokså komplekse oppbygging. Hva skal nå NAV som organisasjon levere av velferdstjenester og hva er de overordnede målene?

## Målet med NAV-reformen

NAV-reformen er, som nevnt, den største reformen på arbeids- og velferdsområdet i nyere tid. Reformen førte til en omfattende omorganisering og et nytt innhold i tjenestetilbudet. Hovedmålene i den nye organisasjonen ble som følger:

1. Å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
2. Gjøre det enklere for brukerne ("en dør") – flere kanaler inn til NAV
3. Tilpasse tjenestene etter brukernes behov
4. Skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Som følge av den "ene døra" inn til den nye Velferdsetaten, er det samlede antall mennesker i Norge som på en eller annen måte er avhengig av NAV i dag 2,8 mill. Til sammen utbetales det 330 milliarder kroner årlig til disse brukerne. I tillegg kommer den kommunale siden, som på flere områder ikke er tatt med i denne oversikten. For å illustrere brukertilstrømmingen til hele NAV-systemet (kommunal del holdt delvis utenfor), har jeg tatt med følgende figur:

## Et blikk på tilstrømmingen av brukerne i NAV

Denne skissen gir et visst innblikk i de ulike brukerhenvendelser til NAV (personlig oppmøte, telefon, internett og post) og hvordan henvendelsene organiseres internt.

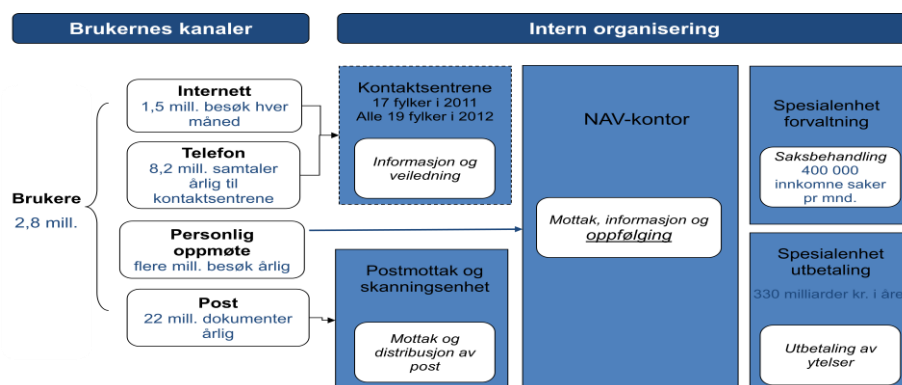


Fig 2.6 Brukertilstrømningsmodell

**Internett** skal være *førstevalget* for brukerne i NAV og det er et mål at flest mulig skal bruke selvbetjeningsløsningen så langt det er mulig. Det er registrering, uttak av skjema og opplysninger om utbetalinger som i dag finnes på nett. Noe av besøkene er kun informasjonsinnhenting. Der brukerne registrerer seg, genereres ofte oppgaver til NAV lokalkontor.

**Telefoni** skal være *andrevalget*. Det vil si at brukere som ikke finner nødvendig informasjon og veiledning på nettet, skal ringe NAV Kontaktsentrene. Kontaktsentrene har kompetanse tilsvarende det brukerne selv kan finne på internett. De skal avklare å svare så langt de kan og ellers kanalisere henvendelsene videre til NAV lokal eller NAV spesialenhet.

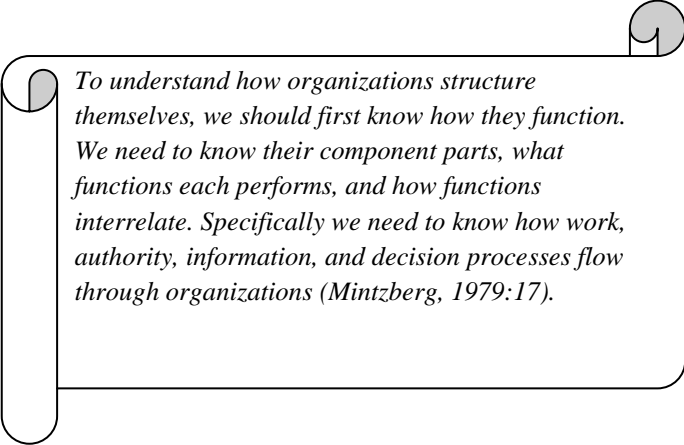
**Personlig oppmøte** på NAV kontoret skal være *tredje og sistevalget*. I tillegg skal alle som har oppfølging for å komme i arbeid og aktivitet møte opp personlig. Også de som søker om økonomisk sosialhjelp må møte opp.

**Post** til NAV skal i all hovedsak sendes til skanningsenheten. Brukerne må først hente ut en førsteside med en unik strekkode og bruke dette som et ”toppark” og med brevene eller skjemaene som vedlegg. Deretter blir posten skannet inn og sendt til den enheten i NAV som skal ha denne. All kommunal post inn til NAV, hvori opptatt sosialsøknader og annen dokumentasjon, blir ikke skannet og kommer derfor i tillegg.

## Sammendrag

I dette kapitlet har jeg presentert bakgrunn for NAV-reformen, satt denne inn i en velferdspolitisk ramme og sett hva som lå til grunn for beslutningen om å realisere denne reformen. Videre har jeg gitt noen korte faktaopplysninger om NAV på et makronivå, før jeg presenterte den strukturelle oppbyggingen fra departementet og helt ned til det aktuelle NAV-kontoret som studeres her. Til slutt oppsummerte jeg målene som NAV jobber etter i dag før jeg til slutt visualiserte brukertilstrømmingen til NAV (også dette på makronivå). I neste kapittel vil jeg presentere problemstillingen som er valgt for denne avhandlingen og hvorfor.





*To understand how organizations structure themselves, we should first know how they function. We need to know their component parts, what functions each performs, and how functions interrelate. Specifically we need to know how work, authority, information, and decision processes flow through organizations (Mintzberg, 1979:17).*

### Kapittel 3 - Bakgrunn for problemstilling

For min del aktualiserte temaet organisasjonsendring seg allerede ved oppstart av masterstudiet, fordi jeg som avdelingsleder, først ved Aetat og senere ved NAV Halden, har fulgt hele NAV-prosessen fra den spede begynnelse. Jeg har derfor jobbet med tema organisasjonsendring og reform gjennom hele masterstudiet, både i Prosjektoppgaven, (Haug, 2008) og Fordypningsoppgaven, (Haug, Omstilling og motstand, 2009). I disse oppgavene har jeg sett på andre sider av reformen. Begge disse studiene foregikk ved Aetat i Halden.

Jeg har ikke tatt mål av meg å gi en fullstendig beskrivelse av hele identitetsbegrepet, men kun konsentrere meg om sosial identitet og organisasjonsidentitet som har kommet til uttrykk gjennom den enkeltes emosjonelle og rasjonelle reaksjoner i forbindelse med reformen ved NAV Halden. Det synes mest relevant i forhold til oppgavens problemstilling og teoretiske utgangspunkt.

Hvorfor jeg nettopp valgte tema identitet i min masteravhandling, var først og fremst fordi jeg som ansatt har fulgt de ansatte over lengre tid og fulgt deres reaksjoner på gjennomføringen av reformen og sett hva dette har gjort med den enkeltes identitet.

Før NAV-reformen ble en realitet, fornemmet jeg lenge at den virket både fjern og uinteressant for de fleste ansatte og at den ikke angikk dem. Dette til tross for at reformen ble debattert både i media og i de tre ulike forvaltningsenhetene (Arbeid, Trygd og Sosial). Etter hvert som reformforberedelsene skred frem og reformen ble vedtatt, så man at ”ting” begynte å skje rundt om i Norge. Da ble også stemningen lokalt annerledes og usikkerheten begynte å bre seg. Både hva angikk fremtidig plassering av arbeidsplass (for de statlig ansatte) og hvem som ble de nye kollegaene. Dette var mennesker man til da bare hadde snakket med på telefon og/eller vært i møter med. Spørsmålene ble etter hvert mange.

Flere av de ansatte hevdet at beslutningen om denne reformen var ”tatt over hodene på dem” og at de ikke ble lyttet til, til tross for at det var deres hverdag som ville bli mest berørt og det var de som måtte ”stå oppi det” med brukerne. Mange spurte seg, *”hvor er vi oppe i denne reformen da?”* *”Vi har ingen ting vi skulle ha sagt vi her nede på ”grasrota”*.

Senere begynte flere å uttrykke misnøye, grunnet for lite informasjon og hvilke konsekvenser denne reformen skulle få for den enkelte.

I hele prosessen har jeg fulgt mange av de ansattes ulike reaksjoner, fra en nærmest ”never-mind-holdning”, da reformdiskusjonene foregikk på et nasjonalt nivå, til at enkelte har opplevd angstlignende tilstander, da reformen ble en realitet og prosessen hadde startet. Hele veien har jeg forsøkt å fange opp ulike temaer som har opptatt den enkelte medarbeider. I min prosjektoppgave (Haug, 2008), som var ferdig ganske nøyaktig et år før etableringen av NAV Halden, var det temaene eierforhold og lojalitet til NAV-reformen som opptok mange ansatte i Aetat Halden. I denne Masteravhandlingen er det selve gjennomføringen og tiden *etter* etableringen av NAV Halden, jeg skal fange. Her handler det om manglende mestring, manglende opplæring, (for) mange datasystemer, dobbeltarbeid, for mange oppgaver osv. som har opptatt de fleste. Det jeg skal formidle til deg som leser, er den enkeltes reaksjoner rundt disse temaene, hva dette gjør med identiteten og belyse problemstillingen på en forståelig måte.

Den konkrete problemstillingen blir som følger:

### **I hvilken grad kan man si at det i dag eksisterer en NAV identitet?**

To begreper står sentralt i denne avhandlingen og jeg vil kort gjøre rede for dem begge, slik at du er kjent med min begrepsforståelse når du leser. Identitetsbegrepets definisjon er lånt fritt fra Kvåle og Wæraas (2006). Reaksjonsbegrepet er en egendefinisjon, uten at det dermed er sprunget ut av *ex nihilo*, for å si det med Berger og Luckmann.

### **Identitetsbegrepet**

Identitetsbegrepet som jeg benytter i denne avhandlingen, er lånt fra forfatterne Kvaale og Wæraas (2006:13)

*Identitet er svaret på kven ein er. Omgrepet kjem frå to latinske ord: Idem, som betyr ”det same” og identidem, som betyr ”det som ikkje varierer”, eller ”det same kvar gong” (Encyclopædia Britannica 2006). Når ein knyter omgrepet til ein aktør, betyr dette at han eller ho er seg sjølv og ikkje nokon annan. Og at vedkommande held fast på ein ”sann” karakter som er den same uavhengig av tid og stad. Ofte blir dette oppfatta som særreigne, ibuande og varige eigenskapar som skil eit individ eller ei eining frå andre. Identitet er*

såleis noko ein ber med seg. Manuell Castells forklarar kva identitet spring ut av, på denne måten: "The construction of identities uses building materials from history, from geography, from biology, from productive and reproductive institutions, from collective memory and from personal fantasies, from power apparatuses and religious revelations" (2004:7). I tråd med dette legg Albert og Whetten (1985) vekt på at organisatorisk identitet handlar om sentrale, distinkte og varige eigenskapar ved ei verksemd, i si drøfting av omgrepet. Identitet er likevel ikkje noko handfast som ein kan sjå, høyre eller ta på. Identitet er framfor alt idear og førestellingar som gir mening, med andre ord: gir ei forståing av verkelegheita og gir orden på verda. Som Castells uttrykker det: "Identities are sources of meaning for the actors themselves and by themselves, constructed by the process of individuation" (2004:7). Slik sett er det mykje som tyder på at identitet kanskje ikkje er så statisk og stabilt som Albert og Whetten definisjon føreset.

## Reaksjonsbegrepet

Jeg har allerede brukt reaksjonsbegrepet flere ganger, men skal utdype dette noe mer her. Alle endringer avstedkommer en eller annen reaksjon fra de som blir berørt. Disse reaksjonene er individuelle og kan variere på en skala fra å være svært positiv til å være svært negativ på en og samme endring. Noen reagerer med glede, der andre reagerer med sinne, noen reagerer med fortvilelse og sorg, der andre igjen reagerer med håp og noen ser muligheter, der andre ser begrensninger osv. Alles reaksjoner må derfor tolkes individuelt og relasjonelt. Reaksjoner hos den enkelte er heller ingen fast størrelse, den kan være kontekstavhengig, den kan være tidsavhengig, den kan være relasjonell osv. Forklaringen på de ulike reaksjonene blir i denne avhandlingen betraktet langs to akser:

**a) emosjonelle reaksjoner**, eller de følelsesmessige om man vil;

**b) rasjonelle reaksjoner**, der man ser at endringen er uhensiktsmessig, skaper ineffektivitet, skader brukeren osv.

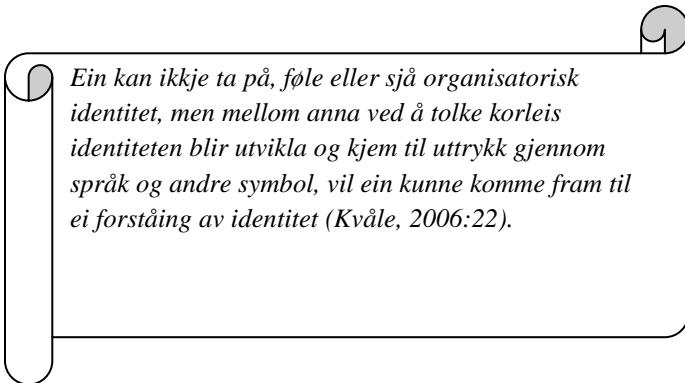
Jeg skal altså se om de ulike reaksjonene har en emosjonell eller en rasjonell forklaring. Det er ofte vanskelig å gjøre et klart skille mellom disse forklaringene og det er heller ikke sikkert at den enkelte alltid er seg bevisst sine egne reaksjoner. Et eksempel kan være at man både uttrykker og tror at man reagerer med bekymring på brukernes vegne og at det

”nye” vil gi brukerne dårligere tilbud, mens det i realiteten er uttrykk for usikkerhet rundt sin egen jobbsituasjon der man for eksempel får en større arbeidsbelastning, nye oppgaver, osv.

## **Sammendrag**

I dette kapitlet har jeg beskrevet avhandlingens problemstilling, hvorfor jeg har valgt denne og hvordan jeg som ansatt i organisasjonen som studeres, har fulgt mange av de ansatte på nært hold gjennom hele reformprosessen. Til slutt har jeg gjort rede for reaksjonsbegrepet, de to formene – emosjonelle og rasjonelle reaksjoner og identitetsbegrepet.

I neste kapittel vil jeg ta for meg den teoretiske tilnærmingen.



*Ein kan ikkje ta på, føle eller sjå organisatorisk identitet, men mellom anna ved å tolke korleis identiteten blir utvikla og kjem til uttrykk gjennom språk og andre symbol, vil ein kunne komme fram til ei forståing av identitet (Kvåle, 2006:22).*

## Kapittel 4 - Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet vil det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for min undersøkelse bli presentert. Dette er dog ikke et teorikapittel i ”tradisjonell forstand” der de ulike teoriene blir presentert for seg. De ulike teoriene i denne avhandlingen blir fortløpende presentert i forbindelse med fremstillingen av empiri samt i forbindelse med analyse og drøftingsdelen.

Avhandlingen skal belyse ulike identitetsdilemmaer som de ansatte har opplevd gjennom NAV-reformen. Kan man spore en bevegelse i retning av en ny felles NAV-identitet, og har den enkeltes sosiale identitet endret seg som følge av reformen? Hvordan vi forstår identitetsendringen vil avhenge av hvilke perspektiv eller, for å si det med Erving Goffmann (1992), hvilken fortolkningsramme (frame) som legges til grunn. Samtidig vil de forutsetningene som tas, og de begreper og teorier som legges til grunn, avgjøre hvilke aspekter ved studieobjektet som gis oppmerksomhet.

Hvilket *perspektiv* har jeg som forsker på den organisatoriske endringen? Studeres en *tilfeldig endring*, en *planlagt endring*, *endring som en evolusjon* (jfr. Darwins evolusjonslære) eller betraktes *endringen som en livssyklus* som følger et spesielt utviklingsmønster?

NAV-reformen blir i denne sammenheng plassert inn i kategorien *planlagt endring*. Dette endringsperspektivet betrakter organisasjonsendring som en tilnærmet rasjonell beslutningsprosess der det heter at; det skjer en eller annen endring i omgivelsene. Ledelsen analyserer, setter seg mål og endring iverksettes. Opp mot dette rasjonale, som er hentet fra klassisk beslutningsteori *economic man*, er det viktig å ha med seg ideen om at mennesker er begrenset rasjonelt. Arne Næss snakker om ”handlingslivet”:

*I handlingslivet, sier han, må vi akseptere vår tilkortkommenhet. Vi må handle ut fra en mangelfull kunnskap, og fortsette med de mangelfulle premissene vi har fulgt. Så en dag finner vi plutselig ut at det er mulig å komme et skritt dypere og da forandrer også handlingslivet seg. Vi kan ikke vente med å handle til vi kommer til bunns. Da vil vi bli handlingslammet. Vi må hele tiden leve ut fra vår tilkortkommenhet (Kagge, 2008:19).*

Simon ”konstruerte” det *administrative mennesket*, som plasseres mellom det *økonomiske* og det *psykologiske mennesket*. Simon snakket også om begrenset rasjonalitet eller ”*satisfisering*”; *man må slå seg til ro med tilfredsstillende løsninger og ikke strebe etter den ”beste”* (Flaa, 1995:167-169).

Man sier altså her at mennesket ikke er så rasjonelt som economic man – teorien forutsetter, eller for den saken skyld så rasjonelle som vi moderne kunnskapsmennesker ønsker å fremstå. Vi har nok sjelden eller aldri helt klare mål, full informasjon eller oversikt over alle alternativene.

Den planlagte endringen må derfor basere seg på ufullstendig informasjon. I tillegg vil endring gi såkalte iverksettingsproblemer, problemer når planen skal iverksettes. Et helt sentralt problem her er *motstand* mot endring.

### Årsaker til reaksjoner

Når de ulike *reaksjonene* skal analyseres, vil jeg benytte det teoretiske rammeverket som omhandler *motstand mot forandring*. Det hentes fritt fra både sosiologien og psykologien. Denne anvendelsen kan forsvares ved å betrakte motstand mot forandring som en av mange reaksjonsformer i endringsprosesser. De mekanismene som forårsaker motstand, kan også benyttes til å forklare hvorfor de ulike reaksjonsformene oppstår.

Mens motstandsbegrepets hovedfokus er atferdselementet, vil reaksjonsbegrepet i tillegg dekke de følelsesmessige elementene som oppstår i forbindelse med endring.

Disse følelsesmessige elementene kan så i neste omgang utløse motstand i en eller annen form, skjult eller åpen.

For å forstå at reaksjoner på endring er et så vanlig fenomen, må vi forstå hvordan endring påvirker enkeltmennesker og forholdet mellom mennesker i og utenfor organisasjonen.



For det første er det viktig å understreke at svært få forhold i organisasjoner er det vi kan kalle objektive, det vil si at det finnes én riktig beskrivelse av forholdet. *Organisasjoner er i seg selv sosiale konstruksjoner*. Maskiner og mennesker kan observeres, men organisasjoner er ikke direkte observerbare, de må fortolkes.

For det andre vil endring *ramme ulike mennesker og grupper av mennesker på ulik måte*. Noen vil oppleve å vinne på det nye, mens andre vil tape. Noen opplever store endringer andre små. Selv om man ser behov for endring, kan man være mot endringen fordi konsekvensene for en selv blir negative. Kanskje Machiavelli`s hypotese er beskrivende i denne sammenheng:

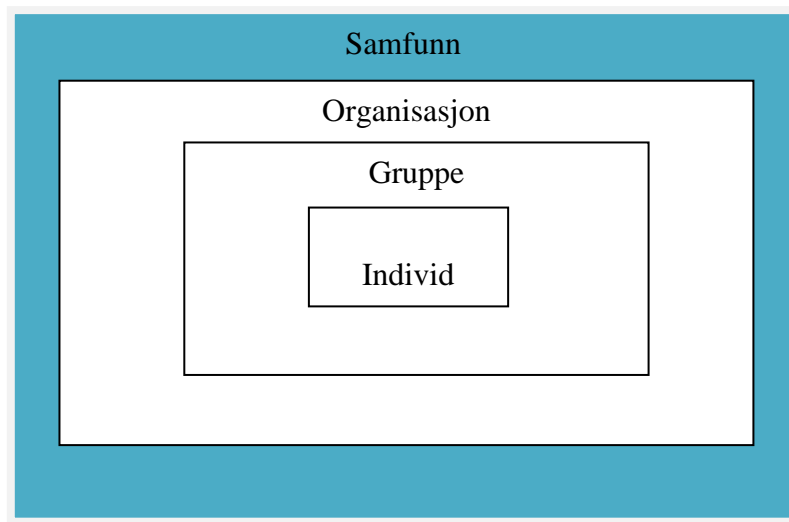
*”Man må forstå at intet er vanskeligere enn å planlegge, mer usikkert eller mer farlig å håndtere enn det å etablere en ny tingenes orden, for den som innfører forandringer, gjør seg til fiende av alle dem som høstet fordeler av den gamle orden, og finner kun halvhjertede forsvarere blant dem som vil høste fordeler av den nye” (Machiavelli: ”Fyrsten”).*

For det tredje vil alle endringer ha en følelsesmessig komponent. Endring vil dermed alltid skape en emosjonell reaksjon, og i mange tilfeller vil man aktivisere det som av enkelte kalles psykologiske forsvarsmekanismer (Jacobsen D,:158-159).

Disse tre innsiktene legges til grunn når de ulike reaksjonene på endring skal analyseres. Årsakene til de ulike respondentenes reaksjoner vil derfor være mange og komplekse.

## **Analysenivå**

Når man fokuserer på organisasjonsendring, er det nødvendig, men ikke tilstrekkelig å forstå hvordan enkeltindivider utvikler seg og endres. Organisasjoner består av flere mennesker som samhandler. Dermed må man også forstå hvordan grupper endrer seg, det vil si hvordan flere mennesker utvikler seg og endrer adferd sammen. Organisasjoner består heller ikke, som regel, bare av en gruppe. Organisasjoner har flere avdelinger og kontorer, ulike divisjoner og enheter, og ulike hierarkiske nivåer. Dermed må organisasjonsendring også trekke inn hvordan flere grupper endrer seg og forholder til hverandre.



*Figur 4.1 Analysenivå*

Figuren, som er svært forenklet, viser også at det større samfunn er viktig å ha med når organisasjonsendringer skal forstås. Samfunnet endrer seg politisk, teknologisk, kulturelt og økonomisk og vil påvirke og skape endringspress i organisasjonene. I denne avhandlingen er det allikevel individet som står i fokus og som gis oppmerksomhet.

### **Hvordan forstå NAV-reformens kompleksitet?**

I innledningen av denne avhandlingen presenterte jeg den strukturelle oppbyggingen av NAV og de ulike enhetene som NAV kontoret er avhengig av for å gi brukerne en ”helhetlig” tjeneste. I tillegg viste jeg frem noen fakta om NAV. Presentasjonen viser kompleksiteten i NAVs strukturelle oppbygging. Allikevel viser dette kun NAV’s strukturelle og formelle oppbygging.

Da jeg skal løfte frem de ulike reaksjonene senere, er det prosessen frem til dagens NAV-struktur som er av interesse. Strukturelle justeringer pågår fortsatt i dag våren 2012.

Når prosessen og de ulike reaksjonene skal forstås, er det derfor viktig å ha med seg at denne reformen er en ”sammensmelting” av tre selvstendige organisasjoner med sine kulturer, tradisjoner, oppgaver, kompetanse, historie osv.

For å forstå reformprosessens kompleksitet enda bedre, skal jeg i dette kapitlet hente frem to modeller som visualiserer omorganiseringens omfang, samt dens strukturelle forutsetninger for endring.

Da den spesifikke omorganiseringen i NAV skulle ”settes under lupen”, og jeg som forsker skulle studere ulike reaksjonsformer, var det viktig å forstå hvilke forhold som hadde betydning for endringsprosessen. Dette er også viktig for at de som i ettertid skal tolke resultatene av denne forskningen, blir presentert de forutsetningene som er lagt til grunn, eller de faktorene som jeg fant relevante for å gi svar på selve forskningsspørsmålet.

Hva ”lå bak” denne reformen og hvor kom den fra? Selv om de ulike utredningene fokuserte på at dette var en brukerreform med et ønske om løse den såkalte ”kasteballeffekten” og ”innlåsnings-effekten”, tydet mye på at det i vel så stor grad var en politisk bekymring for norsk økonomis fremtid. Man så at en stadig økende andel av befolkningen ble avhengig av varige trygdeordninger, særlig uførepensjon. Samtidig så politikerne med bekymring på at de store barnekullene, fra årene etter 2. verdenskrig, begynte å nærme seg pensjonsalderen. Scenarioet politikerne ble presentert fra flere forskningsmiljøer var;

*En stadig mindre arbeidsfør andel av befolkningen må, i fremtiden, ”brødfø” en stadig økende arbeidsufør andel av befolkningen.*

Det var derfor viktig for regjering og Storting å vise handling og finne løsninger som ”hentet ut” mest mulig av arbeidskraftsreservene i Norge, ved både å hindre utstøting, forlenge yrkesdeltakelsen og få flere inn i arbeidslivet. Svaret ble NAV-reformen. Som vi ser var beslutningen en klassisk byråkratisk ”top-down” prosess i beste ”Webersk stil”. Her var det lite den enkelte ansatte i de ulike tre etatene hadde å si.

Det er også viktig å si noe om *tidsforløpet* for å forstå denne omorganiseringen. I hvor lang *tid* har NAV-prosessen foregått og hvordan virker den inn på de ansattes reaksjoner og forståelse av identitet? Prosessen kan spores helt tilbake til høsten 2001. I innledningen i *St.meld. nr. 14 (2002-2003) – Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (Regjeringen Bondevik II)* (Helsedepartementet, 2003) skrives følgende:

*I Sem-erklæringen, som er det politiske grunnlaget for samarbeidsregjeringen, heter det blant annet at Regjeringen vil «samordne arbeidet ved kommunale sosialkontorer, statlige trygdekontor og arbeidsmarkedsstaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake i arbeid».*

*Spørsmålet ble også tatt opp i Sosialkomiteens budsjettinnstilling høsten 2001, og komiteen fremmet følgende forslag som ble enstemmig vedtatt av Stortinget 12. desember 2001:*

*«Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på egnet måte i løpet av 2002.»*

*Denne meldingen legger fram Regjeringens vurderinger av både en felles etat og andre organisasjonsmodeller. Regjeringen vil peke på at en ny organisering av etatene er svært krevende og tilrår at videre arbeid konsentreres om én organisasjonsmodell.*

Dette arbeidet ble for øvrig forkastet, idet Stortinget mente at man ikke gikk langt nok i samordningstanken. Meldingen ble sett på som en samarbeidsreform og ikke en samordningsreform.

Poenget er at denne prosessen har pågått siden høsten 2001 og pågår fortsatt, våren 2012. Selv om det meste av utredningsarbeidet foregikk på et overordnet (politisk) nivå, har den offentlige diskursen berørt den enkelte ansattes følelse av at "noe var på gang". En av respondentene i denne studien, fra tidligere Trygd, opplevde den spede begynnelsen av NAV-reformen på følgende måte:

*Pressekonferanse kl 13:00. De fleste av kollegaene er samlet i kantina. "Arbeid, trygd og sosialkontoret skulle slås sammen". Store nyheter for oss ansatte, hvordan skulle dette gå? Svært liten reaksjon fra media. Skjønte de ikke hva dette betydde? Det gjorde i grunnen ikke vi heller. Dette var på begynnelsen av 2000 tallet. Det ble stille om saken, jeg lurte vel egentlig på om det ble noe av.*

Som vi ser føler denne respondenten (i januar 2011) at prosessen har pågått siden begynnelsen av 2000 tallet. Hadde det lange tidsforløpet betydning for respondentens reaksjoner? Ved et så langt tidsspenn kan man se for seg en såkalt BOHICA, "Bend Over – Here It Comes Again". Dette er en reaksjon på at stadig nye ideer dukker opp. Ideer som

har en tendens til å forvinne ved skiftende ledelse eller regjeringer (i denne sammenhengen), og som underordnede har lært seg går over bare man venter litt.

### Leavitt-Ry-modellen

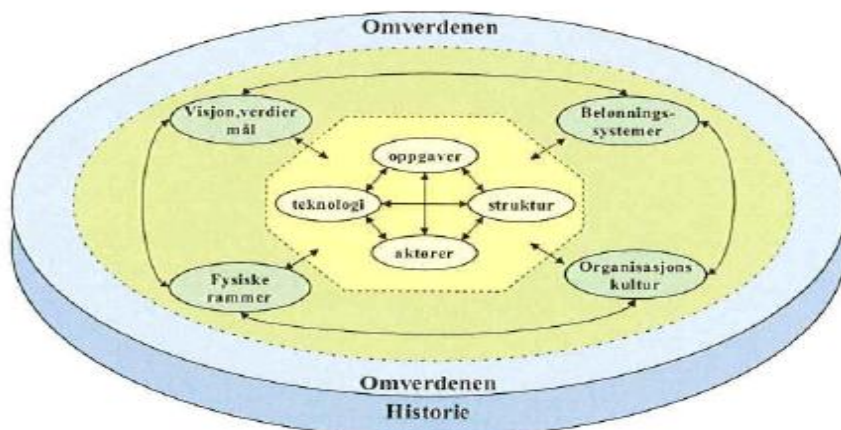
Det er som nevnt viktig, for å forstå den enkeltes reaksjoner og identitetsbygging, å ha med seg endringens *innhold* og *omfang*. Er det en omfattende endring eller snakker vi om justeringer? Er det endringer i kun de formelle strukturene som rutiner og nye IKT - løsninger eller snakker vi om endringer i de mer uformelle strukturene der man rokker ved selve kulturen, normene, verdiene og den ansattes forståelsen hva som er riktig måte å gjøre tingene på?

NAV-reformen er det man, i organisasjonsteoretisk sammenheng, kan kalle en organisatorisk revolusjon. Her har visjoner, strategier og mål blitt endret, kulturen er påvirket, oppgavene har endret seg. IKT-systemene er ”nye”, forholdet til omgivelsene har endret seg, osv. Stort sett har det meste i de tre opprinnelige etatene blitt ”rokket ved”. Endringsomfanget blir visualisert ved hjelp av Leavitts<sup>1</sup> videreutviklede organisasjonsendringsmodell – *Leavitt-Ry-modellen* (Ry, 2002:21) på neste side.

---

<sup>1</sup> Det var amerikaneren Harold J. Leavitt som først utviklet denne systemorienterende modellen og som han første gang presenterte på en konferanse i Pittsburg i USA i 1962. Senere har han ”bygget ut” modellen og dens bruksområde. Kort fortalt ble denne dynamiske modellen utviklet for å forstå hva som skjer ved organisasjonsendringer. Den opprinnelige modellen, som først ble presentert i en bok 1964, baserte seg på følgende fire variabler, eller *egenskaper* som jeg velger å kalle de; *oppgaver, struktur, aktør og teknologi* (se indre sirkel av Leavitt-Ry-modellen under). I 1978 kom en utvidet modell som også tok inn *omgivelsene*, for som Leavitt sa den gang modellen ble utvidet; ”*Ingen organisasjon er en øy og seg selv nok*”. Samtidig byttet han teknologibegrepet med informasjons- og styringssystemer idet han ble svært opptatt av informasjonsteknologien som en viktig drivkraft (Ry, 2002)(s.16).

## Leavitt – Ry – modellen



Figur 4.2 Leavitt-Ry-modellen

Ry/Nielsen har ”løftet inn” fem nye egenskaper; *fysiske rammer*, *organisasjonskultur*, *belønningssystemer*, *visjon/verdier/mål* og *historien*. Etter deres utvidelse har modellen i dag ti egenskaper som på ulike måter påvirker hverandre og som de har døpt om til ”Leavitt-Ry-modellen”.

Hovedpoenget med modellen er:

*Hvis det gjøres en endring i en av egenskapene, vil denne få konsekvenser og påvirke de andre egenskapene i forskjellig grad.*

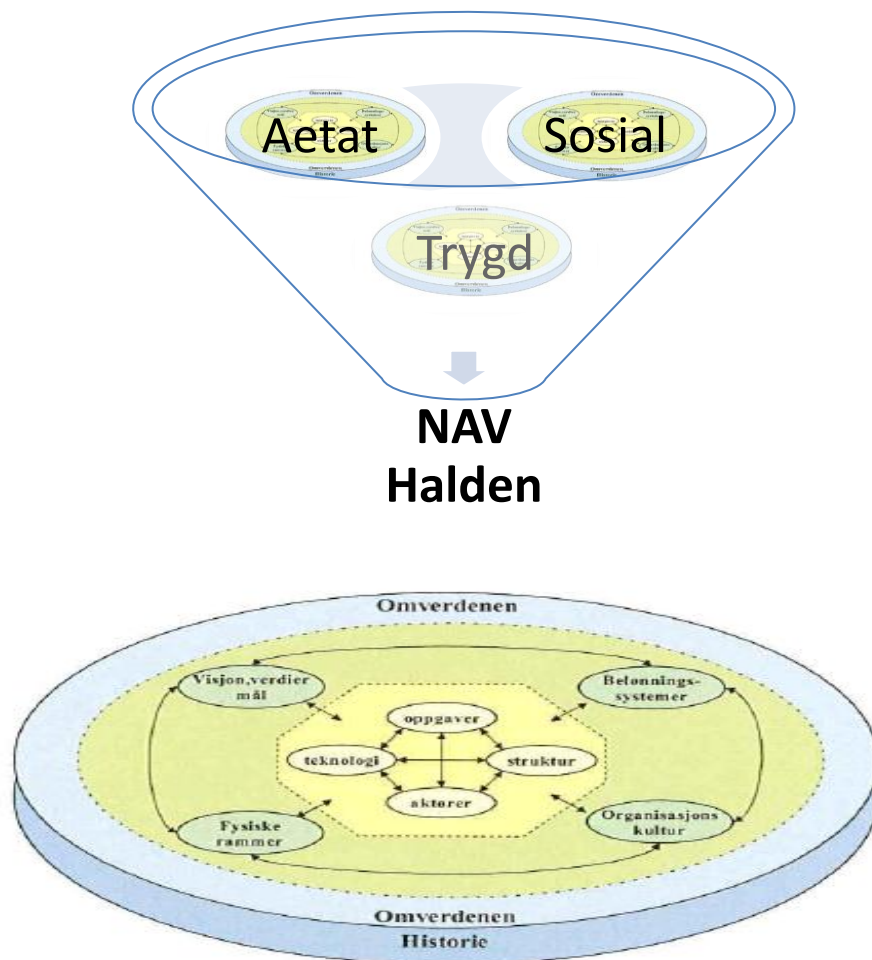
Modellen kan gis følgende verbale uttrykksform:

**En forandring innebærer ofte flere forandringer (Sward, 1994)**

Det er viktig, når man bruker denne modellen, å være organisasjonsspesifikk. De ulike egenskapene må operasjonaliseres fordi innholdet varierer med virksomhetstype.

Med Norgeshistoriens største reform i offentlig sektor, vil alle egenskapene i modellen, hver for seg, på en eller annen måte gis et nytt innhold idet tre selvstendige etater er ”smeltet sammen”. Her har de tre etatene med seg sine særegne strukturer, historier, samarbeidspartnere, oppgaver, teknologier, medarbeidere (aktører) osv, osv. Når man da

tenker seg at disse tre etatene, med hvert sitt komplekse egenskapssett, skal bli til en kultur, forstår man kanskje noe av reformens kompleksitet. Dette illustreres figuren på neste side:



Figur 4.3 Leavitt-Ry- "trakt"-modellen

Hva ble så endringene for NAV Halden? Bilde her er svært komplekst, og modellen er nok mer egnet til bruk i mindre omstillinger og justeringer av organisasjoner, enn til bruk i en så stor omorganisering som NAV-reformen. Som en illustrasjon på endringens kompleksitet, tjener den allikevel sitt formål her og jeg løfter frem tre egenskaper i modellen: *oppgaver*, *teknologi*, *aktør* og *struktur*. *Kultur/identitet* og *historie*, som er selve kjernen i denne avhandlingen, lar jeg i denne omgang ligge, og kommer jeg tilbake til dette under drøfting og analysedelen.

## Oppgavene

Det var i utgangspunktet få nye oppgaver i NAV lokal. De tre etater tok med seg oppfølgingsoppgavene de hadde fra tidligere. Unntaket var KVP (Kvalifiseringsprogrammet)<sup>2</sup>, som var nytt. De fleste oppgavene, knyttet til statlig ytelsesbehandling, var allerede flyttet til de nyopprettede forvaltningsenhetene ved etableringen av NAV Halden. De generelle informasjonsoppgavene knyttet til de fleste statlige ytelsene, den såkalte ”faktaarkkompetansen”<sup>3</sup>, ble igjen i NAV kontorene. Økonomisk sosialhjelp var med inn i NAV Halden.

## Teknologi

Teknologibegrepet har en videre betydning innenfor organisasjonsteorien enn i dagligspråket. I dagligspråket er det først og fremst tekniske apparater og utstyr man forbinder med begrepet. Innenfor organisasjonsteorien omhandler det alle metoder en organisasjon benytter for å nå sine mål, hvori opptatt nødvendig kompetanse for å bruke de ulike metodene. Teknologi er i denne sammenhengen både maskiner, arbeidsmetoder og kunnskap, både hardware og software. Hva angikk IKT (hardware), var det heller ikke her mye nytt ved sammenslåingen. De tre etatene tok i hovedsak med seg alle ”sine” datasystemer inn. Unntaket var telefoni, som var nytt for alle. I løpet av de første to årene har det for øvrig tilkommet noen nye dataprogrammer på statlig side (blant annet Gosys<sup>4</sup>) mens kommunen i løpet av det siste året har byttet ut sitt gamle saksbehandlingssystem (Oskar) med et nytt (Velferd).

Den store endringen/utfordringen oppstod da alle disse systemene skulle ”koples sammen” og de ansatte måtte lære ”de andres” systemer.

---

<sup>2</sup> **Kvalifiseringsprogrammet** er et tilbud til deg om opplæring og arbeidstrening, og den oppfølgingen du trenger for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Programmet gir også en mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt du kan ha dersom du ikke klarer vanlig arbeid. I bestemmelsene for programmet gjelder også følgende:

Programmet skal være på full tid.

Du får lønn og vanlig ferie.

Du har rett på barnetillegg hvis du har barn og kan ha rett til [bostøtte](#) hvis du har egen bolig.

<sup>3</sup> **Faktaarkkompetanse** Er den basiskompetanse, eller informasjonene den enkelte bruker selv kan finne på [www.nav.no](http://www.nav.no) sin hjemmeside og som ansatte på NAV-lokal kontor og NAV kontaktsenter skal besitte.

<sup>4</sup> **Gosys** skulle være et lim mellom alle applikasjonene i Nav. Det skulle blant annet gi tilgang til digitale kopier av alle dokumenter som skal behandles. Gosys er både et arkiverings- og kommunikasjonsverktøy. Arkivering i den forstand at brukerne av NAV selv må hente skjemaene på [www.nav.no](http://www.nav.no), ta utskrift av disse, fylle de ut og sende disse til en skanningsenhet i Oslo. Her blir så skjemaer og vedlegg skannet inn i Gosys og sendt til riktig NAV-kontor. Deretter kommer denne som en oppgave på datasystemets kontorbenk der denne oppgaven (skjema) blir fordelt til riktig veileder (NAV lokalt , NAV Forvaltning, NAV Pensjon, NAV Utland, NAV Klage og Anke osv), som nå har en elektronisk søknad til behandling.

Gosys er også et kommunikasjonsverktøy, der NAV Kontaktsenter eller andre veiledere i NAV systemet legger igjen beskjeder om at en annen veileder/saksbehandler blant annet skal ringe tilbake. Med NAV sin svargaranti, må veileder ringe tilbake i løpet av 48 timer.



## Aktører

I denne avhandlingen behandles aktører på to nivåer. Selve reformen som reduserer tre aktører (Trygd, Aetat og Sosialetat) til en (NAV). Her ses aktører på et kollektivt nivå. Det er allikevel på individnivå min problemstilling og analysenivået i all hovedsak vil befinne seg. De fleste ansatte ble med inn i NAV Halden. Noen valgte allikevel å ”gå av med” førtidspensjon, uførepensjon og alderspensjon, mens noen sluttet og begynte i andre jobber utenfor NAV. Sammenlignet med andre store NAV-kontor i Østfold, var det allikevel lite turnover ved NAV Halden.

## Struktur

Slik jeg vurderer det, er det strukturene i modellen som har gjennomgått de største endringene. Når tre selvstendige og ulike etater slås sammen, gjør dette noe med de strukturelle forholdene så som; kommunikasjonssystemene, myndighetsstruktur og arbeidsdelingen.

Ved opprettelsen av NAV-kontor ble arbeidsdelingen endret. Mange veiledere og saksbehandlere (*aktørene*) fikk andre og ”nye” oppgaver, som igjen krevde ny kompetanse på flere områder enn tidligere. Ved å endre strukturene (*arbeidsdelingen*), ser vi dermed at nye oppgaver og deling av disse blir annerledes enn tidligere, noe som igjen trigget et opplæringsbehov. Videre ble også IKT-systemene (*teknologien*) ”ny” for mange, idet nye oppgaver forutsetter bruk av andre datasystemer. Noen av de gamle datasystemene, som skulle fases ut, vil allikevel måtte brukes i lang tid fremover. Den store IKT-satsingen, Moderniseringsprosjektet, startet i 2011 og vil stå ferdig i løpet av 6-8 år. Det eldste datasystemet, Info-trygd, var nytt i 1978 og er ikke Windowsbasert. En annen side ved IKT-løsningen i NAV er, som vist over, at det er et stort antall ulike systemer. Alle disse systemer vil påvirke både *aktørenes kompetanse*, *oppgavedelingen* og *strukturene* i modellen.

Naturlig nok endret også kommunikasjonssystemene seg da tre etater ”smeltet sammen”. Det samme gjaldt myndighetsstruktur med ny leder, nye mellomledere og medarbeidere. Dette gjorde noe med maktforholdene mellom kolleger (*aktørene*).

Slik kunne jeg fortsatt til hele NAV-kontoret var plassert i modellen, men jeg stopper her og overlater resten av dette ”forestillingsarbeidet” til deg som leser. Jeg håper allikevel at jeg har klart å formidle poenget med modellen og dens anvendelsesområde på organisasjonsendring.

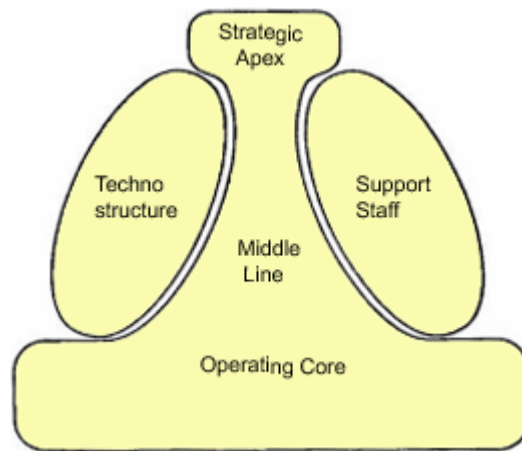
## Mintzbergs konfigurasjoner

Det er også viktig å si noe om hvilken *organisasjonstype* som studeres. Er det en liten privat bedrift med noen få ansatte, der eieren jobber med alt, fra produksjon til å opptre som daglig leder? Er det et stort privat konsern med mange tusen ansatte og med utenlandske eiere? Studerer vi et stort norsk sentralsykehus eller en liten barnehage med sju ansatte? Ja mulighetene er mange. I denne sammenhengen vil jeg benytte Mintzbergs mye brukte oversikt over ulike strukturelle organisasjonsformer (konfigurasjoner) bli benyttet for å analysere de tre etatenes tidligere, og NAV Haldens struktur, slik den fremstår i dag.

Når organisasjoner endres, viser det seg at endringsevnen er forskjellig. Man ser i ulike studier av store endringsforsøk at virksomheter lykkes i ulik grad. Hvorfor noen organisasjoner er mer endringsvillige enn andre, kan derfor ha ulike forklaringer. I noen tilfeller kan det være valgt feil strategi, andre ganger dårlig ledelse osv. Hvis man låser seg fast i en type forklaring, kan dette i neste omgang dekke over andre og kanskje bedre forklaringer på hvorfor endringsevnen er så forskjellig. Som vi skal se her kan forklaringene finnes i organisasjoners ulike strukturelle oppbygging og derigjennom ulike strukturelle forutsetninger for fleksibilitet. Det er her jeg benytter Mintzbergs ulike konfigurasjoner for å se på endringens kontekst, hvori opptatt organisasjonstyper, som et utgangspunkt når jeg senere skal analysere og drøfte identitet (Mintzberg, 1979).

Når vi skal forstå endring og, enda vanskeligere, forsøke å gjennomføre planlagt endring, må vi også forsøke å få tak på sammenhengen mellom endringens kontekst og hvordan endringen forløper (Jacobsen D., 2009:107). Det er nokså opplagt, men ikke desto mindre viktig å poengtere, at endringsstrategien i NAV-reformen må være annerledes enn en omfattende endring i et lite IT-firma med sju ansatte. Spørsmålet om den ”riktige” strategien er valgt for NAV-reformen, ligger for øvrig utenfor rammen av denne avhandlingen.

Mintzberg opererer med fem hovedtyper konfigurasjoner og et av hans hovedpoenger er at disse konfigurasjonene i varierende grad har det han kaller strukturell fleksibilitet. På slutten av 1970-tallet gjorde Mintzberg en svært omfattende gjennomgang av organisasjonsforskning og fant at de aller fleste organisasjoner kunne deles opp, med utgangspunkt i fem grunnleggende elementer som vist i figuren på neste side.



*Fig. 4.4. Mintzbergs grunnmodell*

De fem elementene som de fleste organisasjonene består av er (Mintzberg, 1979:20):

- Den operative kjerne (Operating Core): Den delen som gjør det arbeidet organisasjonen må utføre for å realisere sine overordnede mål. I NAV Halden er dette veiledere og saksbehandlere.
- Mellomledelse (Middle Line): Føre tilsyn med og koordinere produksjonen og er bindeleddet mellom den operative kjerne og toppledelsen. I NAV Halden er dette tre avdelingsledere.
- Toppledelse (Strategic Apex): Har det øverste administrative ansvar = NAV leder
- Teknostruktur (Techno Structure): Utenfor selve produksjonen, men som utformer planer, driver opplæring eller økonomikontroll.
- Støttestruktur (Support Staff): Også utenfor selve produksjonen, men nødvendig for at organisasjonen skal fungere, slik som lønnsutbetalinger, sentralbord, post osv.

Størrelsen på disse fem elementene avgjør hvem av de fem konfigurasjonene en organisasjon kan plasseres inn i, og som har fått følgende navn;

*Entreprenørorganisasjon, Maskinbyråkrati, Det profesjonelle byråkrati, Den innovative organisasjon og Den divisjonaliserte organisasjon.*

Mintzbergs konfigurasjoner er idealtyper, slik Webers Byråkratimodell også er det, og må ikke tolkes bokstavelig. Derfor er det ikke nødvendigvis noen organisasjoner som kan sies å være et ”rent” maskinbyråkrati eller et ”rent” profesjonelt byråkrati. Man finner heller kombinasjoner av disse konfigurasjonene, men kanskje med overvekt av elementer fra den ene eller andre konfigurasjonen. Det er heller ikke uvanlig at ulike deler av en organisasjon, har ulike konfigurasjoner.

Konfigurasjonene, *det profesjonelle byråkratiet* og *maskinbyråkratiet* egner seg best til å beskrive de tre tidligere etatene, Trygd, Aetat og Sosialkontoret, noe jeg skal redegjøre for her. De samme to konfigurasjonene benyttes da NAV Halden skal plasseres inn i modellen.

*Maskinbyråkratiet*, som bygger på Webers idealtypiske byråkratimodell (Weber, 1995), kjennetegnes ved det grunnleggende utgangspunktet at det har en spesiell type kjerneaktivitet, nemlig produksjon av *standardiserte varer og tjenester*.

Videre kjennetegnes konfigurasjonen ved at den har en horisontal *arbeidsdeling og spesialisering*, utstrakt bruk av *regler og rutiner* som angir hva som skal gjøres i de enkelte tilfeller, krav til *skriftlig saksbehandling* som skal gi mulighet for *kontroll* og et *hierarki* der det er klart definert hvem som er over-/underordnet og der beslutningsmyndigheten i all hovedsak er plassert hos toppledelsen.

*Det profesjonelle byråkratiet* kjennetegnes ved at beslutningsmyndighet er delegert til de ansatte (*operative kjerne*) i faglige spørsmål. De ansatte er profesjonelle<sup>5</sup> som gjennom utdanningen har tilegnet seg kunnskaper og ferdigheter som er nødvendig for å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Ingen andre enn de profesjonelle kan vurdere hvordan jobben skal utføres på en god måte. Det er også stor grad av skjønnsutøvelse på bakgrunn av den formelle utdanningen. Der maskinbyråkratiet har regler og rutiner som standardiserer oppgaveløsningen, skjer standardiseringen her gjennom systematisk rekruttering av profesjonelle som representerer en felles fagkunnskap.

---

<sup>5</sup> **Profesjonell** kommer av ordet **profesjon**. I den snevreste betydningen av ordet kan man si at utdanningen til de praksisorienterte profesjoner er spesialisert og man må ta en spesialisert utdanning for å kunne kalle seg profesjonell innen en yrkesgruppe. Det betyr at tittelen du får når du har fullført utdanningen og oppfylt nødvendige tilleggskrav, er beskyttet. Det gjelder for eksempel lege, psykolog, provisorfarmasøyt, reseptfarmasøyt, sykepleier, advokat, statsautorisert revisor og registrert revisor. Dette er titler man kun kan få når man har gjennomført et profesjonsstudium innenfor disiplinen. Profesjonsutdanningene får stadig flere fellestrekk med den tradisjonelle akademiske opplæring i vitenskapelige disipliner, men skiller seg fra rene universitetsksamener ved at det i tillegg til utdanning kreves praksis for å få bevilling eller tillatelse til å praktisere innen profesjonen. De andre akademiske disipliner kalles ofte for semiprofesjoner. Den største semiprofesjonen i velferdsstaten er lærerne, der man kan ta utdanning som allmennlærer, førskolelærer og faglærer. Andre semiprofesjonsutdanninger i Norge er sykepleie, fysioterapi, ergoterapi, radiograf, sosionom, barnevern osv.

På bakgrunn av disse kjennetegnene ved de ulike konfigurasjonene synes det gamle sosialkontoret å ha flere fellestrekk med det profesjonelle byråkratiet, mens Trygd kjennetegnes mest med maskinbyråkrati til Mintzberg. Aetat velger jeg å plassere et sted i mellom disse to konfigurasjonene, noe jeg skal argumentere for under.

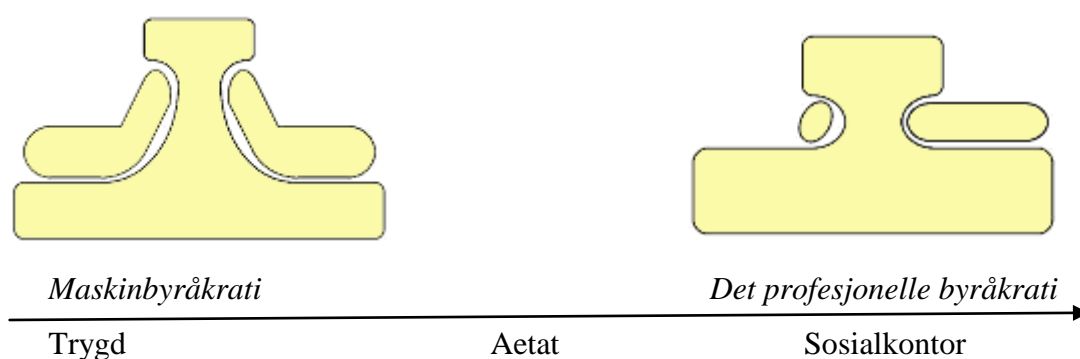


Fig. 4.5 Maskinbyråkrati og det profesjonelle byråkrati

Trygd var nok det mest typiske maskinbyråkratiet av de tre tidligere etatene, der beslutninger ble tatt på det strategiske toppunktet og den daglige driften ble styrt av lokal leder ved hjelp av standard prosedyrer (rutiner, rundskriv og regler). Det er blitt meg fortalt at det til tider var spenninger mellom Fylkestyngdekantoret og lokal leder, noe som er klassisk innenfor denne konfigurasjonen. Kjerneaktiviteten bestod også av standardiserte tjenester. De behandlet søknader (krav) fra brukere (medlemmer) av Folketrygdeloven ut fra ulike standardrutiner. Det var i liten grad skjønnsutøvelse og de ansatte var lite autonome. Det var rådgivende lege som ofte utøvde skjønn der dette var påkrevd. Ytelser i Folketrygdeloven er rettighetsbasert og svært få tilfeller av behovsvurderinger. Et av unntakene var i så måte ordningen med *overgangsstønad*, en ytelse til enslige forsørgere. På et gitt tidspunkt i stønadsperioden krevdes aktivitet for å komme i arbeid. Her kunne Trygd vurdere ulike tiltak som nødvendige og hensiktsmessige. Allikevel var denne ordningen i større grad styrt av ”ferdige løsninger” og rutiner, enn for eksempel utføring hos Aetat. Som eksempel fikk man som enslig forsørger, nærmest automatisk, treårig høgskoleutdanning, hvis man ikke hadde dette fra tidligere. I Aetat, skulle behovet for utføringstiltak vurderes opp mot den enkeltes kompetanse og det aktuelle arbeidsmarkedet. Mantraet var ”raskest mulig tilbake til arbeid”.

*Sosialkontoret* vil jeg, i denne sammenheng og på tilsvarende måte, plassere i konfigurasjonen *det profesjonelle byråkratiet*. Her var i større grad beslutningsmyndigheten i faglige spørsmål delegert til sosialkuratorene. Den operative kjerne var ”profesjonell”. De utførte standardiserte oppgaver på bakgrunn av sin fagutdanning. De fagutdannede hadde for øvrig ulik formalkompetanse. Kjernekompetansen til kuratorene var sosionomutdanningen med *Lov om sosiale tjenester* som selve fundamentet. Mange av kuratorene hadde andre utdanninger, så som vernepleiere, førskolelærere, sykepleiere, lærere osv., men ble allikevel sosialisert inn i sosionomrollen og fikk merkelappen ”oss med sosialfaglig kompetanse”. Dette ble sosialfagarbeidernes identitet, der de uten sosionomkompetanse aspirerte til denne sosionomrollen. Sosialfagarbeiderne var i liten grad styrt av standard prosedyrer, utarbeidet av det strategiske toppunktet. Det er *Lov om sosiale tjenester* som i stor grad legger opp til skjønnsutøvelse og behovsvurdering av brukerne (sosialklientene). Det var på dette grunnlaget sosialkuratorene vurderte hvordan jobben skulle utføres på en tilfredsstillende måte. Den operative kjerne hadde relativt stor grad av autonomi i jobben og styrte sin hverdag i all hovedsak selv. Man reiste på hjemmebesøk, deltok i ulike samarbeidsmøter, satte opp avtaler som man ønsket, og var i liten grad i direkte møte med publikum (i front). Der maskinbyråkratiet bygger på en videreutvikling av Webers byråkratimodell, kan det profesjonelle byråkratiet kobles til Lipskys bakkebyråkratimodell (Lipsky, 1980). Denne modellen har et ”bottom-up”-perspektiv, der ansatte på byråkratiets laveste nivå har stor handlefrihet (mye skjønn) i jobben og blir nærmest sett på som de som i realiteten utformer den offentlige velferdspolitikken.

*Aetat* var en hybrid av disse to konfigurasjonene. Beslutningene ble, som i Trygd, tatt på det strategiske toppunktet og den daglige driften ble styrt av lokal leder ved hjelp av standard prosedyrer (rutiner, rundskriv og regler). Allikevel var det kun to ytelsesområder (dagpenger og attføringspenger) som kunne sammenlignes med Trygd, hva angikk ferdige standarder med liten grad av skjønn og behovsvurdering. På de store områdene, arbeidsmarkedstiltak og formidling av arbeidskraft, var det i større grad rom for skjønnsutøvelse og den operative kjerne var relativt autonome. På disse områdene var altså beslutningsmyndigheten delegert til den operative kjerne. Målstyringen innenfor disse to områdene bidro også til økt frihetsgrad for den operative kjerne. Selv om man ble styrt av målene, var det opp til *Aetat* lokalt og den operative kjerne å finne løsninger. Til tross for at mange i *Aetat* hadde utdanning på Bachelornivå og høyere, kunne de ikke defineres som

profesjonelle i denne sammenheng, da utdanningsbakgrunnen var svært ulik. Det var statsvitere, sosiologer, jurister, vernepleiere, lærere, siviløkonomer, etatsutdannede, IT-utdannede osv., noe som bidro til en fragmentert organisasjon og der standard rutiner, visjoner og mål var det som skulle kompensere for denne ulikheten.

NAV Halden blir ut fra resonnementene over også en hybrid av de to konfigurasjonene, idet alle tre etatene tok med seg "sine oppgaver" inn i den nye organisasjonen. Allikevel har NAV Halden, fram til nå, båret mer preg av konfigurasjonen *maskinbyråkrati* enn et *profesjonelt byråkrati*. Dette skyldes det store fokuset på ytelsesforvaltningen, spesielt fra Folketrygdområdene til "gamle" Trygd. Dette har igjen medført en ressursallokering, fra oppfølgingsarbeid til ytelsesforvaltning, for at brukerne skulle få sine rettmessige ytelser til riktig tid. Det var også de manglende utbetalingene til brukerne NAV ble kritisert for i landets medier. Det at den operative kjerne måtte behandle ytelser, ikke oppfølging, var sammen med mye registreringsarbeid noe av det som fikk mange av de tidligere sosialfagarbeiderne til å reagere flere steder i landet. Fagforbundet Delta`s eget blad, *Kommunike`* skrev en artikkel med følgende overskrift:

*"Tall er blitt viktigere enn mennesker"*

Her står det blant annet å lese:

*Det er de statlige oppgavene som blir prioritert, ikke de kommunale", sier de. "Vi får ikke jobbet med det vi brenner for, men blir pålagt statlige oppgaver" sier en av de plasstillitsvalgte. "Vi får ikke gjort de vi mener bør gjøres". "Derfor slutter mange", sier en annen plasstillitsvalgt (Kommunike`,2010:19).*

Vi ser her at NAV organisasjon tar med seg maskinbyråkrativerdier, særlig i forhold til koordineringsmekanismer som er en top-down koordinering, der beskjeder, ordrer og beslutninger kommer fra toppen eller vertikalt om man vil. Dette står i et visst motsetningsforhold til sosialetatens mer fagbyråkrativerdier, der styringen i større grad skjer horisontalt og der ansatte beslutter seg imellom. Vi ser dermed at det oppstår et motsetningsforhold mellom ulike koordineringsmekanismer.

En av respondentene fra tidligere sosialkontoret uttrykte sin misnøye over denne nedprioriteringen av oppfølgingsarbeidet, i mitt materiale på følgende måte:

*Jeg følte at jeg gjorde noe galt hvis jeg gikk på et hjemmebesøk og skrev bare "ute" i kalenderen. Samarbeid med eksterne etater f.eks. i form av ansvarsgruppemøter skulle heller ikke prioriteres; noe som opplevdes som frustrerende fordi mange av mine brukere hadde svært omfattende problematikk og var avhengig av mange tjenester.*

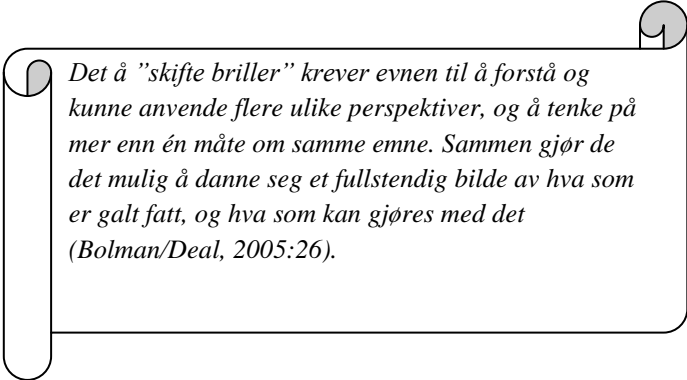
Tendensen i dag er for øvrig at en større andel av den operative kjerne fokuserer mer på oppfølgingsarbeid, der mange av de oppgavene til "gamle" Aetat og Sosialkontoret befinner seg. At den operative kjerne nå i større grad kan fokusere på oppfølging, skyldes blant annet at forvaltningsenhetene i NAV nå har fått bedre flyt i saksbehandlingen. Logistikken fungerer bedre og behandlingstiden oppleves fra brukernes side som tilfredsstillende. Det kan derfor se ut som om NAV Halden beveger seg mer i retning av konfigurasjonen *det profesjonelle byråkratiet*. Allikevel er det avdelingsvise forskjeller i NAV Halden, der for eksempel avdelingen Stab/støtte, som i all hovedsak behandler og fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp, bærer mer preg av et *maskinbyråkrati*. Denne delen av den operative kjernen (saksbehandlere) i NAV Halden, har en sekvensiell avhengighet til veiledere som følger opp brukerne. Veilederne gjør sosialfaglige vurderinger som saksbehandlerne er avhengig av for å behandle vedtak. NAV Halden vil derfor i fremtiden også være en hybrid av de to konfigurasjonene, men målet er at NAV kontorene i Norge skal følge opp den enkelte bruker på vei til jobb, mens NAV Forvaltning skal behandle ytelser.

## Sammendrag

I dette kapitlet har jeg beskrevet det teoretiske rammeverket og de ulike perspektivene jeg som forsker har når reform og identitet skal forstås. Jeg har også beskrevet hvilket analysenivå denne avhandlingen befinner seg på. Videre har jeg beskrevet hva som har hatt betydning for endringsprosessen, hvori opptatt hva som lå bak reformen – politiske beslutninger, tidsforløpet, 2001-2011, ulike endringsstrategier – fra diktatorisk til medinnflytelse, innhold og omfang ved hjelp av Leavitt-Ry-modellen og til slutt beskrevet organisasjonstyper og plassert de tidligere tre etatene Trygd, Aetat og Sosialkontoret samt dagens NAV Halden inn i Mintzberg konfigurasjoner *maskinbyråkrati* og *det profesjonelle byråkrati*.



Det er svært krevende å ta hensyn til alle de aktuelle variablene, i et forskningsopplegg som skal ligge innenfor rammen av en masteravhandling. Allikevel har det vært viktig for å vise reformens kompleksitet når avhandlingen leses. I det neste kapitlet skal jeg beskrive avhandlingens forskningsdesign, den metodiske tilnærmingen og mitt vitenskapsteoretiske ståsted.



*Det å "skifte briller" krever evnen til å forstå og kunne anvende flere ulike perspektiver, og å tenke på mer enn én måte om samme emne. Sammen gjør de det mulig å danne seg et fullstendig bilde av hva som er galt fatt, og hva som kan gjøres med det (Bolman/Deal, 2005:26).*

## Kapittel 5 - Forskningsdesign og metodisk opplegg

### Vitenskapsteori

Virkeligheten er for de fleste av oss noe som *er*, og ikke noe som er *konstruert*. Men den virkeligheten som omgir oss er av to slag. Den virkeligheten som først oppstod, og som vi kaller naturen, har vi mennesker ikke konstruert.

Men den virkeligheten som vi kaller samfunn og kultur har vi konstruert. Den sosiale og kulturelle virkeligheten som menneskene konfronteres med er menneskenes eget produkt (Wadel, 1990:baksiden).

Samfunnsvitenskapen kan grovt sett deles i to hovedparadigmer; *det positivistiske paradigme* som har sine røtter i naturvitenskapen og *det fortolkende eller hermeneutisk paradigme* som oppstod som en kritikk av det positivistiske vitenskapssyn.

For å diskutere hva virkelighet, sannhet og kunnskap er, skal jeg kort redegjøre for tre begreper som står sentralt innenfor vitenskapsteorien og si noe om mitt vitenskapsteoretiske ståsted som forsker:

### Ontologi; gresk (slik ting faktisk er):

Dette er debatten om hvorvidt sosiale systemer – mennesker som samhandler – består av lovmessigheter eller om alt vi studerer er unikt. Det ontologiske utgangspunktet vil derfor få betydning for hva vi leter etter når vi skal gjennomføre en undersøkelse: generelle lovmessigheter eller forståelse for det spesielle og unike. Den *positivistiske* vitenskapsteoretiske retningen har som grunnleggende antakelse at det finnes generelle lover om sosiale systemer, slik det er i for eksempel fysikken. Denne antakelsen har blitt utfordret fra flere hold og spesielt fra en retning som senere har blitt samlet under overskriften *fortolkningsbasert tilnærming/hermeneutikk*. De som representerte den fortolkningsbaserte retningen, støttet ikke ideen om at naturvitenskapens generelle lover kan overføres til sosiale systemer, men hevder at det man studerer må forstås som unikt.

### Epistemologi (læren om kunnskap):

Det er også uenighet om i hvilken grad det er mulig å samle inn kunnskap om denne (sosiale) verden. *Positivistene* snakker om en` objektiv (sosial) virkelighet som er lik for alle og som i prinsipp vil bety at alle mennesker oppfatter et fenomen på samme måte.

*Hermeneutisk retning* hevder at det ikke finnes en objektiv sosial virkelighet, det finnes bare ulike forståelser av den. (Jacobsen D, 2005:24-32)

En annen vitenskapsfilosofisk retning (nærmere hermeneutikken) kalt *Sosialkonstruksjonisme*, er hovedsakelig opptatt av spørsmål av epistemologisk karakter (erkjennelsesteori), som for eksempel hvordan vi kan ha kunnskaper om verden og fenomener, mer enn av spørsmål om hvordan verden faktisk er (ontologi). Perspektivet inntar en grunnleggende skepsis til enhver ontologisk utlegning, ettersom Sosialkonstruksjonismens ”dogme” er at kunnskap, virkelighet eller sannhet forstås som produkter av forhandlinger og konvensjoner.

### **Mitt vitenskapsteoretiske ståsted**

Mitt vitenskapsfilosofiske ståsted befinner seg nært opp til sosialkonstruksjonismens ide om at menneskene tilegner seg forståelse av virkeligheten gjennom samhandling med andre mennesker. Dette fikk i neste omgang konsekvenser for hvilken *metodisk* tilnærming jeg brukte da empirien skulle samles inn. Sosialkonstruksjonismen henter i all hovedsak sine ideer fra den kvalitative (metodiske) tradisjon og jeg skal utdype dette ved hjelp av fire sentrale begreper innenfor metodefaget.

### **Induktiv**

Jeg gikk ut i virkeligheten (NAV Halden) med et slags åpent sinn, samlet inn relevant informasjon, systematiserte dataene og analyserte mine funn. Induktiv strategi handler i metodefaget om å bevege seg *fra empiri til teori*.

### **Holistisk**

Her forsøkte jeg å forstå fenomener som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen (konteksten) de inngikk i.

### **Nærhet (versus distanse)**

*Distanse* henger nært sammen med den *positivistiske tradisjonen*, der man ideelt sett mener at forskeren ikke skal forstyrre det som studeres ved at det er avstand mellom forsker og det som studeres. Da denne retningen innenfor forskningen, som tidligere nevnt, står for ideen om en objektiv virkelighet, tenker man seg å unngå undersøkelseeffekter ved ikke å

påvirke det ved sitt nærvær. Det snakkes også her om repliserbarhet, det vil si at andre forskere skal kunne gå inn å lage et identisk forskningsopplegg og komme til eksakt samme resultat.

*Nærhet* ble mitt naturlige valg og er på mange måter den motsatte tilnæringsmåten. Dette idealet har kommet som en kritikk mot distansetanken innenfor positivistisk tradisjon. Her sier man at alle typer undersøkelser, bortsett fra skjulte observasjoner, på en eller annen måte vil kunne påvirke resultatene (se under «*Om å studere sin egen organisasjon*»)

### **Ord (versus tall)**

Debatten har her dreid seg om det man kaller kvalitativ (ord) versus kvantitativ (tall) tilnærming. Den kvantitative metoden, med sin positivistiske retning, har som et grunnleggende utgangspunkt at den sosiale virkeligheten kan måles ved hjelp av metoder og instrumenter som kan gi oss informasjon i form av tall. Det klassiske kvantitative måleinstrumentet er spørreskjemaet med faste svaralternativer.

*Den kvalitative (ord) metoden* kan ses som en reaksjon på avendelsen av den naturvitenskapelige metoden til å studere sosiale fenomener. Feltarbeid (observasjoner) og åpne intervjuer har blitt trukket fram som idealer. Som en konsekvens av mitt vitenskapsteoretiske ståsted og min metodiske tilnærming så langt, var det en naturlig følge av dette at avhandlingen fikk en kvalitativ tilnærming, der narrativer eller fortellinger samt åpne intervjuer ble mitt "måleinstrument", når empirien skulle fanges. Hva er så denne narrative tilnærmingen?

### **Narrativ tilnærming supplert med intervjuer**

I samfunnsvitenskapene har narrativ forskning – narrative research – fått sine ulike utforminger avhengig av hvilken disiplin den har blitt utviklet i. Innenfor kvalitativ forskning brukes nå begrepet "narrativ" ofte som betegnelse på en spesiell språkorientert forskningstradisjon som anvendes innenfor flere fagdisipliner. Betegnelsen narrative research blir ofte brukt som en fellesbetegnelse innenfor den kvalitative forskningen, selv om metodikk og grunnforståelse kan være temmelig forskjellig, avhengig av hvilken fagdisiplin forskeren opererer innenfor (Ryen, 2002). Til forskjell fra naturvitenskapelig forskningstradisjon, for eksempel hypotetisk deduktiv analyse, hvor en forutsetter at et sett av relevante data skal bekrefte eller falsifisere en antakelse, så forutsetter en innenfor

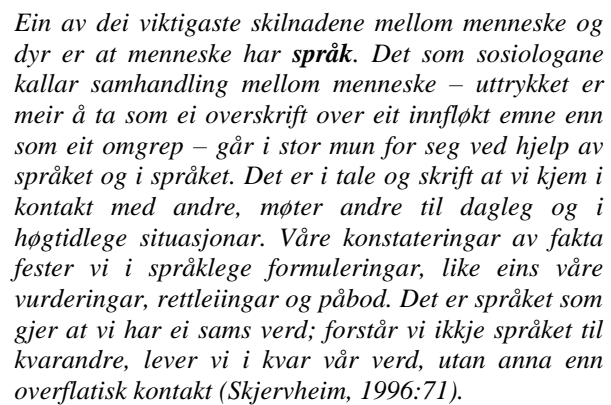
narrativ forskning at det er en ny forståelse av data som representerer den overskridende erfaring (Hellesnes, 1988).

I denne avhandlingen kan narrativer likestilles med fortellinger.

### **Sammendrag**

Jeg har nå redegjort for at avhandlingen har et eksplorerende, induktivt og holistisk design. Videre har jeg foretatt en kort vitenskapsteoretisk redegjørelse og avklart mitt eget ståsted. Dette har vært viktig for at også ”ikke-akademikere” skal gis mulighet for å forstå forskningsarbeidets oppbygging og teoretiske tenkemåte. For det andre har det vært viktig for avhandlingens pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og repliserbarhet. Samtidig er det viktig at alle som leser kjenner mitt ”verdensbilde” når tolkning, analyse og drøfting finner sted senere i avhandlingen.

Den norske filosofen som uttrykker sosialkonstruksjonismens kjerneverdi aller best, nemlig språket, er kanskje Hans Skjervheim. Her viser han på en fremragende måte språkets betydning både som byggekloss i selve konstruksjonen av virkeligheten, at konstruksjonen er kontekstuell og ikke minst at den er intersubjektiv ( neste side):



*Ein av dei viktigaste skilnadene mellom menneske og dyr er at menneske har **språk**. Det som sosiologane kallar samhandling mellom menneske – uttrykket er meir å ta som ei overskrift over eit innfløkt emne enn som eit omgrep – går i stor mun for seg ved hjelp av språket og i språket. Det er i tale og skrift at vi kjem i kontakt med andre, møter andre til dagleg og i høgtidlege situasjonar. Våre konstateringar av fakta fester vi i språklege formuleringar, like eins våre vurderingar, rettleingar og påbod. Det er språket som gjer at vi har ei sams verd; forstår vi ikkje språket til kvarandre, lever vi i kvar vår verd, utan anna enn overflatisk kontakt (Skjervheim, 1996:71).*

## Kapittel 6 - Om å studere sin egen organisasjon

Jeg skal her gjøre rede en del utfordringer som oppstod i forbindelse med det å være forsker på egen arbeidsplass – nærhetsproblematikk, både fordi jeg er ansatt i samme organisasjon som de det forskes på, og fordi jeg er avdelingsleder for noen av disse respondentene. Nærhet har både sine fordeler, men også noen ulemper som jeg vil redegjøre for. Som ”nærhetsforsker” er det en risiko for at jeg kan miste evnen til kritisk refleksjon. Jeg kan ta det som sies og observeres for gitt, idet mye av det jeg ønsker å undersøke er et stadig tilbakevendende tema i mange sammenhenger i jobbsituasjonen der jeg deltar i diskusjoner som ansatt. Jeg blir da både *Deltakar og tilskodar*, for å sitere Skjervheim (1996).

Som avdelingsleder for noen av respondentene, kan det ha vært vanskelig å få ærlige svar. Særlig der hvor respondentene for eksempel ønsket å kritisere min utøvelse av lederrollen. Jeg har derfor holdt et generelt kritisk blikk på alle fortellingene/intervjuene, særlig der fortellingene har penset inn på mitt lederskap (undersøkelseeffekt).

Jeg har tidligere vært kollega og veileder med flere av de ansatte som nå jobber ved NAV Halden. Jeg opplever nok at det har skjedd noe med avstanden til disse, uten at endringen oppleves dramatisk. Jeg blir ”naturlig nok” ikke inkludert på samme måte når det gjelder de ansattes jobbanliggenger lenger, særlig der hvor de ansatte står i ”konflikt” til ledelsen. Tidligere var jeg i større grad en del av de ulike subkulturene, mens nå står jeg på mange måter utenfor mange av disse.

Tematikken rundt det å bytte rolle og ”stige i gradene” fra arbeider til formann tar Sverre Lysgaard opp i boka *Arbeiderkollektivet*. Dette fenomenet kaller han overgangen fra ”oss” til ”de andre”. Dette fører til en avstand som beskrives ganske inngående i boka hans (Lysgaard, 2007:93).

Også Haaland og Dahle (2006:kap.7) tar opp temaet, førstegangsledere og spesielt identitetsskifte som skjer ved intern rekruttering. Dette beskrives som en gjensidig tilpassningsprosess og de bruker fasemodellen til Cathrine F. Jacobsen (2003), som hun igjen har hentet fra Feldmann, for å illustrere dette identitetsskifte. De ulike fasene,



”Getting in”, ”Breaking in” og ”Settling in”, beskriver de gjensidige prosessene fra å bli behandlet som kollega til å oppnå legitimitet som leder. Denne endringen i sosial identitet foregår både hos underordnede og hos den nye lederen. Som sagt oppleves ikke avstanden dramatisk, men er allikevel viktig å ha fokus på.

Å forske i egen organisasjon har ingen lang tradisjon i organisasjonsteoretisk sammenheng, men flere og flere har fattet interesse for slike studier. I dag fremstår de som mer vanlige. Det er derfor begrenset metodisk litteratur på området, og mye av den litteraturen som finnes har i all hovedsak hentet sine ideer fra sosialantropologien. Slike studier har igjen sine røtter fra en *fortolkningsbasert tilnærming eller hermeneutikken*. Selv om det finnes mange metodiske likhetstrekk, er det også en vesens forskjell. Der antropologene i all hovedsak forsker på andres kulturer, som man forsøker å ”leve seg inn i”, blir det viktig som forsker i egen kultur å forsøke og ”leve seg ut av” den kulturen man er en del av. Mange av de forholdene som vi tar for gitt i egen kultur, er man som antropolog ”naturlig” nysgjerrig på. Fra et positivistisk ståsted har man vært skeptisk til denne type forskning da de hevder at det blir en rolleblanding i å være både forsker og kollega (Repstad 2004). Sosialantropolog Cato Wadel, hevder at den rene forskerrollen i samfunnsvitenskapen er en fiksjon. Forskeren, enten denne kommer utenfra eller innefra, vil måtte ha et ”minstemål av sosiale, menneskelige relasjoner til aktørene ut over det rent forskningsmessige for å få relevant data”. Fordelene er at de som kommer innenfra har flere ”intime bånd”. Wadels forskning handler ikke om å studere egen organisasjon, men egen kultur. Allikevel er metoden anvendbar til organisasjonsformål. Denne forståelsen står, som nevnt over, i kontrast til en positivistisk forståelse med hensyn til objektivitet.

Alle metodiske tilnærminger har sine fordeler og ulemper eller sagt på en annen måte muligheter og begrensninger/utfordringer. Det som er viktig, er at man som ”forsker” er seg bevisst de ulike sidene av en forskningsprosess, slik at det man studerer og leverer er pålitelig.

Hva angår studier i egen organisasjon er en av hovedfordelene at jeg kjenner hverdagspråket, ”fy-fenomener” dvs. de områdene i organisasjonens liv som det ikke snakkes høyt om, hva som opptar sinnene, den uformelle organisasjonen osv. Man har den faktiske kunnskapen om organisasjonen, eller vet hvor man finner den. Dermed sparer man tid (Repstad, 2004:238).

## Fra nærhet til distanse.

Det å studere egen organisasjon har også noen ulemper eller begrensninger. Det kan være vanskelig å anlegge et ”fugleperspektiv” på forholdene. Det kan også være problematisk å få relevant data, spesielt hvis respondenten, som underordnet, er nødt til å krysse avdelingsgrenser og hierarkiske nivåer. I intervjusituasjonen kan man som forsker lett komme til å stole på at man selv er godt orientert eller å akseptere de intervjuedes tro på at ”jammen, det vet du jo”. Når man skal tolke data, er det vanskelig å unngå å la seg påvirke av sine forutinntatte meninger og fordommer, bevisst eller ubevisst. Det kan være vanskelig å skrive ”sannheten”, Tør jeg, vil jeg, eller burde jeg la være? Man kan også bli anklaget av kolleger for å ha utnyttet sin posisjon til spionasje og angiveri utad.

Da jeg som forsker skulle ”ta ut” nødvendig distanse, både i forhold til det jeg skulle studere og meg selv som forsker, eller i Repstad terminologi bevege seg ”fra nærhet til distanse”, var det viktig å ha en bevisstgjøring om selve forskerprosessen. Følgende forhold var viktige:

At alle (inkludert meg som forsker) i organisasjonen har meninger om:

- Hvordan organisasjonen ser ut maktmessig
- Hvordan den burde se ut
- Hvorfor den fungerer som den gjør

Dette er forestillinger, antakelser eller egne hypoteser som jeg er mer eller mindre bevisst. Bevisstgjøring er derfor viktig. Følgende forhold har vært viktig for meg som forsker å klargjøre for deg som leser:

- Min plassering i organisasjonen, hva jeg jobber med, hvilken karriere jeg har hatt, hvilket nettverk jeg har og min kjennskap til organisasjonen.
- Mitt vitenskapsteoretiske ståsted
- At jeg bruker flere teoretiske perspektiver
- At jeg etter beste ”forskerevne” har vært forsiktig slik at jeg ikke bare har løftet frem data som underbygger egne fordommer og antakelser. Forsøkt systematisk å lete fram data som er i strid med disse. Det er nemlig en tilbøyelighet til å løfte frem data som passer, fordi en selv er en del av den analyserte virkeligheten.

- At jeg har brukt en sparringspartner, en uhildet person, som tidligere har vært ansatt og som til dels har andre oppfatninger enn meg selv.
- Til slutt har jeg også analysert og vurdert de gjengse forklaringene på organisasjonsproblemene i NAV-reformen ved det kontoret jeg har studert, uten at disse nødvendigvis blir tydelig eksponert i analysen. Som forsker er det derfor viktig å være seg bevisst følgende ”vanlige” forklaringer på ulike problemer:

#### *Personlige faktorer*

Problemenes skyldes dårlig og svake ledere eller at ledere har lite handlingsrom. Her er det viktig å se på individforklaring vs. systemforklaring hvor den første ofte er den mest folkelige forklaringen. Samfunnsvitenskapen ser oftere på system.

#### *For lite informasjon*

Hvis vi bare visste mer, så ville alt vært bra

#### *For få ressurser*

Hvis vi bare hadde hatt flere ressurser, så ville alt bli bra.

#### *Manglende mål*

Hvis bare de som styrte ville si klart fra hva de mente, ville alt vært bra.

### **Fra distanse til nærhet**

Da jeg først hadde distansert meg fra NAV Halden, eller fått det nødvendige ”fugleperspektivet” om man vil, skulle jeg nå tilbake igjen; *fra distanse til nærhet*. Også i denne fasen av studien har det vært viktig å være sensitiv og det er særlig to forhold som har vært fokusert fra min side:

- Ikke lovet mer anonymitet til respondenten enn jeg kunne holde
- Har tatt respondentenes egne analyser og forklaringer på alvor.

Allikevel har jeg sett på deres forklaringer med et kritisk blikk (ikke ”abdisert” som forsker), men vist at jeg har oppfattet respondentenes virkelighetsbilde, både i analysen av narrativene og i intervjuene.

For å vurdere hvor gode konklusjonene i et forskningsarbeid er, må dette arbeidet ses opp mot både *reliabilitet* og *validitet*. Her ser man på henholdsvis *pålitelighet*, der man spør om det er trekk ved selve undersøkelsen som har skapt resultatene, og *gyldighet*, det vil si om resultatene kan oppfattes som ”riktig”.

Med et Sosialkonstruksjonistisk utgangspunkt vil mange (særlig innenfor positivistisk retning) kunne hevde at reliabilitets- og validitetsvurderinger ikke har noen verdi, fordi reliabilitet og validitet er basert på kvantitativ logikk. Jeg skal ikke forsøke meg på en dyptgående forklaring på dette resonnementet, men refererer til Dag Ingvar Jacobsen (2005:213), der han siterer David Silverman (1993:156) som sier at; *Gyldighet er viktig uansett teoretisk innfalsvinkel, eller bruk av kvantitativ eller kvalitativ data*.

## Reliabilitet

I hvor stor grad kan det undersøkelsesopplegget jeg har valgt, påvirke de resultatene jeg har kommet frem til? I alle typer undersøkelser, bortsett fra skjulte observasjoner, vil man på en eller annen måte påvirke resultatene. Innenfor reliabilitetsproblematikken snakkes det om at selve undersøkelsesopplegget kan påvirke de som undersøkes. Her er det to typer påvirkning:

1. Konteksteffekt
2. Undersøkelseeffekt

Før innsamlingen av de ansattes narrativer startet, avklarte jeg med lederen for NAV Halden og de ansattes representanter i medbestemmelsesapparatet (MBA) at denne undersøkelsen kunne gjennomføres. Jeg sendte ut en invitasjon på mail til kontorets 55 ansatte, med et informasjonsskriv (vedlegg). Her beskrev jeg bakgrunn for undersøkelsen og dens hensikt. Samtidig oppfordret jeg alle om å melde sin interesse ved å respondere på den aktuelle mailen. Kun to ansatte responderte og meldte sin interesse. Det kom frem i ettertid at den dårlige responsen skyldtes at denne undersøkelsen opplevdes som en merbelastning i en allerede svært belastende arbeidssituasjon, særlig det å måtte skrive en historie. Jeg utarbeidet nå en liste på tretten ansatte, inkludert de to som allerede hadde sagt ja. Disse ble valgt ut fra de fire egenskapene som er listet opp nedenfor. Da jeg oppsøkte den enkelte og forklarte hva denne undersøkelsen innebar av arbeid og at vi i to plenumsmøter skulle hjelpe hverandre med å ”komme i gang”, ønsket til slutt elleve av de

spurte å delta. Når tema reaksjoner på reformen i tillegg ble presentert muntlig, var det også flere som ”tente på” dette. Respondentene ble valgt ut fra følgende fire egenskaper:

Ansiennitet	Fartstid mer enn ti år
Kjønn:	To menn og ni kvinner.
Tidligere etatstilhørighet:	Trygdeetaten tre, Aetat fem og sosial tre personer
Avdelingstilhørighet i NAV:	Oppfølgingsavdelingen fem, Stab/støtte tre og Publikummottaket tre.

Egenskapen *ansiennitet* ble valgt for at narrativene skulle strekke seg tilbake til de første tankene den enkelte hadde rundt sammenslåing av Aetat, Trygd og Sosialkontorene.

De tre siste egenskapene *kjønn*, *tidligere etatstilhørighet* og *avdelingstilhørighet i NAV* ble valgt ut fra representativitetskriterier.

På dette tidspunktet hadde jeg elleve respondenter. En av disse elleve måtte trekke seg av helsemessige årsaker. Jeg satt til slutt igjen med ti respondenter. Åtte av disse møtte til det første av to felles informasjons- og avklaringsmøte, mens de to siste måtte jeg avholde et eget møte for fire dager senere.

I dette fellesmøte presenterte jeg min problemstilling, drøftet motstands-/ reaksjons- og omstillingsbegrepene. Hensikten var her å bidra til at den enkelte skulle holde fokus på tema og problemstilling da narrativene skulle skrives. Jeg ga de derfor noen ledetråder. I dette møte forsøkte jeg også å redusere meg selv som leder og kollega til å bli betraktet som forsker. Jeg sa blant annet; <<*Når dere skal skrive deres egen historie er det viktig at dere ”utbroderer” det dere mener. Ikke forutsett at ”jeg vet”. Forutsett heller at ”jeg ikke vet”>>. Videre tok jeg opp følgende punkter som jeg mente var viktige når det skulle skrives;*

- Hvilke følelser som har utspilt seg hos deg i løpet av NAV-prosessen (fra begynnelsen og frem til i dag)
- Vær tydelig på hva du mener og de opplevelsene du har hatt
- Vær ærlige - ikke spar på ”kruttet”
- Dette er subjektivt og alle har sin historie å fortelle. Den enkelte gikk inn i NAV med ulike forutsetninger og man har opplevd forskjellige sider. Skriv ”din” historie.

I møtet tok jeg også opp temaene konfidensialitet og anonymitet. Jeg lovet full konfidensialitet og at alt materiale kun skulle behandles av meg. Hva angikk anonymitet, lovet jeg det i den utstrekning det var mulig på et så lite kontor. Det var ingen andre enn de som deltok som var kjent med deltakelsen.

I forhold til anonymitet i selve presentasjonen i avhandlingen, lovet jeg å kontakte den enkelte når jeg skulle begynne med tolknings- og analysedelen, i de tilfellene jeg så at et sitat kunne avdekke en respondents deltakelse. Dessuten lovet jeg at den enkelte skulle få lese gjennom oppgaven for å se om de kunne avdekke egne eller andres sitater som ble brukt. En gjennomlesning ville også være nyttig i forhold til respondentvalidering. En uke senere ble møte nummer to avholdt. Her møtte sju av respondentene mens de tre siste var opptatt i andre møter. Disse tre fikk den samme gjennomgangen noen dager senere. I dette møtet fikk jeg status på hvor langt den enkelte hadde kommet med sine narrativer. Det var også anledning til å stille spørsmål og understreke både tema og problemstilling. Var det en viss felles forståelse for hva det skulle skrives om? Mitt inntrykk var at så var tilfelle. Møte endte opp i en paneldebatt, der den enkelte i større grad enn i første møtet begynte å fortelle om sine opplevelser og reaksjoner. Jeg som forsker lyttet og noterte. Disse notatene ble senere benyttet som et supplement til den enkeltes narrativer.

En *undersøkelseeffekt* man kan se for seg i disse møtene er min rolle som avdelingsleder og en del av ledergruppa, samtidig som jeg er forsker. Det er mulig at over-/underordnetrelasjon gjorde at jeg ikke fikk de ”ærlige” svarene som jeg i større grad kunne fått, hvis jeg for eksempel hadde vært veileder på samme hierarkiske nivå. Det er alltid vanskelig å vurdere denne effekten, men jeg har forsøkt å være meg bevisst dette gjennom hele innsamlingsprosessen. Flere har gitt tilbakemeldinger til meg tidligere om at de opplever meg som både lyttende, forståelsesfull og lite dømmende. Som eksempel på at denne over-/underordnetrelasjonen ikke nødvendigvis har vært til hinder for ærlige tilbakemeldinger, viser jeg til en av respondentenes kritikk av manglende opplæring på lokalt nivå;

*...har meget store mangler i kunnskapen om ting vi blir spurt om daglig. Alt dette har jeg påpekt overfor Jan Martin mange ganger. Men ingenting skjer*

Denne respondenten beskriver sin oppgitthet over å ikke bli hørt av sin leder, noe som kan tyde på ærlig tilbakemelding.

## Validitet (gyldighet)

Validering handler om gyldighet og man skiller på *intern* og *ekstern* (overførbar) gyldighet.

Den *eksterne gyldigheten* handler om at funnene kan *generaliseres*. Et problem når en bare har en eller noen få enheter, er at det blir vanskelig å si noe om hvor typisk det mønsteret man har funnet er (Hellevik, 1995).

Diskusjonen rundt *casestudies* generaliserbarhet har vært en polarisert metodedebutt gjennom mange år, der antall undersøkelsesenheter har vært stridens kjerne. Selv om dette ikke er en casestudie, er allikevel en kvalitativ studie der diskusjonen rundt få enheter står sentralt. Casestudiers bidrag til generalisering har spilt en viktig rolle innen samfunnsforskningen. Mange grunnbegreper og teorier har, ifølge Andersen (2010:10), et slikt opphav. Max Webers <Byråkratimodell> og Lysgaards <Arbeiderkollektiv> nevnes som eksempler. Slike bidrag har ofte vært mer varige og hatt større betydning enn forsøk på å måle styrken i bestemte sammenhenger. Når hensikten er å bruke innsikter fra et, eller noen få case (i min sammenheng ti enkeltindivider) til å si noe om det større samfunn, eller større univers er imidlertid et lite antall undersøkelsesenheter også en begrensning og en analytisk utfordring. Problemet er å håndtere ”liten N” (Andersen S.S., 2010:10).

Jeg selv har ingen ambisjon om at mine funn er generaliserbare. Det hevdes dog at generalisering ikke må forveksles med troen på at det finnes universelle lover (slik positivismen hevder). Jeg skal allikevel forsøke å generalisere til teoretiske nivå, det vil si verifisere mine konklusjoner opp mot gjeldende teori.

*Intern gyldighet* forteller oss om resultatene oppfattes som riktige. Hvor vidt noe er riktig eller feil vil være avhengig av mange forhold. Man snakker ikke lenger om hva som er riktig eller feil, da virkeligheten innenfor samfunnsvitenskapen ikke er et objektivt men et subjektivt anliggende. I dag snakker man heller om *intersubjektivitet* enn sannhet.

Intersubjektivitet sier noe om at det er flere som er enige om at noe er en riktig beskrivelse.

Da tolkningsmaterialet forelå, presenterte jeg mine funn til alle respondentene for å se om de kjente seg igjen. Denne *respondentvalideringen* var viktig for å sjekke ut gyldigheten av mine funn.

Alle kjente seg igjen og ingen kom med korreksjoner. Jeg kan derfor med en stor grad av sikkerhet si at respondentvaliditeten er tilfredsstillende.

Et annet spørsmål er om kildene gir riktig informasjon. Kildene har både nærhet til fenomenet og god kunnskap om fenomenet. Kunnskapen berører egne følelser til en omstillingsprosess og man må anta at de fleste respondentene har kompetanse på egne følelser. Jeg vil anta at konteksten i liten grad påvirket respondentenes villighet til å gi riktig informasjon. Møtene ble holdt i NAV Haldens møterom. Det er ingen kontekstuelle forhold ved dette rommet som skulle tilsi påvirkning, slik jeg vurderer det. Hvis man allikevel skulle ønske å problematisere dette, kan man si at det å sitte i et møterom der jeg som overordnet hadde regien, kunne under visse omstendigheter påvirke hva respondenten tør å si, for eksempel ved personalkonflikter. Da ville kanskje respondenten i større grad gitt riktig informasjon hvis en kollega på samme hierarkiske nivå var forsker. Hvis jeg skal være kritisk til validiteten (og det skal jeg jo), må det være måten informasjonen kommer frem på. Jeg, som utrent forsker, skal etter beste evne gi minst mulig stimuli som virker styrende på respondenten. Eksempler på stimuli kan være nonverbal stimuli, hvori oppatt kroppsspråk, kremting, gestikulering, noe som kan virke styrende i prosesser (Jacobsen D., 2005:218).

Jeg har, ut fra mine forutsetninger som forsker, forsøkt å holde fokus på validiteten i denne avhandlingen gjennom hele prosessen.

## **Datamaterialet**

Som tidligere nevnt endte jeg til slutt opp med ti respondenters narrativer og deres ulike reaksjoner på ”reisen” gjennom NAV-reformen i perioden 2006 – 2011. Alle respondentene kommer fra en av de tidligere tre etatene, Trygd, Aetat og Sosialkontoret i Halden. Hva angår narrative studier eller kvalitative tilnærminger om man vil, settes ofte en øvre grense på 20 respondenter, fordi disse datainnsamlingsmetodene tar lang tid og er rike på detaljer. De dataene jeg fikk inn, var også rike på detaljer og opplysninger, og det ville bli svært tidkrevende å analysere en større datamengde på en fornuftig måte, innenfor rammen av en masteravhandling. Kvalitativ metode har da heller ikke som siktemål å si



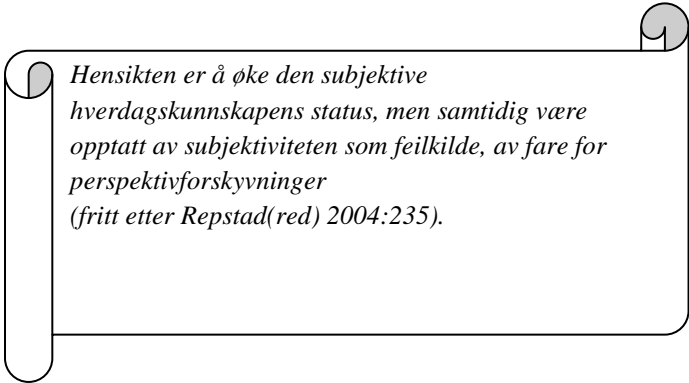
noe om det generelle og typiske, men heller om det unike og spesielle. Hensikten er ofte å avdekke fenomener (Jacobsen D., 2005:171).

Som tidligere nevnt gjennomgikk jeg begrepene *anonymitet* versus *konfidensialitet*, i møte med respondentene. Det er en viktig forskjell på disse to begrepene. Hvis vi garanterer anonymitet, betyr det at ingen, ikke engang jeg som forsker, skal være i stand til å identifisere en respondent. Konfidensialitet innebærer at noen (som regel forskeren) kan identifisere enkeltmennesker, men at man garanterer for at dette ikke blir gjort kjent for andre. I denne narrative tilnærmingen, sier det seg selv at vi snakker om konfidensialitet og ikke anonymitet. Gjennomgang av disse begrepene i plenumsmøtene, bidro nok til å ufarliggjøre den enkeltes deltakelse noe.

Som datamateriale (sekundærdata) har jeg også benyttet ulike interne og offentlige dokumenter relatert til NAV-reformen. Av interne dokumenter har jeg først og fremst benyttet skriv fra NAV interim og NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet i forbindelse med reformen. I tillegg har jeg brukt NAVs virksomhetsplaner (NAV Halden, 2007-2010) og andre skriv som omhandler omstillingsarbeid og arbeidsmiljø, samt Arbeidstilsynets rapport, (Arbeidstilsynet, 2009) og AFI sin rapport (Andreassen T. A., 2008). Datamaterialet vil ellers bestå av offentlige dokumenter som utredninger, innstillinger og proposisjoner hvor NAV-reformen blir behandlet.

## **Sammendrag**

Jeg har nå presentert oppgavens metodiske tilnærming, de utfordringene og mulighetene som ligger i å studere i egen organisasjon, spesielt med henblikk på reliabilitet og validitet. Videre har jeg beskrevet datainnsamlingsprosessen og at undersøkelsen er en narrativ studie av 10nveiledere ved NAV Halden og som bygger på kvalitativ metode. I neste kapittel skal jeg løfte fram narrative, vise hvordan disse ble systematisert og fortolket, samt koble funnene opp mot relevant teori som sannsynliggjør mine tolkninger.



*Hensikten er å øke den subjektive  
hverdagskunnskapens status, men samtidig være  
opptatt av subjektiviteten som feilkilde, av fare for  
perspektivforskyvninger  
(fritt etter Repstad(red) 2004:235).*

## Kapittel 7 - Fortolkningsprosessen og analysen av narrativene

### Fra rådata til analytiske kategorier

I dette kapitlet skal jeg først presentere prosessen fra rådataene, hvordan disse ble sortert i deskriptive kategorier og til slutt dannet grunnlaget for de analytiske kategoriene.

Deretter plassertes de ulike sitatene inn i de analytiske kategoriene for så å bli tolket og analysert.

Da alle narrativene forelå, begynte den første bearbeidingen og prepareringen av disse. Hvordan skulle jeg ordne råmaterialet? Jeg lette etter begreper og utsagn som respondentene hadde uttrykt både eksplisitt i teksten, men også implisitt. De implisitte uttrykkene krevde som regel mer tolkningsarbeid enn de eksplisitte. Etter denne første bearbeidingen endte jeg opp med 93 begreper og utsagn. Ut fra disse utsagnene/begrepene begynte den deskriptive kategoriseringen og jeg endte opp med 26 kategorier. Da disse kategoriene forelå så jeg fort at mine deskriptive kategorier i liten grad støttet opp under min opprinnelige problemstilling/tema, som var *Omstilling og motstand*. Det viste seg at materialet inneholdt lite om motstandsformer. Det inneholdt imidlertid flere andre ulike reaksjonsformer. Jeg stod nå ovenfor to valg:

1. Skulle jeg supplere narrativene med dybdeintervjuer og lete videre etter motstandsformer eller
2. Skulle jeg bruke det datamaterialet jeg hadde og heller justere problemstillingen?

Jeg endte opp med å justere problemstillingen, både fordi dette var mindre tidkrevende og ikke minst fordi materialet inneholdt flere interessante reaksjonsformer. Det endte med at *motstandsbegrepet* i problemstillingen, på dette tidspunktet, ble byttet ut med *reaksjonsformer*. Med dette som utgangspunkt begynte en rekategorisering og jeg endte denne gangen opp med til sammen 21 deskriptive kategorier. Disse ble så delt i to hovedgrupper av reaksjonsformer;

1. Emosjonelle og
2. Rasjonelle.

Det har vært vanskelig å lage noe skarpt skille mellom disse to reaksjonsformene da empirien skulle bearbeides og fanges inn. Man vil derfor oppleve at rasjonelle reaksjoner i noen tilfeller blir behandlet under overskriften emosjonelle reaksjoner og visa versa. Den ene formen kan av og til gå over i den andre. Man kan gå fra emosjonelle reaksjoner til fornuftige /rasjonelle handlinger og fra rasjonelle handlinger til emosjonelle reaksjoner. Dette er kun analytiske kategorier. Videre ble årsak til og konsekvenser av reaksjonene forsøkt fanget inn. Designet på min avhandling, som i utgangspunktet var deskriptivt, fikk etter flere bearbeidinger av materialet, også et kausalt preg.

I denne type tilnærminger, er det først når empirien foreligger at den store jobben begynner. Som man ser var det først når empirien var bearbeidet at designet på avhandlingen og ny problemstilling ble besluttet. Det er nettopp derfor den eksplorerende tilnærmingen er mest interessant, slik jeg ser det, for å få frem nyanserte data, som er følsom for uventede forhold.

Med utgangspunkt i empirien fant jeg 93 relevante begreper og utsagn som oppstod i kjølvannet av den første grovsorteringen. Disse endte igjen opp i 21 deskriptive kategorier. Ut av de deskriptive kategoriene vokste det igjen ut 8 analytiske kategorier. Jeg skal her illustrere fremgangsmåten i denne prosessen og viser hvordan det analytiske begrepet *mestring* vokste frem et sted i materialet. Utgangspunktet var følgende sitat:

*Hvordan skulle vi klare dette – alle skulle jobbe med alt – hadde noen slike forventninger til oss?*

Dette ledet meg frem til følgende tolkning:

Her nevnes *forventninger* eksplisitt i teksten. Utsagnet har også noe med forventninger å gjøre, slik jeg tolker det. *Noen*, underforstått de som konstruerte reformen, hadde forventninger til ansatte i NAV som vedkommende mente ble vanskelig å innfri. Som tidligere skissert forvalter NAV 44 ulike statlige ytelser pluss de kommunale og et stort antall virkemidler. Det var nok dette respondenten stilte seg noe undrende til; at alle skulle ha kompetanse på hele NAV sitt tjenesteområde. Man kan også si at det uttrykker et forventningspress. I dette utsagnet kunne jeg lese en bekymring om at omfanget av oppgaver blir så stort at respondenten ikke ville inneha nødvendig kompetanse til å innfri disse forventningene i kontakten med brukerne av NAV. Respondenten sier med andre ord

at forventningene overstiger det den enkelte kan innfri. *Forventninger* ble nå en *deskriptiv* kategori. Når forventningene overstiger forutsetningene for å utføre et oppdrag, dukker begrepet *mestring* opp. I møte med brukerne har man altså ikke tilstrekkelig kompetanse for å kunne svare på alle typer spørsmål. Dette har jo så absolutt med (manglende) *mestring* å gjøre. Fantet det så noe teori på området *mestring*? Det viste seg at *mestring* er et mye brukt begrep innenfor organisasjonsteoretiske fag og jeg fant i denne sammenhengen å kunne anvende Cato Wadel (Andersen, 1989) sin modell der han beskriver det å være i *flytsonen*. Der *utfordringene* overstiger *ferdighetene*, kan dette føre til at angst skapes og man befinner seg da utenfor flytsonen. Denne modellen kommer jeg tilbake til senere.

Andre steder i materialet ble *mestring* nevnt eksplisitt. Her ble *mestringsbegrepet* både en deskriptiv og en analytisk kategori.

Fremgangsmåten, fra rådata via deskriptive kategorier, til analytiske kategorier, har jeg benyttet ved bearbeidingen av all empirien for å komme frem til de analytiske kategorier.

Fortolkningsprosessen fra rådata til analytiske kategorier kan svært forenklet fremstilles på følgende måte:

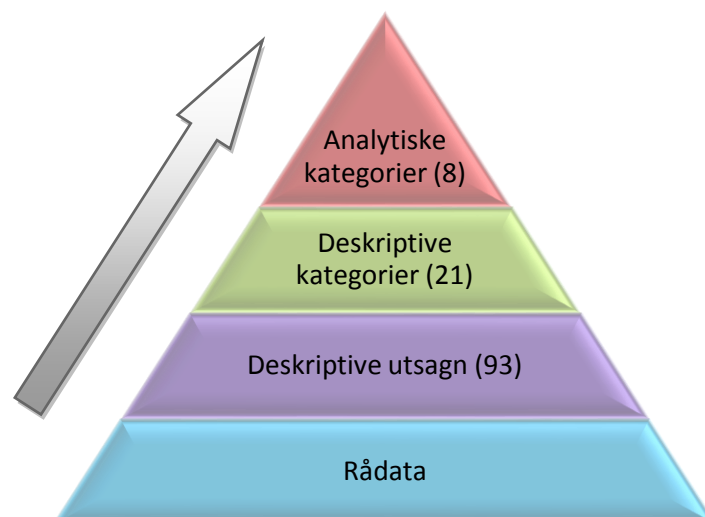


Fig. 7.1 Enkel fortolkningsprosess

Fortolkningsprosessen av de 93 deskriptive utsagnene resulterte i følgende 21 deskriptive kategorier:

## Deskriptive kategorier

<b>Emosjonelle reaksjoner</b>	<b>Rasjonelle reaksjoner</b>
1. Manglende mestringsfølelse	1. Brukerkonsekvenser
2. Manglende opplæring	2. Strukturer
3. Manglende datasytemer	3. Arbeidsbelastning
4. Rolleusikkerhet	4. Opplæring
5. Frykt for ikke å strekke til	
6. Ledelsesutøvelse	
7. Omdømme	
8. Ulikheter	
9. Kompetanse	
10. Frykt for å miste oppgaver	
11. Frykt for å miste jobben/flytte	
12. Status/likeverd	
13. Identitet	
14. Arbeidsoppgaver	
15. Strukturer	
16. Tap av sosiale relasjoner	
17. Deltakelse og innflytelse	

Tabell. 7.1 Deskriptive kategorier

## Presentasjon av funnene

Kapittelet er delt i to; emosjonelle - og rasjonelle reaksjonsformer. Innledningsvis i hver del av kapittelet vil jeg illustrere hele fortolkningsprosessen fra rådata til analytiske kategorier i form av helhetlige figurer for de respektive reaksjonsformene.

Deretter blir hver enkelt analytisk kategori presentert og tolket. Der det har vært mulig, har jeg skilt mellom ulike kilder (årsak) til reaksjoner og konsekvenser (virkning).

Materialet presenteres i form av sitater og vil følge den samme strukturelle oppbyggingen som figurene. Min tolkning av sitatene kommer fortløpende. Det samme gjelder bruk av relevant teori.

Et og samme sitat blir av og til benyttet to ganger, men da under ulike kategorier, idet sitatene har flere budskap i seg.

I den enkeltes fortelling beskrives ulike opplevelser og reaksjoner som både kan knyttes til NAV-reformen, men som i andre tilfeller ikke nødvendigvis har med reformen å gjøre.

Historiene er, som tidligere nevnt, hentet fra perioden januar 2001 til januar 2011.

## Emosjonelle reaksjoner

Figuren illustrerer hele fortolkningsprosessen fra rådataene via de deskriptive utsagnene, gjennom de deskriptive kategoriene og fram til de analytiske kategoriene.

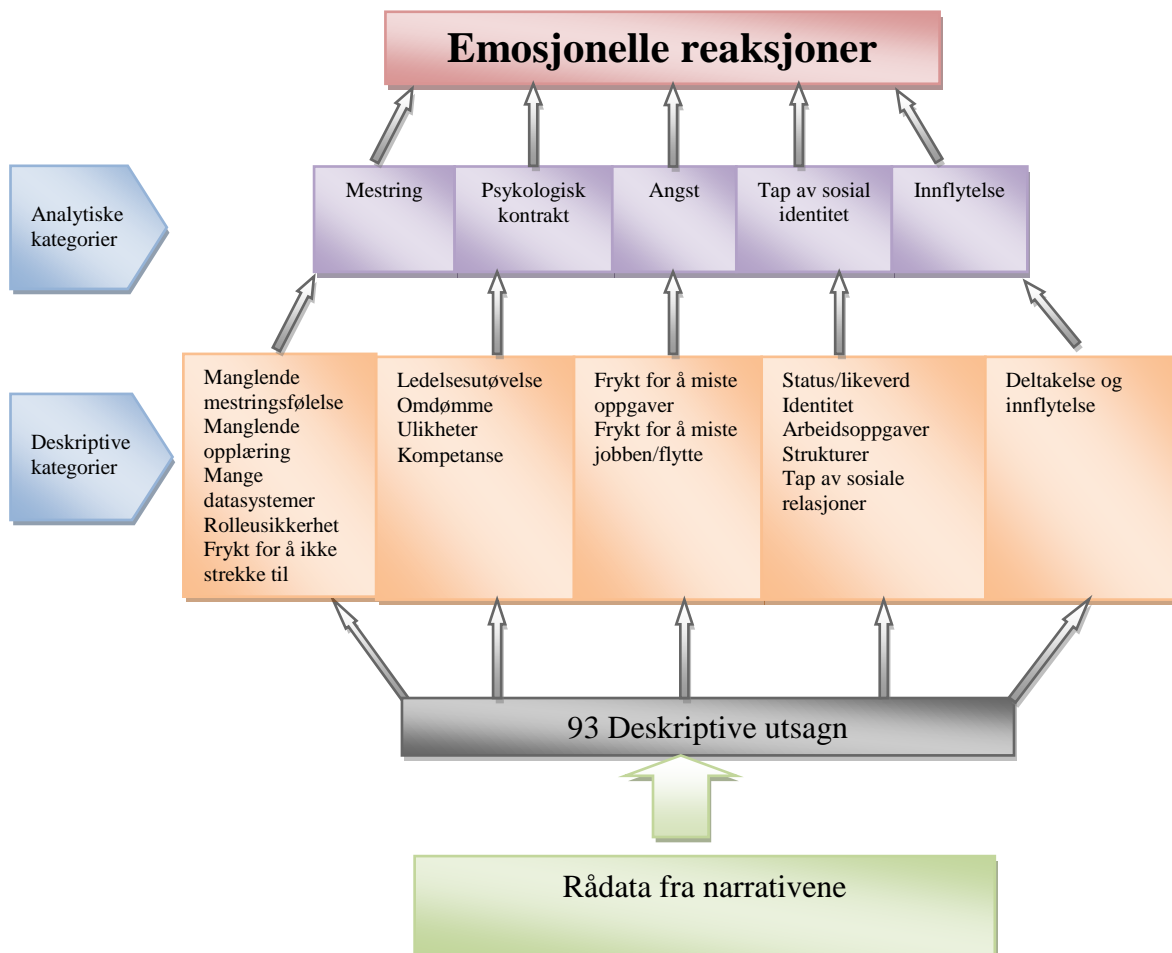


Fig. 7.2 Hele fortolkningsprosessen fra rådata til analytiske kategorier

Jeg skal nå løfte fram de analytiske kategoriene i tur og orden og sannsynliggjøre i hvilken grad de ulike reaksjonsformene har med reformen å gjøre. Jeg starter med kategorien mestring



## Mestring

Hva fant jeg så om mestring i mitt materiale utover mestringsfunnet jeg presenterte innledningsvis i dette kapittelet?

Her presenteres de ulike reaksjoner den enkelte respondent hadde på manglende mestringsfølelse i den nye jobben i NAV Halden og hva den enkelte selv vektla i sine forklaringer.

Som tidligere nevnt snakker Cato Wadel om å befinne seg i flytsonen. Det er i denne flytsonen man føler *mestring*, der utfordringer står i et rimelig forhold til de ferdighetene den enkelte besitter. I de tilfellene utfordringene overstiger ferdighetene, fremkalles angst og utilstrekkelighetsfølelse. På den annen side kan kjedsomhet og mistriivsel fremkalles der ferdighetene overstiger utfordringene ifølge forfatteren (Andreassen K.S., 1989:38).

Her holdes fokuset på de situasjonene der utfordringene overstiger ferdighetene, og det er disse tilfellene respondentene også har reagert på. Først vil jeg presentere figuren som benyttes i min analyse av mestring:

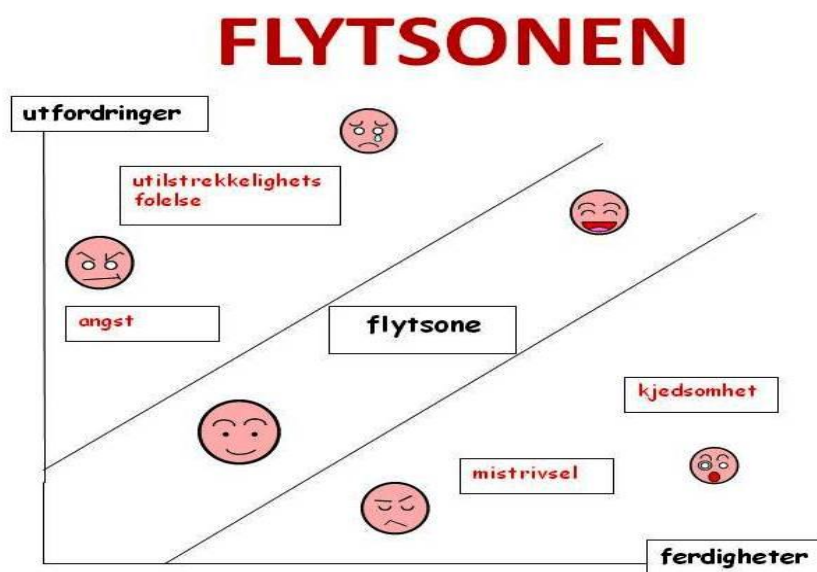


Fig. 7.3. Flytsonemodell

En respondent fra tidligere sosialkontoret satte meg på sporet av mestring med følgende utsagn:

*Nei, det siste året har ikke bare vært enkelt. Jeg har også hatt noen tøffe perioder på jobb. Perioder hvor jeg har "bitt tenna sammen" for å komme meg på jobb. Har virkelig gått noen runder med meg selv i forhold til om jeg er laget av "sterkt nok stoff" til å jobbe på Nav. Periodene har blitt utløst av episoder jeg har opplevd som*

*truende i situasjoner med brukere. Har følt utrygt og ugreit og jeg har forsøkt å ta det opp med ledere og MBA. Har ikke opplevd å bli tatt på alvor. Det er synd fordi jeg vet at jeg sannsynligvis ikke vil takle det på en vesentlig bedre måte neste gang, og spør meg selv hvor mange slike runder jeg orker.*

Sitatet kan sies å ha to hovedbudskap:

Respondenten føler en utrygghet som gjør at vedkommende kanskje ikke orker å være med lenger.

Oppgitthet over at ledelsen ikke gjør noe til tross for at forholdet er tatt opp.

Hva har så dette med mestring å gjøre?

Det at vedkommende har opplevd truende situasjoner med brukerne som utrygt og ugreit, kan tolkes inn i en ”mestringsramme”. Mestring til å møte de mer krevende brukerne av NAV. Vedkommende har tatt opp disse situasjonene med ledere og MBA, men føler ikke å bli tatt på alvor. Respondenten uttrykker samtidig en bekymring for ikke å mestre tilsvarende situasjoner, når disse skulle oppstå, på et senere tidspunkt. Hva som er tatt opp med ledelsen fremkommer ikke av materialet, men det er allikevel et uttrykk for manglende handling fra ledelsens side. En handling respondenten etterlyser for å mestre slike situasjoner. Hvorfor vedkommende ikke mestrer disse brukerne går heller ikke frem av materialet.

Som forsker i egen kultur, kjenner jeg noe av fortiden til de tidligere tre etater.

Sosialkontoret, som denne respondenten kom fra, hadde, slik jeg har forstått det, en ledelse som var involvert i mye av den enkeltes daglige oppgaver og gjøremål. Som eksempel kan nevnes at lederen var med på postmøter hver dag samt vedtaksmøter, og mange av beslutningene gikk ofte gjennom han. Dette står for øvrig i kontrast til det profesjonelle byråkrati. En slik tradisjon kan nok ha skapt en forventning hos respondenten, om en annen type nærhet og involvering enn den som ble gitt av ledelsen i NAV. Kanskje denne respondenten var avhengig av en slik type lederstøtte for å mestre situasjoner som nevnt over?

Det kan også tenkes at dette ikke nødvendigvis har med NAV-reformen å gjøre, men at det kan ha med arbeidets art å gjøre, uavhengig av reformen?

De brukerne som har skapt mest støy ved NAV Halden er i all hovedsak brukergrupper fra tidligere sosialkontoret og i særdeleshet brukergruppen innenfor rus- og psykiatri. Er det slik å forstå at denne respondenten hadde et stort behov for støtte for å takle slike situasjoner i sin tidligere jobb, slik jeg har argumentert for over? Eller var sosialkontoret organisert på en slik måte at respondenten i mindre grad ble utsatt for slike situasjoner og dermed var mer skjermet fra disse? Det at man i mindre grad ble utsatt for slike situasjoner kan ses i sammenheng med at tidligere sosialklienter i Halden i liten grad hadde tilgang til sine veiledere/oppfølgere, uten at de hadde avtalt tid på forhånd. Den gangen var det i hovedsak kommunens servicesenter (som for øvrig ikke er med i denne undersøkelsen) som betjente frontlinjen. Disse tok, stort sett, i mot alle brukerne, deres søknader og beskjeder, samt satte opp timebestillinger med sosialkurator. Det kan tenkes at det var denne frontlinjen som i større grad måtte ”stå oppe i” slike truende situasjoner tidligere. Kontakten brukerne (sosialklientene) kunne få ”på dagen” med en sosialkurator den gangen, var i all hovedsak via sosialvakta, som stort sett bestod av en ”fast” person (ikke respondenten). Denne vaktfunksjonen behandlet stort sett ”krisesaker”. Det har blitt meg fortalt, at man i denne rollen, fra tid til annen, ble utsatt for truende situasjoner. Er dermed forklaringen på respondentens reaksjon og manglende mestring, liten erfaring fra den type frontarbeid fra tidligere sosialtjenesten? Er det dermed arbeidets art og manglende kompetanse/erfaring som gjør at vedkommende føler manglende mestring i jobben? I dagens NAV Halden er frontlinjen bemannet med alle typer veiledere, hvori opptatt ”gamle sosialkuratorer”. Dagens NAV-brukere, som henvender seg i publikumsmottaket uten timeavtale, møter derfor alltid en veileder. Misforståelser kan fra tid til annen oppstå i slike møter, der bruker som oftest er forberedt med sitt ærende og forventer å få et umiddelbart svar. Veilederen som tar imot alle typer henvendelser er som oftest uforberedt på hvilke spørsmål som kommer, hvem brukeren er, og hvilken tilstand den enkelte er i.

I hvor stor grad den manglende mestringsfølelsen kan tilskrives reformen ut fra dette resonnementet, blir dermed noe uklart, selv om opplevelsen og forklaringen fra denne respondenten er reell nok. Ulike truende situasjoner meldte alle de tre tidligere etatene om før sammenslåingen, og kanskje i særdeleshet sosialkontoret. Dette øker derfor

sannsynligheten for at arbeidets art har større betydning for denne respondentens reaksjon på manglende mestringsfølelse.

Det kan allikevel være slik at reformen har ført NAV i en situasjon der køene har blitt lenger og tjenestene mindre oversiktlig og tilgjengelig for brukerne, noe som igjen kan fremprovosere en form for truende adferd fra enkelte brukere. Den samme respondenten beskrev også noe av denne, litt uoversiktlige, situasjonen for både ansatte og brukere:

*Med alle omstillinger, nye systemer, manglende rutiner og "rot" hos oss er det også trist å tenke på konsekvensene dette har hatt for mange av våre brukere. "Rot" som har medført altfor lang ventetid, post på avveie, lite gjennomtenkte beslutninger, og fraværende menneskelig kontakt og oppfølging. Det er en utfordring for oss som jobber i Nav, men for oss er det tross alt "bare" en jobb. Det er også en tålmodighetsprøve for meg å se hvordan vi blir påtvunget nye systemer som Gosys, som svar på disse problemene. Når det gjelder haugene med sosialhjelpssøknader vet jeg at de vokser enda raskere, da de ansatte må prioritere Gosys foran saksbehandlingen. Resultatet er enda lenger saksbehandlingstid - som igjen fører til enda flere henvendelse på Gosys. Nok en ond sirkel, og ikke særlig gjennomtenkte løsninger, spør du meg.*

Her beskriver vedkommende en situasjon preget av "kaos" eller rot i NAV Halden sine interne rutiner, noe som igjen fikk følger for brukerne. Disse interne problemene og "feilprioriteringene" førte, ifølge respondenten, til lang ventetid på sosialstønad. Post og dokumenter som "forsvant". Brukerne ble ofte bedt om å fremskaffe opplysninger på nytt. I tillegg ble oppfølgingssamtaler med brukerne nedprioritert. Det vedkommende beskrev, var et generelt problem for hele NAV i Norge i denne perioden. Det var lang ventetid på de fleste ytelsesområdene og det var disse historiene som fikk mye medieoppmerksomhet. Samtidig fikk nedbygging av store ytelsesrestanser "naturlig nok" hovedfokus i Mål- og disponeringsbrevene (Arbeids- og Velferdsdirektoratet, 2007-2010) helt fram til 2010. Store ressurser ble brukt til restansenedbygging og ytelsesforvaltning for å redusere ventetiden, noe som igjen bidro til at veilederne fikk mindre tid til oppfølging av brukerne. Kanskje bidro nettopp disse omprioriteringene med; *manglende oppfølging, uoversiktelige dokumenthåndtering og den lange ventetiden på ytelsene*, til at flere truende situasjoner oppstod, i denne fasen av NAV etableringen?

En annen forklaring på at flere slike truende situasjoner oppstod som følge av reformen er av strukturell art. Ved etableringen av NAV-kontorene i Norge, var det i stor grad opp til

den enkelte kommune å velge hvilke kommunale tjenester som skulle tas med inn i NAV-kontorene. Halden kommune valgte kun det de var pålagt (minimumsløsningen) og skilte blant annet ut Rus- og psykiatritjenesten (ROS). Denne tjenesten ble etablerte i en egen enhet, på et nytt sted, utenfor sentrum. NAV Halden ”ble igjen” i sosialkontorets og ROS sine gamle lokaler, i sentrum av byen. Behandling av økonomisk sosialhjelp og andre ytelser skulle fortsatt foregå ved NAV Halden, på det samme geografiske stedet som brukerne ”alltid” hadde henvendt seg. Denne brukergruppen fikk nå to instanser å forholde seg til, der de tidligere kun forholdt seg til sosialkontoret. Da oppgaven rundt brukeroppfølgningen ble splittet, avstedkom det oftere missforståelser og uklarheter for både brukerne og ansatte. Det oppstod da et grensesnitt, der ansatte i NAV Halden og ROS, som da var geografisk adskilt, måtte koordinere økonomi- og oppfølgingstjenestene for brukerne. I dette grensesnittet oppstod det uklarheter om hvem som skulle gjøre hva, noe som førte til at brukere ble sendt mellom de to etatene (”kasteballer”). Arbeidsdeling fører ofte til to vanlige koordineringsproblemer. Disse har gitt opphav til begreper som har gått inn i dagligspråket: *dobbeltarbeid* og *gråsoner*. Dobbeltarbeid betyr at flere parter gjør den samme oppgaven flere ganger, noe som er sløsing med (knappe) ressurser. Gråsoner oppstår der ingen har ansvar for en oppgave, eller der ansvaret er uklart. I begge tilfellene ligger årsaken i at arbeidsdelingen ikke er klar nok (Repstad (Red), 2004).

De overnevnte forholdene, sammen med at store deler av frontpersonale i NAV hadde liten erfaring og kompetanse til å møte denne brukergruppen, kan nok være en forklaring på hvorfor flere slike truende situasjoner oppstod og, til dels, fremdeles oppstår. Disse brukerne er ofte mer krevende idet de er ”de svakeste av de svake”. I sum kan det tyde på at årsaken til den manglende mestringsfølelsen hos denne respondenten var en kombinasjon av arbeidets art og NAV-reformen.

En annen respondent, fra tidligere Aetat, som også jobber i frontlinjen i NAV Halden, viser i følgende utsagn hvilken oppfatning vedkommende hadde av arbeidsgivers forventninger til den enkeltes veilederkompetanse i NAV. Dette utsagnet refererer seg til tiden før etableringen av NAV Halden.

*Det første jeg hørte om Nav var at det skulle bli EN dør og en saksbehandler for alle brukere. Dette ville da innebære at vi måtte kunne alt fra ”vugge til grav”. Hvordan*

*skulle vi klare dette – alle skulle jobbe med alt - hadde noen slike forventninger til oss? Jeg følte meg kvalt av tanken.*

Utsagnet sier noe om at respondenten opplevde arbeidsgivers forventninger, til hva den enkelte veileder skulle kunne i et NAV-kontor, som urealistiske. Som vi ser hevder vedkommende, på dette tidspunktet at man ikke har de nødvendige ferdighetene for å matche disse utfordringene. Denne oppfatningen holdt den samme respondenten fast ved også etter etableringen, noe følgende utsagn viser:

*Jeg hadde det fortsatt ikke klart for meg hvordan jeg skulle klare dette: alle skulle jobbe med alt – fortsatt følte jeg meg kvalt.*

Som vi ser her har respondenten tatt innover seg at man nå skulle jobbe med alt. Allikevel stilte vedkommende seg spørrende til hvordan man skulle klare dette. Respondenten uttrykker den samme kvelingsfølelsen her som tidligere, i forhold til å ikke mestre jobben i front.

På et tidlig tidspunkt i etableringsprosessen var det en utbredt oppfatning blant de ansatte i NAV at alle ansatte skulle inneha kompetanse på hele NAVs tjenestespekter, og at kontorene derfor skulle organiseres etter en såkalt ”generalistmodell”. I et notat fra Arbeidsforskningsinstituttet – AFI (Andreassen T.A., 2008:18) viste det seg at dette også var en gjengs oppfatning blant flere NAV-ansatte i Norge.

Etter etableringen av NAV, og i kjølvannet av denne AFI-rapporten, kom den første St.prp. (nr 51) fra Arbeidsdepartementet, som eksplisitt pekte på den enkelte ansattes mestringsopplevelse i NAV-kontorene (Arbeidsdepartementet 2009:30).

I denne St.prp. kap 4 *Utfordringer og forslag til tiltak*, skriver de at det er nødvendig med gode IKT-systemer for å understøtte saksbehandlingen og at alle de mange og gamle datasystemene er utfordrende for medarbeiderne. De avslutter allikevel med å si at det på sikt vil være behov for å utvikle og implementere en mer fullverdig og integrert IKT-løsning. Det er altså nødvendig, men ikke mer hast enn at behovet skal løses på sikt. Videre i samme kapittel frarådes generalistmodellen fordi den bidrar til at mange medarbeidere ikke strekker til (mestrer) i jobben. Departementet er klar over at det finnes 200 kontorer med mindre enn fire ansatte, og at det vil være problematisk å ikke bli

generalist på disse kontorene. Utover dette skrives det ikke noe om generalistmodellen her. For de store kontorene anbefales samarbeidsmodellen.

Konklusjon: slik jeg leser proposisjonen, må NAV leve med et stort antall IKT-systemer en god stund fremover. Generalistmodellen gjelder fortsatt for mottaksavdelingene på de store kontorene og småkontorene, noe jeg redegjør for senere.

Hva har så dette med mestring å gjøre?

Jo, de ansatte i front, som må besvare alle typer henvendelser (i både store og små NAV kontor). De må fortsatt slite med manglende kompetanse (mestring) på flere av tjenesteområdene i NAV, og sannsynligvis måtte fortsette skulder ved skulder opplæring.

Til tross for departementets anbefaling om å forlate generalistmodellen, synes det vanskelig å følge dette rådet på et generelt grunnlag for NAV kontorene i Norge. Når man vet at de fleste NAV kontorene er småkontorer (3-5 ansatte), ligger det i sakens natur at ansatte må være generalister i større eller mindre grad. Jo færre ansatte desto større innslag av generalister. Hva angår de store kontorene, er det også her vanskelig å følge en slik anbefaling på et generelt grunnlag. Man må skille på kontorets funksjoner og roller. En mottaksfunksjon, der alle typer NAV-henvendelser skal besvares, må nødvendigvis være utstyrt med en bemanning med generalistkompetanse. Andre deler av kontoret kan i større grad rendyrke ulike fagområder og følge anbefalingen om en samarbeidsmodell, selv om dette igjen vil kunne skape samordningsutfordringer (Repstad (red.), 2004:78).

Som vi har sett flere steder i presentasjonen av empirien, har de mange datasystemene vært et stadig tilbakevendende tema. Flere av respondentene forteller at datasystemene i NAV er omfattende. Da NAV ble etablert hadde, som tidligere nevnt, alle de tre etatene med seg hver sine systemer inn. I tillegg ble det utviklet flere nye, uten at noen av de gamle forsvant. For mange av veilederne (særlig i mottak/front) må man til enhver tid betjene 7-10 systemer i møte med brukerne. Mye av datafangsten må registreres i flere systemer fordi systemene i liten grad kommuniserer seg imellom. Det eldste systemet er, som tidligere nevnt, ca 30 år gammelt og ikke Windowsbasert, mens det nyeste i dag er ca. ett år gammelt. Samtidig er det slik at de kommunale og de statlige systemene på mange måter "lever hver sine liv". I denne sammenheng handler det om hvor vidt den enkelte mestrer både mengden av systemer og det rent datatekniske for hvert enkelt system. Hva angår alle

IKT systemene, fra departementets side, så blir situasjonen den samme her som med generalistmodellen over, at man må tilegne seg opplæring via andres skulder, slik mange har opplevd og måttet gjøre så langt i NAV prosessen. Tiden vil nok jobbe for den enkelte, slik at de ansatte, for hver dag, opparbeider seg en større og større breddekompetanse, og etter hvert kommer seg inn i flytsonen. Respondenten fra Aetat, som tidligere i etableringen følte seg kvalt, gjentok dette følelsesmessige uttrykket mer enn to år etter etableringen av NAV Halden:

*fortsatt følte jeg meg kvalt*”.

Denne respondentens opplevelse kompletteres av en annen respondent fra tidligere Aetat, som også jobber i frontlinjen i NAV Halden:

*Det hadde jo store konsekvenser for brukerne at jeg ikke gjorde jobben min – jeg følte meg dum – jeg som hadde kunnet jobben min i ”alle år”.*

Dette utsagnet har tre budskap i seg:

- Brukerne fikk ikke den hjelpen de trengte – *ikke gjorde jobben min*
- Følelsesuttrykk – *følte meg dum*
- Kompetansemangel – *jeg som hadde kunnet jobben min i ”alle år”*

Manglende kompetanse ”løftes frem” som hovedforklaring på at respondenten følte dårlig mestring. Det at respondenten følte at brukerne, i tillegg, ikke fikk nødvendig bistand, forsterket nok denne følelsen.

I etableringsfasen av NAV ”gikk den enkelte inn” med den kompetansen man hadde fra sin tidligere jobb. Som ansatt i denne organisasjonen har jeg observert og erfart (ved selv å betjene frontlinjen), at veiledere til stadighet må spørre ”sidemannen” om hjelp for å besvare henvendelser. Man kan jo tenke seg at den enkelte veileder, ved ofte å måtte spørre sidemannen, kan føle seg ”avkledd” i forhold til publikum, da man ikke kan besvare mange av henvendelsene. Publikum, på sin side, har forventninger til at henvendelsen besvares raskt fra den ”selvstendige” veilederen man henvender seg til. At veileder står alene på ”sin plass” i en ”skranke”, gir inntrykk av at veileder opererer selvstendig og kan besvare ”alle” henvendelser. Som man ser kan derfor manglende mestringsfølelse oppstå, selv om



brukerne får besvart sin henvendelse fra veileder, når veileder må forstyrre sidemannen, som ofte står opptatt med en annen bruker.

Vi ser altså at denne respondentens utfordringer overstiger vedkommendes ferdigheter, noe som medfører at vedkommende befinner seg utenfor flytsonen og gir en utilstekkelighetsfølelse, og som igjen gir den følelsesmessige reaksjonen – ”føler meg dum”.

En respondent fra tidligere Trygd, som nå jobber i front, beskrev i sin fortelling følgende om mestringsfølelsen i møte med brukeren i front:

*Jeg er lei av å føle meg som en idiot i møtet med brukerne våre. De har krav på langt bedre hjelp enn den jeg kan gi i mange tilfeller. Greit nok at jeg kan mine ”gamle” ting fra Trygd, men det er mange andre områder jeg også burde beherske. Som f.eks. sykepenger, bidrag, foreldrepenger for å nevne noe. AAP<sup>6</sup> tør jeg ikke tenke på en gang.*

Dette budskapet underbygger de andre respondentenes følelse av manglende mestring i frontlinjen. ... ”å føle meg som en idiot i møte med brukerne våre”, uttrykker, også i dette mestringsbildet, at utfordringene overstiger vedkommendes ferdigheter.

Som en konsekvens av at mange opplevde manglende kompetanse, etterlyste flere av respondentene opplæring for å kunne mestre jobben. En av respondentene i frontlinjen, fra tidligere Aetat, etterlyste følgende tiltak for å mestre jobben.

*Jeg etterlyste opplæring før 010907 – kunne vi f.eks gå igjennom faktaarkene – denne korte beskrivelsen av alle ordningene som vi skulle betjene? Bare for å vite noe om hva vi skulle jobbe med – og hva vi ikke skulle jobbe med.*

Her ”ser” respondenten tilbake i tid og beskriver hvilken bekymring som kom til uttrykk før etableringen av NAV Halden. Som vi ser tyder mye på at respondentens frykt for manglende kompetanse på grunn av mangelfull opplæring før oppstart av NAV Halden, ble ”innfridd”. Respondenten etterlyste handling fra ledelsen og etterlyste opplæring i ”faktaarkene”, det vil si den informasjonen brukerne av NAV selv kan finne på [www.nav.no](http://www.nav.no). Dette er den generalistkompetansen som kreves av en veileder i frontlinjen på et lokalt NAV-kontor.

---

<sup>6</sup> Fra 1. mars 2010 er det innført en ny stønad som erstattet attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Den nye stønaden fikk navnet arbeidsavklaringspenger eller AAP.

Har så dette med mestring å gjøre?

Som vi ser etterlyser respondenten opplæring som gjør at man blir i stand til å betjene brukerne og at vedkommende selv kommer i flytsonen.

Kritikken mot ledelsen er i denne sammenheng myntet både på lokal ledelse og ledelsen ”oppover i systemet”. Respondenten kritiserer også den manglende opplæringen et annet sted i materialet, men denne gangen rettes kritikken kun oppover i hierarkiet:

*Gjennomføringen av denne NAV-reformen er under en hver kritikk. Den er ikke forberedt i det hele tatt – datasystemene er ikke tilpasset det vi skal gjøre – det er altfor mange systemer vi må håndtere for å gjøre jobben. Det har ikke vært gitt noe opplæring i det hele tatt.*

Her kritiseres reformen generelt og (i denne sammenhengen) opplæring spesielt. Vi ser her at manglende opplæring nok en gang er tema.

Her nevnes også at; *datasystemer ikke er tilpasset...*

Senere i materialet uttrykte den samme respondenten kritikk av den manglende opplæringen på følgende måte:

*Det eneste jeg fortsatt hørte om opplæring var at dette skulle skje ”skulder ved skulder”. Jeg skulle lære av min kollega, samtidig skulle jeg lære bort noe til en annen – dette skulle skje samtidig som vi ekspederte brukere vi ikke visste hvordan vi skulle håndtere.*

Her beskriver vedkommende opplevelsen av hvordan opplæringen i NAV ble gitt og hva denne ”skulder ved skulderopplæringen” innebar når man brukte en slik opplæringsform i frontlinjen. Den enkelte veileder skulle altså fylle rollene som ”lærer”, ”elev” og ”inkompetent” ekspeditør. Vedkommende skulle betjene et publikum på tjenesteområder der han selv manglet kompetanse ... ”brukere vi ikke visste hvordan vi skulle håndtere” tolkes i denne sammenheng som at vedkommende ikke opplevde mestring i jobben. Vedkommende reagerer på den vanskelige opplæringssituasjonen og ”opplæringstilbudet” opplevdes som for dårlig. Det var ingen opplæring i det hele tatt. Samtidig opplevde denne respondenten at dette var det eneste ”opplæringstilbudet” som ble gitt. At dette ikke ble betraktet som opplæring uttrykker denne respondenten et annet sted i materialet:

*Vi hadde altså ikke fått noe opplæring på noe som helst – visste ikke noe om alle Navs ytelser og ordninger bortsett fra det jeg var kjent med fra før (i min tidligere jobb).*

Mye tyder på at respondenten etterlyser en formalisert opplæring og ikke kun denne ”skulder-ved-skulder-opplæringen” som beskrevet over og som vedkommende opplevde som både uhensiktsmessig og krevende. Det eneste vedkommende følte seg trygg på og mestret i møte med brukerne, var sitt tidligere arbeidsområde.

Det var kun ved en anledning at denne respondenten opplevde å få en formalisert ”opplæring”, men heller ikke dette dekket det nødvendige opplæringsbehovet for å mestre jobben som veileder i frontlinjen:

*Vi jobbet med gruppene – deltok i møter – ble kjent med framtidige kollegaer – MEN: det ble aldri noen opplæring. Det var 5 dagers samlinger/kurs på Nav Østfold, i selvbetjeningsløsningen, AAP, 14A-vedtak<sup>7</sup> og nye begreper som vi hørte om for første gang. Vi fikk altså kjennskap til ting vi skulle jobbe med – ingen opplæring.*

Det var kun et kurs med noen begrepsavklaringer, slik respondenten opplevde samlingen på NAV Østfold. Gruppene det refereres til er arbeidsgruppene i forbindelse med NAV etableringen i NAV Halden. De ansatte deltok i flere slike arbeidsgrupper.

En annen respondent fra tidligere Trygdeetaten, som jobbet i Oppfølgingsavdelingen og i all hovedsak jobbet med sine ”gamle oppgaver”, hadde følgende reaksjon på en opplæringssekvens, som spesifikt var rettet mot det siste ”skuddet på stammen”, nemlig GOSYS:

*For noen måneder siden ble det innført et nytt datasystem for oppgaver, beskjeder og arkiv (GOSYS). Alle fikk ca tre timer opplæring, og de fleste klarte å lære videre gjennom brukerhåndbøker, kollegastøtte og egen erfaring. Disse bruker nå datasystemet slik det er ønskelig; henter oppgaver registrerer post osv. Noen ansatte turde ikke å begynne å trykke på grunnlag av grunnopplæringen og tok ikke datasystemet i bruk, og dette går nå ut over brukerne. Nå ønsker ledelsen å endre systemet for hvordan vi skal organisere bruken av Gosys! Dette irriterer meg! Hvorfor skal vi endre et system fordi noen ikke følger systemet? Ledelsen må tørre å ta opp med den enkelte hvorfor jobben ikke utføres slik det er forutsatt. Dersom vedkommende ansatt trenger opplæring, må den ansatte få det. Andre årsaker til ikke*

---

<sup>7</sup> NAV-lovens § 14a regulerer beslutningene som NAV foretar i oppfølging av den enkelte; dette omfatter vurderinger av brukeres behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid, samt å fastsette brukerens mål og hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Alle brukere som omfattes av NAV-lovens § 14a har rett til et vedtak om oppfølging. Vedtaket etter § 14a kalles derfor *oppfølgingsvedtak*.

*å gjøre en oppgave, er ikke akseptable. Vi er på jobb for å gjøre de oppgavene ledelsen mener skal utføres, samme hvor dumt vi ansatte måtte synes det er. Jeg har rett til å si fra at noe er dumt, og jeg kan foreslå andre måter å løse oppgaven på, men det er ledelsen som til slutt bestemmer hvilken måte en oppgave skal løses. Ansatte får lønn for å utføre det ledelsen setter oss til.*

Vedkommende snakker ikke her om egen mestring, men om ”noen” kollegers mestring eller rettere sagt de kollegaene som ikke har tatt i bruk Gosys, til tross for at opplæring er gitt. Respondenten retter kritikk mot en ”feig” ledelse, som ikke tør å ta for seg de medarbeiderne som ikke tar i bruk det nye systemet. Dette kan også tolkes dit hen at vedkommende ser at noen av kollegaene motsetter seg bruk av nye hjelpemidler. Dette inntrykket forsterkes når vedkommende skriver at: *Noen ansatte turde ikke å ta datasystemet i bruk.* I tillegg skriver vedkommende, eksplisitt, at noen bør gis mer opplæring for å mestre det nye. Opplæring anses som et bedre tiltak for å ”løfte” (tvinge) kollegaer inn i flytsonen, enn å endre på systemet (rutinene). Dette kan ses som ”kritikk” av de kollegaene som ikke er lojale mot ledelsens ordre, både spesifikt mot det nye systemet, men også på et mer generelt grunnlag.

At vedkommende ikke etterlyser behov for annen type opplæring i sin historie, kan tyde på at vedkommende selv føler å ha tilstrekkelig kompetanse for å mestre jobben.

Vedkommende ser derfor ut til å befinne seg, kompetansemessig, i flytsonen. En slik tolkning bør også ses i sammenheng med at respondentens arbeidsoppgaver i all hovedsak er de samme som vedkommende hadde i Trygd.

En respondent fra tidligere sosialkontoret, som også jobber i Oppfølgingsavdelingen og i all hovedsak jobber med sine ”gamle oppgaver”, hadde følgende reaksjon på manglende mestring i jobben:

*Imidlertid gjorde også opplæringen meg noe urolig. Den var i all hovedsak knyttet til dataopplæring og i liten grad preget av faglige diskusjoner og problemstillinger. Det pedagogiske nivået var til tider skremmende dårlig. Opplæringen i forhold til KVP var mer inspirerende; raushet, ubegrenset tilgang på virkemidler og utsagn om at ”det er bare fantasien som setter grenser” og ”kvalitet er viktig”, gjorde at mange med meg trodde vi endelig hadde fått et virkemiddel som skulle gi passive sosialklienter en realistisk mulighet til å nærme seg det ordinære arbeidsmarkedet. Hele arbeidsdagen måtte tilbringes foran en PC hvor jeg i stor grad så at antallet oppgaver på arbeidsbenken i Arena bare vokste og vokste uten at jeg teknisk skjønnte hvordan jeg skulle gjøre noe med det. Snille kollegaer forsøkte å hjelpe, men tiden strakk ikke til for opplæring, og resultatet ble at kollegaene i perioder ”ryddet” opp for meg i stedet for at jeg lærte det selv.*

Det kan se ut som om respondenten savner en faglig, underforstått oppfølgingsfaglig opplæring eller oppgradering. For øvrig er det ikke noe i dette materialet som tyder på at en slik opplæring er nødvendig for at respondenten skal mestre den oppfølgingsfaglige delen av jobben. Det vil si samtaler for å finne løsninger sammen med bruker og samarbeidspartnere. Den formaliserte opplæringen det refereres til, var i all hovedsak av datateknisk karakter og respondenten etterlyser ikke noe mer av denne formen for opplæring. Det som for øvrig gjør at denne respondenten ikke føler mestring er jo nettopp manglende kompetanse på veilederverktøyet Arena. Vedkommende etterlyser heller en skulder-til-skulder-opplæring, der kollegaer kunne sette av nok tid, mer enn formalisert datateknisk opplæring. En slik form for opplæring ville da kunne ”løftet” vedkommende inn i flytsonen. Skulder-til-skulder-opplæring her vil, i motsetning til opplærings situasjon i front, kunne foregå mellom to veiledere, der den ene er lærer og den andre elev og uten noen brukere til stede. Med en slik opplæring ville man blitt mer selvhjulpen og følt mestring, ifølge respondenten selv.

En av respondentene fra tidligere Trygdeetaten og som nå jobbet i front ved NAV Halden, var også lei av ikke å mestre jobben. Også denne respondenten savnet opplæring, noe som kom til uttrykk på følgende måte:

*Opplæringa, eller rettere, mangelen på opplæring er også helt bak mål. Tror virkelig våre såkalte ledere at kunnskapen bare kommer av seg selv? Jeg må bruke meg selv som eksempel, jeg kan ikke Arena f.eks., har meget store mangler i kunnskapen om ting vi blir spurt om daglig. Alt dette har jeg påpekt overfor min avdelingsleder mange ganger. Men ingenting skjer. Han sa før jul at på nyåret – da skulle en del av det jeg hadde påpekt spurt om endres til det bedre. Har noe skjedd? Nei, ikke en dritt! Hvis jeg skal få en bedre hverdag på jobben, så må jeg få opplæring i mange ting. Jeg er lei av å føle meg som en idiot i møtet med brukerne våre.*

Respondenten påpekte for det første en frustrasjon over at opplæring i liten grad, om i det hele tatt noe, var gitt. Arenaopplæring er her brukt som eksempel på hva vedkommende manglet for å mestre jobben. Det å føle seg som en idiot blir i denne sammenheng synonymt med å stå utenfor flytsonen, der utfordringene overstiger ferdighetene.

Respondenten etterlyste også en generalistkompetanse for å mestre jobben i front, slik den andre veilederen i front jeg presenterte tidligere også gjorde. Vedkommende stilte seg også undrende til at ledelsen ved NAV Halden trodde at ”kunnskap bare kommer av seg selv”.

Videre opplevde respondenten en leder som lovet opplæring i et spesifikt program, som vedkommende har etterlyst, men konstaterer at ingenting skjedde.

Rolleavklaring ble også sett på som viktig for å mestre jobben, slik flere av respondentene tok frem i sine narrativer. En respondent fra tidligere Aetat, som nå jobbet i front, skrev følgende:

*Jeg etterlyste opplæring før 010907 – kunne vi f.eks gå igjennom faktaarkene – denne korte beskrivelsen av alle ordningene som vi skulle betjene? Bare for å vite noe om hva vi skulle jobbe med – og hva vi ikke skulle jobbe med.*

Dette utsagnet kjenner vi igjen fra tidligere, men her settes det inn i et rolleperspektiv. Denne respondenten er usikker på rolleinnholdet – *hva vi skulle jobbe med og hva vi ikke skulle jobbe med*. Hva rollen skulle fylles med eller hva arbeidsgiver forventet var uklart, selv om vedkommende hadde en viss formening om dette ved at det etterlyses opplæring i faktaarkene. Respondentens uttrykk kan derfor forstås dit hen at – *”rollen min er uklar men jeg tror jeg skal være generalist”*.

Den samme respondenten har, når narrativene ble skrevet allikevel, ”funnet tilbake til” deler av sin gamle rolle og som vedkommende da mestrer, noe vi kan se av følgende utsagn:

*Jeg har imidlertid ”overlevd” overgangsfasen – har funnet min plass – og har i dag en greiere hverdag. Mange av mine arbeidsoppgaver jeg hadde fra tidligere er oppgaver som er viktige for et NAV-kontor. Jeg får brukt min kompetanse. Jeg har lært mye nytt – nye rutiner og datasystemer slik at jeg føler meg tryggere og mer fornøyd i jobben. Det er fortsatt langt fram til vi har lært oss det vi skal kunne – men vi har kommet mye lenger enn da vi startet.*

Mye tyder på at denne respondenten nå er mer positiv etter å ha ”overlevd overgangsfasen”. Rollen er noe tydeligere og vedkommende mener at den kompetansen han hadde med inn i NAV, nå kommer til nytte igjen; *”jeg får brukt min kompetanse”*. I tillegg uttrykkes det at han har lært mye nytt og føler seg tryggere i sin rolle. Det er fortsatt langt fram til vedkommende behersker rollen fullt ut. Respondentens reaksjon på status, ca. to år etter oppstart, er at man altså har kommet *”mye lenger”*, men at det allikevel er *”langt fram”* til det vedkommende mente man *”skal kunne”* i front på et NAV-kontor.

Dermed ser det fortsatt ut til at vedkommende ”strekker seg etter” denne generalistrollen, selv om departementet hadde gått bort fra dette. Imidlertid mestrer respondenten på dette tidspunktet både den gamle spesialistrollen og i noe større grad også den nye generalistrollen.

En respondent fra tidligere Trygdeetaten, og som nå jobbet i front, ga uttrykk for en rolleklarhet på følgende måte:

*Dette handler også om at man ikke skal settes til oppgaver man ikke har mulighet til å mestre. For egen del føler jeg meg ikke mye verdig når jeg får den ene skyllebøtta etter den andre på grunn av ting jeg ikke kan svare på eller at andre ikke gjør jobben sin!*

Det å bli satt til oppgaver man ikke mestrer, eller en rolle man ikke er i stand til å fylle, føles uverdigg. Særlig uverdigg blir det når en får mye negativ kritikk fra brukere og selv føler at en ikke kunne gjort noe annerledes. Her opplever vedkommende at utfordringene overstiger de ferdighetene vedkommende skulle hatt for å bekle en jobb i front, der brukerne kommer med alle typer spørsmål som ligger innenfor NAV sin tjenesteportefølje. Vedkommende var kun ”utstyrt med” deler av en trygdefaglig kompetanse Dette utgjorde en del av NAV lokal sin tjenesteportefølje, selv om trygdeområdet var svært dominerende innledningsvis i etableringen av Nav lokal. Nå var det jo heller ikke slik at den enkelte ansatte hadde kompetanse på hele tjenesteporteføljen fra sin ”gamle” etat. Den enkelte hadde i stor grad med seg sin spisskompetanse. I tillegg til å komplettere tidligere etatskompetanse, måtte man tilegne seg kompetanse fra de to ”nye” etatene.

En annen respondent, fra tidligere sosialkontoret, som nå jobbet i oppfølgingsavdelingen, uttrykte følgende reaksjon om rollen vedkommende nå hadde i NAV Halden:

*Jeg har hatt forskjellig stillinger i mitt yrkesliv; bl.a.. kurator, konsulent, prosjektleder, avdelingsleder med stedfortrederansvar. Jeg har vært heldig og i mange situasjoner kunnet utforme stillingene mine selv. Det har ført til at jeg mange ganger har lyktes og opplevd faglig framgang og trygg faglig identitet. Nå opplever jeg så til de grader å ha mislykkes. Mye av det faglige som jeg mener jeg kan og er stolt av, forvirrer og jeg opplever og ser bare det jeg ikke kan og ikke får til.*

Her beskrives mange av de rollene vedkommende hadde på Sosialkontoret. Rollene kunne i stor grad utformes etter eget faglig skjønn. Det var denne friheten som gjorde at

vedkommende følte faglig fremgang og identitet. Hva var det nå som gjorde at respondenten opplevde å ha mislykkes? Et annet sted i materialet beskrives den nye rollen på følgende måte:

*Hele arbeidsdagen måtte tilbringes foran en PC hvor jeg i stor grad så at antallet oppgaver på arbeidsbenken i Arena bare vokste og vokste uten at jeg teknisk skjønnte hvordan jeg skulle gjøre noe med det. "Motta person" betydde for meg å innkalle en person til samtale for å kartlegge problematikk/behov/ønsker og komme med forslag til løsninger. I Arena betyr det visstnok noe helt annet og har med tastetrykk å gjøre.*

Som det fremgår av denne uttalelsen føler vedkommende liten handlefrihet i sin nye rolle. Det er i hovedsak dataregistrering som står på dagsorden. Fra å kunne styre sin egen arbeidsdag, blir man nå styrt av registreringsarbeid og tekniske øvelser. Respondenten viser også at rollen man tidligere hadde, og som vedkommende anså som viktig, ble nedprioritert. Denne nedprioriteringen ble også beskrevet på en annen måte:

*Jeg følte at jeg gjorde noe galt hvis jeg gikk på et hjemmebesøk og skrev bare "ute" i kalenderen. Samarbeid med eksterne etater f.eks. i form av ansvarsgruppemøter skulle heller ikke prioriteres; noe som opplevdes som frustrerende fordi mange av mine brukere hadde svært omfattende problematikk og var avhengig av mange tjenester.*

Selv om respondenten følte at hjemmebesøk ikke var en del av den nye rollen i NAV, trosset man dette og gjennomførte de "nødvendige" besøkene. For ikke å bli oppdaget, ble det bare skrevet "ute" i vedkommendes kalender, istedenfor hjemmebesøk.

Hvilke følelser har så den tidligere sosialarbeideren om sin nye rolle i NAV, og hvilket innhold har rollen fått?

*Nå føler jeg meg som merkantil saksbehandler som ikke når opp i konkurransen. Tiden etter NAV-reformen har for meg personlig ført til et knust faglig selvbilde.*

Vedkommende føler altså en svært stor endring av rollen fra tidligere Sosialkontoret med stor frihet i utformingen av egen arbeidshverdag, til å bli en merkantil saksbehandler som i all hovedsak sitter foran dataskjermen og registrer. Det er nok dette som beskrives som et "knust faglig selvbilde". Satt inn i Mintzbergs konfigurasjoner, kan vi se at denne respondenten med tradisjoner innenfor et profesjonelt byråkrati, med stor frihet i jobben, nå føler seg styrt inn i en registreringsjobb som minner mer om et maskinbyråkrati.



En respondent fra tidligere trygd uttrykte en viss usikkerhet rundt sine oppgaver og dermed også den nye rollen i NAV Halden, noe som kom til uttrykk på følgende måte:

*Jeg ønsker å vite hva som er mine oppgaver, slik at jeg kan utføre oppgavene med tilfredsstillende kvantitet og kvalitet.*

Hvis respondenten får avklart hvilke oppgaver som skal utføres, vil dette medføre at vedkommende kan utføre både en kvantitativ og kvalitativ tilfredsstillende jobb. Hva som ligger i dette tilfredsstillende målet fremgår ikke av materialet, så det blir da respondentens subjektive jobberfaring fra tidligere Trygd som vil være retningsgivende. Vedkommende har også i all hovedsak de samme kjerneoppgavene med seg inn i NAV Halden.

Som vi ser er roller en del av mestringsperspektivet. Rolleteori kan igjen kobles til og settes inn i Leavitts modell (fig 3.2). Man har roller i forhold til både *oppgaver* og *aktør* i modellen, noe som igjen er en del av den enkeltes *organisasjonskultur* og *historie*. Dette har noe med at, når man bruker Leavitt-Ry-”trakta” (fig. 3.3) så har de ansatte med seg (minst) tre forskjellige rolleforståelser, kulturelt og historisk betinget. Dette skal kvernes gjennom trakta, slik at det oppstår noe nytt. NAV-historien kan sies å begynne her, der alle har med seg det gamle og en ny organisasjonskultur eller organisasjonsidentitet skal skapes.

Rolleteori kan videre plasseres inn i flytsonemodellen, der roller ses på som plikter og rettigheter. Det er også dette Wadel legger i sin definisjon når han konstruerer begrepsparret statuser og roller (Wadel, 1990:70). Man har her plikt til å utføre noen oppgaver, som er mer eller mindre veldefinerte, og det er den ansatte som på mange måter har sin frihet til å gjennomføre disse oppgavene på sin måte. Så skjer det noe (NAV reformen), og man blir fratatt noen oppgaver og tildelt noen nye. Det skapes derfor en ny rolle for både medarbeider og leder. Hvis da systemet fører til at lederskapet utøves på en slik måte at den presser medarbeideren ut av den tilvante rollen, ved å tillegge nye oppgaver, som en ikke har ferdigheter til å utføre, så oppstår bekymringer og angst.

Flytsonemodellen til Wadel belyser dette, på en forenklet måte (Andreassen K.S., 1989:38) Rolle har også noe med forventninger å gjøre der ansatte har forventninger til leder og vise versa. Forventninger leder oss igjen til kategorien psykologisk kontrakt.

## Psykologisk kontrakt

Selve substansen i den psykologiske kontrakten er at det ligger et sett av forventninger om at organisasjonen dekker mine behov som ansatt. Disse kan være intuitivt relative.

Befinner man seg i Frankrike er det et helt annet innhold i denne kontrakten, enn det er i det norske arbeidsliv. Vi har altså et bytteforhold; jeg bidrar med min arbeidskraft som vil dekke organisasjonens behov. Som motytelse vil jeg at organisasjonen skal dekke mine behov, så som lønn, anseelse, trivsel verdsetting osv. ”*Jeg er villig til å bruke av min tid til ditt formål, gitt at du dekker mine behov*”. Gjennom den formelle avtalen om ansettelsesforhold har vi en juridisk kontrakt, styrt av arbeidstid, oppsigelser osv.

Psykologisk kontrakt, er den uskrevne og kulturbestemte, der oppfatninger om hva denne bedriften er villig til å gi tilbake ligger implisitt. Etter hvert som tiden går og organisasjon og den ansatte velger å forlenge arbeidsforholdet, utvikles de uformelle forventninger mellom partene. Virksomheten forventer lojalitet, at ansatte bidrar til å opprettholde virksomhetens gode omdømme, og er motivert etc., Ansatte forventer at virksomheten tilfredsstillers behov for selvutvikling, forfremmelser, gode arbeidsbetingelser etc. Man kan si at denne *uformelle kontrakten* er moralsk bindende. Schein er en av flere som benytter begrepet psykologisk kontrakt og som han definerer på følgende måte:

*The notion of a psychological contract implies that there is a unwritten set of expectations operating at all times between every member of an organization and the various managers and other in that organization (Schein 1980:22).*

Det som er spesielt med den psykologiske kontrakten er at ingen av partene helt vet hva den andre forventer, da man sjelden eller aldri kommuniserer dette verbalt eller skriftlig.

Begrepet *psykologisk kontrakt* har sin opprinnelse fra moralfilosofien (Rousseau og Kant), som brukte begrepet *sosial kontrakt*:

Rousseau skrev *Om samfunnspakten (Du contrat social, 1762)* med den kjente uttalelse: «Mennesket er født fritt, og det er overalt i lenker». Med dette mente han at man hadde innrettet politiske systemer som ikke tillot mennesket å leve fritt. Rousseau argumenterte for at mennesket hadde det best i sin naturtilstand, men at sivilisasjonen og samfunnet hadde ødelagt det. Hvis dette var sant - Rousseau påstod aldri at vi kunne vende tilbake til

denne opprinnelige, rene naturtilstand - fantes det så en måte hvorved man kunne bevare menneskets naturlige frihet på i det moderne samfunn? Rousseau brukte en form for en *sosial kontrakt* som argument for å foreslå hvordan individer kunne underkaste *sin vilje en felles vilje*. ([http://no.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques\\_Rousseau](http://no.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques_Rousseau))

Den psykologiske kontrakten forstås som en dynamisk kontrakt som er i stadig endring. De forventningene en ansatt har til bedriften på et tidspunkt, kan være helt annerledes på et annet tidspunkt. Som nyansatt har man som oftest færre forventninger og er villig til å yte mer enn når det har gått en tid. Etter hvert som man finner seg til rette og "kjenner på" organisasjonens kultur, justeres forventningene. Det samme gjelder også fra et arbeidsgiverperspektiv. Når man kjenner sine ansatte bedre, endres også forventningene. Når man som ansatt har opparbeidet seg en slik psykologisk kontrakt og man opplever at denne blir brutt, vil man som oftest reagere. Hvordan man vil reagere vil som sagt variere og jeg skal nå presentere noen av de funnene jeg har gjort ved NAV Halden.

### ***Brudd på den psykologiske kontrakten***

Var det så noen av de ansatte ved NAV Halden som opplevde brudd på den sosiale kontrakten og i hvilken grad kan man her snakke om en slik kontrakt? Bygges ikke forventninger opp over tid? NAV Halden var jo en helt ny organisasjon. Er psykologisk kontrakt som analytisk kategori derfor relevant i denne sammenhengen? Man kan jo tenke seg at det i en helt ny organisasjon, slik som NAV Halden, der alle (både ansatte og ledere) begynte på nytt, ikke kan eksistere psykologiske kontrakter. Er det slik at disse kontraktene skapes umiddelbart ved ansettelse? Eller er det noe man tar med seg fra tidligere arbeidsforhold, og som den enkelte betrakter som allmenngyldige kontrakter? Eller er det rett og slett slik at de ansatte i NAV Halden ser på denne reetableringen som en forlengelse av sitt tidligere arbeidsforhold?

Er den psykologiske kontrakten forventet å være den samme som den man hadde fra sine respektive arbeidsgivere fra Sosialkontor, Trygd eller Aetat? Jeg kan ikke ut fra mitt materiale finne ut hvordan de psykologiske kontraktene oppstår, men bare vise at jeg fant flere eksempler som tyder på at ansatte, "bar med seg" psykologiske kontrakter og som flere opplevde at arbeidsgiver brøt i reformperioden ved NAV Halden.

En av respondentene uttrykte sin skuffelse over ledelsen ved NAV Halden på følgende måte:

*Jeg har i perioder vært frustrert over en ledelse jeg har opplevd som "impulsiv" og utydelig. Det har skapt en del uro blant oss ansatte at ledelsen til tider skaper "uro" for eksempel over brukeres trusler om å gå til media dersom vi ikke gjør "ditt og datt". Savner en ledelse som er tryggere og tydeligere, og som ikke lar seg påvirke på denne måten (som ikke lar oss ansatte merke det, i så fall).*

Respondenten beskriver her en forventning om at ledelsen ved NAV Halden ikke skal være impulsiv, utydelig eller skape uro. Man savner en ledelse som kan bidra til å skape trygghet og tydelighet. Det var denne type ledelse/leder respondenten hadde erfaring med fra sin tidligere jobb på sosialkontoret og som kom til uttrykk på følgende måte:

*Vi, ansatte, visste hva lederen stod for, hvilke rutiner som gjaldt, hva som ble forventet av oss i ulike situasjoner og vi visste at han ikke lot seg diktere.*

Hva har så dette med brudd på psykologisk kontrakt å gjøre?

Som vi ser reagerer denne respondenten med skuffelse da den nye ledelsen i NAV ikke opptrer i tråd med de forventningene vedkommende gikk inn i NAV Halden med og som arbeidstakeren hadde "kontrakt på" med sin tidligere leder. Når den nye ledelsen nå utviser en annen lederstil, kan dette tolkes som et brudd på den *psykologiske kontrakten* respondenten mener å ha til sine overordnede.

Selv om det nå var en ny etat, forventet vedkommende en tilsvarende lederstil som tidligere. Forventningen fra den tidligere sosialkontoransatte, om at ledelsen skulle opptre slik den alltid hadde opptrådt, ble nok forsterket for denne respondenten ved at NAV Halden ble lokalisert i sosialkontorets tidligere lokaler. Når de fysiske strukturene i all hovedsak er de samme som tidligere, er det en nærliggende tanke at man forventer at mye av "det andre" også bør være slik det alltid har vært.

Forventningen om å opprettholde nettopp sosialkontorets "gamle ordninger", kom til uttrykk på følgende måte et annet sted i respondentens narrativ:

*Det gikk imidlertid ikke mange ukene før ting begynte å gå skjeis, og jeg opplevde at ingen gode rutiner var oppe og gikk. Jeg ble frustrert over at enkle ting som f.eks håndtering av post ikke fungerte. Hvorfor måtte ledelsen ta avgjørelser på å fjerne ordninger vi hadde før etableringen av Nav, som faktisk fungerte (så som postmøte)?*

Også i dette utsagnet ligger det en forventning om at sosialkontorets ”tidligere ordninger” skulle videreføres i NAV. At ”ledelsen tok avgjørelser på å fjerne ordninger ”vi” hadde før etableringen av Nav” der ”vi” refererer seg til sosialkontorets gamle ordninger, synes å forsterke det generelle inntrykket av de forventningene denne respondenten hadde til ”det nye”.

Dette kan igjen forstås som *brudd på den psykologiske kontrakten*.

I forbindelse med en beordring forut for etableringen av NAV Halden beskrev en tidligere ansatt fra Aetat om *brudd på denne psykologiske kontrakten*, på følgende måte:

*... Jeg ble i stedet spurt eller rettere sagt beordret til Nav Forvaltning i Østfold. Dette var et nytt ord for meg – beordring! Jeg hadde altså ikke noe valg. Men det var greit å jobbe der en periode – kontaktet leder for forvaltningsenheten for å avtale startdato og betingelser – at jeg fikk reise penger og reisetiden inn i arbeidstiden. Jeg fikk ikke reisetiden inn i arbeidstiden – dette fikk jeg skriftlig, jeg skulle altså starte arbeidstiden da jeg kom inn dit. For en måte å bli møtt på – følte meg ikke særlig velkommen – bare kommandert dit for å gjøre en jobb, så skulle jeg miste 11/2 time arbeidstid hver dag!! Måtte ta opp dette med min leder på Nav Halden Arbeid, hovedverneombudet og med fagforeningen – alle sa jo at dette var feil – og fikk ordnet det på riktig måte men bak ryggen på lederen for Forvaltning. Turte ikke ta dette opp med henne direkte.*

Som vi ser reagerer denne respondenten emosjonelt på selve beordringen, selv om vedkommende tidligere har blitt ”beordret” innenfor det gamle Aetat-systemet. Selv om beordring ikke var noe nytt, reagerte vedkommende allikevel på at man som ansatt i NAV i Østfold ikke hadde noe valg. Dette var en ny beordringspraksis, som brøt med den gamle, altså et *brudd på den psykologiske kontrakt*.

Statsansatte i tidligere Aetat og Trygd var i utgangspunktet ansatt ved et spesifikt lokalkontor, men arbeidsgiver kunne allikevel, med sin styringsrett, beordre den enkelte til å jobbe ved andre enheter, innenfor en tidsramme på 6 mnd. Denne formelle retten har også NAV som arbeidsgiver. Uttalelsen fra en tidligere trygdeansatt tyder på at den ”gamle” beordringskulturen i Trygd, nå var blitt den ”nye” beordringspraksisen i NAV Østfold og som respondenten fra Aetat reagerte på. Som vi skal se opplevde respondenten fra Trygd beordringspraksisen på følgende måte, før NAV etableringen:

*I en periode ble jeg og en kollega utlånt til ...enheten i Østfold. Det var vel det man kaller frivillig tvang. Vi følte ikke at vi hadde et reelt valg. Alt ble bestemt på ”toppen”.*

Denne beordringspraksisen ser derfor ut til å ha vært mer vanlig i Trygd enn i Aetat, noe vedkommende også har bekreftet i et supplerende intervju. At respondenten fra Aetat opplevde beordringspraksisen som annerledes, kan da henge sammen med at en slags ”Trygde-praksis” fulgte med over til NAV Forvaltning.

Respondenten fra tidligere Aetat hadde opplevd beordringspraksisen fra tidligere arbeidsgiver både frivillig og med gode kompensasjonsordninger for beordringsulempene. Man kan si at dette var en *psykologisk kontrakt* der lojalitet spilte en vesentlig rolle, også fordi man som ansatt både forventet å bli spurt og fordi man fikk ”betalt” for en slik ekstrainsats.

I de to første årene etter åpningen av NAV Halden, ble store deler av personalressursene i hele NAV-systemet benyttet til forvaltningsoppgaver med hovedfokus på utbetalinger, for at brukerne i NAV skulle få sine rettmessige ytelser. Oppfølging av brukere ble dermed en salderingspost i denne fasen av etableringen. Dette frustrerte mange av de ansatte i NAV, som hadde forventet at NAV-kontoret skulle følge opp og veilede brukere på vei mot jobb. I den statlige ”dominansen” som den gang rådde, reagerte en ansatt fra tidligere sosialkontoret på følgende måte:

*Følte at vi fra kommunal side ikke ble verdsatt på samme måte lenger - vi og våre brukere var plutselig nederst på rangstigen. Det gjorde at min yrkesstolthet ble sterkere - jeg ville bli respektert for det jeg kan og gjør. Forsøkte nok på mange måter å holde fast på ”gamle” måter å gjøre ting på, med tanke om at dette var den beste og mest riktige måten (selv om jeg innerst inne kanskje visste at det ikke kom til å fungere i lengden, og at jeg måtte slippe taket).*

Denne respondenten forventet å bli respektert for den jobben vedkommende alltid hadde gjort og at denne skulle være like viktig som de statlige oppgavene. Dette kan betraktes som *brudd på den psykologiske kontrakten* vedkommende hadde om å fortsette å prioritere de brukergruppene sosialkontoret alltid hadde jobbet med. Isteden følte vedkommende nå å bli plassert nederst på rangstigen. I vedkommendes ”sosialfaglige verden”, der oppfølging og samtaler med brukerne var selve kjernevirksomheten, opplevdes dette som et brudd på de forventningene vedkommende hadde til NAV. Utsagnet tyder derfor på at en slik nedprioritering ikke var forespeilet vedkommende da man gikk inn i denne jobben.

Denne opplevelsen av *brudd på den psykologiske kontrakten*, grunnet nedprioritering av det sosialfaglige arbeidet i NAV, viste det seg at vedkommende delte med mange andre sosialfagarbeidere i NAV over hele landet. I Fagforbundsbladet *Kommuniké* kunne man lese følgende:

*Tall er blitt viktigere enn mennesker (overskrift)*  
*NAV-ansatte opplever at ledere er mer opptatt av tall og statistikk enn kvaliteten på tjenestene. De ansatte med kommunale oppgaver savner ledere som verdsetter deres kompetanse. Det kom fram på en todagers samling for NAV-tillitsvalgte i Delta. "Vi opplever at feltet vårt blir lite verdsatt. Det er de statlige oppgavene som blir prioritert, ikke de kommunale", sier de. "Vi får ikke jobbet med det vi brenner for, men blir pålagt statlige oppgaver" sier en av de plasstillitsvalgte. "Vi får ikke gjort de vi mener bør gjøres". "Derfor slutter mange", sier en annen plasstillitsvalgt (Kommuniké, 2010:19).*

Her ser vi at flere NAV-ansatte i Norge opplevde noe av det samme som respondenten fra tidligere sosialkontoret i Halden. Dette kan ses på som et *brudd på en psykologisk kontrakt* med de ansatte.

En respondent fra tidligere Trygd hadde også forventninger om å prioritere oppfølgingsarbeid. Vedkommende reagerte på samme måte som respondenten over, noe som kom til uttrykk på følgende måte:

*Jeg hadde også forventninger om å bruke mer tid til oppfølging, og mindre tid til dataarbeid. Jeg slipper å bruke tid på å jobbe med økonomidelen av stønader, og det er bra. Men i stedet går for mye tid med til annen dataregistrering. Tiden til oppfølging av brukeren er ikke økt. Dette oppleves som stadig frustrerende i hverdagen.*

Her ser vi at de forventningene vedkommende hadde til å bruke mer tid på oppfølging ikke ble innfridd. Dette til tross for at vedkommende slapp å jobbe med økonomidelen av stønaden (som nå var flyttet til NAV Forvaltning). Mye tyder derfor på at vedkommende opplever at den sparte tiden, som følge av at økonomidelen var flyttet, ble spist opp av økt dataregistrering. Altså en status quo situasjon. Dette kan derfor plasseres inn i rammen av *brudd på den psykologiske kontrakten*.

## Angst

Ved store omorganiseringer oppstår som oftest usikkerhet blant de ansatte som blir berørt. ”Hva nå?”, vil mange spørre seg. Når beslutningen om omorganisering er tatt, starter spekulasjonene og frykten for det ukjente. Det ukjente kan i neste omgang fremkalle angst. Angst ble behandlet tidligere i avhandlingen og var knyttet til manglende mestring, der utfordringene oversteg ferdighetene. Her skal jeg vise angst som oppstod i forbindelse med frykten for å miste ”det gamle”. Spørsmål mange av respondentene hadde i forbindelse med reformen var av typen; ”Hva skjer med jobben og oppgavene mine?”, ”Må jeg bytte arbeidssted?” og ”Hvor blir NAV Halden lokalisert/hvordan vil mitt nye kontor se ut?”. Ingen skulle sies opp på grunn av reformen, men de statsansatte kunne risikere å måtte flytte med sine oppgaver, hvis oppgavene ble flyttet ut til NAVs spesialenheter. Nektet man å følge oppgavene, kunne det i ytterste konsekvens føre til oppsigelse (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007).

En respondent fra tidligere Trygd, var bekymret for sine gamle oppgaver. Denne teksten ble skrevet i 2007, altså før etableringen av NAV Halden. Man befant seg fortsatt i en situasjon der mye var uavklart. Mye tydet også på at denne respondenten hadde fanget opp at vedkommendes oppgaver var ”på vei ut” av NAV kontorene. Her er vedkommende i dialog med fylkestillitsvalgte i NTL Østfold:

*Viser til vår seneste samtale ang. arbeidsoppgaver som skal legges til NAV-kontorene. Her syntes det som at du\NTL er av den mening at det ikke bare er de som kommer inn under kategorien arbeid\aktivitet\syk som skal få hjelp på NAV-kontorene. Men vet Saglie det? Og er han enig? Alt jeg leser om NAV viser til oppfølging av sykmeldte, sosialklienter og arbeidsledige. Hører aldri noe om for eksempel barnetrygd, grensegjengere, alderspensjon, gravferdshjelp, kontantstøtte, feillister, kontrollister, ajourhold, sykepenger, fødselspenger etc. Det eneste jeg husker er sagt, er at NAV-kontorene ikke skal utbetale noen ting. Hvor skal alle disse brukere henvende seg for å få hjelp? Har virkelig politikerne bestemt at gamle trygdeetaten skal raseres? Eller er det Saglie og kompani som tar seg til rette? Hele kapittel 5 (lov om Folketrygd) er det vel bestemt at skal ut fra NAV innen 2010. Går det samme vei med de andre områdene i trygden?*

Her uttrykkes altså en frykt for at gamle trygdeetaten skal raseres. Frykt for at oppgavene skulle forsvinne, oppgaver respondenten kunne til ”fingerspissene” (min vurdering grunnet kjennskap til respondenten) og som vedkommende antakeligvis trivdes godt med.



Det å beherske en oppgave godt er for mange en bekreftelse på at de kan noe, og dermed en bekreftelse overfor dem selv og andre at man er verdifull.

Var det oppgavebortfallet i seg selv og tap av identitet som skapte en frykt hos respondenten? Var det uttrykk for usikkerhet for eventuelle nye oppgaver innenfor områdene; *oppfølging av sykmeldte, sosialklienter og arbeidsledige*? Senere i materialet kom det fram at denne angsten i vel så stor grad hang sammen med frykten for å ”miste jobben” i Halden. Respondentens oppgaver ble flyttet til spesialenhetene og det var frykten for å måtte følge oppgavene som så ut til å trigge angsten. Respondenten skriver:

*Selv ønsket jeg meg til Halden, eventuelt en fjernarbeidsplass for Nav Spesialenhet, men daværende leder i Halden trygdekontor bestemte seg på egen hånd, uten min medvirkning, å plassere meg i spesialenheten (langt unna). Da innplasseringsresultatene forelå, skulle disse muntlig og skriftlig forelegges oss ansatte med begrunnelse på hvorfor det ble som det ble. Det eneste jeg hørte var en beskjed om at jeg var innplassert. Ingen holdbar begrunnelse basert på retningslinjene (men de var jo slett ikke fulgt).*

Som vi ser førte flytting av respondentens oppgaver til at vedkommende også ble forsøkt flyttet til spesialenheten. En slik flytting, mot respondentens vilje, skapte ”naturlig” nok angst. En slik opplevelse kan på mange måter sammenlignes med det å miste jobben, særlig sett i lys av at den nye arbeidsplassen lå i Oslo (to timers reisevei).

Frykten eller angsten for å miste jobben, kan også forsterkes av hvilke alternative muligheter man har på jobbmarkedet. Har man problemer med å finne nytt arbeid, vil antakeligvis frykten og angsten forsterkes. Dermed kan man forvente å finne en sterkere frykt for eksempel blant eldre arbeidstakere, eller blant dem med lavest utdanning (Jacobsen D., 2009:160).

Få alternative jobbmuligheter i Halden eller omegn, kan også ha bidratt til at enkelte har strukket seg langt i denne omorganiseringsprosessen. En respondent fra tidligere Aetat uttrykte følgende emosjonelle reaksjon mens vedkommende fortsatt jobbet på Aetat. Respondentens oppgaver, innenfor et ytelsesområde, var allerede flyttet til NAV Forvaltning, som da var etablert, uten at vedkommende ble ”flyttet” etter. Vedkommende forsøkte å finne mening i jobben, den tiden som var igjen, før etableringen av NAV Halden. Dette kom til uttrykk på følgende måte:

*Jeg følte at jeg gikk litt på tomgang – ikke strakk til – mistet betydning - havnet i et vakuum og mistet mestringsfølelsen som jeg hadde hatt i tilknytning til tidligere oppgaver. Jeg kavet veldig – fant ikke min plass, følte et veldig stress - en episode i denne tiden utløste en tilstand med øresus- dette ble kronisk. Jeg hadde jobbet med mine oppgaver i mange år – var en såkalt ”ekspert” på dette – var i et uformelt nettverk med andre som hadde tilsvarende oppgaver i Østfold – og hadde regelverket i ”ryggraden”. Jeg var altså inne i en sorgfase fordi jeg hadde mistet kollegaer og oppgaver – så skulle vi inn i noe nytt som ikke var mer definert en at ”alle skulle jobbe med alt”.*

Som vi ser utløser oppgavebortfallet en svært usikker situasjon for denne respondenten, noe vedkommende beskrev som stress og sorg. Denne beskrivelsen kan også felles inn i en angstramme. Angsten for allerede, på det aktuelle tidspunktet, å stå i et ”ingenmannsland”, og angsten for hva som kom til å skje i fremtiden. Som vi ser av respondentens narrativ, var angsten så sterk at det utløste kronisk øresus.

Denne situasjonen/tilstanden fulgte med respondenten inn i NAV Halden og var fortsatt til stede tre kvart år etter etableringen. Som det fremgår av narrativene handler det nå om en angst som oppstår på grunn av manglende mestring, noe jeg har drøftet over. I denne sammenhengen er det interessant å se denne angsten utløser en form for mestringsstrategi hos respondenten, for å komme seg ut av denne situasjonen.

*Jeg var fryktelig sliten - min øresus ble enda verre. Det hadde jo store konsekvenser for brukerne at jeg ikke gjorde jobben min – jeg følte meg dum – jeg som hadde kunnet jobben min i ”alle år”. I januar /februar 2010, ble sykefraværet enda høyere og jeg enda sykere og hadde en del fravær. Jeg vurderte om jeg skulle søke jobb på Nav Forvaltning, der kunne jeg oppgavene – det var et rolig miljø, hyggelige kollegaer. Det var jo ikke langt å kjøre heller. Men noe holdt meg tilbake – den holdningen og opplevelsen jeg hadde hatt da de beordret meg – gjorde at jeg ikke følte meg trygg der. Da jeg var der hadde de møter hvor ingen fikk lov til å sitte – alle skulle stå! De måtte spise i kantinen – de måtte jobbe overtid – de måtte ha en god grunn for å ikke jobbe lørdager. Hva var det for noe? Nei, jeg lot være – forsøkte å finne meg til rette på NAV Halden*

Som vi ser står respondentens valg mellom to ”onder”. Forbli i den usikre situasjonen i Halden, med vedvarende angst, eller søke seg til NAV Forvaltning, som ble beskrevet som et slags ”diktatur”, ...ingen fikk lov til å sitte, ...måtte spise i kantinen, ...måtte jobbe overtid, ...måtte jobbe lørdager, hva var det for noe? Frykten eller angsten for å gå fra vondt til verre, hindret denne respondenten i å søke seg til ”sine” gamle arbeidsoppgaver.

Angst for et arbeidsmiljø vedkommende hadde disse dårlige opplevelsene fra i en tidligere beordringsperiode.

Som følge av en forverret opplevd situasjon hos respondenten ble vedkommende hyppigere sykemeldt. Vedkommende holdt fast ved jobben, til tross for vedvarende angst og påfølgende somatiske lidelser. At plagene opplevdes som reformrelaterte, viser at en ”strekker seg langt” for å holde fast ved jobben. Hva kunne forklare denne utholdenheten? En sannsynlig hovedforklaring er manglende jobbalternativer i nærmiljøet.

Angst har mange fasetter og kilder. Det å bli sosialt inkludert er grunnleggende for mennesker som sosiale vesen og man snakker om sosial avhengighet. Angst oppstår gjerne når det motsatte skjer og man føler seg utstøtt eller isolert. Isolat i fengsler, utstøtelse, det å ikke bli valgt og det å ikke få være med, er noe av det verste som skjer et menneske. Dette har med tilhørighet å gjøre noe som i neste omgang handler om sosiale relasjoner eller tilhørighet.

### **Tap av positive sosiale relasjoner**

Endringer i organisasjoner vil ofte medføre at man omgrupperer mennesker, for eksempel at enheter splittes opp, mennesker flyttes, eller at man slår sammen enheter. Dette betyr for mange at de mister kontakten med kollegaer de har lært å kjenne og samarbeide med, og de må begynne samarbeidet med nye personer. Dermed kan mange miste den sosiale tilhørigheten de hadde i den opprinnelige gruppen. Slike oppbrudd vil av mange kunne oppleves negativt, og man reagerer med motstand (Jacobsen D., 2009:163).

NAV-reformen førte også til at noen kollegaer sluttet. Noen ble pensjonister, andre begynte i nye jobber, mens noen ble flyttet til andre enheter i og utenfor NAV-systemet. Reformen førte derfor til at flere ansatte mistet gamle kollegaer på en eller annen måte og de sosiale relasjonene gikk dermed tapt. En tidligere ansatt i Aetat uttrykte på følgende måtet:

*Min Nav-historie starter i juni 2007 – da sluttet 1 kollega og fram til 010907 hadde 7 kollegaer inklusive alle ledere, sluttet. Sorgfasen begynte – vårt fellesskap begynte å rakne – noe begynte å gå i oppløsning. Det gode arbeidsmiljøet – den fine arbeidsplassen – gode kollegaer – samholdet – fester og turer, det var på vei bort.*

Det å føle *sorg* over tapet av disse sosiale relasjonene er et relativt sterkt emosjonelt uttrykk for å miste noe som var verdifullt for respondenten. Sorg over å miste fellesskapet, de gode kollegaene, det gode arbeidsmiljøet som disse representerte og samholdet.

En annen respondent fra tidligere Aetat uttrykte tapet av sosiale relasjoner på følgende måte:

*I forhold til mine kollegaer, har nok den største endringen vært at en del av de som jeg hadde nær kontakt med sluttet pga alder eller måtte bytte arbeidssted. Gamle fredagsrutiner med faste innslag av spørsmål og morsomme historier ble borte sammen med våre årlige fester og sammenkomster*

Det emosjonelle uttrykket her kan oppsummeres med *savn*. Savnet av kollegaer som vedkommende hadde et nært forhold til og som representerte noe av det gode arbeidsmiljøet, hvori opptatt fredagsrutiner med spørsmål og andre sosiale sammenkomster.

Det var også en tidligere ansatt fra sosialkontoret som beskrev noe i sin narrativ om de tapte sosiale relasjonene, dog med en litt annen innfallsvinkel:

*Ble også provosert over at våre kommunale samarbeidspartnere ikke ble inkludert i "Nav-familien" på samme måte som for eksempel Nav forvaltning. De jobbet med våre brukere, gjorde mye arbeid for oss og hadde for kort tid siden vært under samme tak som oss fra "sosial". Men nå ble de sett på som inntrengere som "kommer og går som de vil!" (det siktes her til rusteamet, ROS). I perioder har jeg opplevd rene "syte - og klagekoret", som ikke har fokusert på annet enn det som var bedre "før" (innrømmer at jeg har latt meg rive med til tider...). Men dette har gradvis letnet ettersom slitne og misfornøyde kollegaer har valgt å slutte og nye, friske mennesker kommer inn. Det er klart det er trist når kollegaer velger å slutte, spesielt var det trist i starten. Jeg har jo satt dem høyt både som mennesker og fagpersoner. Men det er en vitamininnsprøytning å få inn personer som virkelig ønsker å jobbe hos oss. Jeg opplever nå en lettere, mer positiv stemning enn noen gang. Syns jeg er heldig som har gode kollegaer og som ofte har det morsomt på jobb. Jeg har blitt kjent med mange flotte mennesker etter etableringen av Nav.*

For det første synes vedkommende å savne de kollegaene som ble skilt ut fra tidligere sosialkontoret (rus- og psykiatriteam). Det kan se ut som om vedkommende mente at de fortsatt var en del av kollegiet i NAV og opplevde det sårende at de ble "stemoderlig" behandlet. Hvorfor ble ikke disse kollegaene inkludert på samme måte som de statlige som nå jobbet ved NAV Forvaltning, spurte denne respondenten seg? Som vi ser virker det som

om tapet av sosiale relasjoner kom som en overraskelse på vedkommende, til tross for at rusteamet ikke var en del av NAV.

Hva angikk de kollegaene fra tidligere sosial som ble med inn i NAV Halden, men som etter hvert avsluttet arbeidsforholdet, ser det ut til at respondenten på den ene siden opplevde et tap av sosiale relasjoner. På den annen side opplevdes det som en "lettelse" at noen av de eldste, som utgjorde "klagekoret" sluttet og at nye medarbeidere kom inn som en "vitamininnsprøytning". Disse hadde dog lyst, hevder respondenten, til å jobbe i NAV Halden. I sum kan det se ut som om tapet av de kollegaene som sluttet kompenseres (og vel så det) av de nye som kommer inn. Vedkommende konkluderer jo også slik med følgende utsagn:

*Jeg opplever nå en lettere, mer positiv stemning enn noen gang. Syns jeg er heldig som har gode kollegaer og som ofte har det morsomt på jobb.*

Det kan dog virke som om dette "klagekoret" var en opplevelse som hang sammen med at de "gamle" opplevde reformen som problematisk, noe vedkommende også uttrykker. Allikevel kan det se ut som gevinsten ved de nye kollegaene er større enn tapet av de gamle relasjonene.

### **Tap av sosial identitet**

Organisasjonsendringer behøver ikke alltid å være så dramatiske at mennesker mister jobben; det kan være at man frykter å miste oppgaver man kan godt, eller trives med å utføre. Eller det kan være at man frykter at endringen skal føre til at man må flytte kontor eller skifte arbeidssted. Både oppgaver og det fysiske rom man befinner seg i, er noe man i stor grad knytter visse følelser til. Det å beherske en oppgave godt er for mange en bekreftelse på at de kan noe, og dermed en bekreftelse ovenfor dem selv og andre på at man er verdifull. Det fysiske kontoret man arbeider på, er ikke bare et sted å arbeide, men for mange også en slags "hjemstavn". Kontoret og det fysiske arbeidsmiljøet tilpasses til den enkelte, og gis et personlig preg gjennom plassering av kontormøbler, bilder og andre gjenstander. Man skaper seg en identitet knyttet til de oppgaver man utfører, og det fysiske miljø man befinner seg i på jobben. I mange tilfeller kan organisatoriske endringer oppfattes som en trussel mot denne identiteten, og man frykter å miste noe man har investert mye følelser i (Jacobsen D., 2009:161).

Jeg skal her presentere noen av funnene knyttet til denne identiteten og begynner med identitet knyttet til oppgavene.

En respondent fra tidligere sosialkontoret hadde følgende emosjonelle uttrykk, hva angikk tap av oppgaver og identitet og vi kjenner igjen sitatet fra tidligere:

*Jeg har hatt forskjellige stillinger i mitt yrkesliv; bl.a.. kurator, konsulent og prosjektleder. Jeg har vært heldig og i mange situasjoner kunnet utforme stillingene mine selv. Det har ført til at jeg mange ganger har lyktes og opplevd faglig framgang og trygg faglig identitet. Nå opplever jeg så til de grader å ha mislykkes. Mye av det faglige som jeg mener jeg kan og er stolt av, forvitrer og jeg opplever og ser bare det jeg ikke kan og ikke får til.*

Denne tolkningen forsterkes i følgende utsagn litt senere i respondentens narrativ:

*Tiden etter NAV-reformen har for meg personlig ført til et knust faglig selvilde.*

Videre forteller vedkommende følgende om de nye oppgavene i NAV:

*Hele arbeidsdagen måtte tilbringes foran en PC hvor jeg i stor grad så at antallet oppgaver på arbeidsbenken i Arena bare vokste og vokste uten at jeg teknisk skjønnte hvordan jeg skulle gjøre noe med det. Snille kollegaer forsøkte å hjelpe, men tiden strakk ikke til for opplæring, og resultatet ble at kollegaene i perioder "ryddet" opp for meg i stedet for at jeg lærte det selv. Jeg forsto rett og slett ikke språket og logikken i programmet. "Motta person" betydde for meg å innkalle en person til samtale for å kartlegge problematikk/behov/ønsker og komme med forslag til løsninger. I Arena betyr det visstnok noe helt annet og har med tastetrykk å gjøre.*

Som vi ser hadde denne respondenten stor frihet i jobben fra tidligere sosialkontor. Denne friheten opplever vedkommende blir innskrenket, og den sosialfaglige identiteten "forvitrer". Det var jo disse oppgavene som ga mening og som på mange måter representerte respondentens identitet. I den nye "hverdagen" oppleves denne friheten å bli innskrenket. Det meste av tiden brukes til å registrere data i NAVs elektroniske datasystem Arena og som vedkommende i tillegg ikke mestret. "Faglig knust selvilde" er et emosjonelt uttrykk for identitetstapet.

Paradoksalt nok var denne respondenten en av de som uttrykte mests glede over at NAV ble en realitet. På denne bakgrunn kan man tenke seg at "nedturen" ble ekstra stor da opplevelsene ble slik som beskrevet over. Gleden over at etatene skulle slås sammen kom til uttrykk på følgende måte:

*Da NAV endelig ble en politisk realitet, var jeg svært tilfreds. Endelig skulle det frivillige, tverretatlige samarbeidet vi hadde utviklet i Halden gjennom mange år, videreføres i en formalisert og samlokalisert organisasjon. Jeg trodde at spesielle, marginaliserte grupper som passive eneforsørgere, ungdom som droppet ut av videregående opplæring og sosialklienter med sammensatt problematikk ville profittere på reformen. Intensjonene og kravet til kvalitet i Kvalifiseringsprogrammet gjorde en gammel sosialarbeider optimistisk.*

Forventningene vedkommende hadde var at de marginaliserte gruppene, som respondenten hadde jobbet med tidligere, skulle profittere på sammenslåingen og som vedkommende skulle jobbe med slik man alltid hadde gjort. Den store forskjellen skulle bli lettere tilgang til statlige tiltak for denne brukergruppa. Ellers skulle man jobbe slik man alltid hadde gjort, det vil si; ”*samtale for å kartlegge problematikk/behov/ønsker og komme med forslag til løsninger*”. Og hva ble det opplevde resultatet, jo; *Hele arbeidsdagen måtte tilbringes foran en PC.*

Identitet henger, som beskrevet over, også sammen med det fysiske miljøet og i denne sammenhengen den enkeltes kontor. Jeg skal nå presentere de funn som ble gjort i forbindelse med det fysiske arbeidsmiljøet og identitet.

NAV Halden ble, som tidligere nevnt, lokalisert i Sosialkontorets gamle lokaler. I byggets andre etasje er kommunens administrasjon plassert og kemnerkontoret i tredje etasje.

Kommunens Servicesenter ble dessuten samlokalisert med NAV Halden sitt Publikums mottak.

Alle ansatte i rådhusbygget hadde tilgang til NAV Haldens lokaler. Idet NAV er plassert i 1. etasje blir disse lokalene dermed brukt som gjennomgangslokale for hele rådhuset. I lys av dette, uttrykte en av de tidligere ansatte ved trygdeetaten, følgende generelle bekymring (forut for sammenslåingen):

*LOKALITETENE var en spenning. Det hadde vært høyt flagget at ingen skulle flytte inn til noen. Det ville ikke være bra for miljøet. Så skuffelsen var stor da det ble klart at vi skulle flytte inn til sosialkontoret. Det som jeg og flere med meg ikke blir fortrolig med er at alle i rådhuset har tilgang til våre lokaler. Og våre arkiver. Det føles fortsatt ikke riktig. I tillegg “ordner” Servicesenteret opp med enkelte av mine avtaler, og plasserer de til å vente i sofakroken ved kjøkkenet. I første var det også et problem at personalavdelingen i Halden kommune ofte kom for å diskutere saker. Nå avtales det tid. Jeg reagerer også på at NAV leder omtaler alle kommunalt ansatte som våre kollegaer. Kommunalt ansatte i NAV er mine kollegaer, ikke de andre ansatte på rådhuset.*

Det kan se ut som at denne respondenten ønsket å ”bygge” en helt ny NAV-identitet, der alle stilte på lik linje og hvor det å flytte inn til noen ”ikke var bra for miljøet”. Det nevnes ikke noe om det tap av tidligere arbeidsmiljø eller identiteten som vedkommende hadde fra sin tidligere jobb, men heller uttrykk for en generell bekymring over at det blir vanskelig å bygge en ny kultur og opparbeide seg en ny identitet, da kun noen av de ansatte fikk nye fysiske rammer, mens andre beholdt ”hjemmet sitt”. Det å flytte inn til noen ble av flere statsansatte sett på som at de kommunalt ansatte hadde et fortrinn og at det var uheldig med hensyn til å få en god start da en helt ny kultur skulle bygges. Det emosjonelle uttrykket for denne innflyttingen til tidligere sosialkontoret var ”stor skuffelse”

Det at ”ikke-kollegaer” hadde tilgang til NAV ”våre lokaler”, kan se ut til å forsterke opplevelsen denne respondenten har av å være ”innflytter”. Når Servicesenteret til Halden kommune, i tillegg beveger seg inn på respondentens domene, og berammer timeavtaler, forsterkes ulempene ytterligere hos respondenten. Dessuten reagerte vedkommende på at NAV-leder omtalte kommuneansatte utenfor NAV Halden som ”våre kollegaer”. Dette kan tolkes som et uttrykk for at respondenten ønsker å tydeliggjøre hvilket miljø man hører til og hvem som skal inkluderes når en ny identitet skal bygges. Vedkommendes mistriivsel var ikke bare knyttet til følelsen av å flytte inn til noen, noe følgende utsagn viser:

*Grunnen til at jeg ikke trivdes hadde mye med følelsen av å være inntrenger og ikke være bra nok. Vi hørte jo flere ganger; ”vi med utdanning” fra kommunalt ansatte.*

Her uttrykkes også en følelse av å være mindre verdt enn de kommunalt ansatte, eller som vedkommende selv sier ”ikke være bra nok”. Denne følelsesmessige reaksjonen på å være mindre verdt kan nok henge sammen med at man som innflytter også opplever å ha mistet mye av sin egen identitet, knyttet til tap av sitt gamle fysiske miljø og at vedkommende opplevde at den sosialfaglige identiteten ble fremhevet.

En ansatt fra tidligere Aetat uttrykte seg på følgende måte om lokaliseringsvalget for NAV Halden:

*11. mai 2009 – åpnet dørene til Nav Halden. Vi flyttet inn på rådmannskontoret og Sosialkontoret – hvor de som hadde jobbet der fra før og som skulle fortsette i Nav-kontoret sammen med oss – fikk beholde sine kontorer. Jeg som kom flyttende – fikk*



*en plassering i kontorlandskap. Jeg hadde også i mange år hatt eget kontor hvor jeg hadde brukere til samtale. Det er støy ved arbeid i publikumsmottaket – på samtalerommet i møte med brukere og også i kontorlandskapet – jeg har vel vendt meg til at det er støy. Å jobbe i kontorlandskap er også positivt – en lærer av hverandre. Rådmannskontoret skulle fortsatt ha tilgang til våre kontorer selv om de ikke var våre kollegaer. Det oppleves som vi har kontor inne hos noen andre – dette opplever jeg som negativt. Mange ukjente personer som er i ”våre lokaler”. Vi er samlokalisert med Halden Kommune sitt Servicesenter – som har andre åpningstider enn oss – vi kan ikke stenge våre kontorer når åpningstiden hos oss er slutt – dette er lite tilfredsstillende.*

Her er flere budskap. Vedkommende uttrykker at man for det første ”flytter inn til noen”.

Inn i andres ”hjem” der de som bodde der fra før i tillegg ble forfordelt kontorer, mens vedkommende, som kom tilflyttende, fikk en dårligere løsning med å bli plassert i et kontorlandskap. Det vises til at man selv har hatt et eget kontor i mange år før sammenslåingen, og at man savner dette. Å miste sitt kontor kan i denne sammenhengen tolkes som tapt av noe av ens identitet. Respondenten legger ikke skjul på sin skuffelse over en forfordeling, som opplevdes som en tilleggsbelastning til det å flytte inn til andre. Dette handler så absolutt om identitet knyttet til det fysiske arbeidsmiljøet. Man skulle altså slå sammen tre kulturer og bygge en helt ny etat, der mange måtte bygge opp en helt ny identitet knyttet til det fysiske arbeidsmiljøet. Men så opplevde altså vedkommende at noen, de kommunalt ansatte, fikk være i de samme lokalene som de var vant med og i tillegg fikk mange beholde sine tidligere kontorer.

I tillegg ser det ut til at denne ”innflyttingsfølelsen” forsterkes ved at rådmannskontoret har fri tilgang til NAV Haldens lokaler; *mange ukjente personer som er i ”våre lokaler”*.

Respondenten gjør her et forsøk på å skille mellom ”oss” i NAV og ”de andre” ved rådmannskontoret. ”De andre” har ikke noe der å gjøre ifølge respondenten.

Denne respondenten uttrykker også en viss misnøye med å være samlokalisert med servicesenteret til Halden kommune. Vedkommende bruker eksemplet med åpningstid (med felles inngangsdør) som problematisk i samlokaliseringen. Man kan også her tenke seg at dette er et uttrykk for at man ønsker å bygge en ny kultur og identitet med de andre NAV-ansatte og ikke med servicesenteret. Det er også et poeng i denne sammenhengen, der man skal forsøke å skape en ny kultur og identitet, at de tidligere tre etatene hadde en bemanning på ca 20 ansatte hver. Man kan derfor tenke seg at NAV Halden, som nå teller ca 55 ansatte, i seg selv oppleves som stort nok. At man i tillegg skulle forholde seg til rådhusansatte og servicesenteret, problematiserte nok denne identitetsbyggingen.

En annen respondent fra tidligere Aetat, var også inne på lokaliseringsproblemet, men ikke at man flyttet inn til noen. Vedkommende var mest opptatt av selve beliggenheten og bygningsmassen:

*Det var med et visst vemod jeg flyttet fra mitt gamle kontor med mye sol og utsikt over byen, mot festningen, til "bunkersen" i Storgata 8, hvor det knapt er mulig å skimte sola og utsikten er minimal, spesielt i mottaket og samtalerommene.*

Vedkommendes fokus er tap av sitt gamle og finere kontor med utsikt over byen. Det emosjonelle uttrykket "vemod" er vedkommendes reaksjon på dette tapet. At denne respondenten måtte forlate et kontor som opplevdes som bra, til det å bli tildelt et dårligere, er vedkommendes hovedfokus. Tapet av et kontor, *med mye sol og utsikt over byen*, handler også om tap av identitet. Et slikt "gode" kan det ha tatt lang tid å opparbeide seg og det kan samtidig symbolisere noe til andre som betyr mye for vedkommendes identitet.

Nok en respondent fra tidligere Aetat reagerte på at NAV-kontoret i Halden ble plassert i rådhuset, men var nok mer opptatt av at det var i samme bygg som rådhuset og Halden kommune, enn at det ble innflytting til noen (sosialkontoret):

*Når jeg skjønnte at vi ble plassert i Halden kommune, forstod jeg at det ikke ble så bra som jeg først trodde. Jeg hadde erfaring med kommunen fra før.*

Et annet sted i denne respondentens materiale, fant jeg noe som jeg mente også hadde relevans til dennes bekymring for plasseringen av NAV.

*Det er uheldig at vi har en kommunalt ansatt leder med kort vei til kommunen.*

Respondenten var nok mest bekymret for NAV Halden sin beliggenhet i forhold til Halden kommune og den kommunalt ansatte NAV lederen, i for stor grad, ville bli påvirket av administrasjonen og politikerne i Halden kommune. Den korte veien gjorde påvirkningsmuligheten for stor ifølge denne respondenten. Vedkommende begrunner denne bekymringen med å ha "erfaring med kommunen fra før", underforstått negativ erfaring. Hva denne erfaringen er fremkommer ikke av materialet. Som statlig ansatt hadde man ingen tradisjon med en administrasjon som var så tett på den daglige jobben som

skulle utføres. Det nærmeste man var tidligere administrasjon var fylkesleddet og de hørte man ikke så mye fra i den operative kjernen (for å si det med Mintzberg).

De kommunalt ansatte (fra tidligere sosialkontor) har ikke, som flere av de statlig ansatte, problematisert NAV lokaliseringen i denne studien. En av de kommunalt ansatte konstaterte bare følgende når det gjaldt samlokaliseringen:

*Jeg husker det var stort da vi endelig kunne åpne Nav Halden. Fantastisk å endelig få inn de nye kollegaene våre. Jeg var spent på hva de forskjellige jobbet med og hvordan de var som mennesker. Husker også at jeg gledet meg til å "vise fram" jobben til "sosial" som jeg var stolt av.*

Det snakkes her om å "få inn de nye kollegaene våre", underforstått de statsansatte som skulle flytte inn til sosialkontoret. Dette kan tolkes som om selve lokaliseringen var et ikke-tema. Respondenten skulle jobbe der vedkommende "alltid" hadde jobbet. Vedkommende fikk på mange måter opprettholdt sin identitet i forholdt til arbeidsplass, der man kun ventet på å "få inn de nye kollegaene". Det at identiteten i liten grad rokkes ved, kommer også til uttrykk i det vedkommende "gledet seg til å vise fram jobben til sosial og som man var stolt av". Her ser det ut til at vedkommende føler en trygghet, både fordi man beholder den samme arbeidsplassen og fordi man forventer å beholde de samme arbeidsoppgavene. Derfor kan man også forstå at denne respondenten i liten eller ingen grad var bekymret for lokaliseringen. Det var kun glede i å få inn nye kollegaer som hadde fokus.

For en annen kommunal ansatt var det også kun en gledesreaksjon over å bli samlokalisert, der det å få inn nye kollegaer også her var fokus og ikke selve lokaliseringsvalget for NAV-Halden, noe som kom til uttrykk på følgende måte:

*Jeg gledet meg også til å bli samlokalisert med kollegaer fra de andre etatene som jeg hadde samarbeidet med i mange år.*

Her ser vi også at samlokaliseringen kun ses på som noe positivt og som rent emosjonelt uttrykkes som "glede". Dette kan også tolkes som at respondenten, slik som den andre fra sosialetaten, fikk beholde mye av sin identitet knyttet til arbeidssted, uten at vedkommende

nødvendigvis var seg dette bevisst. Man tenkte sannsynligvis ikke på dette som noe problem når man selv ikke ble konfrontert med slike endringer.

### Delaktighet og innflytelse

Vi skal nå se på reaksjonene som kom til uttrykk i forbindelse med opplevd delaktighet og innflytelse i NAV-prosessen. Opplevdes endringsstrategien blant de ansatte, så langt, som en *diktatorisk omforming*, der man i liten grad åpnet for alternative synspunkter, deltakelse og innflytelse. Eller var det en *deltakende utvikling*, der hovedpoenget er at samtlige i organisasjonen har et ansvar for organisasjonens utvikling, og derfor trekkes aktivt inn i endringsprosessen? Dette kan ses på som to motstridende strategier hva angår delaktighet og innflytelse i omstillinger (Jacobsen D., 2007:364).

I Statens personalpolitikk ved omstillingsprosesser pkt. 2, Intensjonserklæring om omstilling under trygghet (2006) står det:

*For å lykkes med fornying av offentlig sektor, er det av avgjørende betydning at de ansatte er motivert og delaktig i prosessen.*

Under pkt. 4, Større omstillinger står det videre at:

*En vanlig påstand er at medarbeiderne "alltid" vil yte motstand mot endringene. Motstanden forklares på tre måter:  
Tilsatte får ikke tilstrekkelig informasjon om målene for omstillingen, eller på hvilken måte disse målene skal nås.  
Usikkerhet vedrørende hva som er det egentlige formålet med omstillingen.  
Tilsatte har i for liten grad hatt anledning til å utøve medbestemmelse i omstillingsprosessen.*

Det sies videre at:

*Motstand vil gjenspeile hvordan medarbeiderne er tatt med på råd, og er direkte involvert/eller ikke involvert i omstillingsprosessen".*

Med dette policy-dokumentet som utgangspunkt, skulle mye ligge til rette for både tilstrekkelig informasjon, liten usikkerhet og stor grad av innflytelse. Opplevde så de ansatte ved NAV Halden at arbeidsgiver fulgte opp sin egen policy?

Som vi skal se i de følgende sitatene fra flere av respondentene, er opplevelsene og reaksjonene veldig variable hva angår innflytelse.

En av respondentene fra tidligere sosialkontoret uttrykte seg på følgende måte helt i begynnelsen av etableringen av NAV Halden:

*Mine arbeidsoppgaver var litt i "grenseland", men etter samtaler med Nav-leder ble det bestemt at jeg likevel skulle være med i Nav. Jeg følte at jeg var med på å påvirke denne avgjørelsen i stor grad. Syntes det var svært positivt og spennende. Det til tross for at det innebar at jeg ikke lenger skulle være lokalisert med mine nærmeste kollegaer og venner som ble skilt ut fra "sosialdelen" ved NAV Halden.*

Her fikk vedkommende altså være med i drøftingen med NAV leder i forkant av beslutningen om man skulle være med inn i NAV eller bli med den delen av "gamle sosial" som ble skilt ut (rus- og psykiatriteamet). Denne involveringen opplevde respondenten som både positiv og spennende. Denne følelsen av innflytelse i forhold til NAV-leder så ut til å fortsette:

*2010 ble bedre for meg. Jeg fikk lov til å forholde meg direkte til Nav-leder, og måtte ikke lenger gå veien om nærmeste leder. Opplevde å bli hørt og verdsatt. Leder ga mange positive tilbakemeldinger og jeg fikk en følelse av at hun satt det sosiale arbeidet høyt. Det var også veldig positivt for meg å oppdage at jeg har en mulighet til å påvirke i det store Nav-systemet. Jeg har satt stor pris på å ha en åpen, engasjert, spenstig og lydhør leder som er villig til å høre på meg, og prøve ut noen av mine forslag. Synes også det har vært utfordrende og spennende å få nye oppgaver og mer ansvar på jobben.*

Her beskriver den samme respondenten en tilsvarende innflytelse, "opplever å bli hørt og verdsatt". Det å bli lyttet til og få en følelse av at den sosialfaglige jobben ble verdsatt, opplevdes som positivt. Mye tyder på at dette igjen fører til et engasjement fra respondentens side, idet nye oppgaver og mer ansvar i jobben beskrives som både utfordrende og spennende. Samtidig gir denne erfaringen en tro på at påvirkningsmulighetene i framtiden også vil være tilstede, noe som kom til uttrykk på følgende måte:

*Det er spennende å være med, med tanke på mulighetene som ligger der. Mulighetene spesielt i forhold til å påvirke hvordan Nav skal se ut i framtida. Synes det gir energi hver gang jeg ser at vi får til noe bra sammen, hver gang jeg opplever at kompetansen min blir verdsatt og når jeg føler at jeg har fått til noe bra med en bruker.*

Denne ”troen” gjør at respondenten har lyst til å fortsette i sin jobb i NAV i framtiden. Den emosjonelle reaksjonen på denne medbestemmelsen er at det gir vedkommende ”energi”. Det kan synes som et paradoks at denne respondenten var den som tidligere i prosessen spurte seg selv;

*...hvor mange slike runder jeg orker.*

En respondent fra tidligere Aetat hadde også gode minner fra reformprosessen når det gjaldt innflytelse i planleggingen av NAV Halden, noe som kom til uttrykk på følgende måte:

*Under tiden var det også etablert grupper – hvor det skulle jobbes med planleggingen av Nav-kontoret, jeg var med der. Dette var viktig for å føle at en kunne være med på å påvirke prosessen. Det var stadig møter - vi ble kjent og tilvent en ny hverdag med andre kollegaer. Dette var en positiv opplevelse å være med på synes jeg. Følelsen av å få ting tredd over hodet ble mindre.*

Som vi ser gir deltakelse i arbeidsgruppene, i etableringsfasen av NAV Halden, en følelse av å kunne være med på å påvirke prosessen, slik at følelsen av å ”få ting tredd ned over hodet” ble mindre. Dette utelukker allikevel ikke at vedkommende til tider hadde en slik følelse, da særlig forut for deltakelsen i arbeidsgruppene. Da tenker jeg spesielt på perioden fra NAV-reformen ble besluttet i Stortinget og fram til etableringsfasen der den enkelte veileder i NAV lokal kunne delta i disse arbeidsgruppene. I en undersøkelse i Aetat i Halden, våren 2008 (Haug, 2008), beskriver de fleste respondentene at de den gangen opplevde å ha liten påvirkningsmulighet:

*Disse utsagnene synes å underbygge det som tidligere er uttalt, om liten påvirkningsmulighet så langt. Samtidig tyder mye på at de ansatte ser lysere på fremtiden hva angår delaktighet og påvirkning. Noen av de ansatte sier at de "kun" håper på større delaktighet, mens andre har tro på en større delaktighet når NAV-kontoret skal etableres lokalt. Dette tyder på at den enkelte så langt i prosessen opplever å være observatører, eller som noen har uttrykt, "brikker", men samtidig tyder det på at det skjer et perspektivskifte når etablering av NAV-kontor lokalt nærmer seg (Haug, 2008:33).*

Som vi ser opplevde de ansatte i Aetat at prosessen den gangen var toppstyrt og diktatorisk med svært få innflytelsesmuligheter.

I etableringsfasen av NAV Forvaltning har det, som vi tidligere har sett, vært behov for å "låne inn" ressurser fra lokalkontorene for å holde ytelsesproduksjonen stabil. I tilfellet med respondenten fra Aetat (se over), opplevde vedkommende følgende i forbindelse med en av to beordringer vedkommende ble utsatt for i etableringsfasen av NAV:

*... Jeg ble i stedet spurt eller rettere sagt beordret til Nav Forvaltning i Østfold. Dette var et nytt ord for meg – beordring! Jeg hadde altså ikke noe valg.*

For denne respondenten føltes denne innhenting som en ren beordring, der innflytelse føltes fraværende noe vedkommende uttrykte som at; "Jeg hadde altså ikke noe valg".

En slik beordring gjentok seg også ved en senere anledning og føltes da enda verre for respondenten.

*Så etter sommerferien – ble jeg beordret igjen til Nav Forvaltning og skulle være der en uke. Så ble trykket av folk så stort, bemanningen var redusert pga ferie og sykefravær og oppgavene så mange at jeg følte meg syk. Jeg ble frustrert, sint og mistet mer og mer kraft. Dette var helt forferdelig – hva var det arbeidsgiver gjorde med oss. Inkluderende arbeidsliv – hva var det?*

Respondenten opplevde denne beordringen som *helt forferdelig*. Emosjonelt reagerte vedkommende med *frustrasjon og sinne* og med de følgene at vedkommende mistet mer og mer kraft, som til slutt gjorde at respondenten følte seg syk. Her er var det lite som tydet på medbestemmelse og innflytelse.

En respondent fra tidligere Trygd uttrykte seg på følgende måte hva angikk innflytelse:

*Har jeg noe å melde, får jeg si fra til ledelsen på de møtene som finnes. Ev. Oppsøke en leder og formidle det jeg har på hjertet. Jeg mener det ikke er nok å peke på det negative, jeg føler meg også forpliktet til å komme med forslag til andre måter å løse oppgaven\problemet på. Vi er på jobb for å gjøre de oppgavene ledelsen mener skal utføres, samme hvor dumt vi ansatte måtte synes det er. Jeg har rett til å si fra at noe er dumt, og jeg kan foreslå andre måter å løse oppgaven på, men det er ledelsen som til slutt bestemmer hvilken måte en oppgave skal løses. Ansatte får lønn for å utføre det ledelsen setter oss til.*

Det refereres ikke til medbestemmelse og delaktighet direkte, men det kan virke som om respondentene opplever å kunne si ifra til ledelsen hvis man ”har noe på hjerte”.

Respondenten uttrykker for øvrig en ”stor” lojalitet til ledelsen, der man til slutt løser de oppgaver ledelsen har besluttet, dumt eller ikke. Respondenten mener videre at hvis noen synes at en beslutning er dum, har man plikt til å si fra og eventuelt samtidig komme med alternative løsninger. Dette utsagnet har et maskinbyråkratisk tilsnitt, for å si det med Mintzberg (1979).

En respondent fra tidligere sosialkontoret hadde, før etableringen av NAV Halden, et ønske om innflytelse noe som kom til uttrykk på følgende måte:

*Jeg valgte da å signalisere til min (sosial)sjef at jeg ønsket å være med på forberedelsene til sammenslåingen og avslutte det engasjementet jeg hadde utenfor tjenesten. Dette var på nyåret 2008. Jeg ble likevel litt urolig over at lite skjedde internt av forberedelser det første året. Det var først da den teoretiske opplæringen startet at jeg begynte å føle at noe nærmet seg.*

Som vi ser ønsket respondenten på et tidlig stadium i prosessen å; *være med på forberedelsene til sammenslåingen*. Ønsket om innflytelse i startfasen av etableringen av NAV Halden ble, som vi ser, ikke imøtekommet, noe som utløste en bekymring hos respondenten; ... *litt urolig over at lite skjedde internt av forberedelser det første året*. På dette stadiet i prosessen opplevde dermed respondenten liten eller ingen innflytelse. Som forsker i egen organisasjon, her det blitt meg fortalt at sosialetaten i svært liten grad var forberedt på den nye NAV konstruksjonen, noe respondenten bekrefter her. Der statsansatte fikk fortløpende oppdateringer via såkalte *samtalepakker* fra direktoratet, hadde sosialetaten ingen formelle informasjonskanaler. Det synelige for de ansatte i sosialetaten



var dog at de i en lengre periode måtte jobbe på en byggeplass, noe en annen respondent bemerket:

*Vi jobbet i et lokale som var under renovering, og det var et kaos. Vi hadde ikke plass til å jobbe, og det var arbeidsfolk overalt. Glassvatten ramlet i hodet på oss når vi gikk i gangene, og det var boring og hamring så man nesten ikke holdt ut.*

Man kan jo kalle dette for en slags mental forberedelse til det nye.

Senere i materialet og senere i selve etableringsfasen uttrykte den forrige respondenten en fortsatt mangel på innflytelse, en innflytelse vedkommende sammenlignet med sin tidligere jobb i sosialkontoret:

*Jeg har hatt forskjellige stillinger i mitt yrkesliv; bl.a.: kurator, konsulent og prosjektleder. Jeg har vært heldig og i mange situasjoner kunnet utforme stillingene mine selv. Det har ført til at jeg mange ganger har lyktes og opplevd faglig framgang og trygg faglig identitet. Nå opplever jeg så til de grader å ha mislykkes.*

Her beskriver respondenten en erfaring fra tidligere arbeidsplass som hadde ”stor” grad av innflytelse; ...*har vært heldig og i mange situasjoner kunnet utforme stillingene mine selv.* Det at vedkommende i mange situasjoner følte å kunne utforme sin stilling, forstås her som en stor grad av innflytelse over egen arbeidssituasjon. En slik grad av innflytelse opplevdes som positivt noe som førte til at; ... *jeg mange ganger har lyktes og opplevd faglig framgang og trygg faglig identitet.* I det nye NAV-kontoret, uttrykker vedkommende derimot; *Nå opplever jeg så til de grader å ha mislykkes*, underforstått liten innflytelse over eget arbeid gir en følelse av å mislykkes.

En tidligere trygdeansatt var delaktig i forberedelsene, før selve etableringen av NAV Halden, men:

*Jeg ble med i en arbeidsgruppe som skulle se på de forskjellige rutiner i de tre etater og utarbeide en rapport. Vi jobbet mye, men satt vel igjen med en følelse av at dette ikke ble sett.*

Respondenten fikk være med i en arbeidsgruppe og følte av den grunn delaktighet. Det kan allikevel tyde på at følelsen av innflytelse var begrenset da vedkommende opplevde at det

arbeidet som var gjort i arbeidsgruppen ”ikke ble sett”. Det kan derfor se ut som at respondenten opplevde et ”skinndemokrati” eller *pseudo-medvirkning* (Skorstad, 2007:268)

Respondenten beskriver også et annet sted i materialet sin opplevelse av å ikke bli lyttet til, noe som også kan ”presses inn” i denne ”innflytelsesrammen”:

*Mange mener at NAV leder er lite lydhør. I enkelte tilfeller er jeg enig.*

At leder er lite lydhør, tolkes her som begrenset innflytelse. Hvor sterk respondenten opplever begrenset innflytelse er allikevel vanskelig å tolke, da vedkommende støtter seg til at ”mange mener” og at man i ”enkelte tilfeller er enig”. Det er allikevel et signal om at respondenten etterlyser mer lydhørhet eller innflytelse om man vil.

En respondent fra tidligere Aetat hadde følgende opplevelse:

*Etter hvert ble jeg engasjert i en arbeidsgruppe. På grunn av dette ble jeg travelt opptatt med prosjektet, og fikk på denne måten et visst ansvar og innsikt i det som skjedde, noe som bidro til å gjøre omstillingen noe lettere og meningsfylt, enn hvis jeg hadde fortsatt i min daglige jobb, og på en måte blitt mindre delaktig og involvert i det som skjedde.*

Her ser vi at respondenten uttrykker en tilfredshet i det å få lov til å delta i en arbeidsgruppe. Dette bidro til at hele omstillingsprosessen ble lettere og gav vedkommende mening. Grunnet deltakelsen i arbeidsgruppen, ble respondenten mer delaktig i omstillingsprosessen, enn om vedkommende hadde fortsatt i sin tidligere jobb. Vedkommende fikk andre typer oppgaver, som tydelig var mer lystbetonte enn den gamle (daglige jobb), og som gjorde omstillingen både lettere og mer meningsfull.

I forlengelsen av dette beskriver den samme respondenten følgende:

*Takket være god ledelse, (tror vi var heldige som fikk Astrid som leder, og ikke han første) og lojale medarbeidere, føler jeg at vi kom oss gjennom prosessen på en noenlunde god måte, selv om resultatene lar vente på seg.*

Dette underbygger den første tolkningen av vedkommendes følelse av innflytelse, der både ledelse og lojale medarbeidere ser ut til å få æren for at NAV Halden kom gjennom denne etableringsprosessen på en; *noenlunde god måte*.

En respondent fra tidligere Trygd hadde følgende opplevelse hva angikk delaktighet og innflytelse i NAV-prosessen. Tidlig i prosessen, mens respondenten fortsatt var ansatt i trygdeetaten og situasjonen rundt innbemannning i de ulike enhetene i NAV var uavklart, opplevde vedkommende følgende:

*Da det først var bestemt at NAV skulle gjennomføres, med den struktur og det innhold noen hadde bestemt, skulle vi ansatte fordeles på spesialenhet, forvaltningsenhet og lokalkontor. Denne prosess føler jeg ble særdeles toppstyrt og nærmest diktatorisk gjennomført. Ledelsen i Fylkestyngdekantoret i Østfold kjørte gjennom sitt syn og sine meninger. Man forsøkte å gi det et skinn av demokrati og medbestemmelse, men slik var det ikke.*

Her er det ledelsen ved NAV Østfold det siktes til. Respondenten beskriver en ledelse som ønsker å fremstå som demokratiske, der medbestemmelse er et viktig innslag, men i realiteten oppleves dette som et slags ”spill for galleriet”. Her opplever altså respondenten ingen innflytelse over egen arbeidssituasjon. Respondentens opplevelse av det som blir kalt ”diktatorisk gjennomføring”, blir til virkelighet for vedkommende, noe senere i etableringsfasen:

*Da innplasseringsresultatene forelå, skulle disse muntlig og skriftlig forelegges oss ansatte med begrunnelse på hvorfor det ble som det ble. Det eneste jeg hørte var en beskjed om jeg var innplassert i en spesialenhet utenfor Halden. Ingen holdbar begrunnelse basert på retningslinjene (Men de var jo slett ikke fulgt)*

Respondenten ønsket selv å jobbe ved NAV Halden, men opplevde å bli plassert i en spesialenhet i NAV, der man måtte pendle til en annen by for å jobbe. Når respondenten i tillegg ikke fikk noen begrunnelse for beslutningen, kun en beskjed om innplassering, kan man lett forestille seg ulike følelsemessige reaksjoner, som både frykt og angst vil oppstå. Respondenten sendte for øvrig inn en klage til fylkesleddet og som:

*... endte med at jeg fikk et brev om at jeg var innplassert i Halden, slik jeg og Haldens leder var blitt enige om!! Slå den du!*

Isolert sett kan dette betraktes som innflytelse på egen arbeidssituasjon. Til tross for en slik ”seier”, kan man se for seg at opplevelsen av manglende innflytelse, i første runde, nok vil ”sitte i”. Her måtte respondenten altså kjempe ganske hardt for å bli hørt.

Den samme respondenten beskriver videre at den manglende innflytelsen fortsatte inn i NAV etableringen, noe som kom til uttrykk i følgende utsagn:

*Slik jeg ser det er det ingen god utvikling i NAV Halden. Mye av dette skyldes NAV-lederen som ser ut til å være mer opptatt av fasader enn innhold. Det er visst viktigere med riktige farger og peanøttbord enn faglig innhold, effektivitet og gode arbeidsforhold. Og ansatte som kritiserer er noe styggedom og skal slett ikke høres på. Mens man nasjonalt ser ut til å forsøke å rette opp feil og mangler og synes å være villige til å endre ting som funker dårlig, ser jeg ikke tegn til det i Halden. Her er det ”sjefen” som bestemmer, ferdig med det! En slik mangel på respekt for grasrota, fører ikke noe godt med seg.*

Vedkommende respondent beskriver her en opplevelse av at innflytelse og delaktighet fortsatt er en ”mangelvare” i NAV Halden, for her er det ”sjefen som bestemmer”. Det kan videre se ut som om det er en generell kritikk av utviklingen i NAV Halden og at man ønsker å bidra til å gjøre tjenestetilbudet bedre for brukerne. Vedkommende ser en viss bedring nasjonalt men savner den samme bedringen lokalt og når man forsøker å si ifra, så blir man ikke hørt. Ergo en opplevelse av manglende innflytelse

Som vi ser er de ulike opplevelsene av delaktighet og innflytelse variable. Idet min tilnærming er eksplorerende induktive, får vi stor variasjon i hvilke områder den enkelte selv er opptatt av, hvilken fase av etableringen man er i og hvilket nivå man diskuterer. Noe referer seg til tiden før, noe annet i startfasen og noe igjen godt ut i etableringsfasen av NAV Halden. Områdene den enkelte er opptatt av varierer også, der noen tar opp innplassering og beordring, andre om muligheten til å kunne si ifra og noen igjen om deltakelse i arbeidsgrupper. Til slutt ser vi at det er innflytelse både i forhold til lokal ledelse men også til fylkesleddet og NAV Forvaltning.

Heidi Sundkøien har i sin masteravhandling *Innflytelse i en beslutningsprosess* (Sundkøien, 2010:100) sett på den enkeltes opplevelse av reell innflytelse i beslutningsprosesser ved NAV lokal og NAV Forvaltning. Denne undersøkelsen viser at de ansattes opplevelse av reell innflytelse på NAV lokal varierer avhengig av det aktuelle område som undersøkes. Hun ser på områdene, *ansattes innflytelse på fremtidig*

*arbeidsplass* (liten grad av innflytelse), *organisasjonsstruktur* (god innflytelse) og *arbeidsoppgaver og arbeidsdeling* (stor grad av innflytelse). Som vi ser er den enkeltes opplevelse av innflytelse og delaktighet også varierende i hennes undersøkelse, slik som i min.

Jeg har til nå i dette kapittelet, i all hovedsak, tolket og analysert empirien tilhørende de analytiske kategoriene underlagt de emosjonelle reaksjonene. I det følgende blir empirien tilsvarende behandlet for de rasjonelle reaksjonene jeg fant i mitt materiale.

### Rasjonelle reaksjoner

Figuren under illustrerer fortolkningsprosessen fra rådataene eller narrativene via de deskriptive og fram til de analytiske kategoriene underlagt de rasjonelle reaksjonene.

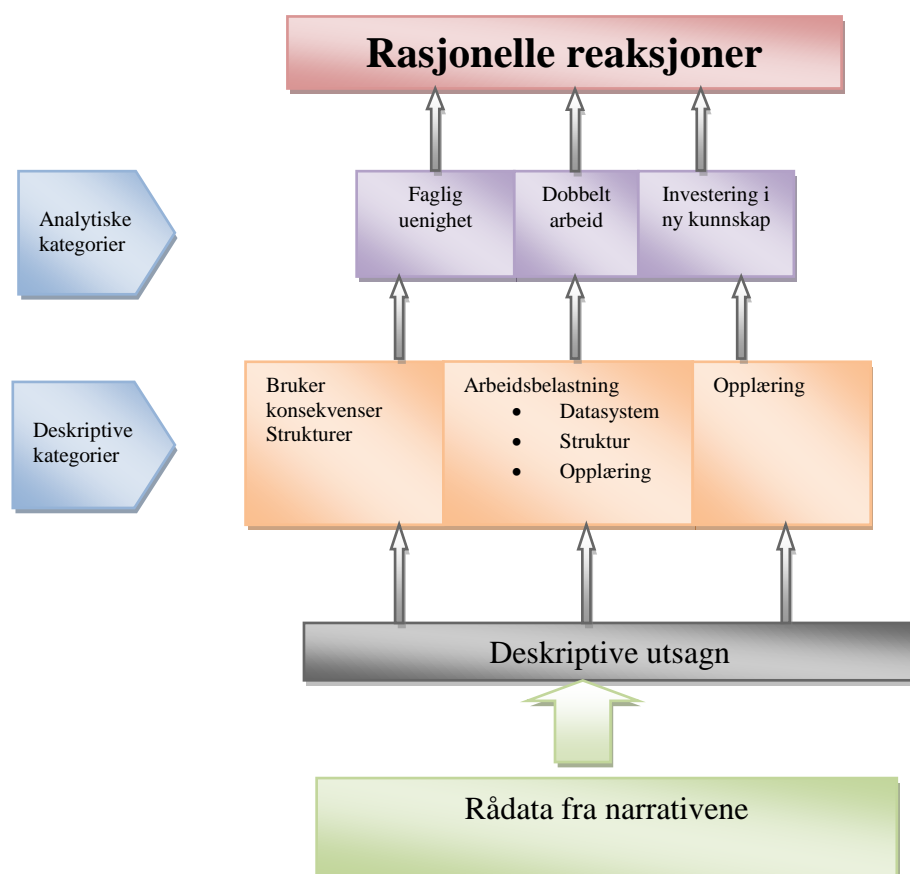


Fig. 7.4 Fortolkningsprosessen fra rådata til analytiske kategorier

## Faglig uenig – forståelse av/for reformen

I alle endringsprosesser kan det være faglig uenighet rundt selve endringen. Det kan være uenighet om analysen av dagens situasjon, behovet for endring eller selve endringsprosessen. Ikke noen av disse forholdene er objektive størrelser, de er kun ulike sosiale konstruksjoner av virkeligheten. Dermed kan det oppstå uenighet om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Om det er behov for endring. Om tiltakene som iverksettes er de riktige. Det kan også hende at man er uenig om mål og visjon, særlig der organisasjonen har flere og kanskje tvetydige mål.

I en stor omorganisering som NAV reformen, som skal dekke det nasjonale velferdsbehov ”fra vugge til grav”, kan man se for seg at mange hadde ulike oppfatninger om både ”diagnose”, behov for endring, strategivalg samt organisasjonens mål og visjon. Hvordan kom så de ulike virkelighetsoppfatningene til uttrykk i mitt materiale og hva reagerte den enkelte på?

En respondent fra tidligere Trygd beskrev selve NAV reformens intensjon på følgende måte:

*Flere i arbeid, færre på trygd er hovedtanken med NAV-reformen. Jeg er enig i ideen; eller ideologien.*

Vedkommende var enig i NAV reformens grunntanke der flere mennesker skulle delta i arbeidslivet og færre skulle motta trygdeytelser. Man kan dermed si at denne respondenten hadde omtrent den samme analysen av virkeligheten som politikerne som besluttet NAV-reformen. Vedkommende var dermed enig i visjonen til NAV. Hva så med selve konstruksjonen av NAV som organisasjon? Respondenten hadde følgende reaksjon:

*Jeg er uenig i at to organisatoriske forvaltningsnivåer skal jobbe som ett kontor\ to rapporteringslinjer, to arbeidsgivere på ett kontor. En arbeidstaker byttet arbeidsoppgaver på et og samme NAV-kontor. Dette medførte at vedkommende måtte si opp jobben i staten, bytte til å bli kommunalt nyansatt, bytte pensjonskasse, flytte ev. lån og pensjonsavtaler i Statens Pensjonskasse, slutte å ha lønnet spisepause, få en annen organisering av arbeidstiden osv. Jeg er uenig i at NAV -kontorer i ulike kommuner inneholder ulike tjenester. Det burde være en lik mal i alle kommuner om hvilke tjenester som skal være på et NAV-kontor. NAV bør bestå av bare statlige enheter; sosialtjenesten bør overføres til statlig tjeneste. Alternativt skilles sosial ut fra NAV, og blir en ren kommunal tjeneste igjen. Lovverk for stat og kommune er ikke harmonisert med at NAV er kommet. Dette fører til mange rariteter i det praktiske liv. At vi har, og fortsatt skal ha to arkiv; statlig og kommunalt, er unødvendig. Dette kan løses ved å ha saksomslag for ulike ytelser inne i hver*

*hengemappe i ett hovedarkiv. Noe av NAV's oppgave skulle være å se helheten; hele personen. Organiseringen bryter med egen ideologi. Ulike datasystemer som ikke snakker med hverandre: kommunale med statlige systemer.*

Her reageres det på selve konstruksjonen av NAV og i særdeleshet partnerskapet mellom Stat og kommune og hvilke problemer dette fører til. Det er først og fremst ulempene for de ansatte det reageres på og de ulike arbeidsbetingelsene som åpenbarer seg mellom de statlige og kommunalt ansatte. Eksplisitt nevnes de ulike arbeidstidsbestemmelsene som et eksempel på disse ulikhetene. Den andre ulempen ved partnerskapet, det reageres på, er de to rapporteringslinjer (stat og kommune), uten at respondenten er direkte involvert i selve rapporteringene. Hva angår disse rapporteringslinjene, utarbeides det en felles virksomhetsplan for NAV kontoret, mens det budsjetteres og rapporteres både statlig og kommunalt. Det reageres også på ulempene med to arkiver, og som respondenten hevder strider mot helhetstanken i NAV. Videre reageres det at de ulike NAV kontorene i Norge opererer med ulikt tjenestetilbud. Som tidligere ansatt i Trygd var vedkommende vant til at tjenestetilbudet skulle være likt i alle landets Trygdekontor, og denne likheten ønsket vedkommende å videreføre. Til slutt reageres det på at statlige og kommunale datasystemer ikke er kompatible.

En respondent fra tidligere Aetat uttrykte følgende reaksjon på NAV reformen:

*NAV reformen – var det egentlig en god ide? Kanskje følgende kan sies om reformen; høye mål og gode hensikter, men valgte man feil løsning? Kan ikke huske at det var noen "halleluja"-stemning ved vårt kontor da dette skjedde, det var nok heller en viss skepsis til løsningen som ble valgt (sammenslåing av 2 statlige og en kommunal etat). Selv om jeg ble engasjert i prosjektet (arbeidsgruppen i forkant av etableringen) og fant en viss mening i det nye som kom, var jeg likevel skeptisk til hvordan dette ville ende og hvilke konsekvenser det ville få for brukerne og oss ansatte. I dagens situasjon er jeg mest frustrert (dog med en ironisk undertone) over våre 2 styringslinjer og våre mange gamle datasystemer som vi må bruke. Dette må vi nok leve med en god stund fremover, så det gjelder å ta det med godt humør. "Det er ikke hvordan du har det, men hvordan du tar det", kan være et godt ordtak og leveregel i vår organisasjon for å overleve.*

Også denne respondenten ser på visjonens gode hensikter, men føler vel at prosjektet er noe ambisiøst. Respondenten uttrykker, som den forrige, en viss skepsis til selve konstruksjonen av NAV sin organisasjonsmodell. Selv om både mål og intensjoner var gode, fra de som stod bak reformen, stilles det her spørsmålsteget ved om man valgte feil løsning, spesielt med henblikk på partnerskapet og de to styringslinjene. At vedkommende

uttrykker at det ikke var noen ”halleluja”-stemning for reformen, underbygger denne skepsisen. Dette var før etableringen av NAV Halden. Også etter etableringen viste respondenten skepsis til de to styringslinjene. I tillegg uttrykkes en frustrasjon over de mange og gamle datasystemene.

En respondent fra tidligere sosial hadde følgende innstilling til NAV reformen før oppstart:

*Jeg hadde helt siden jeg hørte snakk om Nav-reformen vært positivt innstilt. Så det som en god løsning for brukerne, som ville få et bedre og mer helhetlig tilbud.*

Her ser vi en respondent som var positiv til NAV reformen og som så frem til at brukerne ville få et bedre og mer helhetlig tilbud. Fra pilotkontorene, i forkant av NAV etableringen, viste det seg også at det var ”flerbrukerne” (i all hovedsak tidligere sosialklienter) som ville profittere mest på reformene ”På vei mot en integrert velferdsforvaltning” (Andersen T.A., 2007:45). Det kan derfor tenkes at dette var en av årsakene til at vedkommende var positiv til reformen.

En annen respondent fra tidligere sosial var også positivt innstilt til reformen forut for etableringen:

*Hvordan stilte jeg meg til ideèn om NAV-reformen? Da NAV endelig ble en politisk realitet, var jeg svært tilfreds. Endelig skulle det frivillige, tverretatlige samarbeidet vi hadde utviklet i Halden gjennom mange år, videreføres i en formalisert og samlokalisert organisasjon. Jeg trodde at spesielle, marginaliserte grupper som passive eneforsørgere, ungdom som droppet ut av videregående opplæring og sosialklienter med sammensatt problematikk ville profittere på reformen.*

Denne respondenten, fra tidligere sosial, reagerte med tilfredshet på reformen.

Vedkommende så frem til samlokaliseringen av de tre etatene fordi dette ville bidra til at de marginaliserte gruppene (i særdeleshet sosialklientene) skulle få et mer helhetlig og bedre tilbud fra NAV enn det de tre tidligere etatene hadde gitt hver for seg. Vi ser at denne respondenten, som den forrige fra sosial var positive til sammenslåingen, på vegne av brukerne.

### **Dobbelt-/merarbeid**

I forbindelse med store omstillinger og reformer, der nye oppgaver, strukturer, teknologi osv skal endres, oppstår gjerne en periode der det kreves en ekstra innsats fra de ansatte.



Når alt dette skal endres, må ofte ”det gamle” fases ut og ”det nye” fases inn og det er sjelden slik at man slutter med ”det gamle” den ene dagen og kasserer dette, for så å begynner med ”det nye” dagen etter, enten man snakker om datasystemer, rutiner, oppgaver eller strukturer. De ansatte blir derfor utsatt for dobbeltarbeid eller merarbeid i kortere eller lengre tid etter selve endringen, avhengig av endringsomfanget.

I NAV-reformen, der tre offentlige etatskulturer ble slått sammen, med hver sine ansatte, rutiner, teknologier, oppgaver og strukturer (se omfanget med Leavitts modell fra Kap 2), kan man se for seg at dobbeltarbeid kan oppstå. Her skulle det produseres de samme tjenestene som tidligere, men på en ny måte. Noe av dette dobbel-/merarbeid som oppstod i forbindelse med reformen, har jeg fanget opp i min studie ved Nav Halden og vi skal her se hva de ansatte har uttrykt.

En respondent fra tidligere Aetat, og som nå jobber i front, uttrykte merarbeid i forbindelse med de mange datasystemene i NAV på følgende måte:

*Gjennomføringen av denne NAV-reformen er under en hver kritikk. Den er ikke forberedt i det hele tatt – datasystemene er ikke tilpasset det vi skal gjøre – det er altfor mange systemer vi må håndtere for å gjøre jobben. Men – nye datasystemer ble innført – nye rutiner – nytt og nytt og nytt hele tiden, aldri fikk vi ro før noe nytt skulle innføres.*

Her uttrykkes en fortvilelse over de mange datasystemer, som oppleves å være lite tilpasset jobben som skal gjøres. I tillegg kommer stadig nye systemer som skal passe inn. At datasystemene ikke er tilpasset den jobben man skal gjøre, kan presses inn i denne merarbeidsrammen. Datasystemene er veiledernes viktigste tekniske arbeidsverktøy for å fange inn viktig informasjon til bruk i den videre veiledningen og ytelsesproduksjonen.

En respondent fra tidligere Trygdeetaten, som nå jobber i oppfølgingsavdelingen, hadde følgende kommentar til NAV sine datasystemer:

*Meningen i jobben er absolutt til stede, selv om organisering, haltende datasystemer og dobbeltarbeid er frustrerende.*

Som vi ser uttrykker denne respondenten en frustrasjon over dobbeltarbeid og haltende datasystemer. At vedkommende opplevde datasystemene som haltende har også

sammenheng med at Arena i perioder hadde en for dårlig kapasitet, noe som ført til at den enkelte veileder fikk rasjonert påloggingstiden, grunnet kapasitetsproblemer. Reaksjoner på et haltende Arena kommer også fra andre NAV-kontor i Norge, noe Digi.no har fanget opp i sin artikkel på nettet:

*Etter det digi.no erfarer, har Arena aldri vært spesielt rask. Erfarne brukere forteller at systemet over tid har blitt gradvis tregere, og at responstiden i november (2010) ble kritisk. Det har ført til at Nav må rasjonere brukertiden. Kontorene har et øvre tak på antall samtidige påloggede, og landet over er det et antall Nav-ansatte som ikke slipper til et verktøy de tidligere har brukt mange ganger daglig. Trass i denne rasjoneringen opplever de som slipper inn på systemet at de må vente i mange minutter før det responderer. Problemet beskrives som landsomfattende. Forsøk på feilretting skal ha pågått siden slutten av november, uten at noen spesifikk feil er funnet. ( Digi.no, 2011)*

Som forsker i egen kultur opplevde jeg denne frustrasjonen daglig, der veiledere på grunn av manglende og sen tilgang til hovedverktøyet, opplevde stans i søknadsprosesser med de følger at køene av, tildels sinte, brukere økte. I tillegg nevner denne respondenten dobbeltarbeid, noe som også hang sammen med de mange datasystemene som måtte betjenes for å utføre jobber som veileder. Respondenten, som fortsatt jobbet med sine trygdefaglige oppgaver uttrykte også misnøye i forhold til Arena som arbeidsverktøy og det merarbeid systemet skapte:

*Jeg har opplevd det svært frustrerende at en oppgave jeg tidligere gjorde med 4 tastetrykk i Infotrygd, nå utføres med 15 tastetrykk i (Arena) det nye og «bra» datasystemet. Dette ga meg ikke mer tid til å drive oppfølging av brukeren, men tiden min ble «sløst bort» på ren registreringsjobb.*

Infotrygd var, som tidligere nevnt, trygdeetatens hoveddatasystem de siste 30 årene og som vedkommende kunne til "fingerspissene". Vi ser at respondenten i tillegg opplever at det nye arbeidsverktøyet Arena fører til merarbeid og går på bekostning av brukeroppfølgning. Respondenten hadde en forventning om at det skulle bli mer tid til brukeroppfølgning i NAV, men på grunn av at tiden ble "sløst bort" på registreringsjobb, ble det ikke mer tid til oppfølging. Verktøyet er ikke tilpasset de oppgavene respondenten mente var hensiktsmessig for å følge opp brukere. Respondenten uttrykker derfor (litt ironisk) en

skuffelse over "det nye og bra datasystemet". Som forsker i egen organisasjon kjenner jeg til at respondenten i sin arbeidshverdag måtte bruke både Infotrygd og Arena for å få utført jobben, der vedkommende før kun brukte Infotrygd..

En annen respondent fra tidligere Trygd, som også jobbet i oppfølgingsavdelingen, og i all hovedsak med sitt gamle trygdefaglige område, uttrykte følgende om merarbeidet i NAV:

*Før sammenslåingen var arbeidspresset nesten uholdbart. Jeg trodde jo at det måtte bli bedre med samarbeid. Noe samarbeid er det blitt, men arbeidsmengden føles dessverre mer belastende. Jeg tror det kan komme av alle nye systemer som er innført. Det er også vanskelig å holde oversikt over hvor alt skal behandles. Arena som oppfølgingsverktøy fungerer nok bra for det det er produsert for, men er ikke tilfredsstillende til "boblen ved siden av". Kapasitetsproblemet er ikke tatt i betraktning her. ("Boblen ved siden av" forstås her er som det trygdefaglige område).*

Som forsker i egen organisasjon kjenner jeg til at Trygdekontoret i Halden opplevde en underbemanning den siste tiden før sammenslåingen, noe som førte til relativt store restanser som ble tatt med inn i NAV Halden og NAV Forvaltning. Det var dette arbeidspresset respondenten viste til. Alle systemene som er innført, refererer seg primært til datasystemene. Også her nevnes kapasitetsproblemet som jeg tok opp tidligere, og som gjaldt Arena-problemene. Selv om vedkommende jobbet med sitt gamle fagområde, var Arena-verktøyet nytt. Dette systemet opplevdes lite tilfredsstillende; *Arena som oppfølgingsverktøy fungerer nok bra for det det er produsert for, men er ikke tilfredsstillende til boblen ved siden av.* Arena var Aetats gamle dataverktøy og som respondenten hevdet var konstruert for et annet formål enn til de oppgavene vedkommende jobbet med. For at denne respondenten skulle få utført sine oppfølgingsoppgaver, måtte vedkommende hente informasjon og registrere i minst tre datasystemer. Som vi ser vil dette føre til både dobbelt- og merarbeid.

En annen respondent fra Trygd, som også jobbet i oppfølgingsavdelingen, uttrykte at dobbeltarbeid hadde en annen kilde, nemlig to arkivsystemer, en for stat og en for kommune:

*At vi har, og fortsatt skal ha to arkiv; statlig og kommunalt, er unødvendig. Dette kan løses ved å ha saksomslag for ulike ytelser inne i hver hengemappe i ett hovedarkiv. Noe av NAV's oppgave skulle være å se helheten; hele personen; organiseringen*

*bryter med egen ideologi. Ulike datasystemer som ikke snakker med hverandre: kommunale med statlige systemer.*

At vedkommende foreslår å slå sammen de to arkivene, underbygger et rasjonale om å unngå dobbeltarbeid. Denne todelingen fører dessuten til, ifølge respondenten, et brudd på NAV sin ideologi, nemlig å tenke helhetlig tjeneste til brukerne, og særlig da flerbrukerne. I tillegg nevnes også her de ulike inkompatible datasystemene. At systemene ikke ”snakker sammen” skaper et behov for dobbeltregistrering eller dobbeltarbeid.

En respondent fra tidligere Aetat uttrykte også dobbeltarbeid i en annen sammenheng, nemlig i forbindelse med opplæring. Denne opplevelsen er hentet fra vedkommendes jobbsituasjon i front, der alle brukerne henvender seg når de kommer til NAV Halden.

*Det eneste jeg fortsatt hørte om opplæring var at dette skulle skje ”skulder ved skulder”. Jeg skulle lære av min kollega, samtidig skulle jeg lære bort noe til en annen – dette skulle skje samtidig som vi ekspederte brukere vi ikke visste hvordan vi skulle håndtere.*

Når brukere henvender seg til ”skranken” (eller ”peanøttbordene” som det kalles i NAV) for å frembringe sitt ærende, må veileder først vurdere om vedkommende selv kan besvare henvendelsen. Man finner frem brukeren på bakgrunn av fødselsnummer i de riktige datasystemene (ca. seks til sju datasystemer må alltid være på) og forsøker å besvare. Hvis man ikke kan besvare henvendelsen, spør man primært ”naboveilederen”, som da enten besvarer veileder direkte, eller at de to veilederne bytter bruker. I mange tilfeller må man bytte, fordi det ofte kommer oppfølgingsspørsmål fra bruker, som den opprinnelige veilederen heller ikke kan besvare. Når veilederne bytter bruker på denne måten, må den nye veilederen på nytt finne frem brukeren i det ”riktige” dataprogrammet for deretter å begynne på nytt. I andre tilfeller, der kompetansen, den dagen, ikke befinner seg i front, må man løpe fra for å gå inn å hente veileder med riktig kompetanse, som da blir med ut til skranken for å besvare henvendelsen. Som avdelingsleder for denne fronten og forsker i egen organisasjon, kjenner jeg til at det til enhver tid sto tre veiledere ved disse peanøttbordene. Flere enn denne respondenten har uttrykt at manglende kompetanse i realiteten har ført til at tre veiledere i front, til tider har blitt til kun ”en effektiv” veileder,

fordi man har forstyrret hverandre i front, samt gått fra arbeidsplassen for å spørre medarbeidere i bakland.

En annen respondent, fra tidligere Sosialkontoret, som nå jobber i oppfølgingsavdelingen med mange av sine gamle oppgaver, hadde følgende reaksjon på merarbeidet som oppstod i NAV Halden:

*Sommeren 2009 var en ekstremt krevende øvelse. Alle arbeidsoppgavene som jeg tidligere hadde hatt, skulle ivaretas samtidig som KVP skulle på plass og ikke minste skulle nye dataprogram læres. Det var nok det siste elementet som ble vanskeligst for min del. Lite opptatt som jeg har vært av ny teknologi og velsignet med merkantile saksbehandlere, skulle jeg nå søke brukere inn på kurs, lage praksisplasser og orientere meg i en jungel av skjemaer. Hele arbeidsdagen måtte tilbringes foran en PC hvor jeg i stor grad så at antallet oppgaver på arbeidsbenken i Arena bare vokste og vokste uten at jeg teknisk skjønnte hvordan jeg skulle gjøre noe med det.*

Her beskriver respondenten en merarbeidsbelastning som følge av reformen.

Vedkommende opplever en forventning om at alle de gamle arbeidsoppgavene skulle ivaretas i tillegg til de nye. Samtidig skulle dataopplæringen gjennomføres. Alt dette opplevde respondenten som *en ekstremt krevende øvelse*. Resultatet av denne dataopplæringen førte også til at respondenten opplevde å få en krevende dataregistreringsjobb i Arena. I sin tidligere jobb var vedkommende *velsignet med merkantile saksbehandlere* som utførte slike registreringsoppdrag. I NAV måtte registreringsjobben utføres av den enkelte veileder, noe vedkommende ikke var motivert for; *Lite opptatt som jeg har vært av ny teknologi*.

Ny teknologi, nye oppgaver og nye arbeidsprosesser vil for mange kreve en form for etterutdanning. Dette vil for mange bety at de må gjennomgå en ny fase med opplæring, noe man ofte må gjøre samtidig som man skjøtter den vanlige jobben. Dette vil kreve en ekstra ressursinnsats (og dobbeltarbeid) for mange, ofte i form av kursing, noe mange kan reagere negativt på. Enda mer problematisk blir dette hvis endringen ikke bare krever at man lærer noe nytt, men også at man må avlære gamle måter å gjøre ting på (Jacobsen D., 2009:162)

## Investering i ny kunnskap

Hva var så planen for opplæring og kompetansekravet til de ansatte i NAV reformen?

Regjeringen la i St.meld. nr 9 stor vekt på at arbeids- og velferdsforvaltningen skulle ha en kompetent arbeidsstokk og en velkvalifisert ledelse. I meldingen står det å lese:

*Reformen vil kreve en betydelig satsing på å utvikle kompetansen i årene framover. Mange ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen vil få nye og endrede arbeidsoppgaver, bl.a. som følge av målet om å vri ressursbruk fra forvaltning til tjenesteyting og samhandling med brukerne, mer vekt på individuell oppfølging, og nye brukerrettede roller i førstelinjekontoret. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006:5.1.7)*

Ut fra denne meldingen kunne man forvente sentralt initierte opplæringsplaner for NAV kontorene. I en evaluering fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) «*Utvikling og utfordringer i lokale Nav-kontor*» advarer forskningsleder Tone Alm Andreassen lokale Nav-kontorer idet funnene viser at mange medarbeidere sier at de ikke har fått nok opplæring til å mestre alle sine nye arbeidsoppgaver. Et høyt sykefravær, og medarbeidere som forsvinner, gjør at opplæringsbehovet og belastningen blir desto større på dem som er igjen på kontoret. Og det kommer jevnlig noe nytt som de lokale medarbeiderne må sette seg inn i, sier Andreassen (AFI, 2009)

Rapporten setter her søkelyset på at manglende opplæring fører til at de ansatte ikke mestrer de nye arbeidsoppgavene i NAV kontorene. Hva har så dette med investering i ny kunnskap å gjøre? Var det slik at de ansatte ikke lærte noe nytt i reformprosessen, idet opplæringen ikke ble gitt i tilstrekkelig grad, eller fant opplæringen andre veier?

Som vi skal se under førte den manglende sentralinitierte opplæringen til at opplæringsansvaret i stor grad ble overlatt til den enkelte medarbeider, også ved NAV Halden.

En respondent fra tidligere Aetat, som nå jobber i front ved NAV Halden, uttrykte følgende om opplæringen (og vi kjenner igjen sitatet):

*Jeg etterlyste opplæring før 010907 – kunne vi f.eks gå igjennom faktaarkene – denne korte beskrivelsen av alle ordningene som vi skulle betjene? Bare for å vite noe om hva vi skulle jobbe med – og hva vi ikke skulle jobbe med. Vi jobbet med gruppene – deltok i møter – ble kjent med framtidige kollegaer – MEN: det ble aldri*

*noen opplæring. Det var 5 dagers samlinger/kurs på Nav Østfold, i selvbetjeningsløsninger, AAP, 14A-vedtak og nye begreper som vi hørte om for første gang. Vi fikk altså kjennskap til ting vi skulle jobbe med – ingen opplæring.*

Som vi ser etterlyser respondenten opplæring relativt tidlig i NAV-prosessen, før åpningen av NAV Halden. Etter åpningen av NAV Halden deltok vedkommende, som vi ser, på en fem dagers samling, hvor man fikk kjennskap til ting man skulle jobbe med. Dette opplevdes ikke som opplæring. Litt lenger ut i reformprosessen kom reaksjonen, fra den samme respondenten, på fortsatt manglende formell opplæring, til uttrykk på følgende måte.

*Det eneste jeg fortsatt hørte om opplæring var at dette skulle skje ”skulder ved skulder”. Jeg skulle lære av min kollega, samtidig skulle jeg lære bort noe til en annen – dette skulle skje samtidig som vi ekspederte brukere vi ikke visste hvordan vi skulle håndtere.*

Som vi ser etterlyser vedkommende fortsatt en formalisert opplæring. Vi ser videre at opplæringsansvaret her ble tillagt den enkelte ansatte på lokalkontoret. Investeringen i ny og etterspurt kunnskap ga respondenten en ekstra stor belastning, fordi man i tillegg til å lære seg det nye, måtte konstruere sitt eget opplæringsprogram. Denne skulder ved skulder opplæringen måtte utformes av den enkelte og som vi ser fikk denne respondenten en trippelrolle i front; lærer, elev og tjenesteyter på en og samme tid. I tillegg skulle noe av det gamle avlæres, noe som er krevende i seg selv. Utsagnet uttrykker en reaksjon på denne manglende opplæringen og at man måtte ”bekte” disse tre rollene samtidig.

En annen respondent fra tidligere Aetat, som også jobbet i front, beskrev den kontinuerlige omstillingsprosessen og investeringen i ny kunnskap på følgende måte:

*Etter hvert ble noen av våre oppgaver borte – så som frikort og reisepenger – slik at mengden med mennesker avtok. Det ble litt lettere å håndtere. Ledigheten avtok – færre brukere – jeg hadde lært meg en del nytt. Men – nye datasystemer ble innført – nye rutiner – nytt, nytt og nytt hele tiden, aldri fikk vi ro før noe nytt skulle innføres.*

Her beskriver vedkommende det faktum at noe må avlæres. Fordelen respondenten så med å avlære frikort og reisepenger, var at køene avtok. Køen av brukere ble ytterligere redusert idet arbeidsledigheten avtok. På dette tidspunktet hadde respondenten lært *en del nytt*. Dette opplevdes som positivt, men det er med en viss frustrasjon fra respondenten, i

uttrykket; *nytt, nytt og nytt hele tiden, aldri fikk vi ro før noe nytt skulle innføres*. Mange opplevde NAV prosessen som en prosess som aldri tok slutt. Innføring av helt nye datasystemer samt opplæring i hverandres datasystemer, utfasing av gamle oppgaver og innfasing av nye, opplevde flere av de ansatte som svært krevende.

En respondent fra tidligere Trygd, som også jobbet i front, uttrykte følgende frustrasjon over manglende opplæring:

*Tror virkelig våre såkalte ledere at kunnskapen bare kommer av seg selv? Jeg må bruke meg selv som eksempel, jeg kan ikke Arena f.eks., har meget store mangler i kunnskapen om ting vi blir spurt om daglig. Alt dette har jeg påpekt overfor avdelingsleder mottak mange ganger. Men ingenting skjer. Han sa før jul at på nyåret – da skulle en del av det jeg hadde påpekt\spurt om endres til det bedre. Har noe skjedd? Nei, ikke en dritt!*

Selv om generalistmodellen var lagt død fra direktoratets side på dette tidspunktet, opplevde respondentene i front at man måtte være generalist. Denne respondenten etterlyser også en formalisert opplæring, for å betjene fronten. Vedkommende har mye av de samme oppgavene i front som de to respondentene over. Dette er også et uttrykk for at opplæringen burde vært formalisert, slik at investeringskostnaden for vedkommende ville blitt mindre. Respondentens kritikk går i denne sammenheng direkte på manglende lokalt opplæringsinitiativ og i mindre grad på den sentralinitierte. Det kan virke som om denne respondenten i større grad venter på at formalisert opplæring skal gis, mens de andre i større grad fokuserer på at de må gjennomgå en opplæring skulder ved skulder. Reaktiv versus proaktiv. Kanskje denne respondentens sterke krav til lederinitiert opplæring og noe avventende holdning, kan ses i sammenheng med at respondenten i noen grad ønsket å holde fast ved det gamle:

*Ettersom jeg kommer fra trygdeetaten er det vondt å se utviklingen fra en velfungerende etat med masse kompetanse på de ulike trygdeordningene til en totalt rasert etat der man fjerner seg lenger og lenger fra brukerne. I mitt enfold har jeg trodd at de vakre ord om brukeren i sentrum, avgjørelsene skal tas nærmest mulig bruker etc, hadde gyldighet. Det har de ikke, det er bare tullprat for å si det rett ut. Så vidt jeg, med min ringe forstand, kan fatte, må dette bety at også brukere som har behov for bistand innen familieområdet, pensjonsområdet, sykepengeområdet, hjelpemidler, bil etc., har samme rett til god service og oppfølging som de arbeidsledige og langtidssykmeldte. Men for de førstnevnte grupper er det kanskje nok å gi dem et faktaark og henvise til nettsidene våre?*

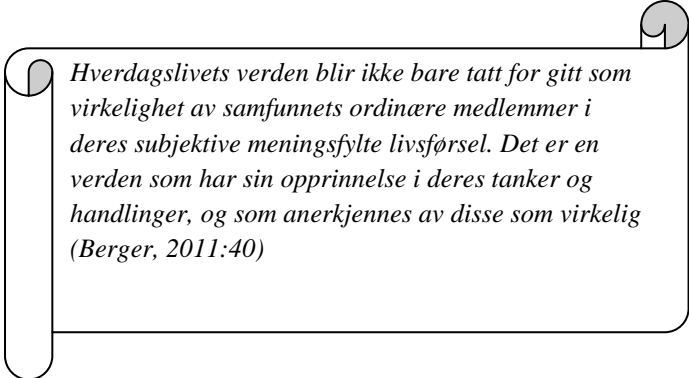


Man kan tenke seg at manglende opplæring bidrar til en usikkerhet rundt det nye, som igjen kan føre til at man holder fast ved det gamle. Det kan også være et uttrykk for en sorg over at det gamle forsvinner, der denne respondenten hadde sin spisskompetanse, noe som da førte til at investering i ny kunnskap blir ekstra kostnadskreven for vedkommende.

## Sammendrag

I metodeteorien benyttes begrepet <<at face value>>, slik ting fremstår. Sitatene som er brukt her blir da selve bildet, ”slik det fremstår”. Jeg har her redegjort for min dialog med de emiriske funnene. Jeg har gjort en tolkning av noe som er tolket. På basis av mine spørsmål har jeg fått frem den spesielle tolkningen(sitatet), som jeg deretter har retolket og fagliggjort ved hjelp av mine analytiske kategorier. Derfor var redegjørelsen for fremveksten av de analytiske kategoriene (foran) viktig og styrende for presentasjonen av materialet i dette kapitlet. Introduksjonen av de overgripende analytiske kategoriene ble det verktøyet som skulle til for å kunne sammenfatte og klargjøre de viktigste tendensene i materialet. Jeg hadde stor nytte av å forestille meg de analytiske kategoriene som en kaffetrakter, programmert til å trekke ut de viktigste ”dråpene”/essensen av kaffebønnene. Kaffegruten ble kastet.

I neste kapittel foretas en drøfting og sammendrag av materialet, og tendensen i funnene blir presentert.



*Hverdagslivets verden blir ikke bare tatt for gitt som virkelighet av samfunnets ordinære medlemmer i deres subjektive meningsfylte livsførsel. Det er en verden som har sin opprinnelse i deres tanker og handlinger, og som anerkjennes av disse som virkelig (Berger, 2011:40)*

## Kapittel 8 - Drøfting

NAV reformen er en fundamental strukturell endring. Noe lignende har ikke funnet sted noen gang i Norge. Det store endringsomfanget, som denne reformen representerer, har jeg forsøkt å visualisere ved hjelp av blant annet Leavitts modell og Mintzbergs konfigurasjoner. I forrige kapittel ble empirien tolket og analysert ved hjelp av noen analytiske kategorier underordnet to reaksjonsformer.

Jeg skal nå ekstrahere eller løfte oss opp fra empirien i forrige kapittel til et fugleperspektiv på reaksjonsformene som har kommet frem i denne undersøkelsen, eller bevege oss fra nærhet til distanse om man vil. Det er narrativene som i all hovedsak danner grunnlaget for denne drøftingen. Samtidig benyttes notater fra plenumsmøter og dybdeintervjuene som supplement, der det er hensiktsmessig. Dessuten vil noe dokumentanalyse bli anvendt for å komplettere fremstillingen. Disse er primært interne NAV dokumenter samt forskningsdata og evaluering av NAV reformen fra AFI. I tillegg vil min drøfting bære preg av at jeg er forsker i egen organisasjon, noe som bidrar til at jeg, fra tid til annen, løfter frem egne observasjoner og erfaringer. Når dette gjøres, gjør jeg deg som leser oppmerksom på det.

### Sammenhenger mellom sosiale fakta

NAV reformen kom som et resultat av politiske prosesser som jeg har beskrevet tidligere. Selve beslutningen var derfor en ren top-down-beslutning, og de ansatte var derfor ikke delaktige i denne fasen av beslutningsprosessen. Slik fungerer ofte politiske prosesser, selv om man kan si at ulike høringsrunder i en viss forstand kan betraktes som medvirkning. Selve beslutningen om reformen kan dermed sies å ha blitt ”tredd ned over hodene” på de ansatte. Som vi har sett avstedkom beslutningen, om å slå sammen tre kulturer, store endringer for den enkelte medarbeider, særlig på NAV-kontorene. Det var NAV-kontorene som på mange måter representerte reformen ”fullt ut”. Nivåene over og spesialenhetene ble i mindre grad berørt. NAV Fylke og direktoratet skulle ”kun” fusjonere to statlige etater (Aetat og Trygd) og dermed opprettholde en styringslinje. Det samme gjaldt den kommunale styringslinjen.

Det er nå vi befinner oss på teorinivå. Jeg skal blant annet argumentere for rekkefølgen av mine konstruerte sosiale fakta, noe jeg ikke kan ta ut rent empirisk. Dette er sosiale fakta som jeg har empiri på hver for seg, og jeg vil som forsker argumentere for noen sammenhenger.

Hva kan man så trekke ut av det analyserte materialet? Noe av hovedessensen, som har kommet ut av denne avhandlingens ”kaffetrakter”, (min metodiske metafor) og som jeg finner igjen i mange av respondentenes narrativer, har med identitet å gjøre.

## Identitet

Selv om holdningene til reformen varierte, der tidligere ansatte fra sosialetaten, innledningsvis, så ut til å være de mest positive, måtte den enkelte ansatte ta imot reformen slik det var bestemt. Man måtte altså gjøre det beste ut av det. En så stor omveltning ville, ”naturlig nok”, rokke ved den enkelte ansattes og de tre organisasjonenes identitet. Sosial identitet eller tap av sosial identitet og tilhørighet er kulturelle begreper som kan knyttes til organisasjonsidentitet. I sammenslåingen av de tre etatene dro de ansatte med seg sin identitet som var bygget opp, med bakgrunn i blant annet ulike grunnutdanninger, erfaringer og praksis. Hva skjer så med de ulike identitetene? I sammenslåingen løses disse strukturene (mer eller mindre) opp og en prosess mot en ny identitet etableres, ref både Mintzberg og Leavitt over. Hva skjer så, jo man skal her skape en ny organisasjon. Med sosialkonstruksjonisme, som epistemologisk ståsted, reiser det seg problemstillinger som; Hva skjer så med den sosiale identiteten og organisasjonsidentiteten? Det tar tid å bygge opp den nye identiteten, den er ukjent for det enkelte medlemmet av den nye organisasjonen. Som vi ser, ses identitet her på to nivåer; sosial identitet og organisasjonsidentitet. Den sosiale identiteten handler om den nære kretsen eller relasjoner til den enkeltes nære omgivelser. Sosial identitet er noe annet enn personlig identitet, der man i større grad snakker om menneskets indre kjennetegn, om man vil si det slik. Sosial identitet handler om forholdet man har til sine nære omgivelser. Organisasjonsidentitet ligger på organisasjonsnivå; ”*jeg er en del av Telenor, Aker RGI eller NAV*”.

Tidligere i avhandlingen benyttet jeg Kvåle og Wæraas (2006:13) sin definisjon av identitetsbegrepet. Selv om identitet her, teoretisk sett, blir betraktet dynamisk, er det rimelig å anta at den enkelte opplever den som relativt stabil og er en viktig del av egen forståelse av hvem man er og hvilken organisasjon man tilhører. Identitet oppleves nok slik

sett som grunnleggende hos den enkelte og forståelse av hvem man er og/eller ønsker å fremstå som. I dagliglivet vil derfor både den sosiale og den organisatoriske identiteten kunne være noe man ønsker å forsvare. Hvis vi går tilbake til Leavitt-Rys modell, og betrakter de ulike egenskapene i modellen som kilder til identitet, ser man at de aller fleste kildene blir rokket ved (hos de aller fleste, i større eller mindre grad) i NAV reformen. Vi har sett at de ansatte har reagert på de ulike områdene; strukturer, oppgaver, teknologi (ikt og kunnskap), aktører, fysiske rammer, historier og kultur. Det er i all hovedsak de gamle organisasjonenes egenskaper de snakker varmt om og som de ofte forsvarte. Dette har så absolutt med sosial identitet og organisasjonsidentitet å gjøre.

*Kvåle (2006:27) anlegger blant annet et narrativt perspektiv på organisasjonsidentitet der; det er dei tilsette som er fortolkarane av historia til organisasjonen, av kva som er viktig og kva som er dei sentrale verdiane til organisasjonen. Kva dei tilsette fortel om organisasjonen, vil avdekkje mykje av dei sentrale, distinkte og relativt vedvarande trekka ved organisasjonen.*

De enkeltes narrativer i denne studien uttrykker i så måte den enkeltes sentrale verdier fra de gamle organisasjonene.

Videre anlegger Kvåle et *identifiseringsperspektiv*. *Ein tilsett identifiserer seg med organisasjonen dersom han eller ho oppfattar at det er samsvar mellom egne verdier og verdiane til organisasjonen. Sterk grad av identifisering kan tolkast som eit teikn på at organisasjonsidentiteten er attraktiv* (Kvåle, 2006:28).

Det er her vi også har sett at den enkelte har reagert, der avviket mellom den gamle og den nye organisasjonens verdier har åpenbart seg. Det er også her vi ser at de fleste løfter frem og forsvare den gamle identiteten og som i så måte fremstår som den mest attraktive.

### **Identitetssementering**

Jeg skal her forsøke meg på et resonnement og vise hvilke sammenhenger jeg fant mellom mine sosiale fakta. Forutsetningen blir her at den enkelte ansatte gikk inn i NAV med sin gamle organisasjons- og sosiale identitet. Denne ønsket mange å forvare eller sementere da den nye identiteten skulle konstrueres.

Kvaale og Wæraas skriver følgende om forsvar av identitet: *Litteraturen om forsvar av organisasjonsidentitet er sterkt inspirert av forskninga på korleis individ responderer på identitetstruande situasjonar. I sosialpsykologien er denne typen problematikk referert på ulike måtar som "the sociology of talk" (Scott og Lyman 1968), "self-presentation" eller "impression management (Goffman 1959, Schlenker 1980; Tedeschi og Reiss 1981; Rosenfeld mfl. 1995) (Kvåle, 2006:133).*

Under overskriften *"Identitetsforsvar som narsissistisk respons"*, skriver Kvåle videre: *Forsvar av organisasjonsidentitet er ein strategisk aktivitet, men kan også forståast som ein naturleg forsvarsmekanisme. Dette heng saman med den nære koplinga mellom organisasjonsidentitet og identiteten til dei tilsette. Som Dutton og Dukerich (1991: 550) seier: "the relationship between individuals` sense of their organizational identity and image and their own sense of who they are and what they stand for suggests a very personal connection between organizational action and individual motivation". Dei tilsette bryr seg om korleis organisasjonen blir skildra av andre, kva for omdømme organisasjonen har, og korleis dei "ser ut" samanlikna med andre organisasjonar. Ein vil ikkje like å bli sett i forlegenheit, uansett om ein har skuld i det eller ikkje. Dess meir ein tilsett identifiserer seg med sin eigen organisasjon, og dess meir stolt han eller ho er av organisasjonen sin og eigenskapane hans, dess større kan trugsmålet mot identiteten opplevast. I situasjonar der organisasjonen er under angrep frå omgivingane, vil derfor dei tilsette – nærmast som ein ryggmargsrefleks – vere tilbøyelege til å rykke ut til eit samla forsvar for organisasjonen sin (Kvåle, 2006:135).*

Hvis man ser denne forsvarsmekanismen i lys av de mange reaksjonene på reformen og den usikkerheten den nye situasjonen skapte, kan vi tolke disse som et forsvar av den gamle identiteten, all den tid den nye ikke fantes.

Når empirien ble tolket og analysert, fant jeg ulike identitetsuttrykk i alle de deskriptive kategoriene underlagt de emosjonelle reaksjonene. Det så ut til å gå en linje fra den enkeltes **gamle identitet**, via **innflytelse** og videre til kategoriene **psykologisk kontrakt** og **tap av sosiale relasjoner**. Fra disse to gikk veien videre via **angst** som igjen hang sammen med **mestring** og som til slutt munnet ut i **ny identitet**. Figuren under illustrerer sammenhengene.

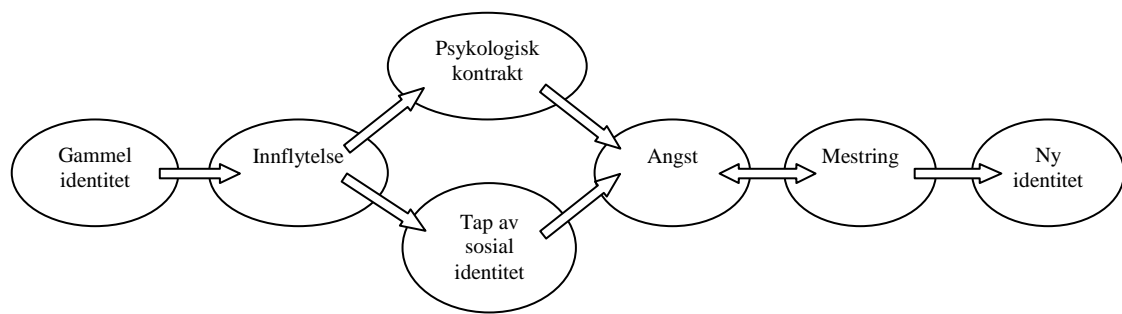


Fig. 8.1 Sammenheng mellom sosiale konstruerte fakta

Man så også at de fleste uttrykte ønsket om å delta i formelle fora og at de reagerte der følelsen av manglende deltakelse og innflytelse oppsto. Disse reaksjonene på manglende innflytelse kan tolkes dit hen at den enkelte ønsket å sette sitt preg på konstruksjonen av den nye organisasjonen. Dette for at ens egen identitet fra den gamle organisasjonen skulle bli ivaretatt i den nye. Det var da viktig å få lov til å delta på de endringsområdene som betydde mest for den enkelte. Deltakelse eller innflytelse så dermed ut til å ligge langt fremme i de ansattes bevissthet og et sentralt element i oppbyggingen av det nye. Når identitetsbygging skal forstås er det også viktig å ha med seg at det foregår mye påvirkning fra den enkelte, på de mer uformelle arenaene. I det daglige bidrar de fleste til å manifestere egen og sin gamle organisasjons identitet. Dette kan være alt fra dagelige samtaler, lunsjpauser, møter, fester osv, der virkeligheten konstrueres i samhandlingen og dialogen mellom de ansatte. Slike forhold ligger som oftest i den enkeltes underbevissthet. Denne form for kulturbygging er ikke fanget opp i denne studien, men er allikevel viktig å ha med som bakteppe når identitetsbygging studeres. I denne studien var det først og fremst ønske om å delta og ha innflytelse i de formelle foraene som ble avdekket. Som vi har sett berørte de fleste tema innflytelse, der noen opplevde delaktighet i arbeidsgrupper, andre kunne påvirke sine oppgaver og noen igjen påvirke hvor vidt man skulle være med inn i NAV. I et identitetsbyggingsperspektiv synes dette å være viktig, både for å forebygge usikkerhet og angst, samt opplevelse av mestring. Andre opplevde i mindre grad å bli hørt, der man både forut for etableringen og i etableringen etterlyste innflytelse. En opplevde manglende forberedelse til reformen samt faglig knust identitet. En annen opplevde på den ene side deltakelse i arbeidsgruppe, men på den andre side at arbeidet ikke ble sett. Noen opplevde en lite lydhør leder, andre opplevde en lydhør leder. Alle disse

reaksjonene på delaktighet og innflytelse kan sies å være den enkeltes uttrykte ønske om å få lov til å påvirke, med sine verdier, i konstruksjonen av den nye organisasjonsidentiteten.

Vi så flere reagerte på brudd på den psykologiske kontrakten. Hva skjedde? Jo, de fleste opplevde at ”det nye” representerte andre verdier og ny praksis. Nye rutiner (som ikke fungerte), en beordringspraksis som fremstod som mer kommandopreget, og en lederstil som avvek fra den (trygge) man var vant til. Dette skapte en form for usikkerhet og i noen tilfeller angst hos respondentene. I neste omgang førte dette til at respondentene havnet utenfor flytsonen og ikke mestret det nye. Det var de gamle verdiene man ønsket å ta med seg inn i den nye organisasjonen, noe som igjen skulle danne grunnlaget for den nye organisasjonsidentiteten.

Vi så også at noen ønsket å beholde sine oppgaver, for eksempel ytelsesoppgavene som ble flyttet ut av NAV kontoret. En av respondentene forsøkte å påvirke denne prosessen ved å få til en fjernarbeidsplass, det vil si beholde både arbeidsstedet og oppgavene. Det endte i første omgang med at oppgavene ble flyttet og at respondenten ble beordret til å flyttet etter oppgavene, til en annen by. Etter flere runder ble det allikevel besluttet at respondenten kunne beholde arbeidsplassen i NAV Halden, men vedkommende mistet dermed sine gamle oppgaver. Setter vi dette inn i en identitetsramme, ser vi at respondenten, med sin gamle sosiale identitet knyttet til oppgavene, forsøkte å påvirke identitetsbyggingen ved å foreslå denne fjernarbeidsplassen. En slik løsning ville bidratt til å ivareta deler av respondentens trygdeidentitet. Dette lyktes ikke og det ble foreslått en beordring. Det oppstod en angstsituasjon for å måtte bytte arbeidssted. Hva bunnet så denne angsten i? Angsten for ikke å mestre den nye situasjonen og merbelastningen ved pendling. Man kan si at stedsidentiteten veide tyngre enn oppgaveidentiteten i denne situasjonen. Identitet knyttet til oppgaver er, som vi har sett tidligere, sterk. Som forsker i egen organisasjon kjenner jeg til at denne respondenten allikevel fikk brukt sin kompetanse i etableringsfasen av NAV Halden, da mange av brukerne fortsatte å henvende seg til lokalkontoret, til tross for at dette tjenestetilbudet i stor grad skulle ligge utenfor. Man kan se at vedkommendes sosiale identitet knyttet til oppgavene ble en del av den nye organisasjonsidentiteten.

Vi så at noen av de som fikk nye oppgaver mistet noe av sin gamle identitet. Dette førte til usikkerhet og i noen tilfeller angst og manglende mestringsfølelse. Vi så også at noen av disse også søkte tilbake til sine gamle oppgaver der dette var mulig. Som eksempel så vi



respondenten fra tidligere Aetat som ved etableringen av NAV mistet alle sine gamle oppgaver. Respondenten ble satt i en situasjon og måtte begynne å bygge sin identitet på det nye. Da NAV dreide fokus fra ytelsesforvaltning til oppfølging og arbeidsformidling, så vi at vedkommende med glede tok i mot sine gamle oppgaver. Man ser her at respondenten søker trygghet i sin gamle sosiale identitet og som vedkommende allikevel fikk med seg som en byggekloss inn i konstruksjonen av den nye. Dette bidro til at den gamle identiteten knyttet til oppgaver, til dels ble opprettholdt og ble en del av den nye organisasjonsidentiteten. Dette bidro også til at respondenten nå følte mestring.

To respondenter fra tidligere Aetat og en fra sosialetaten, uttrykte en viss sorg ved å miste deler av sitt gamle kollegium. Dette handler om sosial tilhørighet og identitet til en gruppe og et arbeidsmiljø man hadde et godt forhold til og som det hadde tatt tid å bygge opp. Vi skal huske på at alle respondentene i denne studien har vært ansatt i mer enn 10 år.

Dessuten representerte de gamle etatene små miljøer med kun 20-25 ansatte. Disse sosiale relasjonene representerte ikke bare det hyggelige og kjente, men var relasjoner man i mange tilfeller var avhengig av for å mestre jobben. Man visste hvor man fikk støtte når jobben skulle utføres. Når disse relasjonene forsvant, oppstod en viss usikkerhet og angst for hvem de fremtidige kolleger ville bli og man ønsket da å påvirke hvem man ville jobbe sammen med. Det å jobbe sammen med noen av sine gamle kolleger bidrar til å forebygge usikkerhet og i neste omgang mestre arbeidsoppgavene på en bedre måte. Det å jobbe sammen med tidligere kolleger bidrar også i større grad til å holde fast ved deler av den gamle identiteten. I denne dialogen fortelles ofte historier den enkelte drar med seg, noe som igjen bidrar til å opprettholde deler av den gamle identiteten. Da de aller fleste, dog i varierende grad, jobber med mye av det samme som tidligere forsterkes opprettholdelsen av den gamle identiteten.

Mange av respondentene fra tidligere Aetat og Trygd reagerte på at NAV kontoret ble plassert i sosialetatens gamle lokaler. De mente at dette ville vanskeliggjøre byggingen av en ny organisasjonsidentitet og de beskrev dette som ”å flytte inn til noen”. Beslutningen om lokalisering var ingen demokratisk prosess. I etableringen av NAV kontorene i Norge var det opp til det enkelte kommunestyre å beslutte lokaliteter. Kommunene ble verten i partnerskapet med Staten. Det var ikke bare lokalitetsvalgene som var top-down styrt. Det var også beslutningen om kontorlandskap. Kontorlandskap var det moderne, som skulle bidra til en bedre samordning av tjenestetilbudet, der man skulle jobbe i team, lære av

hverandre skulder ved skulder og løse oppgavene i fellesskap. Som forsker i egen kultur kjenner jeg til at de aller fleste i NAV Halden var motstandere av landskapsløsningen. De fleste ønsket seg et eget kontor. Da enekontor ble et knapphetsgode, ble også reaksjonene sterke fra flere av de som ble tildelt plass i landskap. I særdeleshet var det de statsansatte som reagerte, også fordi flere av de kommunalt ansatte, i tillegg til å få enekontor, også fikk beholde sine ”gamle kontorer”. Selve tildelingen av kontorene versus kontorlandskap var dog en beslutning som ble tatt lokalt. Flere opplevde at også denne prosessen var top-down styrt, selv om det var ledelsen lokalt som besluttet plasseringen. Man kan tenke seg at skuffelsen over tildeling av plass i kontorlandskap nok var større enn selve beslutningen om lokaliseringen av NAV Halden. Dette fordi muligheten for innflytelse ikke var til stede ved lokaliseringen, men kunne vært det ved tildeling av kontor. Flere stilte seg derfor spørsmålet; på hvilket grunnlag noen fikk og andre ikke fikk enekontor. Som vi ser ønsket flere å ha innflytelse over kontortildelingen. Som vi tidligere har sett, er kontor en viktig del av den enkeltes identitet. Det er på kontoret den enkelte gir innredningen en personlig vri, der man har bilder, tegninger, blomster osv, som uttrykk for den enkeltes identitet. Det tar ofte tid å opparbeide seg et ønsket kontor. Ved å miste muligheten til å innrede sitt eget (noe de aller fleste hadde fra tidligere), skapes en usikkerhet og i noen tilfeller en angst for hvem man kommer sammen med, hvordan man opptrer ovenfor sine kolleger og i telefonsamtaler med brukere. For de aller fleste i kontorlandskap var dette en ny hverdag og som mange opplevde som en ulempe. Det å sitte i kontorlandskap handler jo også om følelsen av mestring. Det å jobbe i kontorlandskap, som ingen hadde trening på, opplevdes som annerledes og det var flere som uttrykte at de ikke engang mestrer det å gjennomføre telefonsamtaler med brukere.

Det kan også tenkes at kontorlandskap begrenser den enkeltes private handlingsrom, der man fra tid til annen bedriver ”private sysler”. Dette handler om den enkeltes autonomi. Jan Carlsson (2008:9) snakker om verdighet i arbeidet. Han nevner tre forhold som truer denne verdigheten. En av disse er innskrenking i den ansattes autonomi. Han skriver at; *inflytande och kontroll i och över arbetet är något som så gott som alla anställda förefaller sträva efter, men som ledningen ofta vill säkra som sitt eget privilegium.*

Videre skriver han; *Arbetsvillkor som ger de anställda integritet, respekt, stolthet, erkännande, värde och status, ger dem värdighet* (Karlsson, 2008:10).

Det kan tenkes at kontorlandskap innskrenker den enkeltes handlingsrom eller autonomi i jobben og at det også er dette det reageres på. Begreper som integritet, respekt, stolthet osv, handler så absolutt om sosial identitet.

Poenget i mitt resonnement over har vært å vise at det går en linje fra **gammel identitet** via **innflytelse**, til **psykologisk kontrakt** og **tap av sosial identitet**, deretter via **angst** til **mestring** og noe som til slutt munnet ut i en **ny identitet**. Dette er en oppsplitting av ulike reaksjonsformer jeg har kalt emosjonelle. Disse kan jeg bare skille analytisk, antakeligvis ikke observere i virkeligheten. De kan med andre ord ikke observeres hver for seg, men jeg har teoretisert de ulike analytiske kategoriene med utgangspunkt i de erfaringene og dataene jeg har fanget.

Jeg har sagt noe om at denne reformen er en top-down styrt prosess som innebærer at ansatte har blitt satt i en situasjon der man opplever at ens identitet og egne verdier blir satt under press. Dette reageres det på og de ansatte ønsker å forsvare denne identiteten og la sin gamle være styrende ved konstruksjon av den nye identiteten. Det å måtte gi opp sin egen sosiale og organisatoriske identitet er grunnleggende i hvordan den enkelte oppfatter virkeligheten og hvordan den bør se ut. Når dette rokkes ved, forsvarer man seg selv og de verdiene man står for, både den sosiale og den organisatoriske identiteten man hadde med seg inn. I dette forsvaret blir medvirkning og innflytelse viktig for å få den nye identiteten inn på ”riktig spor” og ”i sitt bilde”, om man vil si det slik. I denne kverningen av det nye oppstår det ulike faser av usikkerhet og angst. Det er her de ulike reaksjonene oppstår og det er når mye av det nye avviker i for stor grad fra den enkeltes oppfatning, at angst og manglende mestringsfølelse blir resultatet. Var den enkeltes identitet så fastlåst eller statisk som denne sementeringen kan gi et inntrykk av? Nei, vi skal se at den enkelte, etter hvert som tiden gikk, på en eller annen måte fant seg til rette i den ”nye organisasjonsidentiteten”.

### Identitetstransformasjon

Identitetstransformasjon er et egenkonstruert begrep. Berger og Luckmann ville kanskje kalt det for; *Transformasjon av den subjektive virkeligheten* (Berger, 2000:150). Slike transformasjoner vil være fremtredende ved nyansettelser, der man sosialiseres inn i en ”ferdig” organisasjonskultur, uten at man av den grunn ”utsletter seg selv”. Vi så i

materialet at flere av respondentene fant seg til rette med en miks av den gamle og den nye identiteten, noe følgende to sitater viser:

*Jeg har imidlertid ”overlevd” overgangsfasen – har funnet min plass – og har i dag en greiere hverdag. Mange av mine arbeidsoppgaver jeg hadde fra tidligere er oppgaver som er viktige for et Nav-kontor. Jeg får brukt min kompetanse. Jeg har lært mye nytt – nye rutiner og datasystemer slik at jeg føler meg tryggere og mer fornøyd i jobben.*

*Det er fortsatt langt fram til vi har lært oss det vi skal kunne – men vi har kommet mye lenger enn da vi startet.*

*Når jeg ser tilbake på tiden etter etableringen av Nav tenker jeg det har vært turbulent men spennende. Jeg har lært mye nytt, og har fått lov til å prøve mye forskjellig. Synes det er supert at jeg får erfaring fra ulike områder og fra de tre avdelingene. Jeg ser at det er mye bra som er i utvikling, og har tro på at det skal fungere etter hvert. Men det vil nok ikke fungere godt før om noen år. Jeg er ikke den som gir opp i første runde, og vil fortsatt være med. Det er spennende å være med, med tanke på mulighetene som ligger der. Mulighetene spesielt i forhold til å påvirke hvordan Nav skal se ut i framtida. Synes det gir energi hver gang jeg ser at vi får til noe bra sammen, hver gang jeg opplever at kompetansen min blir verdsatt og når jeg føler at jeg har fått til noe bra med en bruker.*

Begge snakker om ”min kompetanse”. Dette er en viktig del av den enkeltes sosiale identitet. De viser her at de har tatt med seg deler av sin sosiale identitet inn i konstruksjon av den nye organisasjonsidentiteten. Dette understrekes ytterligere ved at, ”min kompetanse er viktig for et NAV kontor”, underforstått en viktig del av den nye organisasjonsidentiteten.

Vi så det til dels ved at noen ansatte fant tilbake til sine gamle oppgaver, som var en viktig del av den enkeltes identitet når man gikk inn i NAV. Vi så også at noen så at ”det nye” allikevel fungerte da det hadde gått en tid og man syntes at det var en god løsning. Videre så vi at en av respondentene først uttrykte en viss bekymring over å miste kolleger som vedkommende satte høyt. Samtidig oppveide de nye kollegane, som ønsket å jobbe der, ulempene for tap av de gamle sosiale relasjonene.

Det kan se ut som om sosialiseringen inn i ”det nye” ble denne miksen mellom ens egen identitet og deler av andres. NAV identiteten måtte skapes på nytt, idet det ikke eksisterte noen ferdig konstruksjon som man kunne sosialiseres inn i, slik tilfellet er ved for eksempel nyansettelser i etablerte organisasjoner.

Andre fant seg ikke til rette i samme grad, noe følgende uttalelse uttrykker:

*Nå opplever jeg så til de grader å ha mislykkes. Mye av det faglige som jeg mener jeg kan og er stolt av, forvitrer og jeg opplever og ser bare det jeg ikke kan og ikke får til. Jeg har en samfunnsfaglig og pedagogisk utdanning som har gitt meg mulighet for å drive meningsfylt endringsarbeid. Nå føler jeg meg som merkantil saksbehandler som ikke når opp i konkurransen. Tiden etter NAV-reformen har for meg personlig ført til et knust faglig selvbilde.*

Et knust faglig selvbilde kan tolkes som at den sosiale identiteten var i ferd med å forvitre. Fra å ha en høy sosialfaglig identitet og integritet, presses vedkommende, på grunn av det nye, inn i en ny identitetsramme. Den nye sosiale identiteten fikk merkelappen, *merkantil saksbehandler*. Kanskje denne respondenten er et godt eksempel på en gangse omfattende identitetstransformasjon. Mye tyder på at en slik stor omveltning, i neste omgang, førte til følelsen av manglende mestring.

Andre respondenter opplevde noe tilsvarende. Det kan se ut som om graden av identitetstransformasjon, virket inn på den enkeltes angst og mestringsfølelse. Jo større grad av transformasjon, dess større grad av angst og manglende mestringsfølelse.

Det kan se ut som om de som har taklet denne NAV reformen best er de som hadde en følelse av å få med seg deler av den gamle identiteten.

Kanskje man kan sammenligne denne kultur- og identitetsforvitringen som oppstod i kjølvannet av nedleggelsen av de tre etatene, med samfunn som opplever revolusjoner og går i oppløsning? Man ser at det, i en eller annen form, oppstår tilstander av anarki. Selv om dette ikke er helt sammenlignbart, er det allikevel et fenomen der strukturene forsvinner og kampen om tilværelsen starter. Denne kampen, i NAV sammenheng, handler dog om noe mindre alvorlig og vi snakker, som vi har sett, om kampen for å forsvare egen identitet og påvirkning av den nye. I NAV reformen var det tross alt noen (Departement, direktorat og kommunene) som hadde "tegnert kartet". Det ble blant annet utarbeidet en "Håndbok for etablering av NAV-kontor" (Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS, 2008). Problemet var at terrenget også måtte bygges. Da terrenget skulle bygges, var ikke alle aktørene enige om hvordan man skulle tolke kartet. Reformen bar derfor preg av at terrenget måtte tilpasses kartet, men også vice versa.

## Individualisering og organisasjonsidentitet

Det andre interessante jeg fant i mitt materiale henger sammen med struktur og aktør. Som det fremgår av funnene kan det se ut som om den enkelte plasserer ansvaret for sin egen skjebne i seg selv; ”*jeg er ikke i stand til å gjøre dette*”. Det er altså noen strukturelle endringer som setter folk ut av spill. Man kan finne en tydelig aggresjon mot ledere eller ledelse. Det blir den strukturelle forklaringen som blir den viktige i forhold til fremprovoseringen av folks emosjonelle og rasjonelle reaksjoner. I følgende oppsett viser jeg hvordan de emosjonelle og rasjonelle reaksjonene gis en ny dimensjon eller nivå om man vil. Her ser man hvordan de strukturelle endringene gis et individualisert innhold. Videre ser vi prosessen som foregår fra de ulike reaksjonsformene til den nye organisasjonsidentiteten og i særdeleshet de rasjonelle reaksjonenes uttrykk for identitet.

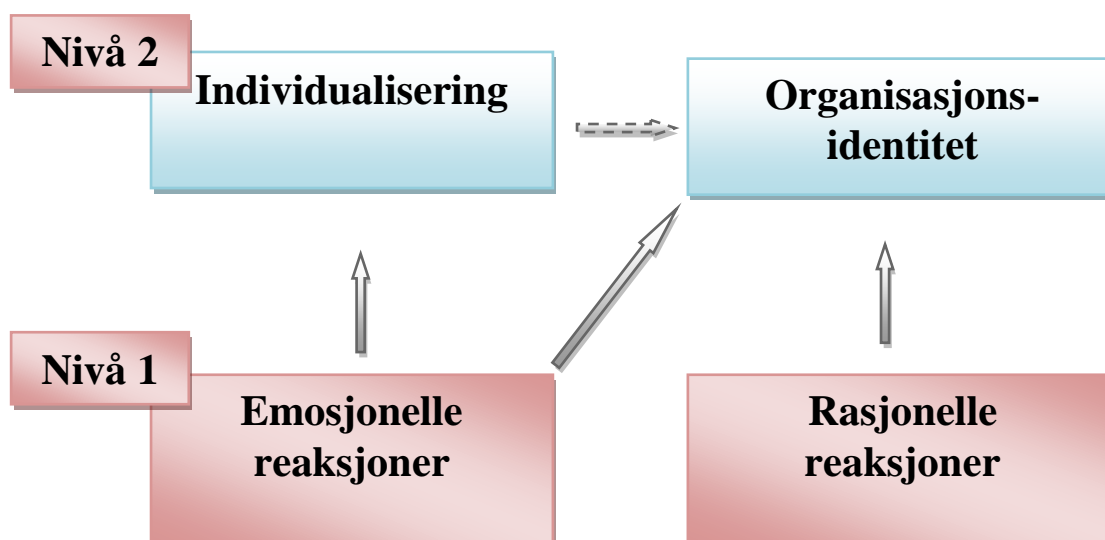


Fig. 8.2 Individualisering og organisasjonsidentitet

På den ene side ser vi altså at den enkelte individualiserer reaksjonene som er skapt av endringer i strukturene. De individualiserer forståelsen av noe som er strukturelt skapt. De ansatte peker ikke på at de er hjelpeløse fordi at strukturene endrer seg. De fleste peker på seg selv. Noen spør seg; skal jeg slutte, eller hva skal jeg gjøre? De retter blikket mot seg selv og sin egen manglende mestringskompetanse. Noe som ikke skyldes dem selv, men skyldes endringer av strukturene. Man ser også at denne individualiseringen gir seg utslag i at kolleger kritiserer hverandre for manglende endringsvilje for at noen motsetter seg det nye. Dette aktørperspektivet og individualiseringen kan også ha bidratt til at den enkelte, som har valgt å fortsette, også har fått en merbelastning ved å ha blitt stående alene i denne

reformen. Alene i den forstand at mange individualiserer det strukturelt skapte og kjemper derfor en ensom kamp for å finne seg til rette og forsøker å påvirke det nye.

På den annen side vokser det frem noen rasjonelle reaksjoner som peker mot en ny organisasjonsidentitet. Her så vi de som hadde forståelse for behovet for endringen, men som ville gjort det på en annen måte. Men vi har også de andre som tolker det individuelt, som tar ansvaret selv, men som og peker på denne organisasjonsidentiteten. Noen viser til dobbeltarbeid og merarbeid grunnet haltende datasystemer. De hevder at reformen var dårlig planlagt og at noen av ”de andre” (etatene) sine systemer ikke var klargjort til å kunne brukes på alle oppgavene i NAV. Denne rasjonelle reaksjonen peker på at de strukturelle forutsetningene ikke var til stede for å bygge en felles identitet. Man etterlyste et enhetlig system som tilfredsstilte alle de tidligere etatenes tjenestoområder. Man så også at de todelte datasystemene (stat vs kommune) heller ikke var gunstig for fellesskapet. De rasjonelle reaksjonene gjør den enkelte, på en måte, bedre i stand til å se nødvendigheten av og behovet for den nye organisasjonen, selv om man her kritiserer gjennomføringen. Dermed ser vi en større grad av velvillighet i forhold til en ny organisasjonsidentitet og i mindre grad at man holder fast ved den opprinnelige sosiale og organisatoriske identiteten. De er på en måte mer frigjort fra det de har av balast fra tidligere. De viser nok en større endringsvilje.

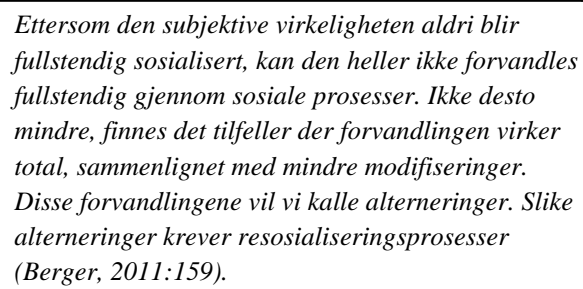
Samtidig ligger det en vei mot en **ny organisasjonsidentitet** i empirien. Den kommer til dels fra de emosjonelle reaksjonene som vi så over, men i hovedsak fra de rasjonelle reaksjonene. Man kan også stiple en linje fra individualisering til organisasjonsidentitet da dette har noe med tid å gjøre. Det var flere av respondentene som i sin førstehåndsreaksjon opplevde mye vanskelig, der man strevde med å finne seg til rette. Etter hvert som tiden gikk så man at dette var en riktig vei å gå, noe som bidro til å understøtte NAV identiteten. Hvis man kobler dette mot en aktør – strukturtenkning, hvem har vært handlende subjekter her? Det har vært regjering, Storting og direktoratet. Det har vært en top-down prosess som jeg har belyst tidligere i avhandlingen. Jeg har også beskrevet aktør/individnivå tidligere i forbindelse med deltakelse og innflytelse. Det ser ut som om den individualiserte forståelsen av hva denne reformen innebærer, er et problem. Man ser ikke at det er de strukturelle endringene som fører til at man får en individualisert forståelse og som fører til manglende mestring. Gitt at man i større grad hadde strukturforklart problemene, ville

dette i neste omgang kunne bidratt til å forebygge både usikkerhet og angst som følge av blant annet manglende mestring.

### **Sammendrag**

Jeg har i dette kapitlet ekstrahert eller løfte oss opp fra empirien i forrige kapittel og teoretisert denne inn i et identitetsperspektiv. Vi har også sett ulike sammenhenger mellom avhandlingens sosiale fakta. Til slutt så vi hvordan et nytt nivå vokste frem fra de to opprinnelige reaksjonsformer; emosjonelle og rasjonelle. Her så vi en individualisering av noe som var strukturelt skapt og vi så at det ble banet vei til en ny organisasjonsidentitet. Det var i dette kapitlet vi beveget oss fra nærhet til distanse.





*Ettersom den subjektive virkeligheten aldri blir fullstendig sosialisert, kan den heller ikke forvandles fullstendig gjennom sosiale prosesser. Ikke desto mindre, finnes det tilfeller der forvandlingen virker total, sammenlignet med mindre modifiseringer. Disse forvandlingene vil vi kalle altherninger. Slike altherninger krever resosialiseringsprosesser (Berger, 2011:159).*

## Kapittel 9 - Oppsummerende avslutning

Omstilling og endring som fenomener har nærmest fått et religiøst preg i det moderne samfunn, eller kanskje et ideologisk innhold. De som er skeptiske til eller yter motstand mot endringsforslag, blir ofte sett på som negative, bakstreverske, uvillige, gammeldagse, fundamentalister osv. De som yter denne motstand er ofte underordnede i organisasjonene. Noe av forklaringen på motstand og skepsis i offentlige virksomheter, kan være, at politikken har overtatt mye av den instrumentelle rasjonaliteten som kjennetegner deler av (om ikke all) organisasjonsteori. Den store endringen skjedde som sagt ved overgangen fra føydalsamfunnet (det tradisjonelle samfunnet) gjennom etableringen av byråkratiet med sin tekniske overlegenhet (Weber, Taylor). I den ”nyere” moderniteten har jo også organisasjonsoppskrifter og ideer som New public management (NPM) kommet inn. Her forsøker man å tre bedriftsøkonomiske modeller nedover offentlig forvaltning. Mange har ment at modernismen står for fall gjennom nye store endringer, slik at vi får overgangen til postmodernismen, postbyråkrati osv. Jeg er ikke sikker på det og tror vel heller at maktutøvelse skjer gjennom det å sette ENDRING på dagsorden. Og det er her politikernes overtakelse av den instrumentelle rasjonaliteten blir viktig, de henter den særlig fra management teorien. NAV reformen kan på mange måter stå for denne modernitetens organisasjonsoppskrift og vil også passe inn i rammen av NPM.

Organisasjonsendring som fenomen har, som vi også har sett i denne avhandlingen, mange fasetter. Allikevel er dette kun et lite utsnitt av den subjektive virkeligheten den enkelte underordnede har opplevd gjennom NAV reformens ulike faser. De hadde med seg ulike forventninger, kompetanse, identiteter og ulike konstruksjoner av den kulturelle virkeligheten. Da dette skulle kvernes sammen til noe nytt, oppstod de ulike reaksjonene som vi har vært vitner til i denne avhandlingen.

## Fellesskapsfølelsen og identitetsbygging

Stortingsmelding nr 9, 5.1.7 (2006-2007), Håndbok for etablering av NAV kontorene, kap 8.3 (2007), og Verktøy for kulturbygging (Arbeids- og Velferdsdirektoratet, 2008), var grunnlagsdokumentene for felles kulturbygging i NAV. Her fokusertes det på felles verdigrunnlag og kompetansebygging på tvers av gamle etatsgrenser. Disse sentralinitierte dokumentene ga få sentralinitierte opplæringsprogram. Det meste var overlatt til den enkelte NAV leder og den enkelte ansatte på lokalkontoret.

Mye av opplæringsprogrammene, slik som basisopplæringen, var basert på at den enkelte medarbeider selv gjennomførte et selvinstruerende elektronisk dataprogram i arbeidstiden. Dette ble ulikt prioritert ved NAV Halden. At disse opplæringsprogrammene, der den enkelte skulle sette av tid i løpet av en (hektisk) arbeidsdag på eget kontor, skulle bidra til å fremme felles kultur- og identitetsforståelse, viste seg å være vel optimistisk. Videre var det nok også vel optimistisk å overlate hele kulturbyggingsprosjektet til NAV leder, i en tid da belastningen på denne rollen var svært stor. Hvis man ser på hva som skjer i større private konsern, der toppledelsen ønsker en felles profil eller kultur, blir ofte slik kulturbyggingsprosjekt fulgt opp og gjennomført fra den sentrale ledelsen, nettopp for at hele konsernet skal gis det samme verdigrunnlaget og en felles virkelighetsforståelse. Selv om eksempelet er gammelt, så husker vel de fleste Janne Carlssons ”smilekurs” i SAS. Her skulle alle ”smile likt” i hele konsernet og det gjorde de. Kanskje ville et slikt sentralt initierte tiltak vært enda viktigere i NAV, både fordi man her hadde ansatte som kom fra tre ulike kulturer, ref Mintzbergs konfigurasjoner og fordi NAV har et svært uensartet tjenestetilbud.

Da sammenslåingen var et faktum begynte derfor kampen om virkelighetsforståelsen. Hvilke verdier og normer skulle være de dominerende? Hva var god oppfølging? Noen fra gamle Sosial fortalte at det staten la i begrepet oppfølging, kun var registrering i dataverktøyet Arena, der fravær av kontakten med brukerne var absolutt. Da man nå følte seg som en del av det ”statlige” NAV systemet oppfattet man seg som en merkantil saksbehandler. En annen fortalte at hjemmebesøk måtte tildekkes, da man oppfattet at dette ikke var en del av NAV Halden prioritere område.

Da NAV ble etablert, måtte alt bygges fra bunnen av. Ingen strukturer var konstruert, bortsett fra en organisasjonsmodell på et svært overordnet og generelt nivå. Hvordan de ulike oppgavene, den enkelte hadde med seg, skulle passe inn i den nye organisasjonen, var for mange uklart. De ulike arbeidsgruppene skulle operasjonalisere den konkrete NAV hverdagen. Her ble IKT gruppe, personellgruppe, økonomigruppe og organiseringsgruppe

etablert for å bygge hensiktsmessig arkitektur. Alle tok med seg sine oppgaver og kompetanse inn i NAV etableringen. Dette var avgjørende for å holde kontinuitet i tjenesteproduksjonen. I denne overgangen ble de ansatte på mange måter utsatt for tre prosjekter samtidig;

- 1.) Man skulle bygge opp en ny organisasjon,
- 2.) Holde tjenesteproduksjonen gående (gamle oppgaver) og
- 3.) Samtidig bygge ned de gamle organisasjonene.

Dette ble gjennomført med den samme bemanningen som man hadde før sammenslåingen. Da det var viktig å opprettholde produksjonen, måtte den enkelte fortsette med det man hadde kompetanse på fra tidligere. Dette i kombinasjon med lite sentralt initiert opplæring var derfor ugunstig i forhold til å bygge en felles identitet.

Vi har sett at mye av identitetsbyggingen har vært overlatt til den enkelte. Man kan for øvrig se at der felles identitet har femkommet, har denne enten vært knyttet til den gamle Arbeid-, Trygd- eller Sosialidentiteten, eller at noe nytt ble skapt i de ulike teamene og avdelingene. Det er her jeg som forsker i egen organisasjon også har observert en ”oss-” og ”de andre”-dimensjonen, som har kommet til uttrykk, særlig der grensesnittene mellom avdelingene har vært utydelige eller der noen ansatte har måtte vikariere i funksjoner i ”de andres” avdeling. Utsagn som, *det er ingen som tar mine oppgaver når jeg ikke er på jobb, hvorfor må jeg da gjøre andres oppgaver*, er et uttrykk for en manglende felles organisasjonsidentitet.

### **Front og bakland.**

Man kan se at det var fronten som, innledningsvis i NAV etableringen, opplevde de største endringene. Dette kan i hovedsak forklares med bakgrunn i generalistmodellen. Fronten ved NAV Halden ble bemannet med ansatte med fronterfaring fra Arbeid og Trygd samt noen fra Sosial (med mindre fronterfaring). På bakgrunn av de tidligere etatenes organisering, hadde de ansatte, i hovedsak, med seg sin spisskompetanse inn i NAV. Da de nå skulle jobbe i front, der alle henvendelser skulle betjenes, fikk den enkelte et stort opplæringsbehov. I tillegg til å lære seg de andre to etatenes arbeidsområder, måtte den enkelte også komplettere sin kompetanse fra sin egen etat. Det var også disse frontarbeiderne som i størst grad etterlyste opplæring og opplevde manglende mestring.

Det var i denne frontfunksjonen de ble satt under et stort press hvor de skulle operere i tre roller samtidig;

- 1.) Lærer,
- 2.) Elev og
- 3.) Tjenesteyter.

I et identitetsbyggingsperspektiv så dette ut til å være gunstig, da man raskt ble konfrontert med egen identitet mot de andres. I rollen som utspilte i møte med brukerne i front, måtte man i størst mulig grad forsøke å fremstå som enhetlig, enige og gi en lik service.

Ansatte i bakland (oppfølgingsavdeling og stab/støtte) jobbet stort sett med sine ”gamle” oppgaver. Disse etterlyste i liten grad opplæring i mitt materiale, kun noe datakompetanse.. Identitet er, som vi har sett, nært knyttet til roller og oppgaver. Da både oppgaver og roller ble opprettholdt i den nye jobben i bakland, bidro nok også dette til at den enkelte i større grad kunne holde fast ved sin tidligere identitet.

### **Flytte inn til noen**

Som vi har sett tidligere i avhandlingen henger fysiske strukturer tett sammen med kultur og identitet. Kontoret man sitter på er noe mer enn bare en arbeidsplass, den er en stor del av den sosiale identitet i jobben og en viktig byggekloss i sammenheng med organisasjonsidentitet. Mange av de statsansatte har også berørt temaet; *NAV Halden sin kontorplassering*. De fleste som berørte temaet så det som en ulempe å flytte inn til noen og at dette ville være til hinder for å bygge en fellers organisasjonsidentitet. De kommunalt ansatte fikk, ifølge flere av de statlige respondentene, noen fortrinn, både fordi de satt i det samme kontorlokalet, de beholdt de samme kontorene og i tillegg jobbet med de samme oppgavene. *Dette var ikke bra for miljøet*, underforstått bygging av en felles identitet, ifølge en statlig respondent. Selv om ingen av de kommunalt ansatte problematiserte dette, kom temaet til uttrykk ved at de *gledet seg til at noen skulle flytte inn til dem*. Når man fra teorien kjenner til hvor sterkt de fysiske strukturene virker inn på kultur og identitet og hvor sterkt symbol som ligger i dette, kan man også forstå at flere av de kommunalt ansatte har hatt en ”tyngre vei” for å slippe taket i sin gamle identitet, enn mange av de statlig ansatte.

## Hva har vi lært av fusjonen i NAV?

Vi har lært at store reformer rokker ved den enkeltes identitet og at det i ulikt grad foregår en identitetskamp, der identitet både sementeres og transformeres. Fra teorien kjenner vi til at organisatorisk identitet blir skapt, stadfestet, utviklet og endret i det *organisatoriske hverdagslivet* (Kvåle, 2006:102). Når vi vet at identitetsutvikling er en kontinuerlig prosess og denne foregår både på det formelle og uformelle plan, er det avgjørende at organisasjonen har et bevisst forhold til dette. Hvis man lar disse prosessene løpe fritt, kan det være vanskelig å nå felles mål. Uten felles verdier, normer og symboler på organisasjonens identitet, vil den enkelte eller grupper i organisasjonen kunne styre identiteten og kulturen i sin retning. Vi vil kunne få en fragmentert organisasjonskultur med et stort innsalg av subkulturer. Særlig viktig blir dette fokuset i store fusjoner, der mye må bygges fra bunnen av. Hvis brukerne i NAV skal gis et helhetlig tilbud, og det skal de jo, vil derfor felles identitetsforståelse være en viktig ingrediens. Denne forståelsen kan best oppnås ved at ledelsen, på alle nivåer, utarbeider strategier og jobber planmessig med dette, og at en viktig bestanddel i dette arbeidet er gode opplæringsprogrammer. Opplæringen bør også være sentralt initiert og sentralt gjennomført, men det beste man kan gjøre nå, er å starte denne prosessen lokalt.

I store reformer, slik som NAV reformen, er det mange faktorer som spiller inn når suksess skal måles. Vil politikerne nå sitt mål med NAV reformen, eller blir det slik Ottar Brox hevder:

*Det beste vi kan håpe på ved planlagt endring er å nå "dit vi ikke vil". Han antyder at mye av den planlagte endringen sjelden fører oss dit vi vil, eller når de målene vi har satt oss. Det beste vi kan oppnå er å nå dit vi ikke vil, eller sagt på en annen måte, unngå de dårligste senarioene (Brox, 1995).*

Kanskje Ottar Brox sin "hypotese" også har gyldighet i NAV reformen, at det beste vi kan håpe på er å nå dit vi ikke vil (hvor nå det måtte være). Er det beste NAV kan håpe på status quo på passive ytelser kanskje? Eller at NAV kontorene kun ble en samlokalisering av tre etater og ikke samordning, slik intensjonen var? På bakgrunn av mine funn og viktigheten av å finne sammen til en felles identitet, kunne en hypotese om å nå litt lenger, lyde som følger; *det beste vi kan oppnå med planlagt endring er å nå et stykke på vei, gitt at planleggingen bidrar til å konstruere en felles organisasjonsidentitet.*

Mye kan også tyde på at Torodd Strand (2007), som er opptatt av organisasjonskultur, understøtter en slik ny hypotese. Dessuten tyder noe på at han forutså mange av de forholdene som denne avhandlingen har avdekket:

*...Og hva vil skje når den nye nasjonale velferdsorganisasjonen, NAV, skal integrere kulturene i kommunal sosialtjenester, statlige trygdevesen og den mer fristilte produksjonsorienterte arbeidsmarkedsetaten? Selv om de offisielle målene og de tekniske sidene blir harmonisert, vil det gjerne bli uoverensstemmelser og lite forenlige virkelighetsoppfatninger (i tillegg til de interessekonfliktene som følger av refordeling av oppgaver og posisjoner). De skjulte antakelsene og fortolkningene av hva forskjellige hendelser og uttrykksformer skal bety, er ofte et vesentlig hinder for effektivt samarbeid. (Strand, 2007:182)*

Er det ikke nettopp noe av dette vi også har sett i denne avhandlingen?

## Veien videre

Gjennom denne avhandlingen har jeg funnet at både de emosjonelle og rasjonelle reaksjonene til ansatte i NAV var uttrykk for identitet i en eller annen forstand. Jeg har ikke funnet at det eksisterer en NAV identitet, men at det foregår en kontinuerlig kamp mellom ansatte og grupper om å konstruere virkeligheten i størst mulig grad i "sitt bilde". Vi har sett at de gamle etatsidentitetene fortsatt eksisterer, men at det også har oppstått en ny identitet i avdelingene og teamene. Noe av forklaringen på at man ikke har kommet lenger med å bygge en felles NAV identitet, kan være manglende fokus på identitetsbygging gjennom hele etableringsprosessen. Vi har sett at mange av respondentene individualiserer forhold som er strukturelt skapt.

Idet NAV har utarbeidet grunnlagsdokumenter for felles identitets- og kulturbygging, ville det vært interessant å forske videre på hvor langt NAV kontorene, andre steder har kommet og ikke minst hvilken betydning en felles NAV identitet har for effektivt samarbeid. Selv om det er gjort mye forskning på dette området, vil det være spesielt interessant med NAV reformen på grunn av dens kompleksitet og at tre etatsidentiteter er forsøkt smeltet sammen.

Partnerskapsmodellen har i liten grad vært berørt i denne avhandlingen. Det kunne vært interessant å se hvilke begrensninger (og muligheter) som ligger i denne modellen når felles identitet skal bygges. Modellen kan fra en NAV leders ståsted ses som et aksjeselskap med to generalforsamlinger, der administrerende direktør (NAV leder) får styringssignaler fra to styreledere (NAV direktør og rådmann) med hver sin generalforsamling. Hemmer eller fremmer partnerskapet en felles NAV identitet?

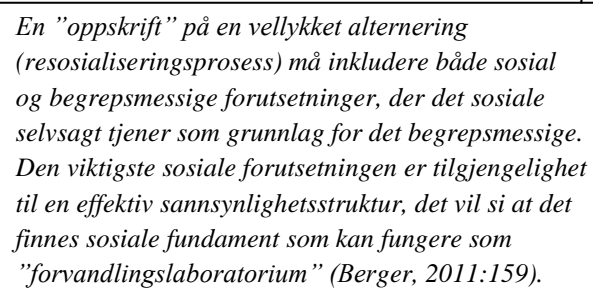
Det kunne også vært interessant å se om det er forskjellig identitetsforståelse mellom de som har tidligere etatserfaring og de som er ansatt etter åpningen av NAV kontorene. På bakgrunn av egne observasjoner, kan mye tyde på at de nyansatte i større grad har internalisert en "NAV identitet", til tross for at det i liten grad eksisterer en slik identitet. Dette kommer tydeligst til uttrykk der den enkelte veileder jobber etatsovergrepene.

Når vi har sett at mange har opplevd angst og i noen tilfeller sykdom, ville en studie i identitetsbyggingens betydning for den enkeltes helse vært interessant. Vi vet at reformen er top-down styrt og at den sosiale konstruksjonen av den enkeltes virkelighet har blitt rokket ved, til tider i ganske omfattende grad. Den enkeltes rekonstruksjon foregår, som vi har sett, ennå. Det kunne derfor vært interessant å se hva dette gjør med den enkeltes helse. Vil en rask avklaring av en felles NAV identitet bidra til å fremme den enkeltes helse og i neste omgang fremme samarbeid og produktivitet.

I erkjennelsen av at mennesker er den viktigste ressursen i organisasjoner som NAV, er det også viktig å holde et høyt fokus på hvordan ansatte reagerer på endringer og hvorfor man reagerer ulikt. Her har vi sett at det var identitetsfenomenet den enkelte reagerte på. Identitet og kultur er i seg selv svært abstrakte begreper, men har stor betydning for å lykkes i endringer.

Idet NAV Halden fortsatt er en relativt ny organisasjon, der felles NAV identitet er noe man bør strebe etter, er det viktig at ledelsen holder fokus på bygging av organisasjonsidentitet. Utfordringene for å etablere en felles organisasjonsidentitet er større jo større kontoret er og jo større graden av arbeidsdeling finner sted. I et lite kontor, der alle jobber med alt og relasjonene er tettere, kan man se for seg at man oppnår en felles organisasjonsidentitet raskere.





*En "oppskrift" på en vellykket alternering (resosialiseringsprosess) må inkludere både sosial og begrepsmessige forutsetninger, der det sosiale selvsagt tjener som grunnlag for det begrepsmessige. Den viktigste sosiale forutsetningen er tilgjengelighet til en effektiv sannsynlighetsstruktur, det vil si at det finnes sosiale fundament som kan fungere som "forvandlingslaboratorium" (Berger, 2011:159).*

## Kilder

### Litteratur

- Andersen, S. S. (2010). *Case-studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andreassen, K. S. (1989). *Ledelse, teamarbeid og teamutvikling i fotball og arbeidsliv*. Flekkefjord: SEEK.
- Berger, P. o. (2000). *Den samfunnskapede virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bolman/Deal. (2005). *Organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.
- Brox, O. (1995). *Dit vi ikke vil*. Gjøvik trykkeri as.
- Dale, F. H. (2008). *På randen av ledelse*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.
- Flaa, P. e. (1995). *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Goffman, E. (1992). *Vårt rollespill til daglig*. Oslo: Pax.
- Haug, J.-M. (2009). *Omstilling og motstand*. Halden: HiØ.
- Haug, J.-M. (2008). Halden: HiØ.
- Hellesnes, J. (1988). *Hermeneutikk og kultur*. Det Norske Samlag.
- Hellevik, O. (1995). *Sosiologisk metode*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. o. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. (2009). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kagge, E. (2008). *En time med Arne Næss*. Oslo: J.M.Stenersens Forlag AS.
- Karlsson, J. C. (2008). *Den smidige mellanchefen*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Kvåle, G. o. (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det Norske Samlaget.

- Lipsky, M. (1980). *Street - Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lysgaard, S. (2007). *Arbeiderkollektivet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Prentice-Hall.
- Repstad (Red), P. (2004). *Dugnadsånd og forsvarsverker 2. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ry, J. R. (2002). *Anderledes tanker om Leavitt - en klassiker i ny belysning*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Schein, E. H. (1980). *Organizational Psychology*. USA: Prentice-Hall Foundations of Modern Psychology Series.
- Skjervheim, H. (1996). *Deltakar og tilskodar*. Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Skorstad, E. J. (2007). *Organisasjonsformer*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sundkøien, H. (2010). *Innflytelse i en beslutningsprosess*. Halden: Høgskolen i Østfold.
- Sward, G. o. (1994). *Ord på veien 3*. Helsinborg: Schmidts Boktryckeri AB.
- Wadel, C. (1990). *Den samfunnsvitenskaplige konstruksjon av virkeligheten*. Flekkefjord: SEEK A/S.
- Weber, M. (1995). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal norske forlag.

## Artikler, dokumenter og andre kilder

- AFI. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. Oslo: AFI.
- Andersen, T. A. (2008). *På vei mot en integrert velferdsforvaltning AFI-rapport 4/2007*. Oslo: AFI.
- Andersen, T. A. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. OSLO: AFI.
- Andreassen, T. A. (2008). *Organisering for en helhetlig tjenesteyting*. Oslo: AFI.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2007). *Innbemanning av nye enheter i etaten, Personalløpet*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). *Stortingsmelding nr. 9 (NAV - reformen)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Arbeids- og Velferdsdirektoratet. (2008). *Kulturbyggingsverktøy i NAV*. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og Velferdsdirektoratet. (2007-2010). *Mål- og disponeringsbrev*. Oslo.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS. (2008). *Håndbok for etablering av NAV-kontor*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS.
- Arbeidstilsynet. (2009). *Tilsynsrapport og varsel om pålegg*. Oslo: Arbeidstilsynet.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008). *Personalpolitikk ved omstillingsprosesser*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Helsedepartementet, D. k.-o. (2003). *St.meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten*. Oslo: Det kongelige Sosial- og Helsedepartementet.
- Hjulstad, O. (2004). Hentet 10. 22, 2010 fra <http://verden.abcsok.no>
- Kommunike`, Lervåg. (2010). Tall er blitt viktigere enn mennesker. *Kommunike`*, 19.
- NAV Halden. (2007-2010). *Virksomhetsplaner 2007-2010*. Halden: NAV Halden.
- NAV Interim og arbeidstakerorganisasjon. (2006). *Protokoll - Innplassering i ny organisasjon (Versjon 4.0 Endelig)*. Oslo: NAV Interim og arbeidstakerorganisasjon.

## Elektroniske kilder

Arbeidsdepartementet. (2005, 03 11). *St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning*. Hentet 05 03, 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-46-2004-2005-/7.html?id=210444>

Arbeid- og Velferdsetaten. (2011). <http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet>. Hentet 09 18, 2011

Arbeidsdepartementet. (2009). *St.prp. nr. 51 (2008-2009)*. Hentet 05 01, 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stprp/2008-2009/stprp-nr-51-2008-2009-/4.html?id=551678>.

Digi.no. (2011, 01 11). <http://www.digi.no/860030/datatrobbe-lammer-nav>. Hentet 09 15, 2011

Hagen, Ø. (2007). [http://www.ntnu.no/c/document\\_library/get\\_file?uuid=2259cdff-78f5-49a1-9549-3554f9d7d06f&groupId=10370](http://www.ntnu.no/c/document_library/get_file?uuid=2259cdff-78f5-49a1-9549-3554f9d7d06f&groupId=10370). Hentet Mars 3., 2011