

Innholdsfortegnelse:

Figurliste:	3
1. Innledning	4
1.1 Fra NAV-reform til dagens NAV-kontor	4
1.2 Presisering og avgrensning av problemstillingen	8
1.3 Oppgavens videre oppbygging	9
2. NAV Fredrikstad som forskningsarena	11
2.1 NAV Fredrikstad i oppstartsfasen	13
2.2 NAV Fredrikstad og OF-avdelingen etter omorganiseringen	16
3. Teoretiske perspektiver	21
3.1 NAV Fredrikstad som et åpent system	22
3.2 Teoriens funksjon og muligheter	31
3.3 Organisasjonskulturens betydning	33
3.4 Domenekompatibilitetens betydning	36
3.5 Den psykologiske kontrakts betydning	38
4. Undersøkelsens metode og design	40
4.1 Hvorfor kvalitativ metode?	40
4.2 Induktiv tilnærming	41
4.3 Utvalg av informanter og innsamling av narrativer	42
4.4 Hvorfor narrative undersøkelser?	43
4.5 Deltakende observasjoner	45
4.6 Nærhet og distanse i egen organisasjon	47
4.7 Er validitet og reliabilitet ivaretatt?	49
4.8 Anonymisering og håndtering av narrative	50
5. Analyse og drøftinger	53
5.1 Hva hemmet helhetlig oppfølging før omorganiseringen 1. februar 2011?	56
5.2 Hva fremmet helhetlig oppfølging før omorganiseringen 1. februar 2011?	59
5.3 Hva hemmet helhetlig oppfølging etter omorganiseringen 1. februar 2011?	60

5.4 Hva fremmet helhetlig oppfølging etter omorganiseringen 1. februar 2011?	62
5.5 I hvilken grad sikres brukerne en helhetlig oppfølging?	63
5.6. Fra tre kulturer til én kultur	67
5.6.1 Fra «bli kjent»- seminar og kultur-bygging til helhetlig brukeroppløping.....	71
5.6.2 Ytelse-, fagorientering og domenekompatibilitet	73
5.6.3 Organisering, kontroll og styring	75
5.6.4 Kompetanse, rekruttering og sosialisering.....	78
5.6.5 Kultur og organisasjonskulturens betydning	83
5.6.6 Nye arbeidsmåter, og den psykologiske kontrakt	85
6.Oppsummering.....	88
6.1 Veien videre	91
Referanseliste:.....	96
Vedlegg:	99

Figurliste:

Figur 1. Organisasjonskart NAV Fredrikstad i oppstartsfasen. Kilde: NAV-Fredrikstad. (Side 13).

Figur 2. Organisasjonskart NAV-Fredrikstad etter omorganisering. Kilde: NAV-Fredrikstad. (Side 16).

Figur 3. Organisasjonskart NAV Fredrikstads oppfølgingsavdeling etter omorganiseringen. Kilde: NAV Fredrikstad. (Side 17).

Figur 4. Modell for arbeidsevne, Individ-Muligheter-Omgivelser. Kilde: Navet. (Side 18).

Figur 5. Oppfølgingsmodellen. Kilde: Navet. (Side 19)

Figur 6. En videreutvikling av den åpne systemmodellen. Modellen er videreutviklet av forskerne. (Side 23).

Figur 7. Domenekompatibilitet. Modellen er utarbeidet av forskerne. (Side 36).

Figur 8. Faser i narrativ analyse. Kilde: Jacobsen 2005:205. (Side 45).

Figur 9. De ulike fortolkningsnivåer ved induktiv tilnærming. Kilde: Jacobsen 2005:37. (Side 53).

Figur 10. Fra rådata til tolkning og analyse. Modellen er utarbeidet av forskerne. (Side 55)

Figur 11. Struktur - prosess – resultat. Modellen er utarbeidet av forskerne. (Side 65).

Figur 12. Fra Stortingsvedtak om kulturbygging til generalistmodell. Modellen er utarbeidet av forskerne. (Side 68).

Figur 13. Fra tre kulturer til én kultur. Modellen er utarbeidet av forskerne. (Side 70).

Figur 14. Rekruttering og sosialisering. Modellen er utarbeidet av forskerne. (Side 80).

Figur 15. Sosialiseringstrapp. Modellen er utarbeidet av forskerne. (Side 82).

1. Innledning

Én dør til velferdsetatens tjenester, flere i arbeid og aktivitet, færre på passive ytelser! Ønske om at alle ansatte i stor grad skal kunne utføre alle typer tjenester og oppgaver NAV-kontoret leverer. Hva skjedde da store politiske ambisjoner møtte NAV-kontorenes virkelighet?

Politikerne kan ønske at NAV skal jobbe helhetlig rundt brukerne, men de kan ikke vedta det. Skal politikerne lykkes, er de avhengige av brukere, ansatte og ledere på alle nivåer, men også samarbeid med utdanningssystemet og helsetjenesten, av partnerskapet med kommunene og av kontakten med arbeidslivet. Kort sagt, politikerne er avhengig av hvordan arbeidet til NAV organiseres (Alm Andreassen og Fossetøl 2011:16).

Med dette som utgangspunkt ble tema valgt for vår masteravhandling. Vi vet at det på det lokale NAV-kontoret ikke alltid var mulig å sette brukeren i fokus, de ansatte skulle finne sin plass i den nye organisasjonen og bli kjent med nye kollegaer. De ansatte strevde med å lære seg nye IKT-systemer og innføring av nye fagområder, de skulle bygge ned store restanser, betjene overfylte publikumsmottak, svare på henvendelser fra brukere og samarbeidspartnere. De ble målt på saksbehandlingstid, om de svarte brukeren raskt nok, antall dialogmøter i sykefraværsoppfølgingen, kontakten med arbeidsmarkedet og om de hadde nok deltagere i kvalifiseringsprogrammet for å nevne noe.

NAV-reformen er omfattende, det er også vårt tema. Vi valgte derfor å legge vårt studie til en oppfølgingsavdeling ved et av Norges største NAV-kontor, NAV Fredrikstad. Her har vi sett på om det er mulig å sikre brukerne en helhetlig oppfølging? Det er først og fremst gjennom de ansattes historier fra virkeligheten vi studerer problemstillingen.

1.1 Fra NAV-reform til dagens NAV-kontor

I Stortingsproposisjon nr.46 (2004-2005) la regjeringen fram et forslag om en omfattende endring av arbeids- og velferdsforvaltningen. Forarbeidet til denne stortingsproposisjonen var gjort i NOU 2004:13. Forslaget gikk ut på å etablere en førstelinjetjeneste med lokale arbeids- og velferdskontor i alle landets kommuner. Denne førstelinjen skulle bygge på et

samarbeid mellom stat og kommune regulert gjennom lokale samarbeidsavtaler. (St.prp.nr.46(2004-2005)). Regjeringens definisjon på førstelinjen:

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

NAV ble etablert 1. juli 2006. Kommunene og staten samarbeider om den største velferdsreformen i nyere tid. Det er etablert rundt 450 NAV-kontor i kommuner og bydeler. NAV-kontoret eies sammen av stat og kommune, og inngår i to styringslinjer, dvs. kontoret har overordnede i to ulike organisasjonshierarkier. Den ene styringslinjen går til kommunen, til rådmannen/administrasjonssjefen og videre til kommunens politiske organer, formanskapet og kommunestyret. Den andre går til staten, til NAV-etatens fylkesdirektør, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidsdepartementet og regjeringen og til syvende og sist til Stortinget som vedtok reformen (Andreassen & Fossetøl, 2011).

Arbeids- og velferdsetaten er den statlige delen av NAV, og har om lag 14 000 ansatte. Arbeids- og velferdsforvaltningen omfatter i tillegg kommuneansatte som jobber på NAV-kontorene, til sammen nesten 20 000 medarbeidere. Det er en forutsetning i NAV-reformen at tjenesteinnholdet til de tre tidligere etatene skal være ordnet på en slik måte at brukerne opplever stat og kommune som en felles enhet. Ansvarsforholdet mellom stat og kommune er ikke endret som følge av NAV-reformen, og byr derfor på utfordringer for å få til en helhetlig tjenesteyting. Uansett styringslinjer er man fra både stat og kommune overens om at målet med NAV-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, gjøre forvaltningen mer effektiv, og å tilpasse tjenestene til brukernes behov.

NAV-kontorene sto overfor en dobbel læings- og utviklingsoppgave ved at man ikke bare skulle lære seg nye regelverk og fagsystemer, men også være med på å utvikle et nytt velferdsfag. Dette innebar for mange ansatte nye arbeidsformer som møtte brukerne på en annen måte, med mer helhetlig bistand nå enn i de tre tidligere etater. Med helhetlig bistand menes den bistand som ytes bruker etter en helhetsvurdering som gjøres av NAV. Brukermedvirkning er et viktig fokus i NAV og helhetsvurderingen skal alltid gjøres i

forståelse med bruker. For å vurdere bistandsbehovet benyttes standardverktøy som «behovsvurdering» og «arbeidsevnevurdering» som kartlegger brukers ressurser og hindringer (individforhold) sett i relasjon til krav, forventninger og muligheter i omgivelsene (arbeidsliv- og dagliglivsforholdene).

På de lokale NAV-kontorene jobber ansatte fra Arbeids- og velferdsetaten og kommunen sammen om å finne gode løsninger for brukerne. Det er de enkelte lokale NAV- kontor som står for organiseringen av sine tjenester i tråd med NAV-reformens visjon og mål. Kommunen har gjennom partnerskapet bestemt hvilke kommunale tjenester kontoret skal tilby. Tjenesteinnholdet i et NAV-kontor vil derfor variere fra kommune til kommune. Fra sentralt hold utkommer det likevel en veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontoret. Her er det skissert en grunnmodell med plassering av funksjoner /oppgaver. Grunnmodellen skal ivareta NAV-reformens viktigste prinsipper i organisering av NAV-kontoret, som aktive brukere, felles mål, holdninger, kultur og faglig plattform.

Veilederen anbefaler en organisering der man skiller mellom oppfølging og mottak. Som prinsipp for organisering av arbeidsoppgavene på de lokale NAV-kontorene ble det som betegnes som generalistmodellen i utgangspunktet regnet som idealet i NAV-reformen. Det primære målet bak generalisttankegangen var knyttet til målet om å samordne arbeidsoppgavene og kompetansen på tvers av de gamle organisasjonsskillene. I sin ytterste konsekvens er ideen med generalistmodellen at alle medarbeidere skal kunne ta hvilken sak som helst og behandle denne ferdig. En slik modell bød på store utfordringer blant annet fordi NAV ikke hadde nødvendig kompetanse på plass ved etableringen. Dette har medført at de forskjellige NAV-kontorene har innført forskjellige og mer moderate versjoner av generalistmodellen. Som for eksempel egne spesialistteam der man har spesialister på rus/psykiatriområdet i tillegg til tverrfaglige team der personer med ulik fagbakgrunn og kompetanse i fellesskap skal løse oppgavene. I tverrfaglig samarbeid, som anses som det mest vanlige på NAV-kontor er alles rolle like viktig. Man skal bruke hverandres kompetanse, noe som krever bevissthet rundt hva hver enkelt kan bidra med. Alle har sitt ansvarsområde og samtidig ansvar for helheten, og dette krever utstrakt koordinering. Enkelte kontorer har beholdt de to styringslinjene, med en statlig og en kommunal leder, og rendyrker statlige- og kommunale oppgaver, altså samlokalisert mer

enn samorganisert. Utvikling og omstilling innebærer nødvendig opplæring. Studier av pilotkontorer og «nye» NAV-kontorer som alle har vært gjennom samme opplærings- og omstillingsutfordringer viser at «det går bedre etter hvert». Med dette som bakgrunn ønsker vi å se på i hvilken grad man har oppnådd en helhetlig oppfølging av brukerne.

Sett ut fra vårt perspektiv som ledere med ansvar for den daglige driften i et NAV-kontor var det naturlig for oss å sette fokus på det vi mener kan være en av de største utfordringene ved NAV-reformen: hvordan er det mulig å oppnå målene om en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning?

Vår problemstilling ble derfor som følger:

I hvilken grad sikres brukerne en helhetlig oppfølging?

1.2 Presisering og avgrensning av problemstillingen

Når vi i denne forskningen bruker begrepet *helhetlig oppfølging* tenker vi på intensjonen i reformen som sier at det skal bli enklere for brukerne når de får en mer helhetlig og individuelt tilpasset bistand. I praksis betyr dette «én dør» der brukerne møter en helhetlig førstelinjetjeneste med samlede tjenester. I Stortingsproposisjonen står det at det er nødvendig å ha fokus på hele mennesket og brukerens samlede bistandsbehov (St.prp. nr.46 (2004-2005)). Med dette menes det at de ansatte i NAV-kontorene må kunne samarbeide og se «hele bildet» og ikke bare den delen de hadde ansvar for i sin tidligere etat. Å ha kunnskap, kompetanse og kunne fagsystemene utover sitt felt anses derfor som nødvendig.

For å løse dette omfattende oppdraget ble som nevnt generalistmodellen sett på som den ideelle måten å organisere på. Dette byr på utfordringer på grunn av oppgavens kompleksitet. Vi har derfor i denne forskningen valgt kun å se på i hvilken grad oppfølgingsavdelingen ved NAV Fredrikstad sikrer brukerne en helhetlig oppfølging etter 4 års drift.

Helhetlig oppfølging av brukerne forutsetter en organisering som sikrer god arbeidsdeling og fordeling av myndighet og ansvar. Videre mener vi at organisasjonskulturelle trekk og kompetanse har en overordnet betydning. En avlæring av gamle måter å jobbe på er like viktig som å lære de nye metodene og den nye NAV-tankegangen.

Hva som ligger i begrepet generalistmodell og helhetlig brukeroppfølging kan forstås forskjellig. Oppfølgingsavdelingen som vi forsker på mener å ha innført en helhetlig brukeroppfølging selv om kontoret som helhet ikke kan påberope seg dette. Operasjonaliseringen av begrepet helhetlig vil derfor til dels være basert på de oppfatningene våre informanter har.

1.3 Oppgavens videre oppbygging

Vi startet innledningsvis med å gi en generell beskrivelse av NAV-reformen samt forklare hva vi legger i begrepene helhetlig oppfølging og generalistmodell. Organisering og kulturell kontekst blir rammebetingelser for hvordan man utfører tjenestene i NAV.

Gjennom forarbeidet med oppgaven kom vi fram til en del hypoteser som etter hvert førte til vår problemstilling. Problemstillingen valgte vi å se opp mot flere vitenskapelige teorier. I oppstartsfasen av studien valgte vi å ha flere mulige teorier «åpne». Vi hadde et spesielt fokus på organisasjonskultur. Vi så at vi både kunne bruke organisasjonskultur som et «bakteppe», som en kontekst der NAV var møteplassen for tre kulturer, og selvstendig der det kulturelle perspektiv bringer oss inn på hvordan organisasjonen egentlig fungerer.

For å gi leserne den nødvendige bakgrunnskunnskap har vi i kap.2 valgt å presentere NAV Fredrikstad slik kontoret var organisert da vi startet vår forskning våren 2012, ved oppstartsfasen 24.11.08, endringsprosessen og slik det ble organisert etter omorganiseringen. Vi har også valgt å beskrive kompetansekartleggingen som foregikk før vi «spisser» vår forskning inn mot oppfølgingsavdelingene i NAV Fredrikstad.

I kapittel 3, som er teorikapittelet, starter vi med å presentere NAV Fredrikstad i en åpen systemmodell der vi ser på hvordan organisasjonen fungerer og hvilke variabler som påvirker organiseringen og den helhetlige oppfølgingen.

Videre gjør vi rede for de teoretiske perspektivene og de teoriene vi valgte å legge til grunn for å belyse vår problemstilling. Vi oppsummerer kort med å begrunne hvorfor vi har valgt de teoriene vi har valgt og hvordan vi forstår teoriene i forhold til vår problemstilling.

I kapittel 4, metodekapittelet, begrunner vi valgt metode og da særlig hvorfor vi velger narrativer og deltakende observasjoner. I tillegg vil vi i dette kapittelet behandle validitet, reliabilitet, anonymisering og håndtering av narrativne.

Kapittel 5 har vi valgt å benevne som analyse og drøftinger. Her blir narrativene gjengitt og drøftet. Vi valgte å benytte en meningsanalyse der hensikten var å identifisere mønstre, sammenhenger og fellestrekk eller forskjeller (Larsen, 2007). Dette gjorde vi for bedre å kunne se hva som hemmet/fremmet den helhetlige oppfølgingen. Når vi bearbeidet narrativene valgte vi å benytte et eget utarbeidet skjema der vi systematiserte funnene inn i temaer som: organisering - kompetanse - kultur. Denne skjematiske fremstillingen har vi med som vedlegg 3 og 4. Vi avslutter med å presentere analysen og drøftingen der sitater fra narrativene blir gjengitt.

I kapittel 6 oppsummerer vi og skisserer en mulig vei videre. Vi trekker også noen konklusjoner knyttet til problemstillingen der vi ser for oss generalistmodellen og den helhetlige brukeroppfølgingen i fremtidens NAV. Vi har også i dette kapittelet trukket inn narrativer.

2.NAV Fredrikstad som forskningsarena

Når vi i denne oppgaven skal se på om organiseringen av tjenesten er nøkkelen til vellykket måloppnåelse er det oppfølgingsavdelingen i NAV Fredrikstad vi i hovedsak vil belyse.

NAV Fredrikstad består av tre fagavdelinger og en enhet med stab/støtte. Kontoret er tenkt organisert for å gjennomføre helhetlig oppfølging for brukerne i størst mulig grad, og en effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressursene for å oppnå NAVs hovedmål. Avdelingene er organisert i team hvor kunnskap og kompetanse i teamet til sammen utgjør NAV-generalisten og spesialisten er deltaker i teamet.

01.01.12 hadde NAV Fredrikstad 70,3 statlige årsverk og 70,1 kommunale årsverk. Organisasjonen har en statlig ansatt leder, direkte underlagt direktøren for NAV Østfold og kommunalsjefen for Seksjon Helse og Velferd i Fredrikstad kommune. Virksomheten har avdelingene Jobb- service og karrieresenter (JSK), Sykefraværsoppfølging (SYFO) og Oppfølging (OF) – med en avdelingsleder for hver avdeling. I tillegg har kontoret en Stab/støtte-enhet direkte underlagt nestleder som utfører kontorovergripende oppgaver. Hver avdeling er delt inn i team med teamledere. NAV Fredrikstads ledergruppe består av NAV-leder, nestleder og 3 avdelingsledere.

Stab/støtte er en administrativ enhet og består av 2 team, fag og kontorstøtte. Fagteamet løser oppgaver knyttet til brukerne av kontoret (utbetaling av økonomisk sosialhjelp, disponering av privat økonomi, refusjoner, økonomisk rådgivning, sosiale lån, kommunalt sentralbord og bostøtte). Kontorstøtteteamet løser oppgaver knyttet til kontorets drift (lønn/personal, post/arkiv, økonomi/rapportering, tiltaksøkonomi, kantine, IKT, sikkerhet og beredskap samt innkjøp).

JSK har 2 team med oppgaver knyttet til nødvendig dialog med brukerne for å forstå og avklare brukernes situasjon. Veiledningen består i å stille gode og relevante spørsmål for å vurdere hvilken bistand brukerne er i behov av, hvor NAV-lovens § 14 a¹ er sentral i arbeidet. I tillegg er også funksjonen som servicevert for selvbetjeningsløsninger, jobbmacth og oppfølging av ordinære arbeidssøkere oppgaver i avdelingen.

SYFO-avdelingen har 2 team og hovedoppgavene er oppfølging av sykmeldte innbyggere i Fredrikstad kommune med inntektssikringsoppgaver som sykepenges, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uførepensjon. Viktige punkter i dette arbeidet i tillegg til forebygging og oppfølging er dialogmøter med arbeidsgiver, arbeidstaker og lege for å bidra til avklaring, motivering samt råd og veiledning. Målet er å få den sykmeldte raskest mulig tilbake i ordinært arbeid.

OF består av 6 team og er en enhet som er organisert for helhetlig oppfølging etter generalistprinsippet. Oppfølgingsarbeidet rettet mot enkeltbrukere utgjør det grunnleggende satsningsområdet i NAV. Strategien i NAV gir føringer, målsettinger, prioriteringer og avklaringer på hvordan NAVs oppfølging skal organiseres. Et sentralt element i oppfølgingsstrategien er et felles grunnlag og rammeverk for oppfølging av alle brukere. Med oppfølging forstås all samhandling mellom bruker og NAV, og sikrer framdriften i den enkelte brukers prosess mot sitt mål: arbeid og aktivitet. Målet er at brukerne som «tilhører» OF skal ha en veileder å forholde seg til som kan gi råd og veiledning på «alle områder», slik som illustrert i oppfølgingsmodellen (figur 5, s.19).

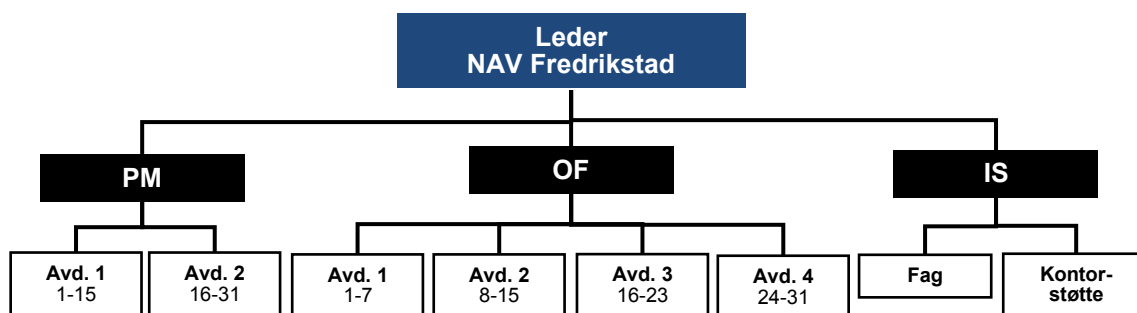
Dette kapitlet har beskrevet NAV Fredrikstad slik kontoret var organisert ved oppstart av vår forskning våren 2012. Før vi går over til å beskrive oppfølgingsavdelingen, oppfølgingsmodellen og oppfølgingsarbeidet nærmere i kapittel 2.2, vil vi gi en

¹ NAV-lovens § 14A forklares under figur 7, punkt A (s.36).

redegjørelse på hvordan NAV Fredrikstad var organisert ved etableringen 24.11.08 og hvorfor og hvordan etableringsprosessen ble iverksatt.

2.1 NAV Fredrikstad i oppstartsfasen

NAV Fredrikstad ble etablert 24.11.08 og ble da organisert med tre seksjoner: Publikummottak (PM), Oppfølging (OP) og Internservice (IS), hver seksjon med sin seksjonsleder. Seksjonene var igjen inndelt i 8 avdelinger med 8 avdelingsledere



Figur 1. Kilde: NAV Fredrikstad.

En evaluering foretatt høsten 2009 konkluderte med at arbeidssituasjonen av mange medarbeidere ble oppfattet som frustrerende og at man ikke strakk til i de daglige gjøremålene. Produksjonspresset var alt for stort, samtidig som det krevdes at man skulle lære seg og benytte ny arbeidsmetodikk og nye fagsystemer. Det var store utfordringer knyttet til ressursstyring og arbeidsprosesser. Skillene mellom seksjonene og avdelingene opplevdes som store, og det var liten fleksibilitet i organisasjonen.

Blant evalueringens funn ble det stadfestet at NAV Fredrikstad var mer samlokalisert enn samorganisert og at medarbeiderne fortsatt tenkte som i de gamle etatene. Publikummottaket (PM) ble organisert etter tre køer (en kø fra hver av de gamle etater) noe som sluset brukerne videre i gamle baner og skillet mellom seksjoner og avdelinger opplevdes som «tett».

Kort oppsummert: kontorets organisering opplevdes ikke å understøtte arbeidsprosessene slik at de ble utført effektivt og med kvalitet. Oppfølgingsavdelingen manglet tydelige arbeidsprosesser og rutiner. I tillegg ble det avdekket for liten ledertetthet og uklare lederroller. Kontoret framsto lite helhetlig.

Evalueringen som ble sluttført november 2009 konkluderte med et sterkt ønske om fornying og endring. Prosessen fortsatte under ledelse av nyansatt NAV-leder april 2010 og i samarbeid med arbeidsgruppa som var nedsatt i forbindelse med prosjektet høsten 2009. Arbeidsgruppas konklusjon som også ble foreslått i rapporten var at primæraktivitetene skal rendyrkes i linjen, mens støttefunksjoner legges til stab/støtte. MBA (Medbestemmelsesapparatet) ga sin tilslutning til forslaget som ble presentert på kontormøte 14.06.10.

Det var behov for å tydelig definere de ulike seksjonenes arbeidsprosesser og sikre tilstrekkelig og kompetent bemanning til å utføre arbeidsoppgavene. Hovedutfordringen var å skape en organisering som gjør at NAV Fredrikstad framstår som ett kontor med arbeidsprosesser og tverrfaglig kompetanse som raskt og effektivt forstår brukernes behov.

Omorganiseringsprosessen var i gang og 16.08.10 ble grunnlagskriterier for prosessen lagt. Målsettingen for prosessen var lett å enes om: *«organisere kontorets virksomhet på den måten som best legger til rette for helhetlig oppfølging av brukerne og effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressursene»*. Fordi tilgjengelige ressurser alltid vil føles knappe når oppgaver og ansvar skal fordeles ble en av de viktigste kriteriene: å tilpasse ressursinnsatsen til den enkelte brukers behov for NAV-kontorets tjenester. Herunder tilstrekkelig ressurser til de brukerne som har størst og mest sammensatt behov for oppfølging. Det ble lagt vekt på at brukerne som «tilhører» OF skulle så langt det lar seg gjøre ha en veilederrelasjon gjennom hele oppfølgingsprosessen, uavhengig av inntektssikring som også vises i oppfølgingsmodellen (figur 5,s.19). Man antok at dette ville styrke fremdriften i oppfølgingsprosessen, brukermedvirkning og brukers opplevelse av å bli ivaretatt. Intensjonen var også at dette ville hindre grensesnittproblematikk og

redusere unødig ressursbruk til flytting av brukere og saker i tråd med oppfølgingsmodellen i NAV.

NAV er en kunnskapsbasert virksomhet og utvikling av et aktivt fagmiljø for å få stabil og kompetent bemanning regnet man som ett av de viktigste suksesskriteriene for å lykkes med prosessen. En logisk videreføring av NAV-tankegangen er at kompetanse og beslutningsmyndighet ligger nært brukeren, dette gir best grunnlag for skjønnsutøvelse, tydelighet og forutsigbarhet for brukeren, og en meningsfull yrkesrolle.

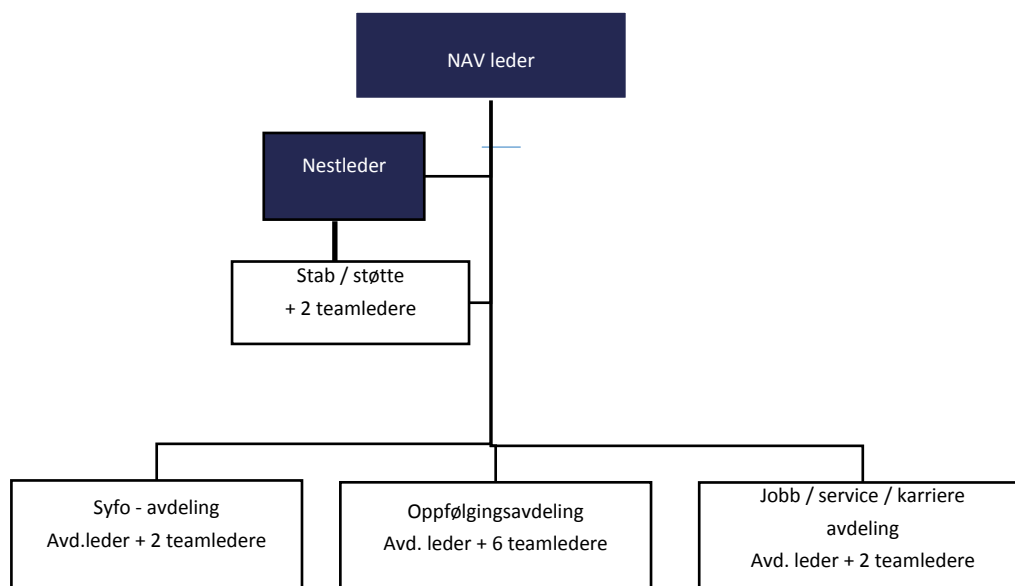
Forutsetningen for generalistmodellen var at alle ervervet seg overlappende kompetanse. Parallelt med arbeidet i prosjektgruppa ble det foretatt kompetansekartlegging av de ansatte. Ansatte fikk sette opp ønske med 1 og 2 valg på hvilken avdeling de ønsket å tilhøre og deretter selv kategorisere seg med tall 1 – 6 (der 6 er best) hvor de står med hensyn til kompetanse på de forskjellige arbeidsområder. Plassering inn i teamene ble gjort på bakgrunn av dette og man fikk samtidig en oversikt over hvilke områder man måtte heve kompetansen og sette inn opplæringstiltak. Februar 2011 ble starten for implementeringen av ny organisasjon.

Det ble gitt klarsignal for at de team eller enkeltpersoner som ønsket og hadde kompetanse kunne jobbe helhetlig fra første dag. Alle nyansatte fra denne dato fikk full opplæring på alle fagområder. Ingen skulle bli presset til oppgaver de ikke mestret og det ble laget en omfattende opplæringsplan hvor man hver dag skulle få anledning til workshop og kurs på saksveiledning, samt alle fagsystemene. Opplæringen ble holdt av fagansvarlige og de ansatte hadde selv ansvaret for å delta. Det ble ført frammøtelister på deltakelse. I tillegg «skulder til skulder» opplæring som pågår fortløpende.

Når vi i dette kapitlet har beskrevet hvordan kontoret var organisert fra oppstart 24.11.08 og veien videre fram til ønsket organisering er det naturlig i neste kapittel å beskrive den «nye» organisasjonen for så å gå mer detaljert inn på OF-avdelingen og dens oppgaver.

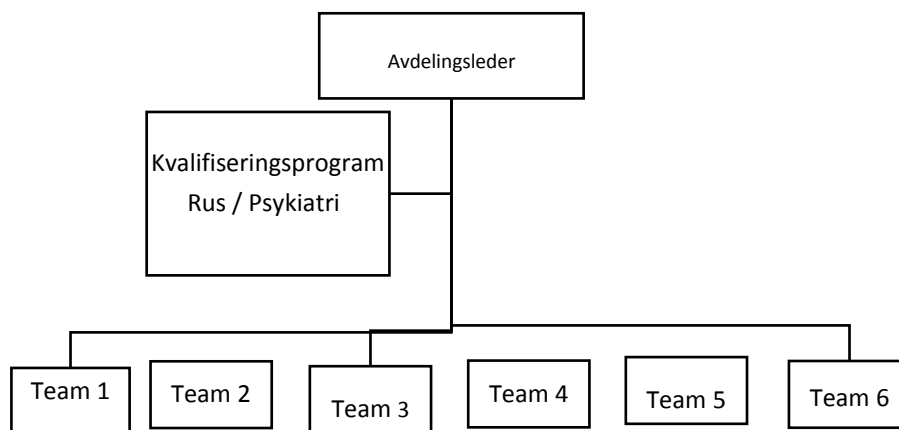
2.2 NAV Fredrikstad og OF-avdelingen etter omorganiseringen

Etter organisasjonsendringen ble organisasjonskartet endret som figur 2 viser, fra 3 avdelinger til 4 avdelinger, 3 fagavdelinger og 1 stab/støtte-avdeling. Det ble opprettet en egen avdeling for sykefraværsoppfølging (Syfo). Seksjonsleder for de 3 avdelingene samt 8 avdelingsledere ble til 1 nestleder/avdelingsleder, 3 avdelingsledere samt 12 teamledere. Nestlederen er leder for stab/støtte-avdelingen.



Figur 2. NAV Fredrikstad.

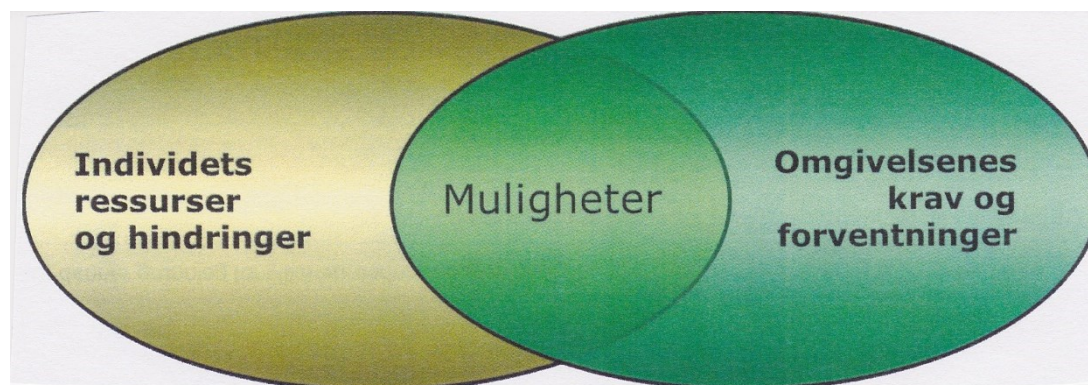
OF-avdelingen ble etter omorganiseringen 01.02.11 bestående av 6 team og er en spesialisert oppfølgingsenhet. Oppfølgingsarbeidet rettet mot enkeltbrukeren utgjør det grunnleggende satsningsområdet i NAV. Strategien gir føringer, målsettinger, prioriteringer og avklaringer på hvordan NAVs oppfølging skal organiseres og fremstå.



Figur 3: Kilde: NAV Fredrikstad.

Det er i hovedsak brukere som etter en arbeidsevnevurdering er i behov av «spesielt tilpasset innsats» og et lengre oppfølgingsløp som tilhører OF. Med begrepet «spesielt tilpasset innsats» menes at brukeren har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV og/eller andre samarbeidende aktører. Det presiseres her at det skal legges til grunn en vid tolkning av brukers mulighet til å skaffe seg eller beholde arbeid.

Med arbeidsevne menes den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsevnen framkommer i skjæringspunktet mellom individets ressurser, hindringer, omgivelsenes krav og forventninger som er forsøkt vist i figur 4.

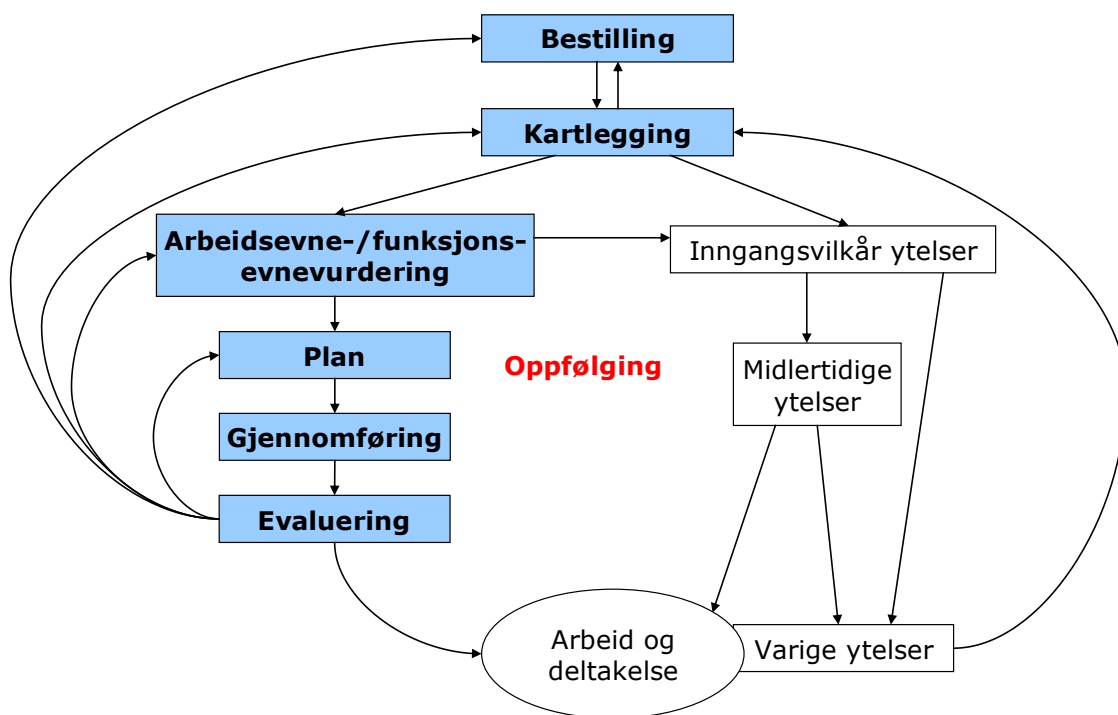


Figur 4: Kilde: Navet.

Brukere som står lengst fra arbeidslivet og har størst behov for oppfølging tilhører også OF, og derfor er også spesialistteamet Team Tett Oppfølging (TTO) tilknyttet oppfølgingsavdelingen og representert i teamene. Veilederne i TTO har spesiell kompetanse og fokus på rus/psykiatriproblematikk. Målet er også her å bidra til at flere i målgruppen kommer i og beholder arbeid med tett oppfølging og bevisst og målrettet endringsarbeid. I tillegg har TTO ansvar for tett oppfølging av brukere som fyller vilkårene for å delta i kvalifiseringsprogrammet. Kvalifiseringsprogrammet er regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Målet med programmet er å bidra til at også de som står lengst fra arbeidslivet skal komme i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktet bistand og oppfølging.

Oppfølgingsavdelingen har mange aktiviteter og oppgaver og skal aktivt følge en «standard for arbeidsrettet brukeroppfølging», behandle sosiale saker og søknader om

arbeidsavklaringspenger (AAP). Delta i akuttsamtaler og kartleggingssamtaler med brukere, foreta behovsvurderinger, aktivitetsplaner og arbeidsevnevurderinger etter «standarden» for å nevne de viktigste, i tillegg til å delta i faglige fora, teammøter, avdelingsmøter og kontormøter. De må også holde god kontroll på GOSYS-benken der alle statlige søknader, lege- og spesialisterklæringer, dokumentasjoner etc. kommer inn. I tillegg forventes det at alle holder seg oppdatert på et bredt regelverk og lovverk i tillegg til å følge «standarden» og et vell av rutiner. Siden oppstarten av NAV-kontoret har det vært flere store endringer/reformer og pålegg i arbeidsflyten fra statlig hold. De ansatte i oppfølgingsavdelingen (OF) har alle rolle som veiledere. De har forskjellig kompetanse, bakgrunn og utdanning som strekker seg fra sosialfag, helsefag, velferdsfag, lærere, økonomifag, jurister samt sammensatte samfunnsfag.



Figur 5. Oppfølgingsmodellen. Kilde: Navet.

Modellen viser sammenhengen mellom de enkelte oppfølgingsområdene. I praksis vil det ofte være behov for å bevege seg fram og tilbake i denne modellen, man revurderer konklusjoner og evaluerer oppfølgingsløpet ettersom de forskjellige virkemidler tas i bruk. Et bistandsløp fortøner seg sjeldent standardisert slik modellen viser. I mange tilfeller benyttes alle områdene i modellen, mens det i andre oppfølgingsløp bare benyttes deler av denne alt etter hvor omfattende bistandsbehovet er.

For å illustrere modellen kan vi bruke et av de vanligste eksemplene der brukeren henvender seg til sitt lokale NAV- kontor med sin «bestilling». NAV-kontoret skal ved hjelp av en behovsvurdering kartlegge behovet for bistand. Brukerens bistandsbehov avgjør hvilken bistand og i hvilken grad NAV plikter å yte bistand. I NAV-kontoret skiller vi mellom flere «graderinger» av bistand, denne bistanden benevnes som standard-, situasjonsbestemt-, spesielt tilpasset- og varig tilpasset innsats. Det individuelle innsatsbehovet blir gjennom et § 14 A-vedtak fastslått for den enkelte bruker. Med det menes av NAV skal tilpasse hjelpen og tjenestene ut fra brukerens behov. Brukeren har rett på samme grad av oppfølging uavhengig av om behovet for bistand knyttes opp mot kommunale eller statlige tjenester. Om dette praktiseres likt er likevel usikkert. Bistand knyttet til statlige tjenester og det statlige oppfølgingsverktøyet Arena krever arbeidsevnevurdering før oppfølging, bistand og eventuell ytelse utløses. Slike krav stilles ikke automatisk i fagsystemene når det gjelder kommunale tjenester og ytelser, med unntak av Kvalifiseringsstøtten.

Å etablere et NAV-kontor er å være i stadig endring. Prøving, feiling, evaluering, nye justeringer og kontinuerlig forbedring er nødvendig. En prosess med omorganisering ble iverksatt våren 2010 og førte til en ny organisering iverksatt fra februar 2011. Det er denne organiseringen vi i hovedsak har fokus på når vi i vår forskning skal se på organiseringens betydning for den helhetlige oppfølgingen. Forskning ved Rokkansenteret viser i sitt Notat 12-2011 at NAV-kontorene har prøvd og feilet i organiseringsmåter med den hensikt å oppfylle målet i reformen (Helgøy, 2011). I så måte er NAV Fredrikstads forsøk på å finne den rette organisering mer normal enn unormal.

3. Teoretiske perspektiver

Gjennom å anvende teorier skal vi belyse vår problemstilling: I hvilken grad sikres brukerne en helhetlig oppfølging?

Teoriens funksjon er primært å bidra til tolkninger av empiri og ved det belyse problemstillingen. Organisasjonsmodeller kan hjelpe oss å se viktige sider i en kompleks organisasjon. Et systemteoretisk perspektiv, som en åpen systemmodell, kan hjelpe oss å se hva som skjer i NAV og om organisasjonens egenart er bestemmende for resultatoppnåelsen. Ikke minst vil en slik modell kunne vise de faktorer som påvirker prosessene.

Ved å først anvende en åpen systemmodell belyser vi hvilke egenskaper som kan antas å ha konsekvens for den helhetlige oppfølgingen. Videre har vi ved hjelp av teoretiske perspektiver forsøkt å finne forklaring på disse. Vi vil også presentere teoriene vi har valgt og komme inn på teoriens funksjon.

Å teoretisere innebærer å benytte evnen til å tenke analytisk om begreper, slik at man kan stille hvordan- og hvorfor-spørsmål om sosiale fenomen man undersøker (Gundersen, 2012).²

Etter presentasjon av NAV Fredrikstad som et åpent system har vi valgt å beskrive teoriens funksjon og muligheter, før vi presentere øvrige teorier som organisasjonkultur, domenekompatibilitet og den psykologiske kontrakt. Teorien om domenekompatibilitet belyser hvilke oppgaver som var sammenfallende før NAV og i hvilken grad oppgavene har økt sitt domeneområde etter sammenslåingen. Til slutt i teoridelen vil den

² Gundersen, Tom Bjørge. Forelesning Høyskolen i Østfold, 11.januar 2012

psykologiske kontrakt sette søkelys på aktuelle forhold som belyser problemstillingen. Disse teoriene anvender vi i drøftingene i kapittel 5.

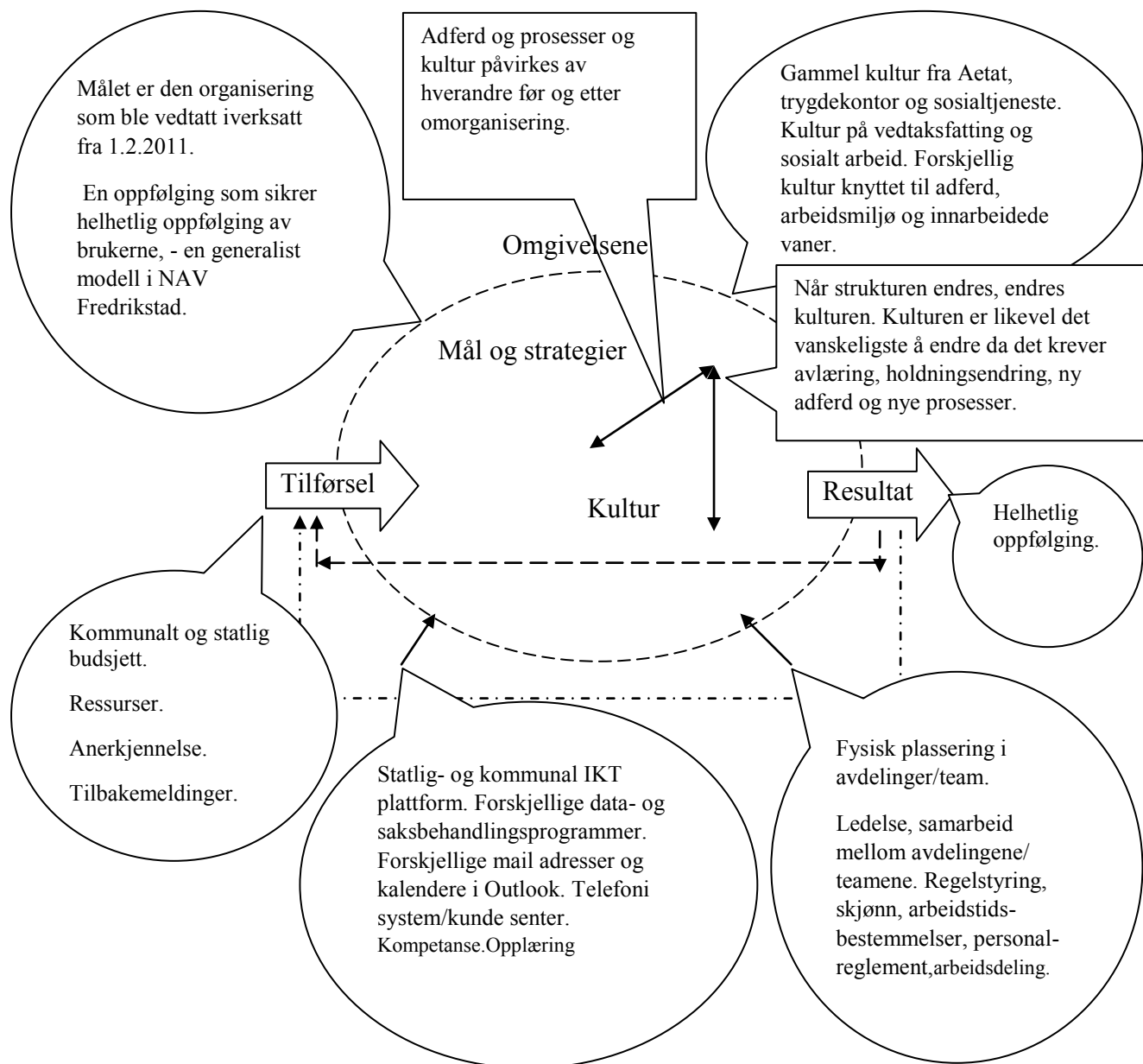
3.1 NAV Fredrikstad som et åpent system

Som en innledning til teorikapittelet har vi valgt å presentere NAV-kontoret i et systemteoretisk perspektiv. Den åpne systemmodellen kan brukes som et analyseverktøy og være med på å belyse hvordan organisasjonsvariabler påvirker NAV-kontoret som organisasjon. Vi må se på NAV-kontoret, som et åpent system der energi og informasjon utveksles med omgivelsene. Organisasjoner er knyttet sammen med omgivelsene og det som skjer i samfunnet for øvrig. En organisasjon kan ikke overleve isolert da det er omgivelsene som tilfredsstiller organisasjonen og motsatt.

Beskrivelse av systemteorien: Vi velger å legge til egne tolkninger og forklaringer i modellen. Dette gjør vi ved å legge inn «tankebobler» med tekst i kursiv. Systemteorier kan brukes som hjelpemiddel for å forklare hva som skjer i organisasjonen, i dette tilfellet i oppfølgingsavdelingen på NAV Fredrikstad. De faste forklaringsfaktorene over hva som skjer i en organisasjon er adferd og prosesser, mål- og strategier, kultur, teknologi og struktur. Alle disse tingene påvirkes av omgivelsene og av hverandre. Vi vil her komme inn på hva og hvordan faktorer i denne modellen påvirker den helhetlige oppfølgingen av brukerne.

Harrisons åpne systemmodell

Modellen på neste side (figur 6) er utviklet av Harrison og kan benyttes som et analyseskjema som viser hvordan de forskjellige organisasjonsvariablene gjensidig påvirker hverandre. Ser vi denne modellen i et perspektiv der tidligere etatstilhørighet kan være av betydning belyser den utfordringer for organisering og oppgaveløsning (Gundersen, 2003).



Figur 6: Åpen systemmodell. (Gundersen, 2003, oversatt modell av: Harrison: Diagnosing Organizations Methods, Models and Process).

Omgivelser: Omgivelsene i denne modellen er det samfunn vi lever i, kommunen med innbyggerne, kommunale politikere og de to styringslinjene, stat og kommune. Fjerne omgivelser kan for eksempel være lovendringer, statlige pålegg, fylkesmannens føringer

og samarbeidspartnere. NAVs innsats vil ofte skje i kombinasjon med samarbeidspartnere som for eksempel rehabiliteringstjenesten, poliklinikker, spesialisthelsetjenesten og arbeidsmarkedsbedrifter, for å nevne noen. De nære omgivelsene til OF er de andre avdelingene. Nære omgivelser er også arbeidsgiverne, brukerne og deres forventninger til hva NAV Fredrikstad skal levere.

Adferd og prosesser: Statlige- og kommunale prosesser er forskjellige. Dette kan påvirke hvordan oppgavene løses i NAV-kontorene. Ulike saksbehandlingsregler, ulike fullmakter, rapportering i ulike styringslinjer, forskjellige tilsettingsreglement og budsjethåndtering er bare noen av eksemplene. Nære prosesser kan være forskjellig utøvende praksis i teamene og avdelingene. Også brukernes forventninger til det lokale NAV-kontoret, veilederen kan påvirke prosessene. Organisasjonsprosessene og endringsprosessene i NAV-kontoret kan også påvirke resultatene og den helhetlige oppfølgingen.

Ansatte og organisasjoner trenger hverandre, er avhengig av hverandre og påvirker hverandre. En gjensidig avhengighet og en god gjensidig tilpasning er til utbytte for begge parter. De ansatte skal behandles som en investering og ikke som en utgift. Ved å investere i ansatte vil organisasjonen få motiverte og dyktige ansatte noe som igjen er positivt for organisasjonen. Jo bedre organisasjonens krav og de ansattes egeninteresser er tilpasset hverandre, dess bedre er utbyttet for begge parter. Ansatte og organisasjoners behov, krav og forventninger er dog ikke alltid helt på linje. Dersom tilpasningen ikke er god vil dette gå ut over den ene eller begge parter. Misnøye har konsekvenser for både ansatte og organisasjoner. Det har vært tydelig at kontrolltiltak, krav til rapportering og måling samt organisasjonsendringer har skapt motstand i NAV.

Vi tror ikke man kan forklare motstand mot endring kun ved å sette individers handlinger i en kontekst med fokus på prosesser og forhold i omgivelsene. Man vet at individer opplever endring forskjellig, noen setter seg på bakbeina når ting skal endres og føler

sterkt ubehag når forandring skjer. Noen har en personlighet som foretrekker rutiner mens andre ser nye muligheter ved endringer.

Mål og strategier: Målene må være noe organisasjonen styrer mot. De danner grunnlaget for de beslutningene som blir foretatt. Målene staker ut retningen og gir uttrykk for hva organisasjonen skal oppnå. Selv om de ansatte gjennom medbestemmelsesapparatet har vært med på å utforme de lokale målene er det likevel ikke uvanlig at ansatte og ledere jobber mot ulike mål. Etter omorganiseringen var målet for NAV Fredrikstad å sikre den helhetlige oppfølgingen via en tilnærmet generalistmodell for OF.

NAV-kontorene blir målt via målekort på alle resultatområder. Disse målekortene sammen med planer for full måloppnåelse blir lagt ut på felles sider på intranettet i NAV og kan nås av alle NAV-kontorene i samme fylke. Hver måned blir disse gjennomgått i plenum med alle NAV-ledere til stede. Man oppdager raskt ulikheter og hvem som er «best i klassen» og kan adoptere best praksis fra andre NAV-kontor. Dette stiller mye større krav til ansatte og ledere enn tidligere. Erfaring fra eget NAV-kontor er at denne måten å måle og sammenligne på er at visse områder som omhandler kvalitet i oppfølging og møte med bruker ikke kan måles i tall. Det spiller ingen rolle hvor mange samtaler man har hatt eller vedtak som er skrevet dersom det ikke har ført til at brukeren er blitt ivaretatt. Benchmarking de forskjellige NAV-kontorene imellom byr også på utfordringer. NAV-kontorene i Østfold skiller seg fra hverandre på mange måter. De er «bygget» over samme mal, og skal i utgangspunktet organiseres likt og gi samme tilbud til brukerne.

Det har vist seg vanskelig når størrelsen på kontorene er vesentlig forskjellige, et kontor kan ha 170 ansatte og et lite kontor i utkantkommunene har fra 3 – 13 ansatte.

Utgangspunktet kan da være vanskelig for overføring av best praksis og sammenligning av tall og brukergrupper. Forskjeller vil det også være ved at noen kommuner har god økonomi, lite sosiale problemer og liten arbeidsledighet noe som selvfølgelig ofte henger sammen. Noen har store innvandrergupper og noen har storbyproblematikk. Med storbyproblematikk menes blant annet rus, psykiatri, høy drop-out fra videregående skole,

stor voldsproblematikk osv., som krever stor ressursinnsats for å løse arbeidsoppgavene ved et NAV-kontor. Noe som viser at Benchmarking ikke alltid er sammenlign- og overførbare, og kan derfor for ansatte føles urettferdig. Det kan tenkes at dette kan føre til motstand og følelse av å bli urettferdig kontrollert.

Kultur: Kulturen oppleves for innbyggerne i kommunen som særegen. Dette kommer til uttrykk gjennom uttalelser der innbyggerne uttrykker hva som er vanlig, hvordan skikk og bruk er, hva som er praksis, sedvane etc. Også det negative omdømmet NAV har fått etter etableringen påvirket kulturen. For ansatte i NAV-kontoret er det både statlig-, kommunal- og en NAV- kultur. De ansatte i NAV-kontoret brakte med seg flere kulturer. Ideelt sett skulle det ved etablering tas med det beste fra alle tre kulturene for å bygge opp en ny felles kultur i NAV-kontoret. Den nye NAV-kulturen antas å bygge seg gradvis opp innad på kontorene. Styringslinjenes påvirkning er også av betydning for kulturforankringen. Det er heller ikke uvanlig at det utvikles interne kulturer innad i teamene og avdelingene.

Organisasjonskulturen blir utviklet ved at ansatte, ledere og eiere (Stat og kommune) som aktører kom i dialog og handling med hverandre. Organisasjonskulturen vokser fram som følge av aktørenes samarbeid vedrørende grunnleggende spørsmål om måter å løse oppgavene på. Inn i NAV hadde ansatte fra de tidligere etatene (sosialtjenesten, trygdeetaten og Aetat) med seg sin kultur. Nyansatte uten bakgrunn fra disse etatene hadde med seg kultur fra tidligere arbeidsplasser. Med at ansatte fra tidligere etater tok med seg arbeidsoppgavene førte de også med seg en sett med normer, regler og måter å løse oppgaver på. Det var i oppstarten av NAV-kontorene lagt stor vekt på en felles kulturbygging for ansatte som skulle inn i NAV. Det ble bl.a. arrangert felles seminarer for ansatte og ledere med tema kulturbygging.

Hvordan de ansatte i NAV tolker virkeligheten og hvordan de iverksetter den felles oppgaveløsingen sier noe om organisasjonskulturens funksjon. Det å ha felles normer, adferd, praksis, antagelser, verdier, språk og symboler uttrykker en felles kultur. Det

skaper en identitet knyttet til den nye organisasjonen NAV og det er med på å skape en felles måte å løse oppgavene på.

Struktur: NAV lokalt er et partnerskap mellom stat og kommune, og skal bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn og til økonomisk trygghet for innbyggerne. NAV-kontorene rundt om i landet er svært likt utformet. Det var fra statlig side utarbeidet standarder for profilering og klare retningslinjer for fysisk utforming. Hvor enn du kommer i landet vil du kjenne igjen og vite at du er på et NAV-kontor. Oppgavefordelingens struktur kan derimot være forskjellig fra kommune til kommune da dette styres lokalt i kommunene og til dels i fylkene. I tillegg vil arbeidsdelingen, delegert myndighet og kommunestrukturen være av betydning. I NAV er det i dag standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, standarder for hvordan sykemeldte skal følges opp og standarder for prosedyrer. Det er til og med veileder for hvordan de ansatte skal snakke med brukerne.

NAV er en sammenslåing av tidligere sosialtjeneste (kommunal), trygdeetat og Aetat (statlig). Sammen utgjør de nå ny arbeids- og velferdsforvaltning med hovedmål: flere i arbeid og aktivitet og færre på passive stønader. Disse tre «tunge» etatene i velferdsstaten har ikke vært kjent for å være de mest smidige og effektive. Man kan tenke seg at det ved å slå sammen 3 etater ligger en tanke om effektivisering og kostnadsreduksjoner bak. NAV-reformen skal først og fremst være en brukerreform der grunntanken er at det skal oppleves mer effektivt for brukeren med én dør inn og én veileder å forholde seg til. De to styringslinjene med direktorat, departement, fylkesmann, fylkeslinje og rådmann osv. viser den hierarkiske oppbyggingen i NAV-systemet. Den innførte «standard for arbeidsrettet brukeroppfølging» er et eksempel på regler for hvordan arbeidet skal utføres.

Strukturen er et grunnriss for mønsteret av forventninger og samhandling mellom interne deltakere (ledere, administratorer, underordnede) og eksterne interesser (for eksempel kunder eller klienter). De strukturelle formene kan både understøtte og begrense det organisasjonen er i stand til å oppnå. En formell struktur kan ha positiv innvirkning på

arbeidsmoralen når den hjelper oss til å få arbeidet gjort, mens den kan virke negativ når den blir en hindring eller rett og slett gjør det lettere for ledelsen å kontrollere oss (Bolman og Deal 2001:59).

Oppsummert kan man si at det strukturelle perspektivet er mer opptatt av den sosiale konteksten enkeltpersoner arbeider innenfor enn enkeltpersonene selv. Tilnæringsmåten blir ofte beskyldt for å være stivbent og byråkratisk med rigide regler men er i virkeligheten mer nyansert enn som så. Hvis strukturens betydning nedvurderes, kan det resultere i feildisponering av energi og ressurser. Som eksempel på feildisponering av ressurser nevnes: Hvis man bruker mye ressurser på opplæringsprogrammer for å løse problemer som i realiteten dreier seg om strukturen mer enn om menneskene i den (Bolman og Deal 2001). Feildisponering av ressurser av opplæringsprogrammer kan sies å ha vært svært utbredt i NAV-systemet, eksempelvis ble alle ansatte sendt på felles opplæring i fagsystemer et halvt år før man engang visste hvor og hva man skulle jobbe med i NAV. Siden den gang er det brukt unødvendig mye ressurser til opplæring som har vært felles uten hensyn til å individuelt tilpasse.

Teknologi: Teknologien i NAV er en utfordring. Statlige og kommunale dataprogrammer kommuniserer ikke og kompliserer saksbehandlingen og informasjonsflyten. Det statlige dataprogrammet Arena skal være felles dataverktøy der bruker skal følges opp. Saksbehandlingen på kommunale ytelser foregår i forskjellige programmer som velferd, socio, oskar etc. Å drive oppfølging i et verktøy og saksbehandling i et annet skaper merarbeid og gir begrenset oversikt. Når ikke verktøyet lar seg bruke slik som det er tenkt, er det lettere å opprettholde den gamle arbeidsmetodikken som ikke er med på å utvikle en felles NAV-metode. Dette er et eksempel på hvordan teknologien har betydning for organiseringen og oppgaveløsningen. Kompetanseheving knyttet til å anvende både statlige og kommunale IKT-løsninger blir derfor avgjørende for å få til helhetlig oppfølging. Dersom vi ikke jobber helhetlig kan brukeren oppleve å måtte fortelle sin historie opptil flere ganger på samme kontor.

Tilførsel: Forklaringsfaktorene i systemteorien er blant hva som anses som arbeidsmaterialet. Arbeidsmaterialets natur kan i denne settingen være de ansatte og den kompetansen de har og den kunnskap de erverver seg. Dette er en viktig tilførsel som skal bidra til at resultatene oppnås. I NAV Fredrikstad har det vært foretatt kompetansekartlegging og det foreligger opplæringsplaner som gjør at ansatte kan erverve den kompetansen som til enhver tid er nødvendig. Opplæring- og kompetanseplanene har en fortløpende oppdatering etter hvert som oppgavene endres og de ansatte får endret sine funksjoner i organisasjonen. Opplæring foregår ofte som ”skulder til skulder”-opplæring. Det er altså de ansatte som er det viktigste arbeidsmaterialet. Det andre aspektet ved arbeidsmaterialet er å forstå hva som påvirker dette. Stabilitet og validitet er viktig for rettsikkerheten, men det er like viktig at arbeidsmaterialet evner å tilpasse seg endringene i organisasjonen (Gundersen, 2003).

Resultat: Vi har ovenfor forsøkt å forklare prosessene i NAV-kontoret i en åpen systemmodell og hvordan disse prosessene bidrar og påvirker resultatene. To eiere med tre organisasjoners egenart, Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, skal koordineres og samkjøres. Et sentralt trekk er at fokuset rettes mot det arbeid og de prosesser som utføres i NAV- kontoret. Forhold som er med på å påvirke resultatene er blant annet tilførsel av ressurser gjennom budsjetter, beslutningsmyndighet, belønningsmuligheter og mulighetene til å gi annerkjennelse. Brukerne skal veiledes på en slik måte at riktig innsatsbehov tilbys den enkelte bruker. Brukerens rettigheter skal ivaretas og det kan stilles vilkår om aktivitet i form av selvregistrering på NAV.no, jobbsøking, deltakelse på kurs, medisinsk dokumentasjon, samtaler etc. Dette kan så utløse rett ytelse og sikring av nødvendig livsopphold, uavhengig av om dette er kommunal- eller statlige ytelser. Det er gjennom den helhetlige brukeropfølgingen våre mål skal oppnås og som skal gi brukeren opplevelse av å ha gått inn «en dør». Oppgaver med domenekompatibilitet skal smeltes sammen på en slik måte at både bruker og de ansatte opplever helhetlig brukeropfølging som det eneste riktige.

For at disse rettighetene skal kunne ivaretas må de ansatte ha en kompetanse som gjør dem i stand til å løse oppgavene uavhengig av om oppgavene, bistanden eller den rettmessige ytelsen er kommunal eller statlig. Generalisttankegangen og den helhetlige brukeroppfølgingen skal være fasiten på dette. Det må bygges en kultur der de gamle etatslinjene viskes ut og oppgaven anses som NAVs oppgave. På en slik måte sikres brukerne helhetlig oppfølging

Den statlige sentraliseringen av oppgaver påvirker kompetanse- og ressursituasjonen i NAV-kontorene. En stadig sentralisering av statlige oppgaver, som opprettelse av forvaltningsenhetene, kontaktsentrene, pensjonsenhetene og lignende enheter har medført store uttrekk i form av ressurser fra de lokale NAV-kontorene. Også ulik myndighet, hva som er delegert og budsjetttrammer kan påvirke strukturen og resultatene.

Partnerskapsavtalen og evt. tilleggsavtale om drift og fordeling av utgifter kan gi begrensninger for NAV-kontorets utvikling og resultater. Dette er eksempler på hvordan ulik tilførsel påvirker drift og som igjen kan påvirke resultatene.

Vi har nå presentert NAV i en åpen systemmodell der vi har illustrert og beskrevet hva og hvordan resultatene i NAV Fredrikstad påvirkes. For å ytterligere belyse hva som påvirker den helhetlige oppfølgingen har vi valgt teorier vi mener er relevante i vår forskning. Disse vil vi presentere etter kapitlet om teoriens funksjon og muligheter.

3.2 Teorienes funksjon og muligheter

Dersom vi som forskere velger å kun bruke en teori begrenser vi mulighetene til å se på og forstå forskningen på kun en måte. Dersom vi ønsker å se det vi forsker på fra flere sider må vi bruke flere sett «briller». Det kan likevel være på sin plass med et sett «briller» dersom vi ønsker å se våre forskningsresultater kun opp mot holdbarheten i en enkelt utvalgt teori. Funnene i en forskning er som oftest komplekse og innehar paradokser. Å belyse funnene kun opp mot en teori vil gi et ensartet bilde. Morgan beskriver dette slik: «Det finnes [...] ikke en enkel teori eller en metafor som gir et for alle formål godt utsiktspunkt. Det finnes ikke en «korrekt teori» som kan forme det vi gjør» (Morgan, 1998:354). Morgan argumenterer videre for bruk av flere teorier på denne måten: «Tenk på «struktur» og du vil se «struktur». Tenk «kultur» og du vil oppdage alle slags kulturelle dimensjoner». Det er teorier om organisasjonskultur, domenekompatibilitet og den psykologiske kontrak vil vil presentere.

En teori består av et sett av begreper og av de relasjoner som binder dem sammen til en forklaring av interesseområder eller studieobjekter. Organisasjon kan for eksempel teoretisk fremstilles som en sosial struktur skapt gjennom konflikter omkring maktforhold som kommer til uttrykk i den fysiske strukturen, teknologien og kulturen. Alternativt kan den også teoretisk framstilles som en teknologi konstruert gjennom beslutninger som krever visse strukturelle, kulturelle og fysiske arrangementer (Hatch, 2001:24).

Eksempler på dette har vi belyst i figur 6, den åpne systemmodellen. For å forstå fenomenene som de er samt forstå konsekvensene av dette kan vi bruke teorier. Vi kan sette våre funn inn i en eller flere sammenhenger og dermed skape forståelse gjennom teoriene.

Det er flere argumenter for bruk av flere teorier. Et av argumentene er at vi kan trekke sammen flere teorier og lage syntese av teoriene. Vi kan også bruke flere teorier fordi de utfyller hverandre og på den måten gir oss en ny og bredere innsikt. Det er også mulig å bruke flere teorier for å sette disse opp mot hverandre, dette beskrives i litteraturen som konkurrerende teorier (Roness, 1997:90 i Morgan, 1998:379).

I samfunnsvitenskapene snakker vi derimot om eksplisitte teorier. I slike teorier er ulike antagelser gjort åpne både for andre og de som står bak teorien. Mer presist kan vi si at en teori inneholder fire sentrale elementer:

1. *en oversikt over og en beskrivelse av variabler eller fenomener som henger sammen*
2. *en beskrivelse av hvordan sammenhenger mellom variablene/fenomenene er*
3. *en forklaring på hvorfor variablene/fenomenene henger sammen slik de gjør*
4. *under hvilke forutsetninger teorien vil være gyldig (Jacobsen, 2005, s.377).*

Ved hjelp av teoriene skal vi finne forklaringer på de fenomen vi undersøker. Vi undersøker om den helhetlige oppfølgingen praktiseres ved NAV Fredrikstad. Informasjonen vi innhenter skal bidra til å forklare. I dette tilfellet hvordan organiseringen av tjenestene er avgjørende for å få til generalistmodellen og helhetlig brukeroppfølgning. Teori er en forklaring, det vil si et forsøk på å forklare et segment av erfaringer. Det bestemte fenomenet som en teori forklarer, kalles interesseområdet. Innenfor organisasjonsteori er organisasjonen det primære fenomenet for interesse (Hatch, 2001:24).

Når vi skal forske på hva som har betydning for hvorvidt de ansatte i oppfølgingsavdelingen får til en helhetlig oppfølging er det naturlig å anvende flere teorier. Gjennom en åpen systemmodell har vi allerede belyst prosessene i systemteorien. I den åpne systemmodellen (figur 6, s.23) illustrerer vi de forhold vi mener kan føre til resultatet helhetlig oppfølging. Når vi videre har valgt teorier er det organisasjonskultur vi har vektlagt. Under organisasjonskultur kommer vi også inn på hvordan domenekompatibilitet og den psykologiske kontrakt kan ha en betydning for dette. I den psykologiske kontrakt ligger både organisasjonens- og de ansattes forventninger. Vi vil analysere funnene i vår forskning i lys av disse vitenskapelige teoriene. Figur 10 (s.53) er en modell utarbeidet for å vise veien fra rådata til tolkning og analyse.

Det er både viktig og nødvendig å foreta en empirisk sammenligning i tid og rom. Vi må kunne si noe om hvorfor endringer forekommer og hvilke konsekvenser endringer har. Vi kan bruke teori for å beskrive antakelser om hvordan de ulike fenomener henger sammen. Teorier er forenkling av komplisert virkelighet. En implisitt teori er en spesiell oppfatning vi har av virkeligheten, disse teoriene er skjulte for både oss selv og andre. Disse teoriene styrer vår forståelse av fenomenene, hva vi ser og ikke ser og hva vi liker og ikke liker, ofte er vi ubevisste våre teorier (Jacobsen, (2005:377)).

Nedenfor vil vi presentere teoriene vi har valgt å sette fokus på. Med tanke på at NAV-reformen er prosedyrer og arbeidsmåter bestående av strukturer som rammer, lover og regler mener vi at dette er relevant teori.

3.3 Organisasjonskulturens betydning

For å kunne forstå og forklare organisasjonskulturen i et NAV-kontor er det en fordel å kjenne forhistorien til de tidligere etatene. Det er viktig at stat og kommune har en felles forståelse for begrepet organisasjon og at organisasjonen er NAV-kontoret og ikke er kommunale tjenester eller statlige tjenester lagt i NAV. Hvis aktørene i en organisasjon ikke har en felles forståelse for hva organisasjonen er kan dette påvirke organisasjonskulturen i retninger aktørene ikke har kontroll over. Det er derfor viktig å ha en felles forståelse for hva organisasjonen er og hvilke mål den skal jobbe mot.

Begrepet «organisasjonskultur» kan forklares ut i fra kulturbegrepet i sosialantropologien. Kulturbegrepet er en betegnelse på det som er felles oppfatninger, ritualer, skikker og holdninger i et samfunn. Goodenough (1971: 41) definerer kultur som «et system av standarder for hvordan man skal oppfatte, tro, evaluere og handle. Kultur består av alt hva man må ha kjennskap til eller tro på for å kunne operere på en måte som er akseptabel for dets (samfunnets) medlemmer».

Edgar Schein definerer organisasjonskultur slik:

Organisasjonskultur er et mønster av antakelser – skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern

tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant og til at det læres bort til nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene (Schein, 1985: 6 i Hatch, 2001: 231).

Schein hevder at medlemmene i en organisasjon ofte ikke er bevisst på de grunnleggende antakelsene. Disse antakelsene dreier seg om hvordan kulturen fungerer mellom omgivelsene og organisasjonen, som for eksempel menneskesyn, handlinger og antakelser på relasjoner mellom personene i organisasjonen.

Utvikling av en ny organisasjonskultur handler blant annet om å finne måter å løse utfordringene på. Det dreier seg også om oppgavefordeling, koordinering, normer og adferd. Hva er det akseptable og normale innenfor organisasjonens gitte rammer? Hvilke regler er gjeldende for organisasjonens medlemmer i samhandling med samarbeidspartnere, brukere etc. Prosessen kan påvirkes fra mange hold, men ledelsen har en spesiell myndighet og kraft i utvikling av organisasjonskulturen. Ledelsen kan holde et «grep» om utviklingen og kan til dels styre denne i en bestemt retning.

Et kulturelt perspektiv bringer oss tett inn på hvordan organisasjoner egentlig fungerer, ikke minst fordi vi ser nærmere på hvordan mennesker kan utvikle felles mønstre av meninger og holdninger som gir seg utslag i bestemte måter og handle på (Jacobsen & Thorsvik, 2007: 114-116).

Jacobsen og Thorsvik sier videre (ibid): Det finnes antakelser om at organisasjonskulturen kan inneha viktige faktorer som kan brukes som forklaring på hvorvidt organisasjonen fungerer eller ikke. Organisasjonskulturen kan brukes som et styringsmiddel og et styringsredskap da grunnleggende normer og verdier styrer de ansattes handling i måten å utføre arbeidet på. Kulturen viser hvordan de ansatte utvikler mønstre av meninger og holdninger som igjen er bestemmende for hvordan ting forsøkes løst og utført. Organisasjonskulturen kan være både funksjonell og dysfunksjonell. Kulturen påvirker menneskene i organisasjonen og en dårlig organisasjonskultur kan svekke måloppnåelsen

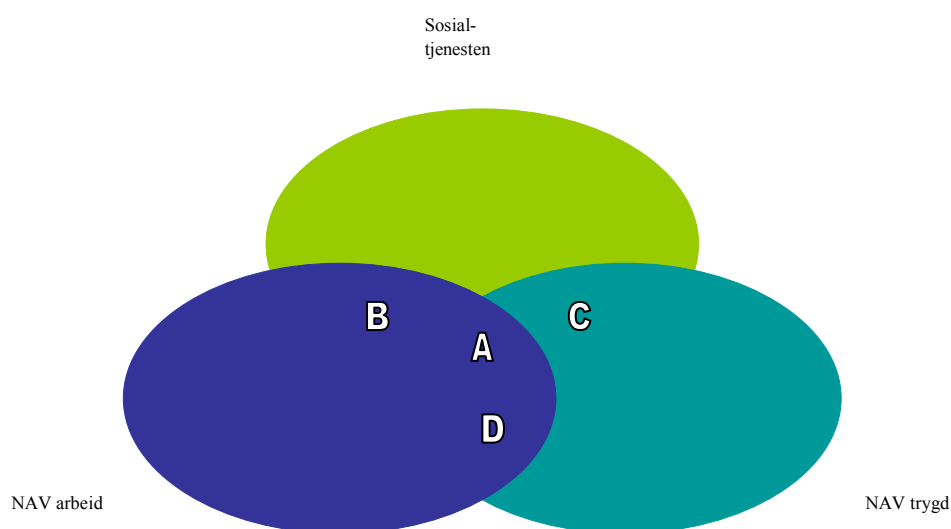
eller være til direkte hinder for gode resultater. En god organisasjonskultur kan bidra til effektiv utnyttelse av ressurser og god måloppnåelse.

Det kreves en helhetlig langsiktig filosofi av forvaltningen av de menneskelige ressursene i organisasjonen for å lykkes. Eksempler er å gi opplæring og videreutdanning, legge til rette for selvstendighet og deltagelse, fokusere på jobberikelse, teamarbeid, større likhet og innflytelse nedenfra og opp, ansette de rette personene og lønne dem godt, gi de ansatte del av utbyttet, sørge for jobbsikkerhet og forfremme innenfra (Bolman og Deal 2001).

Endringer er en naturlig og sentral del av livet. Også arbeidslivet preges av kontinuerlige endringer. En må kunne takle forandringer for å kunne henge med i jobbsammenheng og NAV antas å være den delen av offentlig forvaltning som har vært gjennom størst endringer de siste årene. Dagens endringer får ikke alltid etablert seg før det igjen skjer nye forandringer. Dette kan selvfølgelig utløse profesjonskamp, maktspill, subkulturer, renkespill, baksnakking og trenering. Alt dette kan synes som naturlig atferd ved store organisasjonsendringer som da tre etater ble til en. Endringsprosessene kan også ha ført til høyt fravær. Dette er forståelig når man vet at følelsen av å ikke mestre sin arbeidsdag fører til sykefravær. Hvis man setter dette inn i en kontekst, vet man at ansatte som i mange år har vært «enere» i å mestre sine arbeidsoppgaver, plutselig befinner seg i en setting der alt er nytt, nye kolleger, nye ledere og ikke minst helt nye arbeidsoppgaver. Ansatte som tidligere stod høyt på rangstigen kan nå ha kommet lenger ned i hierarkiet og ha mistet innflytelse på avgjørelser. Slik kan det fort dannes uformelle ledere og subkulturer.

3.4 Domenekompatibilitetens betydning

Et sentralt spørsmål er om organiseringen av NAV-kontoret bidrar til at brukerne får helhetlig oppfølging gjennom koordinerte tjenester: For å belyse noe av dette skal vi se på koordinering av tjenesten i NAV i et tverrorganisatorisk samarbeid (Knudsen, 2004, i Repstad).



Figur 7. Domenekompatibilitet, koordinering av tjenestene.

For å forklare figuren og de sammenfallende tjenestene vil vi forklare med eksempler.

- **A:** Brukeren som henvender seg har rett til veiledning og en behovsvurdering der det gjennom et § 14 A-vedtak fremkommer hvilke innsatsbehov brukeren har rett til. Standard-, situasjonsbestemt-, spesielt tilpasset- eller varig tilpasset innsats. Dette er en NAV-tjeneste. Brukeren har rett til vedtaket uavhengig av om brukeren er eller trenger kommunal- eller statlig bistand og ytelse. Det fattes vedtak i Arena som er et statlig dataverktøy.
- **B:** Brukeren har rett til veiledning og rett § 14 A-vedtak Tjenestene er tjenester som tidligere lå under Aetat og sosialkontoret. Dette kan være arbeidsledig ungdom uten rett til dagpenger. Ungdommen kan ha rett til økonomisk sosialhjelp. Det fattes vedtak i Arena og i kommunalt saksbehandlervertøy.

- C: Brukeren har rett til veiledning og 14 A vedtak. Brukeren kan ha rett til for eksempel arbeidsavklaringspenger grunnet sykdom. Grunnet lav utbetaling kan brukeren ha rett til supplerende økonomisk sosialhjelp til livsopphold. Det fattes vedtak i Arena på statlig ytelse og evt. vedtak i kommunalt saksbehandlersystem på økonomisk sosialhjelp.
- D: Brukeren har rett til veiledning og § 14 A-vedtak. Dette kan for eksempel være bruker som er i jobb eller har vært i jobb, men grunnet sykdom må skifte yrke. Tidligere ytelse fra Aetat var attføring. Nå vil brukeren kunne ha rett til for eksempel bistand til å finne ny jobb og sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. Vedtak fattes i Arena.

Stat og kommune har en felles oppfatning av nytte. Tjenestene lagt i kontoret har en klar grenseoppgang. De har domenekompatibilitet som her forstås som felles berøringspunkter. Videre passer det ideologiske og kvalitetsmessige sammen og mandatet er å samordne tjenestene for felles brukere. Den enkelte kommune har hatt stor innflytelse og makt over hva som skal ligge i NAV-kontoret av kommunale tjenester. Det bør i så måte være i begge parters interesse at brukeren får helhetlig oppfølging og nødvendig bistand for å komme i arbeid.

For brukeren er det uten betydning om tjenestene han/hun har behov for ligger under statlig eller kommunal tjenestelinje. Brukeren skal kunne henvende seg på NAV og få rettmessig bistand. NAV-kontorets organisering antas derfor å være av betydning for hvordan brukerne følges opp og hvordan oppgavene løses.

Det kan i ettertid stilles spørsmål om de ansatte som kom med inn i NAV hadde samme virkelighetsoppfatninger? Dersom ulike virksomhetsoppfatninger kan dette ha bidratt til dannelse av mer enn én ny kultur. Det kan også ha bidratt til opprettholdelse og styrking av tidligere etatskulturer. De ansatte fra de tidligere etatene tok med seg sine verdsett inn i NAV, dette var naturlig da oppgavene fulgte med inn i etaten. Gjennom bygging av felles kultur skulle verdier forankres i ny organisasjon. Det kan i ettertid synes som problematikken rundt oppgaveløsningen, nye IKT-verktøy og etatens restanser hadde større fokus enn felles kulturbygging.

3.5 Den psykologiske kontrakts betydning

Forventningsavklaringer er et viktig element i det å lykkes. Uavklarte forventninger kan være årsaken til at organiseringen ikke fungerer tilfredsstillende. Det er i så måte viktig at organiseringen fungerer og at målene om helhetlig oppfølging nås. Målsettingen vil være styrende for arbeidsprosessene og medarbeidertilfredsheten. Teoriperspektivene vi har fokus på er valgt fordi vi mener de er med på å belyse det vi ønsker å undersøke: I hvilken grad sikres brukerne en helhetlig oppfølging?

Begrepet den psykologiske kontrakt innebærer at den enkelte har forventninger til organisasjonen, og at organisasjonen har forventninger til den enkelte. Fra organisasjonens synspunkt blir den psykologiske kontrakten oppfylt gjennom autoritetsbegrepet, dvs. at beslutningen om å gå inn i organisasjonen medfører at man forplikter seg til å akseptere organisasjonens autoritetssystem (Schein, 1993).

Betydningen av den psykologiske kontrakt kan måles i to dimensjoner. Den ansattes forventninger om hva organisasjonen (NAV-kontoret) vil gi og hva ansatte skal gi/yte tilbake til NAV-kontoret. Det er viktig at de ansattes forventninger stemmer overens med organisasjonens forventninger om hva organisasjonen skal gi og hva organisasjonen forlanger tilbake fra de ansatte. Det er også viktig å ha avklart hva som i virkeligheten skal utveksles mellom organisasjonen og den ansatte. Det være seg lønn, anerkjennelse, velferdsordninger, lojalitet, frihet, resultater, selvrealisering etc. Den psykologiske kontrakt vil endre seg i takt med organisasjonen og den ansatte. Ser man dette i forhold til problemstillingen i vår forskning kan en ”utakt” i hva de ansatte forventer og hva ledelsen ved NAV-kontoret forventer påvirker den psykologiske kontrakt. Dette kan skje ved bevisst eller ubevisst endring og utvikling, gjennom forhandling, gjennom påvirkning, gjennom sosialisering etc. (Schein, 1993).

Å gi de ansatte aksept og anerkjennelse kan gi opplevelse av mestring uansett tilsetningsforhold og organisatorisk plassering i kontoret. En viss forutsigbarhet bør være

tilstede for å øke jobbtilfredsstillelse og mestringsfølelse. En analytisk utfordring er å finne de tiltak som er best egnet til å tilfredsstille både ansatte og organisasjonens behov. I dette ligger viktigheten av å skape en meningsfylt jobb der motivasjon skapes av seg selv og i så måte fører til inngåelse av den psykologiske kontrakt ³ (Skorstad, 2011).

For å gi leserne av vår forskning en innledning i hvordan prosessene i et NAV-kontor fungerer valgte vi først å presentere NAV Fredrikstad i en åpen systemmodell. Systemteorien har vi brukt som et analytisk hjelpemiddel for å forstå og beskrive det som skjer innad i et NAV-kontor. Vi mener Harrisons modell, som vi valgte å videreutvikle, illustrerer dette. Vi har videre skrevet om teoriens funksjon og muligheter og presentert de teoriene vi har valgt å benytte.

Teorier om organisasjonskultur og den psykologiske kontrakt mener vi er relevante teorier da de belyser noen av utfordringene i vår problemstilling. Domenekompatibilitet beskriver hvordan tjenestene som før var lagt i de gamle etatene gikk over i hverandre og nå skal håndteres gjennom helhetlig oppfølging av brukerne. I det neste kapittelet vil vi komme inn på de metodene vi valgte å benytte i vår forskning. Her beskriver vi prosessen rundt det å samle inn narrativer samt hvordan hvordan de deltakende observasjonene foregikk. Vi kommer også inn på hvordan det er å være forsker i egen organisasjon.

³ Skorstad, Egil. Forelesning Høyskolen i Østfold, 14.januar 2011

4.Undersøkelsens metode og design

Metode er noe mer enn undersøkelsesteknikker. Det er læren om å samle inn, organisere, bearbeide, analysere og tolke sosiale fakta på en så systematisert måte at andre kan kikke oss i kortene. Prinsippet om etterprøvbarehet står sentralt i vitenskapstradisjon. Metode er med andre ord en fremgangsmåte for å komme frem til ny kunnskap. En kombinasjon av metoder gir helhetlig og nyansert belysning av problemstillingen. Metoden er et hjelpemiddel, ikke noe mål i seg selv (Halvorsen, 1989).

Det er ingen standardiserte måter å gjøre en kvalitativ analyse på. Ved hjelp av metode kan sanser brukes på en mer disiplinert og gjennomtenkt måte enn det vi gjør til vanlig i andre situasjoner. Når vi forsker ser vi etter noe spesielt og skjerper dermed oppmerksomheten omkring dette, for eksempel ved systematisk å observere eller intervju personer som har opplevd situasjonen eller jobber med noe bestemt. Forskningsmetoden som velges vil være med på å bestemme hva en vil se eller oppdage.

4.1 Hvorfor kvalitativ metode?

I dette kapittelet vil vi gjøre rede for hva metode er og den metodiske tilnærmingen vi har valgt for å belyse problemstillingen. Metode er de verktøy vi bruker for å samle inn informasjon, eller de håndverksmessige sidene av en vitenskapelig virksomhet. Man kan også si at metode skal angi hvilken fremgangsmåte som skal anvendes for å kartlegge virkeligheten (Jacobsen, 2005).

Kvalitative data sier noe om de kvalitative (ikke tallfestbare) egenskaper i undersøkelsen. Kvalitativ metode samler inn data i form av ord (Repstad, 1993). Når vi har valgt kvalitativ analyse er det fordi vi er opptatt av informantenes egne personlige erfaringer og meninger. Det er ingen svar som er rett eller galt. Kvalitative analyser åpner for å gi innsikt, dybde, helhetlig forståelse av spesifikke forhold samt utvikling av hypoteser og teorier. En kvantitativ metode i en slik undersøkelse vil ikke være like egnet da den kun gir tall på hvor mange som mener det ene eller det andre. Den vil ikke få frem de reelle

erfaringer og synspunkter som vi er ute etter. Med andre ord vil ikke en kvantitativ metode kunne gi oss den erfaringsinformasjon vi etterspør.

Kvalitativ forskning er en metode der virkeligheten undersøkes på en systematisk måte. Det handler om å forstå informantenes perspektiver på hvordan de opplever og ser på generalistmodellen og helhetlig oppfølging. Blir den vedtatte organiseringen fulgt og blir generalistmodellen brukt? Det er informantene selv som vet best hvordan den daglige virkeligheten oppleves og om de sikrer brukerne en helhetlig oppfølging. Som en av informantene uttrykker det:

Jeg tror ikke den helhetlige oppfølgingen og den helhetlige og felles forståelsen av brukerne våre kommer før du selv «eier» hele bruker gruppen (Informant).

4.2 Induktiv tilnærming

Kvalitative metoder åpner for ny informasjon. Vi har valgt en induktiv tilnærming. En induktiv tilnærming betyr at problemstillingen ikke springer ut av presise oppfatninger om et fenomen uttrykt i form av teori, men ut fra mer eller mindre tilfeldige og enkeltstående iakttagelser. I en induktiv tilnærming vil det være færre faser der det åpnes for fortolkning, og man kommer gjennom denne strategien nærmere den undersøktes fortolkning av data. Vi vil dermed kunne få fram nyansene, de gode og de mindre gode erfaringene rundt organiseringen av tjenestene i NAV-kontoret. Alternativet til induktiv tilnærming er deduktiv tilnærming. Svakheten med den deduktive metoden er at det er en fare for at informanten svarer på hvordan vi oppfatter fortolkningen av virkeligheten, ikke på hvordan de selv fortolker virkeligheten. Hensikten med en induktiv tilnærming er at vi i minst mulig grad ønsket å legge føringer som påvirket hvordan de skulle definere den helhetlige oppfølgingen. Vi vil derfor sitere informantene og på den måten få fram de reelle historiene og opplevelsene.

Ved en induktiv tilnærming går forskningen fra empiri til teori. Med teori menes ikke bare teoretiske begreper om ting. Begreper er i seg selv ikke teori. En teori må knytte sammen

teoretiske begreper, og vil derfor i tillegg til et begrepsskjema (dvs. en oversikt over de definisjoner av begreper som er relevante for problemstillingen) bestå av et sett sammenknyttede hypoteser eller påstander om et fenomen. En teori er således et forenklet bilde av virkeligheten som er slik utformet (ideelt sett) at den kan danne utgangspunkt for empiriske undersøkelser. Teori er altså ikke det samme som formening, idé eller lignende, slik som det ofte forstås i dagligtale (Halvorsen, 1989).

4.3 Utvalg av informanter og innsamling av narrativer

For å belyse vår problemstilling vil vi foreta kvalitative undersøkelser i form av innsamling av narrative historier og observasjoner. Disse dataene samt vår kjennskap til organisasjonen danner grunnlag for hvordan vi forstår og tolker informasjonen. Observasjonene foregikk i perioden fra mars til slutten av mai 2012. De narrative undersøkelsene foregikk over en fire ukers periode, november/desember 2012 på NAV Fredrikstad.

Til vår narrative undersøkelse valgte vi å kontakte 10 informanter ved NAV Fredrikstad. De ble valgt ut på bakgrunn av deres erfaringer fra å ha jobbet ved kontoret både før og etter omorganiseringen i februar 2011, men også med vekt på å ha det vi anså som tilstrekkelig erfaring til å mene noe om vår problemstilling. Informantene er ansatte som jobber med oppfølging av brukerne. Seks av informantene har bakgrunn og kommer fra hhv. Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. De fire sistnevnte informantene er kommet nye inn i NAV og har ikke bakgrunn fra noen av etatene.

Vi har vurdert, men ikke funnet det hensiktsmessig å intervjuere brukerne og/eller samarbeidspartnere. Når det gjelder brukere viser erfaring at det er vanskelig å få god representativitet. For eksempel var det ved brukerundersøkelsen ved NAV Fredrikstad i 2010 en svarprosent på 13 %. Når det gjelder å intervjuere samarbeidspartnere mener vi at deres relasjoner til NAV-kontoret er svært forskjellig og av den grunn anser vi ikke resultatene å gi svar på det vi er ute etter å finne.

Utvalget ble derfor:

- 2 fra sosialtjenesten.
- 2 fra trygdeetaten
- 2 fra Aetat
- 4 som er ansatt i NAV Fredrikstad uten bakgrunn fra noen av de gamle etater.

For å belyse vår problemstilling: I hvilken grad sikres brukeren en helhetlig oppfølging? ble informantene bedt om å skrive ned sine opplevelser og sine egne historier om hvordan de opplever helhetlig oppfølging. Vi var ute etter den frie fortelling med vekt på hva som har endret seg i løpet av tiden fra oppstart NAV Fredrikstad (desember 08) og fram til i dag (desember 12).

For ikke å hemme den frie fortelling for mye forsøkte vi å ha så få føringer som mulig, men ønsket at informantene skulle innom temaene:

- Hvordan de opplevde at kontoret utøvet helhetlig oppfølging før og etter omorganiseringen i februar 2011?
- Hva hemmet og hva som fremmet helhetlig oppfølging
- Hvordan påvirker den nåværende organiseringen oppfølgingen av brukerne?

4.4 Hvorfor narrative undersøkelser?

Når vi i denne forskningen ønsker å finne ut i hvilken grad brukeren sikres en helhetlig oppfølging er det naturlig å velge narrative undersøkelser. Narrative undersøkelser har fokus på dynamiske prosesser og disse prosessene mener vi er viktige for å kunne se hva som hemmer og hva som fremmer den helhetlige oppfølgingen. Det er informantenes opplevelse vi ønsker å få fortalt. I disse narrative undersøkelsene skal informantene skrive ned sine historier.

Det er derfor viktig at informantene har en narrativ kompetanse. Med narrativ kompetanse menes evne til å fortelle. Dersom informantene er gode fortellere er det mulig for oss som forskere å oppnå et relativt presist samsvar mellom deres indre bilder og de bildene som dannes i vår bevissthet når vi forsøker å forstå deres uttrykk. Informantenes narrative kompetanse kan også virke som et viktig filter for det de forteller oss. Mye blir ufortalt fordi det ikke passer inn i informantenes fortelling, enda de ufortalte episodene kan være relevante for våre fortellinger.

Når vi som forskere velger en narrativ tilnærming er det fordi vi ønsker de opprinnelige historiene. Narrativene er informantenes egne spontane historier eller en strukturering av deres historier i spesifikke narrative former eller en omarbeiding til nye historier fra forskerens side. Det er viktig at vi som forskere er klar over at informantens ”filter” ikke alltid gir de oppriktige historiene. Også vår forståelse og vår kunnskap vil kunne bidra til at narrativene får ny betydning.

Vi ønsker å få fram de ansattes egne erfaringer og perspektiver på de endringer og den utviklingen som har skjedd og vil derfor ha så få avgrensninger som mulig for den narrative undersøkelsen. Når vi utformer rammene for de narrative undersøkelsene var det struktur – prosess og resultat vi ønsker å ha fokus på. Vi ønsker også å se om de med tidligere erfaringer fra en av de gamle etatene opplever betydningen av den nye organiseringen av tjeneste annerledes enn de nye i etaten og om dette påvirker den helhetlige oppfølgingen.

Narrativ analyse fokuserer på prosesser og er dynamisk i sin form. Narrativer beskriver hendelser som henger sammen eller hendelser som skjer etter hverandre. «Narrative analyser følger ofte noen faste steg. 1 De sentrale historieelementene identifiseres. 2 Alt som ikke danner et historieelement identifiseres. 3 Historiene leses så som en helhet for at vi skal finne ut hva som er budskapet (eller budskapene), eller som man sier på engelsk: the plot.” (Emden (1988), i Jacobsen (2005: 204)).



Figur 8. Faser i en narrativ analyse (Jacobsen, 2005:205).

Det er viktig at vi tidlig definerer hva vi leter etter i en historie. Historiene utfolder seg over tid og har en begynnelse, et midtparti og en avslutning. Jacobsen forklarer det slik:

En historie består av sekvenser eller hendelser som skjer etter hverandre og som henger sammen (Jacobsen, 2005:204).

Narrativene kan fungere som en måte å strukturere historiene på i analysen. Selve narrative kan også utformes som fortellinger som gjengir informantenes spontane historier, historiene strukturert etter ulike narrative metoder, eller omarbeidet til nye historier. I det sistnevnte tilfellet blir historiene omarbeidet med henblikk på de hovedpoengene forskeren ønsker å formidle. En narrativ analyse handler i språklig forstand om en kronologisk fortalt historie, med fokus på hvordan dens elementer er ordnet i en narrativ tilnærming kan forskerne se sin egen undersøkelse som en eneste lang fortelling. Vi som forskere kan oppfordre informantene til å fortelle historier og hjelpe dem til å klargjøre og utvikle historiene. Under analyseringen kan forskerne utarbeide de narrative strukturene i historiene, og om mulig veve sammen (Kvale & Brinkmann, 2009:229). Vi har i stor grad valgt å gjengi informantenes spontane historier i vår analyse og drøfting.

4.5 Deltakende observasjoner.

Som skrevet ovenfor foregikk observasjonene i perioden mars til og med mai 2012. Observasjonene ble gjennomført av den eksterne forskeren. Det vil si den forskeren uten formell tilhørighet til NAV Fredrikstad. Det var informert om og avklart på ledermøter og på møter med de tillitsvalgte at en ekstern forsker med NAV-tilhørighet skulle observere.

Lederne informerte øvrige ansatte. De ansatte var også gjort kjent med at den eksterne forskeren var ansatt som leder ved NAV Vestby.

Vi valgte deltakende passiv observasjon. Det vil si at forskeren ikke ønsket å påvirke det miljø som ble observert. Deltakelsen var på de faste planlagte møtene der forskeren hadde en passiv rolle og holdt avstand til de andre deltakerne. Det var viktig at den observerende forskeren hadde avklart sin rolle i forkant. Dette var gjort ved at det ble informert om hvorfor og hva forskeren ønsket å observere. Vi som forskere hadde på forhånd drøftet hensikten og kriteriene med deltakende observasjoner og hva det var viktig å ha fokus på. Observasjonen hadde et hovedfokus på kulturen under møtet og i teamet. I tillegg skulle kroppsspråk, mimikk, ordvalg og stammespråk observeres. Hensikten med observasjonene var å se hvordan møtene foregikk, hva som skjedde i møtene og hvordan ble det kommunisert innad og mellom teamene, avdelingen og ledelsen. Observasjonene hadde også som mål å få et bilde av hverdagen og om denne hverdagen var i samsvar med den organiseringen og den arbeids- og oppgavefordelingen som var valgt. Gjør de ansatte det de sier/er pålagt å gjøre, eller gjør de det ikke? (Halvorsen, 1989:82).

Observasjonene foregikk i en åpen, og for de ansatte en naturlig kontekst, altså på fastsatte tidspunkt, med faste deltakere og på fastbestemte møterom. Det var kun det å ha en observatør tilstede på møtene som kunne oppfattes som utrygt eller fremmed. I følge Jacobsen skiller observasjoner seg klart fra intervjuer. Da vi valgte deltakende observasjoner var det for å registrere hva mennesker faktisk gjør og ikke hva de sier at de gjør. De observertes adferd ble registrert i en kontekst. Den eksterne forskeren så hva de ansatte gjorde og hørte hva de sa, men ikke hva de subjektivt opplevde eller nødvendigvis hva de mente (Jacobsen, 2005:159-160).

Man kan skille mellom åpne eller skjulte observasjoner (Jacobsen 2005:160-161).

Årsaken til vårt valg er at skjulte observasjoner ville stilt oss i et etisk og ukollegialt syn. Vi ønsker ikke å undersøke hva som skjedde i teamene og på møtene uten at de ansatte er kjent med dette. Dersom vi hadde valgt en deltakende rolle ville observatørens bakgrunn

fra NAV og som NAV-leder påvirket de observerte, møtene og observasjonene. Utfordringene med deltakende observasjoner er at observatøren påvirker funnene og at validiteten blir dårligere. Vi er likevel klar over at tilstedeværelsen av en NAV-leder som observatør kan ha påvirket hva og hvordan de ansatte kommuniserte.

På de møtene observatøren deltok ble det informert kort om hva hensikten med observasjonene var. Den eksterne forskeren valgte å fysisk ikke sette meg ved møtebordet. Den ba ikke om informasjon om bakgrunn og stillinger/roller til de ansatte, dette for å kunne ha en nøytral rolle uten forutinntatte holdninger som for eksempel at de ansatte tenker og uttaler seg forskjellig ut i fra hvilken tidligere etats erfaring de har. Kun en gang, da som observatør på møte mellom fylkesledelsen og ledergruppa, ba den eksterne forskeren om å få gå ut av min rolle som forsker. Årsaken var et ønske om å fortelle hvordan samme utfordring ble løst i NAV Akershus.

4.6 Nærhet og distanse i egen organisasjon

Det å gjøre undersøkelser i egen organisasjon kan ha både fordeler og ulemper. Undersøkelsen kan bli bredere, ha mer nærhet, men kan også bli preget av forskerens erfaringer og holdninger. Det kan være et problem at man bare er i stand til å anlegge et froskeperspektiv på forholdene, nedenfra og nærsynt fra det man står i. Man er for tett innpå begivenhetene slik at man lett kommer til å overta de gjengse, lokalt herskende forklaringer på bestemte organisasjonsproblemer. Særlig i sterkt hierarkiske og/eller konfliktfylte organisasjoner kan det bli vanskelig å få gode, valide data når man selv oppfattes som en aktør i organisasjonen (Repstad 2004:241).

Det var derfor viktig at vi tidlig i prosessen avklarte tema for hva vi ville forske på og hvordan vi skulle gjøre dette. Dette ble gjort både med ledelsen ved NAV Fredrikstad og de tillitsvalgte. Flere av de ansatte gav uttrykk for at de syntes dette var et spennende tema og ville gjerne bidra som informanter, korrekturlesning etc. Etersom vi begge er ledere i NAV har vi begge gode tilganger til informasjon, styringsdokumenter og til hverdagskunnskap om hva som fungerer, hvordan ting fungerer og hvor «flaskehalsene» i

systemet er. Vi er likevel klar over at vi med dette også kan dra med oss noen forutinntatte holdninger inn i vår forskning.

Alle de tre tidligere etatene brakte med seg sin kultur, sin arbeidsmåte og sitt «stammespråk» inn i NAV. At vi som forskere begge kom fra de tidligere etatene anså vi som en fordel i denne forskningen. Vi hadde kunnskap om hvordan det tidligere hadde fungert og hvordan det fungerte etter NAV-reformen. Vi kjente til gode kulturer, subkulturer, uformelle lederlinjer og de formelle lederlinjene. I tillegg kjente vi til stammespråk, fra alle de tre tidligere etatene. Begge har jobbet i etatene før organiseringen og begge vært med på oppstart av NAV-kontorer og innføringen av generalistmodellen, helt eller delvis.

I rollen som en intern og en ekstern forsker er vi klar over at vi kan legge forskjellig betydning i de narrative historiene. Den interne forskeren som kjenner informantene, skrivemåte og den enkeltes bakgrunn og nåværende arbeidsmåte «leser» mer av narrativene enn den eksterne forskeren. Den eksterne forskeren leser, oppfatter og stiller andre spørsmål ved historiene enn den interne. Den interne forskeren kan ha en bedre mulighet til å unngå feilslutninger og feiltolkninger enn den eksterne forskeren. Det er samtidig større mulighet til å dra med seg forutinntatte holdninger inn i tolkningen (Repstad 2004).

Kvalitative metoder vektlegger ofte nærhet som et viktig element for å kunne oppnå forståelse for andre mennesker og oppfatning av virkeligheten (Jacobsen 2005). Fordelen med å velge et NAV-kontor en av oss kjenner til gir større nærhet og innsikt i organiseringen. Forskerens personlige verdier vil også kunne påvirke undersøkelsen, den nøytrale forskningen finnes ikke. Det er umulig å fjerne relasjoner mellom forsker og forskningsobjektene fullstendig. Det er viktig at de som forsker har en nærhet og evner å gå inn i relasjoner. Det at vi som forskere og ledere har en spesiell interesse for temaet vi forsker på kan også påvirke undersøkelsen. Vårt sterke ønske om at vi skal sikre brukerne helhetlig oppfølging kan få oss til å lese og tolke de narrative historiene på en slik måte at

de bekrefter/avkrefter det vi ønsker å finne ut av (Repstad 2007). Det er derfor viktig at vi som forskere har et klart og bevist forhold til vår subjektivitet og forståelse av de funn vi drøfter og analyserer. Det er også viktig at vi er klar over at vårt eget ståsted og perspektiver vil kunne bidra til den kvalitative analysen

Det er ikke snakk om enten nærhet eller distanse, men heller evnen til å bevege seg mellom de to idealene. Nærhet er nødvendig for å forstå den undersøkte virkelighet, mens avstand er viktig for å sette denne oppfatningen inn i et videre perspektiv (Nilsen, 2004, i Repstad).

4.7 Er validitet og reliabilitet ivaretatt?⁴

Den metode som benyttes i forskningen kan forme resultatene. Det er derfor viktig at forskeren forklarer hvilke metoder som er benyttet og reflekterer over om metoden har påvirket resultatene. Dette fordi det gir leserne mulighet til innsyn i hvordan forskningen har foregått. Det gir også leserne mulighet til å kritisere resultatene. Også her ser vi at åpenhet er viktig fordi det gir leserne mulighet til vurdere om de har tillitt til metoden som er benyttet. Det er viktig at forskerne reflekterer over gyldigheten til funn, om funnene virker mulige å generalisere, og om de er troverdige (Jacobsen, 2005).

Begrepet validitet kan forstås med ordet gyldighet eller relevans. Gyldighet går på om det som måles eller undersøkes er det vi ønsker å undersøke. Informasjon baseres på subjektive utsagn og informantenes egne virkelighetsoppfatninger. Alle typer undersøkelser, unntatt de som holdes skjult for dem som undersøkes, vil utsette undersøkelsesobjektene for ulike stimuli og signaler (Jacobsen, 2005).

Validitetsproblemer kan oppstå når de som forsker befinner seg på to plan. Teoriplanet når forskeren jobber med problemstillingen og tolker resultatene i en empirisk

⁴ Validitet viser forskningens relevans og gyldighet. Reliabilitet handler om påliteligheten og nøyaktigheten i undersøkelsen (Larsen, 2007)).

undersøkelse, og på empiriplanet når data samles inn og behandles. Høy reliabilitet er viktig for at våre data skal ha høy validitet. Dvs. at vi må ha tiltro til at de data som informantene har gitt oss er oppriktige og har en representativ gyldighet. Det er likevel ikke noen garanti at dersom de data vi har samlet inn har høy reliabilitet så har de høy validitet. Det er vår evne til å definere validiteten som er avgjørende.

Reliabilitet referer til grad av nøyaktighet og pålitelighet. Med dette menes det at det er en forutsetning at det vi undersøkte er utformet så klart at det fungerer og forstås på en og samme måte for alle. Reliabilitet er påliteligheten i de data som er samlet inn. En tilfredsstillende reliabilitet er en nødvendig forutsetning for å kunne brukes til å teste en hypotese som er stilt opp. Dataene må være valide, dvs. relevante for problemstillingen. I kvalitative undersøkelser innebærer dette at de funn i empirien som presenteres er basert på faktiske forhold og ikke på våre subjektive skjønn.

I denne forskningen valgte vi å få informantene til selv å skrive sine historier. Dette gjorde vi etter å ha drøftet fordelene og ulempene med å intervju, ta opptak og så transkribere intervjuene. Dersom vi hadde valgt å transkribere intervjuene ville faren for at vi alt i transkriberingen tolket utsagnene. Å foreta observasjoner i den organisasjon der den ene er ansatt ville gitt svekket reliabilitet. En studie både av narrativer, skrevet av informantene selv og observasjoner under fag- og teammøter mener vi har styrket validiteten og reliabiliteten. I tillegg opplevde vi at narrativene var svært åpenhjertige, og meget reflekterte.

4.8 Anonymisering og håndtering av narrativene

Informantene skrev selv ned sine historier og sendte de på mail til den av oss som også er deres leder. Narrativene ble videresendt på mail til den andre forskeren, både informantene og vi som forsker benyttet intern jobbmail. Narrativene ble skrevet ut og på den skriftlige utgaven påførte vi bokstavene T, A, S og N. Disse bokstavene sto for trykdeetaten, Aetat, sosialtjenesten og nye i organisasjonen. I tillegg nummerte vi

narrativene med nummer, informant 1, informant 2 osv. Grunnen til at vi valgte å merke narrative med tidligere etats tilhørighet var at vi ønsket å se sammenhenger, som for eksempel de informantene med tidligere etatstilhørighet opplevde den helhetlige oppfølgingen annerledes enn for de som kom nye inn i etaten. Narrative er lagret på våre egne områder, er passordbeskyttet og informasjon er derfor ikke tilgjengelig for andre. Papirutgavene blir oppbevart forsvarlig, kun med nummerering og bokstav for etatstilhørighet. Både den elektroniske og papirutgavene vil bli slettet etter at denne masteravhandlingen er ferdig og godkjent.

I avhandlingen refereres informantene, men vår nummerering av informantene er valgt bort i avhandlingen. Dette fordi det ikke skal være mulig å spore hvem som har skrevet narrative. Høyst mulig anonymitet har vært viktig for oss. Det vil likevel være rom for gjetning på hvem som har skrevet da noen informanter for eksempel skriver: «... kontoret hadde hatt ny organisering i x måneder da jeg kom ny inn etaten ...» eller « ... for oss som kom fra gamle trygd...»

Undersøkelsen ble vurdert meldt inn til personvernombudet men ble etter veiledning fra Høgskolen ikke vurdert av slik karakter at dette var påkrevd.

Som vi har skrevet tidligere har vi valgt å systematisere narrative i temaer som organisering – kompetanse – kultur. Disse temaene var gjentakende i narrative og det ble derfor naturlig å velge disse temaene som hjelpemiddel for strukturering. Hensikten med en slik meningsanalyse er å identifisere mønstre, sammenhenger, fellestrekk eller forskjeller (Larsen, 2007). En analyse er å ordne de data man har slik at eventuelle mønstre fremkommer. En kategorisering av hva informantene mener innebærer at vi som forskere tar oss den frihet å tolke narrative i utvalgte tema. Dette har vi gjort ved å plassere utsagn som vi oppfatter å falle inn under samme kategori. Som eksempel er det flere av informantene som skriver at mestring av nye oppgaver var en utfordring. Disse utsagnene ble da plassert under kategorien kompetanse. Dette fordi det å mestre kan ha sammenheng med tilegnet kompetanse. På denne måten fikk vi en oversikt over hva

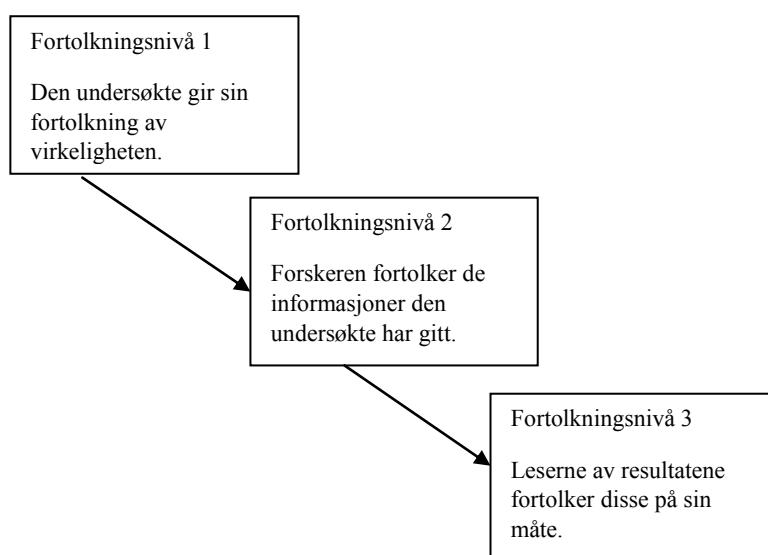
informantene gjennom narrative uttrykte å være den hemmende eller den fremmende faktoren for den helhetlige oppfølgingen. Flere av utsagnene blir benyttet som sitat i analysen.

Vi har i dette kapitlet sagt noe om hvorfor vi valgte kvalitativ metode og vår tilnærming. Vi har også begrunnet valg av informanter og hvorfor vi har valgt narrativer og deltakende observasjoner. Videre har vi kort sagt noe om det å være forsker i egen organisasjon og forskningens relevans og pålitelighet. Til slutt har vi beskrevet hvordan vi har valgt å håndtere narrative samt oppbevaring av disse. Metodekapitlet avsluttes med hvorfor vi velger å bruke meningsanalyse som metode for analyse av narrative. Når vi her har behandlet undersøkelses metode og design er det naturlig å gå over i neste kapittel der vi presenterer og drøfter våre funn.

5. Analyse og drøftinger

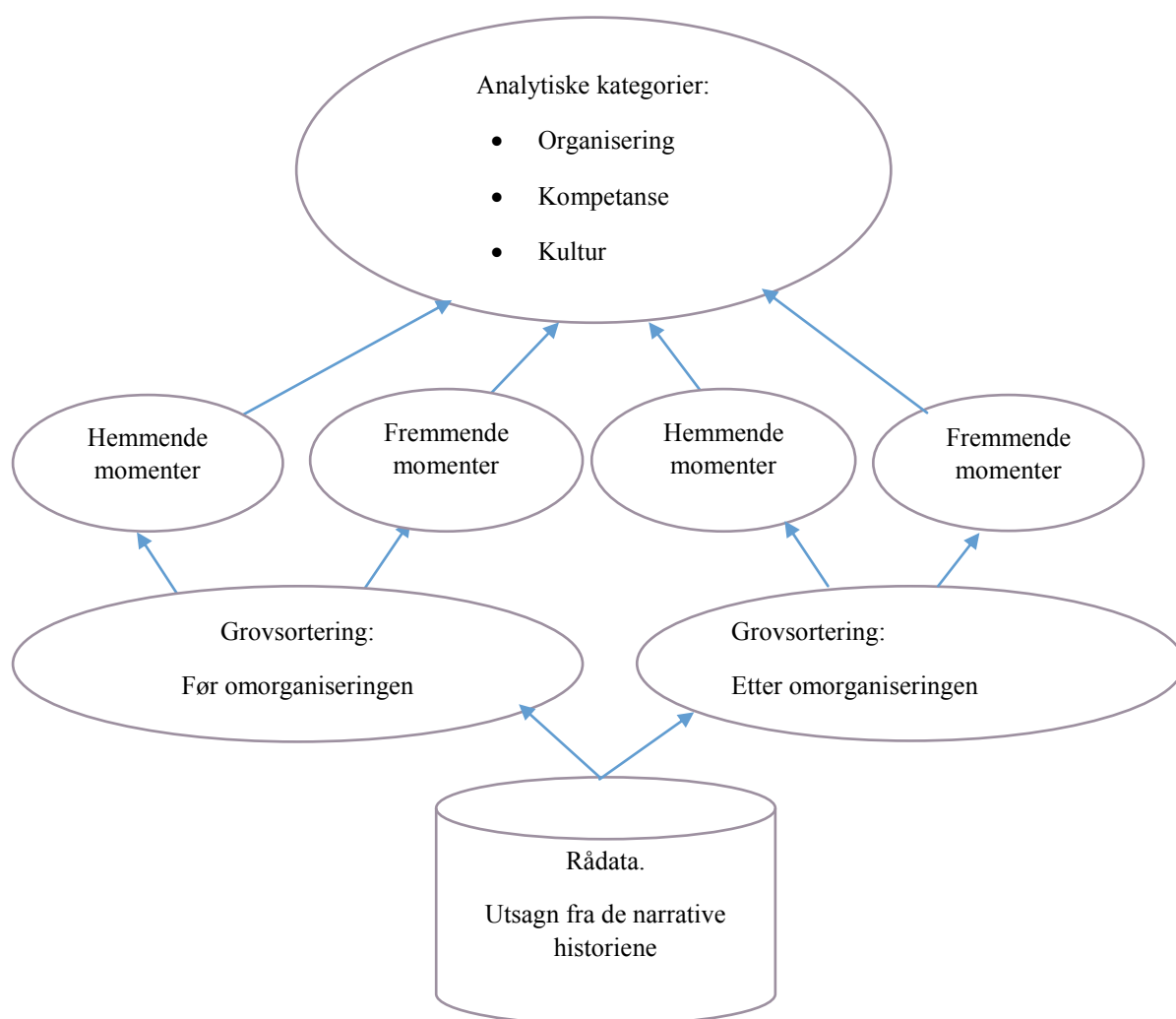
Vi vil i dette kapittelet først presentere funnene om hva som hemmer og fremmer i hvilken grad brukerne sikres en helhetlig oppfølging. Dette gjør vi ut fra narrative vi har samlet inn og teorier vi har valgt. Vi vil også trekke veksler på forskning som vi mener er relevant.

Figur 9 under viser hva som skjer med de data og funn vi som forskere har samlet inn. I dette tilfellet de narrative historiene og observasjonene gjort i NAV Fredrikstad. Informantene gir oss, gjennom narrative, sin fortolkning av hva helhetlig oppfølging er og hva som eventuelt fremmer eller hemmer helhetlig oppfølging av brukerne. De beskriver virkeligheten slik de ser og opplever den. Vi opplever og «forstår» narrative og observasjonene på vår måte. Når vi uttrykker dette skriftlig i denne avhandlingen kan vårt ordvalg og uttrykksform gi leserne en annen forståelse av funnene enn det både informantene og vi som forskere forsøkte å uttrykke. Teorienes funksjon skal i denne sammenheng hjelpe oss til å gjøre objektive tolkninger. Som forskere skal vi ved hjelp av teoriene belyse våre funn og forskningsresultatene kan derfor forstås på flere forskjellige måter.



Figur 9. De ulike fortolkningsnivåer ved en induktiv tilnærming (Jacobsen, 2005:37).

Det vi så etter at vi hadde foretatt en grovsortering av narrative var at vi hadde behov for å lage et system for fortolkning (fortolkningsnivå 2 i figur 9). For å finne ut om informantene opplevde forskjeller i den helhetlige oppfølgingen før og etter omorganiseringen februar 2011 har vi valgt å kategorisere dette ytterligere. Denne katalogiseringen er illustrert i figur 10. Vi la noen rammer for hva vil ville informantene skulle legge vekt på, først om hva som hemmet og hva som fremmet den helhetlige oppfølgingen før og etter omorganiseringen. Videre spør vi om hvordan de opplevde at nåværende organisering påvirket oppfølging av brukerne? Ved å velge ut utsagn og kategorisere utsagnene som hemmende eller fremmende mener vi å ha fått fram informantenes synspunkter. Vi er likevel klar over at vi gjennom vår kategorisering kan ha tolket de narrative annerledes enn det informantene har ment å uttrykke. Informantene har gjennom disse føringene fortalt sine narrative. Det er fra disse historiene vi har våre funn.



Figur 10. Fra rådata til tolkning og analyse.

For å kategorisere dette videre valgte vi i analysen å ha fokus på organisering, kompetanse og kultur. Figur 10 er kun ment som en beskrivelse av hvordan vi har kategorisert de utsagnene vi skjematisk har satt opp i vedlegg 3 og 4. Disse to vedleggene viser kun et utdrag av kategoriseringen. Ut fra hvordan vi tolker og systematiserer dette vil funnene bli presentert og drøftet videre ved hjelp av empiri, forskning og teorier.

5.1 Hva hemmet helhetlige oppfølging før omorganiseringen 1.februar 2011?

Vi vet at målet med NAV-reformen ikke først og fremst var som forvalter av velferdsstatens ytelser, men å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, gjøre forvaltningen mer effektiv, og å tilpasse tjenestene til brukernes behov.

Likevel har et overveiende flertall av informantene nevnt ytelsesfokus som en hemmende faktor for å kunne drive helhetlig oppfølging. Da NAV- kontoret åpnet og manglet gode strukturer og systemer var det en stående ordre at «ingen» brukere skulle mangle penger.

Det ble derfor prioritert å lage vedtak som gjorde at brukerne fikk sine ytelser og flere informanter har nevnt i sin historie at «individuelle vurderinger» ble endret til «produksjon av saker». Ytelsesfokus førte også til at oppfølging av grupper som arbeidssøkere som gikk på dagpenger og grupper som gikk på langvarige ytelser som tidsbegrenset uførepensjon osv. ble nedprioritert. Kortsiktige løsninger uten oppfølgingsplaner, men også for lange ytelsesløp forekom, fordi man ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å vurdere helheten. Det var kanskje ikke uten grunn mediene omtalte NAV som Norges største lønningskontor. En informant oppsummerte det slik:

I forkant av omorganiseringen i 2011 hadde de fleste veilederne ved NAV Fredrikstad et ytelsesfokus i sin oppfølging av brukere. De kommunale veiledernes hovedfokus var å kartlegge mot ytelser etter folketrygdloven, eller rett/ikke rett på sosialhjelp i større grad enn å veilede brukerne mot arbeid og aktivitet. Det ble stilt lite hensiktsmessige vilkår om jobbsøking og tiltaksdeltakelse. De arbeidsrettede tiltakene var det andre, som kjente brukerne dårligere, som hadde ansvar for. De kommunale veilederne kunne om ønskelig benytte arena som oppfølgingsverktøy, men måtte ikke. De statlige veilederne var på sin side i stor grad opptatt av å innhente nok medisinsk dokumentasjon til å kunne innvilge en ytelse. Min opplevelse er at det som skjedde med brukeren etter at ytelsene ble innvilget, var mindre viktig. Veilederne kunne lite om hverandres fagfelt. Resultatet kunne bli at en kommunal veileder rådet bruker til å legge frem søknad om AAP og en statlig veileder avslo søknaden 4 måneder senere. Statlige veiledere kunne igjen råde brukere som ikke hadde krav på det til å søke sosialhjelp. NAV fremsto som lite enhetlig (Informant).

Utsagnet sier ganske klart, og er sammenfallende med de fleste narrative, at det på tidspunktet før omorganiseringen hverken lå til rette for å få flere ut i arbeid og aktivitet,

og som en konsekvens, heller ikke færre på stønad. Samtidig er dette utsagnet også i overensstemmelse med de fleste andre informantenes uttrykk for at det var for lite fokus på å tilpasse tjenestene til brukernes behov:

Det var jo slik at ting fortsatte litt som før, brukere ble avsluttet på ytelser og henvist til å ta kontakt med «sosial» hvis dette medførte økonomiske problemer. Noe som virket litt lite hjelpsomt vil jeg tro, når vi utad skulle fremstå som en etat. Det førte også til en del intern irritasjon. Det gikk sikkert andre veien også, at personer var altfor lenge på sosialstønad, fordi veiledere ikke kjente godt nok til andre muligheter (Informant).

Disse funnene støttes av observasjonene foretatt på teammøtene. Det var tydelig at enkelte ansatte hadde mer tilknytning til enkelte ytelsesområder enn til den helhetlige oppfølging av brukerne. Måten to av de ansatte uttrykte seg på gjorde at den eksterne forskeren fort kunne «gjette» seg til at disse kom fra tidligere Aetat. En ansatt gav tydelige signaler om at hun ikke anså det som sin oppgave å registrere i Arena, mens en annen sa klart fra om at hun ikke kunne Infotrygd og heller ikke så hensikten med å lære det, i så fall måtte noen ta ansvaret for hennes oppgaver mens hun lærte det.

NAV -reformen skulle også bidra til en mer effektiv tjeneste. Det er stor overvekt i våre narrativer som tyder på at den organisering kontoret hadde før omorganiseringen hemmet kontoret i å gi effektive tjenester:

Før omorganiseringen opplever jeg at man jobbet «tungvint» og det var lagt opp til en «treghet» i hverdagen, i møte med den enkelte bruker. De som jobbet sosialfaglig var ikke like godt kjent med virkemidlene (statlige) vi besitter, som de som jobbet med statlige ytelser (AAP). Saksopplysninger (sosial) rettet mot arbeid/aktivitet var ofte sparsommelige, i form av at «bruker har arbeidsavklaringspenger», eller «bruker har ytret ønske om kurs/skole, venter på svar på søknad osv. Man var avhengig av to personer for å kunne drive helhetlig oppfølging, noe som igjen genererte flere timeavtaler og flere å forholde seg til for den enkelte bruker. For å kunne gi helhetlig oppfølging til den enkelte bruker var man i de fleste tilfeller nødt til å være to veiledere (Informant).

Brukerne måtte forholde seg til mange forskjellige veiledere ved NAV, avhengig av problemstilling og bestilling. Det at oppfølgingen av brukerne i stor grad var oppdelt, kunne medføre at veilederne frasa seg ansvar for brukerne. Kommunale veiledere brukte tid på å kartlegge og behovs vurdere for så å overføre ansvaret til en statlig veileder som var uten kjennskap til bruker. Overføringer mellom mottak og oppfølging likedan. Dette var uheldig for brukerne og frustrerende for veiledere (Informant).

Imidlertid opplevde jeg det slik at vi i en lang periode var mer samlokalisert enn samorganisert, og det var fortsatt et tydelig skille mellom sosial, trygd og arbeid. Veilederne hadde ulike arbeidsoppgaver, og samarbeidsproblemene ble ikke nødvendigvis mindre selv om vi satt i samme bygg (Informant).

På et av teammøtene ble det å registrere tiltak i Arena tema. Dette skapte debatt og engasjement. Flere av de ansatte uttrykte tydelig at dette var en oppgave de ikke anså å være blant oppgavene de skulle håndtere. En av informantene uttrykte:

Å lære å registrere tiltak i Arena anser jeg som bortkastet tid, det må da være andre som kan ivareta det nå når «Kari» er borte. Jeg kommer ikke til å lære meg det (Informant) .

Flere av de tilstedeværende uttrykte gjennom kroppsspråk, blick og små kommentarer at de støttet henne. Andre forholdt seg rolig. Kun én forsvarte det å selv kunne registrere. Hun mente alle kunne lære det og at det gjorde oppfølgingen bedre. Hun tok registreringen selv og syntes det var best å få gjort det fortløpende.

Det oppleves at tilgjengelige ressurser i NAV er knappe når oppgaver og ansvarsfordelingen skal løses. Målsettingen med endringsprosessen var derfor å organisere kontorets virksomhet på den måten som best legger til rette for helhetlig oppfølging av bruker og effektiv utnyttelse av de tilgjengelige ressursene. Utsagnene viser at dette ikke var tilfelle før omorganiseringen da det fortsatt var behov for flere timeavtaler og flere veileder for å få løst sakene. Dette kan etter våre tolkninger ikke sies å være helhetlig oppfølging av brukeren.

5.2 Hva fremmet helhetlig oppfølging før omorganiseringen 1. februar 2011?

Når vi går igjennom narrativene og ser på den skjematiske figuren der vi kategoriserer funnene våre er det lite som er kommet fram som fremmet helhetlig oppfølging før omorganiseringen. Dette stemmer godt overens med evalueringen som ble gjort i forkant og som lå til grunn for omorganiseringen av NAV Fredrikstad.

Det som imidlertid blir fremhevet og som man kan se på som positivt for ansatte før omorganiseringen er at man ved å være spesialist på sitt fagfelt mente de ga bedre og mer riktig råd og veiledning på sitt spesifikke område. Dette førte til en følelse av å mestre sine oppgaver, noe som er en viktig del av hverdagen til den ansatte. Dette er, slik vi tolker det, ikke helhetlig oppfølging av bruker, men kan være at man ga svært god oppfølging, råd og veiledning på et fagområde. På sikt vil dette kunne gå på bekostning av å se helheten for bruker og gjennom det heller ikke gi brukeren den rette oppfølgingen.

Det som var positivt var at den enkelte hadde kompetanse på sitt fagfelt, og jeg tror de fleste følte at de mestret sin del greit. Det var imidlertid få felles møtepunkter, det var utføringssmøter og sosialmøter, før det smått om senn også ble innført tverrfaglige møter. Men dette husker jeg ble lavt prioritert, og det var et problem at ikke folk møtte hvis ikke de selv hadde en sak de ville drøfte. Slik mistet vi mye av tverrfagligheten og følelsen av å ha et felles ansvar for brukerne (Informant).

I min første tid i NAV arbeidet jeg innenfor lov om sosiale tjenester. Det var på det tidspunktet begrenset samarbeid på tvers av ytelsene og kunnskapen til de ansatte var også preget av denne inndelingen. I denne perioden opplevde jeg at veilederne hadde meget god kunnskap innenfor sitt fagfelt. Det var således et overkommelig fagfelt å sette seg inn i, samt å holde seg oppdatert på ved nye endringer. Vi ble spesialister innenfor våre fagfelt, noe som betydde solid faglig tyngde innenfor våre arbeidsfelt. I forhold til oppfølging av brukere ved NAV er det min oppfatning at brukerne ofte er i behov av bistand utover et fagområde (Informant).

Utsagnene støtter vår tolkning om «bare» å ha kompetanse på sitt fagfelt ville kunne gå på bekostning av å se helheten, selv om man på lang sikt muligens ikke hadde kunnet unngå å få mer kjennskap til andre fagområder uansett hvordan man organiserer? Vi tolker dette som at få brukere har bare et spesifikt område de trenger bistand til. De tre tidligere etater hadde et utstrakt samarbeid før NAV. Det var denne domenekompatibiliteten som var selve grunnlaget for selve NAV-reformen. Helhetlig og samordnet innsats rundt den enkelte ligger til grunn for å oppnå målet om flere i arbeid og aktivitet og færre på passive stønader, behovet og ikke ytelsen skal være avgjørende for hva slags oppfølging den enkelte får. Samtidig vet vi at spesialisering øker behovet for utstrakt koordinering, noe som også krever tid og ressurser som en informant også hevder:

Ved vår tidligere spesialistmodell opplevde jeg at man stadig «kom til kort» med den kunnskapen man innehadde, og at det gikk mye tid på å undersøke ulike ting for deretter å komme tilbake med det «endelige svaret (Informant).

5.3 Hva hemmet helhetlig oppfølging etter omorganiseringen 1. februar 2011?

Så godt som uten unntak har informantene beskrevet mangel på kompetanse som en av de største og viktigste utfordringene for å kunne drive helhetlig oppfølging. Det er et faktum at man mistet medarbeidere som var gode på sitt felt under endringsprosessen og å stadig lære opp nye medarbeidere ved siden av den daglige driften har vært, og er krevende. Man skjønner fort at å skulle tilegne seg slik omfattende kompetansen kan føles hemmende for å mestre helhetlig oppfølging. Som en informant valgte å si det:

Jeg mener at omorganiseringen har fremmet helhetlig oppfølging, den har revet ned noen barrierer og tilført kunnskap. Det har vært slitsomt og krevende og vi har vel mistet noen gode medarbeidere på veien og derigjennom også viktig kunnskap. I det lange løp tror jeg likevel dette er til gunst for brukerne. (Informant).

Når forutsetningen for generalistmodellen var at alle i teamene i oppfølgingsavdelingen skulle erverve seg overlappende kompetanse, skjønner man at dette var omfattende og svært utfordrende. For å kunne gi brukeren en helhetlig oppfølging mente man at det

trengtes omfattende opplæring og kompetanseoverføring. Som tidligere nevnt ble det lagt opplæringsplaner for dette løpet. Men som funnene våre viser så noen dette som for omfattende og noen ønsket ikke å jobbe på denne måten. Presset med å skulle mestre ble for stort for noen og med tanke på at de fleste ikke hadde valgt NAV som arbeidsplass, men blitt med på «lasset» ble det naturlig at medarbeidere valgte å slutte.

Ved å lære seg to så store fagfelt krever det mye av oss som veiledere. Vi skal ha god oversikt over mye. Og det er ikke sikkert at det passer for alle å jobbe på denne måten (Informant).

På et av teammøtene ble det observert frustrasjon ved å stadig måtte delta på opplæring. Flere uttrykte at de opplevde opplæringen som tidkrevende og hadde heller lyst til å bruke tiden på å få unna restanser. Som observatør og som leder med erfaring fra de tidligere etatene var det tydelig å skjønne hvilken etat to av de som uttalte seg kom fra. De uttrykte interesse og høy kompetanse på det området de anså som «sitt», men man kunne merke en klar motstand mot å begynne å jobbe på ny måte og tilegne seg ny kunnskap. To av de yngre som var på møtet forsvarte det å kunne jobbe helhetlig, kunne fagsystemene og fortalte hvilke fordeler det hadde i møte med bruker og når de veiledet bruker.

Det forutsettes også at teamledere som har fagansvaret for teamet sitt har høy kompetanse på hele fagfeltet. Informanter mener at det er hemmende for helhetlig oppfølging at ikke teamledere har erfaring fra begge fagområdene eller er kommet nye i NAV og lært seg hele fagfeltet fra dag 1. At teamledere ikke har helhetskompetanse kan virke hemmende på løsningsfokuserede diskusjoner i teamet og at teamledere ikke støtter opp veilederne i helhetstankegangen. En informant uttrykker det slik:

I det daglige ser jeg en del utfordringer ved at teamlederne ikke har erfaring fra begge fagområdene. Jeg har stor fordel i at jeg har en teamleder som har jobbet som veileder på begge fagfelt. Jeg opplever at hun, gjennom det, har en mye større forståelse for vår arbeidshverdag. Det er også mye lettere å diskutere saker i teamet fordi teamleder har høy kompetanse i begge fagfelt. Jeg tror vi får løst mange diskusjoner i teamet nettopp på grunn av det (Informant).

I en så stor organisasjon som NAV Fredrikstad oppstår det et behov for delegere ansvar til mindre selvstendige enheter som i dette tilfellet er team. Teamlederne har således en delt fag- og lederstilling med både personalansvar og fagansvar for sitt team. Når man som her har rekruttert teamledere fra fagpersoner til en kombinert rolle som fagperson og leder byr det på utfordringer ifølge Haaland og Dale (2010). De beskriver både fordeler og ulemper med en slik kombinasjonsrolle, dels fordi det skaper en vanskelig balansegang mellom stillingsdelens motstridende hensyn. Man kan ta for lett på ledelsesoppgavene og holde fast ved det man kan fra sin fagstilling, her kan dette i tillegg gjøre seg gjeldende ved at man «bare» kunne en av NAVs gamle fagtradisjoner. Det som ble sett på som en styrke i fagstillingen kan altså fort bli en hemske i lederrollen. Det kan være lett og trygt å falle tilbake på sin gamle fagrolle og miste grepet på lederrollen i pressede situasjoner (Haaland & Dale, 2010).

5.4 Hva fremmet helhetlig oppfølging etter omorganiseringen 1. februar 2011?

Det er ikke til å stikke under en stol at det har vært stor frustrasjon med tanke på å tilegne seg ny og omfattende kompetanse. Det er derfor svært positivt å oppdage at informantene, tross utfordringene, ser at kompetanseoverføringen som har funnet sted er helt nødvendig og en forutsetning for å drive helhetlig oppfølgingsarbeid. Vi tolker narrative til at det er et faktum at før man tilegner seg nødvendig kompetanse er mangel på tilstrekkelig kunnskap en hemmende faktor for helhetlig oppfølging. Når man derimot har tilegnet seg nødvendig kompetanse, som her tydelig likestilles ved at man opplever mestring i jobben, fremmer det helhetlig oppfølging av brukerne, noe utsagnene nedenfor også bekrefter:

Gjennom omorganiseringen opplevde jeg en meget bratt læringskurve. Vi hadde massiv opplæring på hverandres fagfelt og var flinke til å nyttiggjøre oss av kompetansen innad i teamet. Teamene var satt opp slik at kompetansen var jevnt fordelt, og at vi samlet var rustet til å løse tilnærmet alle oppgaver som skulle oppstå (...). Jeg ser det som klart at dette har vært til nytte i forhold til den helhetlige oppfølgingen av brukerne (Informant).

Etter hvert som jeg fikk taket på det nye fagfeltet, opplevde jeg fort at det var en stor fordel med å jobbe etter generalistmodellen. Jeg kunne sitte på samtaler med brukere og informere både om for eksempel arbeidsavklaringspenger og depositumsgaranti. Jeg opplevde også at både brukere og samarbeidspartnere følte en trygghet ved at jeg kunne informere dem og hadde saken på begge fagfelt (Informant).

Jeg var selv redd for at jeg ikke skulle klare å lære meg at jeg var i behov av for å kunne gjøre mitt arbeid tilfredsstillende. Det var noe jeg følte var gjennomgående for de fleste ansatte. Jeg opplevde etter hvert å få bred faglig tyngde også innenfor de statlige tjenestene (Informant).

Etter en periode med mye kompetanseoverføring skulder til skulder og på kontornivå, står nå veilederne godt rustet til å gi helhetlig oppfølging mot arbeid og aktivitet. Vi er klare for å tilegne oss ny kunnskap og utvikle oss slik at vi kan gi bedre og mer arbeidsfokusert oppfølging av brukerne. NAV fremstår nå i mye større grad som en helhetlig organisasjon (Informant).

5.5 I hvilken grad sikres brukerne en helhetlig oppfølging?

Når man skal ta utgangspunkt i hvilken grad brukerne sikres en helhetlig oppfølging og NAV-reformens intensjoner: brukerne i sentrum, «brukerne skulle få samordnede velferdstjenester gjennom en dør», burde det være brukernes erfaringer som ligger til grunn for analysen av hvordan nåværende organisering påvirker brukerne. Når dette ikke er gjort i denne studien har vi tidligere begrunnet dette med at det er svært tid- og ressurskrevende og at man har erfaring med at det er vanskelig å få et representativt utvalg til å delta. Likevel vil vi gjennom utsagnene fra informantene nedenfor tolke det dithen at det er brukernes stemme gjennom samtaler med veileder, som ligger til grunn for informantenes opplevelser av hvordan brukerne opplever oppfølgingen.

Når vi var ferdig med dialogen som i all hovedsak dreide seg om økonomisk sosialhjelp, begynte bruker å gjøre seg klar til å gå mens han nevner at han skulle snakket med noen om hva som skjer videre med mine arbeidsavklaringspenger. Når jeg da gir tilbakemelding om at dette også er noe jeg ønsket å snakke om i denne timen, ble bruker svært glad og lettet for at han slapp å finne frem til riktig veileder, for så eventuelt å måtte møte opp på enda en timeavtale (Informant).

Dette er helt i tråd med og oppfyller et av de viktige kriteriene som lå til grunn for den nye organiseringen: bruker skal, så langt det er mulig, ha en stabil veilederrelasjon gjennom hele oppfølgingsprosessen – uavhengig av inntektssikringsordning. En informant sier:

Jeg er stor tilhenger av helhetlig oppfølging. Nettopp fordi jeg selv har sett at det fungerer godt, at jeg som veileder får bedre oversikt, og at det skaper mindre usikkerhet for bruker (Informant).

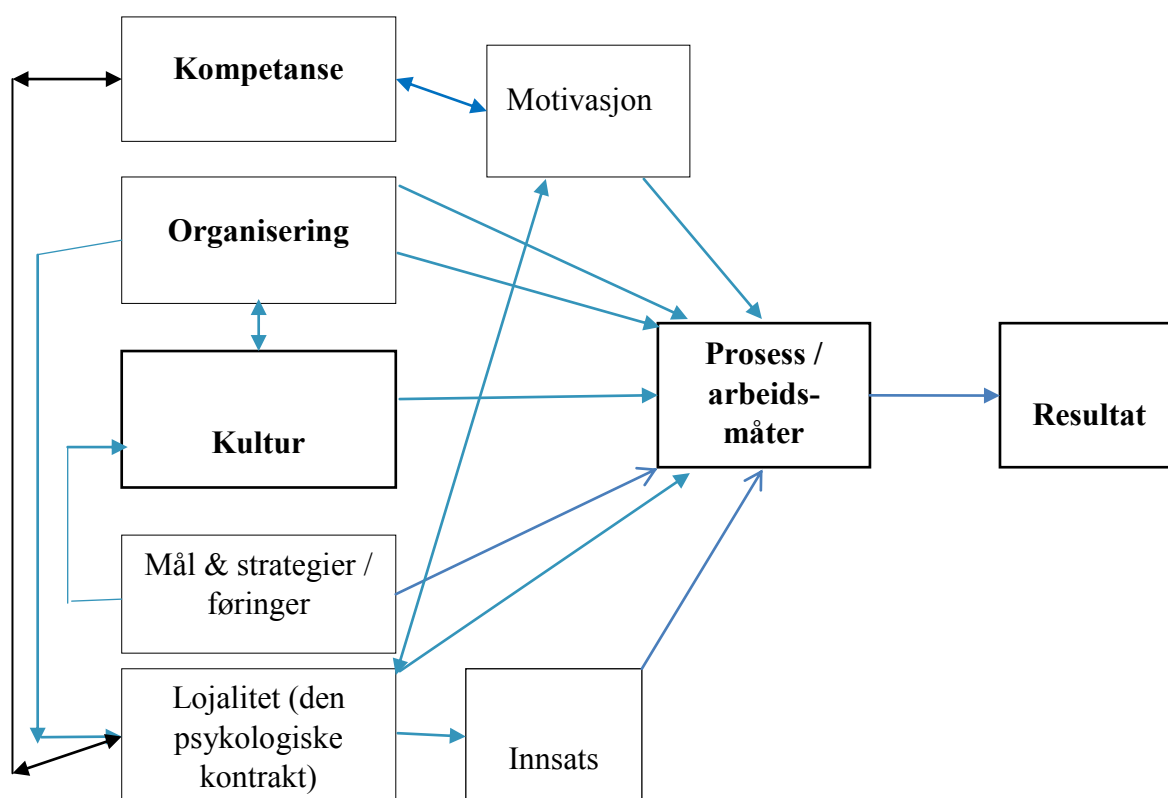
Disse utsagnene er tydelig et positivt signal om at det er viktig og trygt for brukerne at veileder har en helhetlig kompetanse. Her kan det synes som om veileders kompetanse er utslagsgivende for brukere, bruker slipper å koordinere de ulike områder i NAV på egen hånd for å få den hjelpen de trenger. Når brukerne forholder seg til en veileder, eller en og samme veileder koordinerer tjenestene for brukerne, slipper den enkelte bruker å være prisgitt sin egen evne til å manøvrere seg i det byråkratiske og til dels kompliserte systemet. Dette er viktig når vi vet at NAV- kontorene også har en brukermasse som har store og sammensatte problemer som kan gjøre at man ikke alltid selv er i stand til å reflektere over sin situasjon og sine valg.

Dette analyse og drøftingskapittelet har vi valgt å vie stor plass. I tillegg har vi valgt å ha det i samme kapittel fordi vi har sett det som en prosess som henger sammen med empiri og teoriene vi har valgt. Vi innleder derfor drøftingen med å illustrere veien til helhetlig oppfølging ved hjelp av modeller, figur 11, 12 og 13. Hensikten med modellene er å gi leserne et «bilde» av det vi mener er prosessen fra tre etater til én etat og helhetlig oppfølging.

Funnene våre har vi valgt å presentere gjennom sitater, som vi mener er kjernen i kvalitative data, og vi mener de belyser og besvarer vår problemstilling. Det gir oss et godt grunnlag for drøfting som vi nå går over til senere i kapittelet. På bakgrunn av

funnene har det i drøftingen også vært naturlig å komme inn på ledelsesperspektivet selv om dette ikke har vært presentert som relevant teori under teorikapittelet.

Som figur 11 viser henger de forskjellige prosessene tett sammen, noe drøftingen også vil bære preg av. I modellen har vi beskrevet de viktigste forhold vi mener har betydning for resultatet og resultatoppnåelser.



Figur 11. Utarbeidet av forfatterne.

Forhold mellom kultur og organisering mener vi er av betydning i kontorene. Den kulturen medarbeiderne har hatt med seg inn i organisasjonen, som arbeidsmåter, holdninger, kunnskap, verdier, normer og forventninger påvirker prosessene og resultatene. Dersom en medarbeider for eksempel fra tidligere Aetat var ansatt som formidler av arbeidskraft kan «gammel lojalitet» til oppgavene, samarbeidspartnerne og

tidligere arbeidsavtaler henge igjen og hindre den helhetlige oppfølgingen. Dette kan være eksempel på hvordan den psykologiske kontrakt påvirker.

I modellen på forrige side (figur 11) er resultatet den helhetlige oppfølgingen. Det betyr at det må etableres arbeidsmåter som forutsetter en organisering som legger til rette for dette. Altså må noe endres. Det som er av betydning er kulturen. Den er vanskelig å endre på kort sikt. Adferden kan endres ved å endre arbeidsdelingen, oppgavene og myndigheten. Dette forutsetter avlæring av gamle arbeidsmetoder samt tilegning av kunnskap og kompetanse som bidrar til mestring. Mestring vil kunne øke motivasjon i forhold til å etablere nye arbeidsmåter (Schein, 1993).

Den psykologiske kontrakt oppstår i relasjon og gjennom samhandling og er derfor ikke lett målbar. Som vi har skrevet tidligere ligger både den ansattes forventninger og organisasjonens forventninger i denne «kontrakten». Klarer organisasjonen å legge forholdene til rette for å skape en forutsigbar og meningsfylt jobb der motivasjon skaper seg selv er mye av arbeidet gjort. Grunnlaget for gjensidig «forpliktelse» anses da å være tilstede.

5.6. Fra tre kulturer til én kultur

En «slik gjør vi det hos oss»-holdning er et kjent utsagn som selvfølgelig også er brukt av ansatte i hver av de tre tidligere etater. Hvordan er det da mulig å forene tre kulturer og på sikt skape en NAV-kultur? Vi skal belyse utfordringen videre i oppgaven.

Fossestøl og Klemsdal publiserte 1.juni 2010 en kronikk i bladet Velferd der de stilte spørsmålet «Hvordan samordne tre etater? Er kulturbygging svaret?» (Fossestøl & Klemsdal, 2010).

I tillegg til at reformen ble erklært i eget stortingsvedtak som en kulturereform ble også reformen omtalt som en organisasjonsreform, en brukerreform og en forvaltningsreform. Var det da realistisk å tro at «et eget Stortingsvedtak», der det å bygge kultur blir fremhevet som eksklusivt for NAV-reformen, gjorde kulturbyggingen enklere? Hva var en NAV-kultur? NAV Interim⁵ tok utgangspunkt i Deal og Kennedys ledelsesbok fra 1982 når de definerte og kommuniserte begrepet kultur. De la til grunn «måten vi gjør det her hos oss» og bygget dette på NAVs visjon «vi gir mennesker muligheter» og verdiene: Tydelig – Tilstede – Løsningsdyktig (ibid).

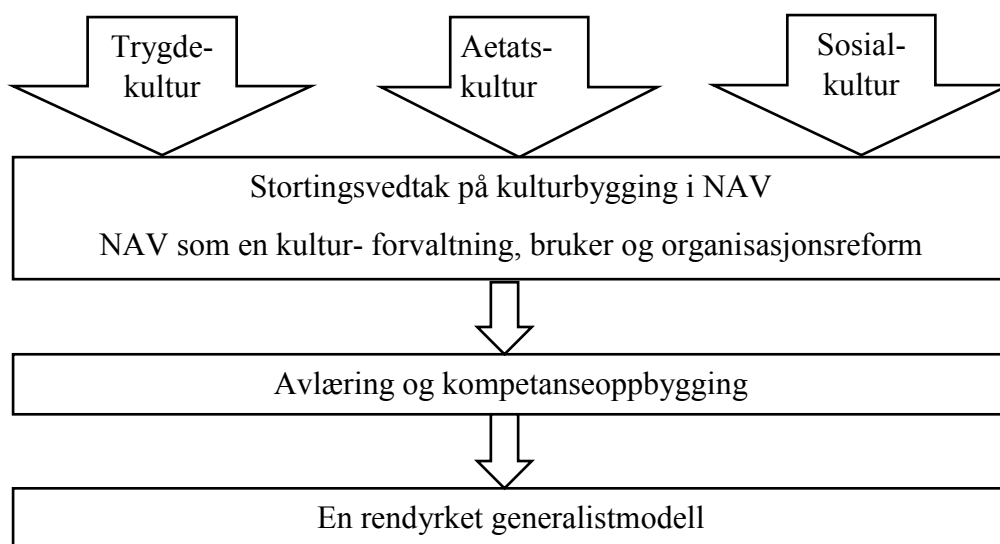
Hvordan skulle de ansatte i NAV «bygge» felles kultur og få til en felles oppfatning av «måten vi gjør ting på i NAV»? Ansatte fra de tre tidligere etatene hadde alle med seg sine «slik gjør vi det hos oss» arbeidsmåter og kulturer. Hvordan og hvilke materiale skulle benyttes i byggeprosessen når alle tre etatene hadde med seg sitt gamle «fokus» på hva deres jobb var? Det blir hevdet at et av de viktigste suksesskriteriene for en felles vellykket organisasjon er en sterk felles kultur. Fossestøl og Klemsdal refererer til et intervju i Ukeavisen ledelse (nr.18, 2006) med Jeffrey Porras, som er en ledelsesguru, *at*

⁵ NAV Interim ble opprettet som et midlertidig organ for å forberede reformen.

en sterk felles kultur er et av de viktigste suksesskriterier for vellykkede organisasjoner (ibid).

Hvordan skulle NAV få dette til? Medarbeiderne som ble overført fra de tre gamle etatene var nødvendigvis ikke medarbeidere «med de rette verdiene og holdningene» slik Porras mener det bør være. I kronikken ble det konkludert med at de tre etatenes ulike forståelse av hva som ligger i begrepet arbeidslinja, er etatens kulturutfordring. De tre etatene hadde alle sine forskjellige «orienteringer» som arbeidsformidlingsorienteringen, den rettighetsorienterte og den behandlingsorienterte (ibid).

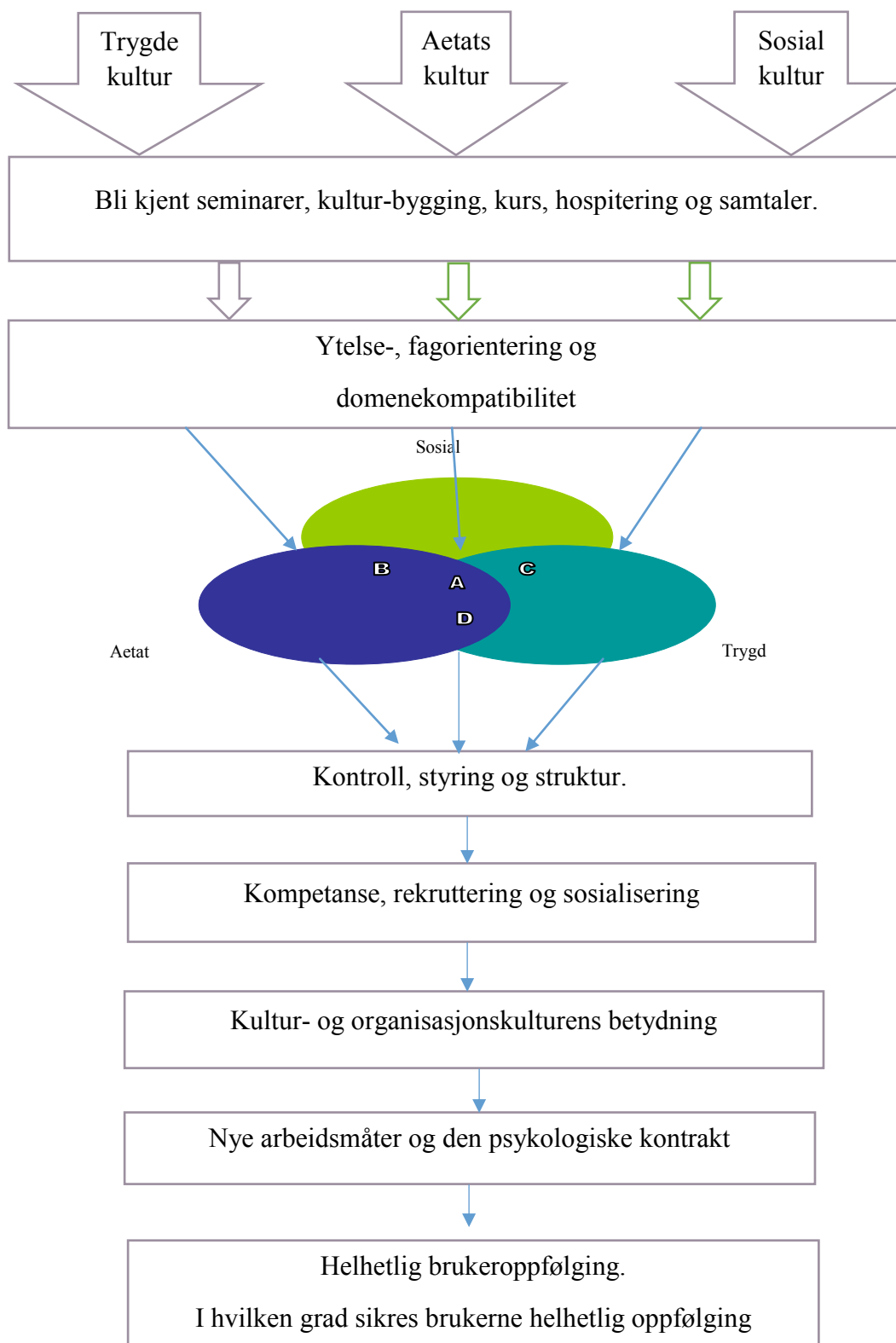
Vi har ved hjelp av modellen under (figur 12) illustrert hvordan vi oppfattet at NAV Interim kommuniserte ut sitt budskap om hvordan kulturen skulle bygges. Modellen viser at «å bygge en felles kultur» er mer komplisert enn det NAV Interim skisserte i oppstarten av reformen. NAV Interim skisserte idealmodellen der en felles kultur var mer eller mindre på plass ved sammenslåingen og generalisten «oppsto» ferdig utlært.



Figur 12. Fra Storingsvedtak om kulturbygging til generalistmodell.

Narrativene viser at den kulturen og tenkemåten de ansatte hadde med seg inn i NAV var preget av ytelsesfokus. Som vi har skrevet tidligere var det fra overordnet nivå en klar beskjed om at ingen skulle stå uten ytelse. De ansatte hadde med seg sine oppgaver inn i organisasjonen og hadde sine måter og løse disse på. Den «raske» veien fra Stortingsvedtaket om kulturbygging til avlæring og kompetanseoppbygging kan ikke sies å ha ført til en vellykket generalistmodell. De ansatte klarte ikke «å følge løpet» da fokuset var å sikre brukerne livsopphold, fatte vedtak og holde kontroll på restansene. Det var i det daglige ikke «rom» for felles kulturbygging.

I modellen på neste side (figur 13) illustrerer vi prosessene vi mener har pågått og som har bidratt på veien mot å bygge en felles kultur og på den måten fremmet en helhetlig brukeroppfølging i NAV. Ut fra den erfaring vi nå sitter med kan det virke som det ble lagt for lite vekt på hvordan man skulle håndtere ytelsesfokuset og restansene i pakt med kulturbyggingen. Det var uklart hva som lå i begrepet NAV-kultur.



Figur 13. Fra tre etater til én etat.

5.6.1 Fra «bli kjent»- seminar og kultur-bygging til helhetlig brukeroppfølging

I følge Christensen kommer betydningen av organisasjonskultur i offentlige organisasjoner til syne i forbindelse med reformprosesser og omorganisering. Organisasjonskulturens betydning vises spesielt godt dersom allerede eksisterende kulturer «trues» og de uformelle normer og verdier blir satt på prøve (Christensen, 2004).

Modellen (figur 13) er et forsøk på å illustrere prosessen fra tre etater til én etat og helhetlig brukeroppfølging.

I Stortingsproposisjon (St.prp.nr.46/2005) sies det:

Nå gjelder det å «bygge en felles kultur på tvers av gamle organisasjonsenheter som støtter opp om reformens mål og bidrar til å bygge det nye fellesskapet». NAV Interim tok utfordringen og erklærte at: «NAV-reformen er også en kulturreform». (NAV-foil) på internett). NAV-Interim understreket stolt at «eget stortingsvedtak» på å bygge kultur er eksklusivt for NAV-reformen (Fossestøl og Klemsdal, 2010).

«Bli kjent»-prosessen startet med at NAV-sentralt og Kommunenes sentralforbund oppfordret de statlige etatene og kommunene til å avholde «bli kjent»-seminarer, felles kurs og felles møter. Formålet med denne prosessen var å gjøre overgangen til NAV lettere og styrke felles forståelse. I oppstarten dominerte fagorienteringen og ytelsesfokus. Flere av oppgavene hadde en domenekompatibilitet, men kultur og tenkemåte rundt produksjon, restanser og sikring av ytelse var dominerende. Opprettelsen av NAV-kontoret med felles mål om en helhetlig oppfølging av brukerne krevde ny struktur, ny arbeidsdeling og nye roller. Ny arbeidsfordeling krevde avlæring av gamle arbeidsmåter, kompetanseoppbygging og rekruttering av nyansatte.

Det er naturlig at nyansatte har en følelse av utrygghet og famlende utprøving når en kommer som nyansatt på en arbeidsplass. Man lurer på hva som forventes av en og ønsker å unngå å dumme seg ut og gjøre tabber. De ønsker å gjøre sitt beste for å vise hva de duger til, de er lærevillige og tilegner seg raskt ny kunnskap. Det kan være vanskelig å

takle for en som har vært lenge ansatt og hatt status i organisasjonen at nye kommer inn og lærer seg nye oppgaver raskt og blir mer effektive enn de «gamle» i teamet/avdelingen. Den nye kan fort holdes nede ved at teamet/avdelingen holder arbeidet på et middels nivå eller har sine egne kjøreregler får hvordan de skal løse oppgavene. Dersom teamet/avdelingen derimot har fokus på helhetlig oppfølging vil den nyansatte bli sosialisert inn i denne metodikken. Det positive er at den nyansatte, til tross for at de tilegner seg teamet/avdelingens normer, også vil tilføre teamet/avdelingen nye impulser. Arbeidsgiver må være klar over slike mekanismer og nærmeste leder har som oppgave å følge opp at arbeidet holder et nivå som aksepteres og at organisasjonsstrukturen følges. Overraskende snart blir den nyansatte sosialisert inn i fellesskapet og lærer seg samspillmønsteret i teamet/avdelingen. Det som skjer er at den nyansatte tar opp verdier og normer fra den nye kulturen og blir i sin tur med på å lære opp nye medarbeidere. Slik holder organisasjoner «inngrodde» kultur ved like (Aadland 2005:30-33).

Det var viktig i prosessen å gi de ansatte nødvendig kompetanse. Det kan være at det å mestre oppgavene vil øke motivasjonen, status og anseelse. Sosialiseringprosessen foregår fortløpende og formålet er at den skal ende i en ny organisasjonskultur, der ny kompetanse og nye arbeidsmåter på sikt vil føre til helhetlig oppfølging av bruker. En informant sammenfatter dette så fint:

.... Dette er bare et lite eksempel som sier meg at utfordringene ved å lykkes med helhetlig oppfølging ikke løses bare ved å samle kompetansen på ett sted – det er i høy grad nødvendig med helhetlig tankegang, samarbeid, forståelse for prosesser. Lojalitet til rutiner, kjennskap til lover og regelverk, arbeidsmarkedskunnskap mmm (Informant).

5.6.2 Ytelse-, fagorientering og domenekompatibilitet

Etableringen av NAV førte med seg et nytt forslag til organisering av arbeidet, ny brukerportefølje og gjennom generalistmodellen et krav til helhetlig brukeroppfølgning. De tidligere ansatte fra Aetat og trygdeetaten hadde fokus på sine oppgaver og de som kom fra sosialtjenesten hadde fokus på sine. Trygdeetaten hadde tradisjon på å være byråkratisk og hierarkisk. De ansatte ble styrt av lover og regler der politiske avgjørelser ble formidlet tjenestevei nedover i systemet. Tilbakemeldinger og forespørsler skulle håndteres i en systematisk tjenestekanal oppover i systemet. Trygdeetaten hadde et hovedfokus på sikring av livsopphold gjennom ytelser som sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon. I Aetat var det mer fokus på mål og resultatstyring. Aetat var en serviceetat der de ansatte skulle drive med formidling til arbeid, tiltak, kurs og yrkesrettet attføring og de ønsket i stor grad å fortsette å jobbe med «formidlingsklare» brukere. Kulturen i sosialtjenesten var preget av mulighet for skjønnsutøvelse og var i hovedsak styrt av tenkningen rundt hva som var sosialfaglig godt arbeid. Sosialtjenesten var profesjonsstyrt i mye sterkere grad enn de to andre etatene.

Sosialtjenesten som er, og skal være, det siste sikkerhetsnett når alle muligheter er prøvd, satt igjen med brukerne som i hovedsak er de som er lengst fra arbeidslivet.

Ytelsesfokuset i trygdeetaten var dominerende og preget måten å jobbe på. Det var her samarbeidet og implementeringen av de tre gamle etater skulle begynne. På områder der det var stor grad av domenekompatibilitet var det tidsbesparende å kunne løse oppgavene samt gi brukeren den informasjon, veiledning og den ytelsen brukeren hadde krav på. Det kan synes som at den friheten og de mulighetene som ligger i den helhetlige oppfølgingen utfordret ytelsesfokuset og hva som kulturelt ligger i den enkeltes fagområde og tidligere rolle. Denne friheten kan blant annet være det å kunne gi veiledning samt innvilge for eksempel både arbeidsavklaringspenger og supplerende sosialhjelp.

Narrativene i kapittel 5.1 (s.56-58) forteller at det før omorganiseringen var liten grad av domenekompatibilitet da veilederne fortsatte å kartlegge mot ytelser. Dette viser at veilederne på grunn av manglende fagkompetanse fortsatt å jobbe som før. Ikke alle

veilederne benyttet seg av det potensialet som lå i de sammenfallende oppgavene etter etableringen av NAV-kontoret. Også narrative i kapittel 5.2 (s.59-60) bekrefter at medarbeiderne fortsatte å jobbe innen «sine» fagområder.

Som vist i analysedelen har mange av utsagnene fra informantene vært innom temaene ytelsesfokus, fagorientering og det å jobbe helhetlig. Et av målene med den nye teamorganiseringen var nettopp å flytte fokuset fra ytelse til helhetlig oppfølging. I tillegg skulle teamene settes sammen av ansatte som hadde kompetanse fra alle tre fagområdene. På den måten forventet man å få synergieffekt av domenekompatibiliteten. Som to informanter uttrykker det:

Organisering i tverrfaglige team med felles ansvar for brukere uavhengig av ytelse, medfører et gradvis skifte av fokus fra ytelse til aktivitetsplaner, tiltak og jobb for brukerne inndelt etter innsatsbehov (Informant).

I tillegg har man kunnet høste fruktene av en tverrfaglig tilnærming til å drive oppfølging, og teammodellen har ført til at man kan fokusere på ulike fagfelter på en gang (Informant).

Etter omorganiseringen viser narrative i kapittel 5.3 (s.60-61) at omorganiseringen har fremmet helhetlig oppfølging. Informantene ser fordelene med å ha tilegnet seg kompetanse innen flere fagfelt og fordelen med generalistmodellen. Dette bekrefter at økt domenekompatibilitet er med på å fremme helhetlig oppfølging. Noe det første narrative i kapittel 5.5 (s.63) bekrefter. Dette viser at når riktig organisering og kompetanse er tilstede øker muligheten for å fremme helhetlig oppfølging gjennom sammenfallende fagområder.

5.6.3 Organisering, kontroll og styring

Alm Andreassens undersøkelser fra et middels stort NAV-kontor viser at det å få medarbeiderne som jobbet med oppfølging til å endre arbeidsdelingen var vanskelig. Medarbeiderne fortsatte å jobbe som tidligere, de fortsatte med oppgavene de mestret og som tidligere hørte inn under «deres» etater. Dette kontoret hadde fortsatt med å holde fagmøter rundt den enkelte etats regelverk. Ledelsens forsøk på å splitte opp denne spesialiseringen for å få inn NAV-tankegangen var mislykket. (Alm Andreassen & Fossetøl, 2011). Dette er sammenfallende med våre funn fra før omorganiseringen ved NAV Fredrikstad.

Avdelingene ble satt sammen av ansatte fra alle enhetene. Samlet kompetanse skulle derfor finnes i hver avdeling, men selv om vi jobbet og leverte på flere områder, vil jeg ikke påstå at vi jobbet helhetlig med mange brukere på nav i den tiden. Vi fortsatte å jobbe innenfor de fagfeltene som vi hadde erfaring fra. Vi maktet ikke å se helhet. Vi maktet også i liten grad å følge opp brukere generelt. Vi fant de kortsiktige løsningene, kjente brukerne våre dårlig – noe som resulterte i få aktivitetsplaner, et lite antall arbeidsevne- og behovsvurderinger. I tillegg var samfunnets forventninger til nav enormt, produksjonskravet var stort, omdømme var synkende, vi hadde et stort antall misfornøyde brukerne som ventet på svar på søknader samt penger/stønader, og ansatte som manglet kompetanse både på fag og på systemer - i tillegg til at kulturforskjellene innad i kontoret var store og merkbare (Informant).

I Årsrapport 2011, Evaluering av NAV-reformen kommer det fram at NAV-kontorene ikke iverksatte utviklingsprosessen slik som planlagt. De satte opplæring og nye arbeidsmåter «på vent» og de ansatte fikk fortsette å jobbe med oppgavene de kunne fra før og som de mestret. De så på dette som den mest effektive måten å jobbe på og på den måten mente de at de unngikk restanser. Dette var den beste tilpasningen mellom ytelseskravet og muligheten gitt utfordringene med sammenligningen mellom tre kulturer. Både de ansatte og ledere mente at NAV-reformen hadde gitt økt belastning og at de ansatte ikke kunne klare et ytterligere press (Andreassen, 2011).

Både kommunale- og statlige styringsdokumenter styrer arbeidet mot fastsatte mål. Også fastsatt struktur i form av tid for veiledningssamtaler, møter, opplæring etc. er av

betydning for hvordan helhetlig oppfølging kan praktiseres. Det var ved etableringen opp til det enkelte kontor om de ønsket å følge NAVs veileder for organisering. De ansatte hadde med seg forventninger om hva de skulle gjøre og hvordan de skulle få løst oppgavene. Dette kan ha hatt betydning for hva den enkelte la i begrepet helhetlig oppfølging og hvordan generalistmodellen skulle praktiseres. Yrkesprofesjon og frykten for å miste «sine» fagområder kan ha preget hverdagen.

Under Mål og strategier i vår systemmodell er «hvordan NAV- kontorene ble målt» belyst. En informant oppsummerer slik:

Ett aspekt som jeg vil trekke frem ved omorganiseringen, er det etter mitt syn kunstige skille mellom kvantitet og kvalitet i oppfølgingsarbeidet. Et noe overdrevet fokus på målstyring har ført til at det har blitt innført enkelte måleparametere som ikke tjener noe annet formål enn å måle mengde. Når denne tankegangen forplanter seg i organisasjonen, via ledere til veiledere, medfører det konsekvenser for oppfølgingen av brukere. Min mening er at dette går ut over kvaliteten på oppfølgingsarbeidet, i form av lite gjennomtenkte vedtak, arbeidsevnevurderinger som ikke gjenspeiler den faktiske situasjon og berøringspunkter i oppfølgingsarbeidet som ikke har noen annen hensikt enn å oppfylle de kriterier som målstyring har satt. Dermed risikerer man å drive oppfølgingsarbeid uten innhold. Jeg tror likevel at dette kan løse seg på sikt, og spesielt med tanke på den nye modellen for arbeidsrettet brukeroppfølging (Informant).

Dette støttes av direktør for fylkeslinja i NAV, Bjørn Gudbjørgrud som i intervju med Dagsavisen vedgår at NAV har hatt en overdreven målingskultur. Intervjuet fant sted i forbindelse med publisering og omtale av doktoravhandlingen til Anita Røysum, oktober 2012. Avhandlingen fastslår at mer byråkrati er resultat av NAV-reformen og målinger i NAV-kontorene som sier lite om kvalitet. NAV-direktøren gir forskningen rett i at NAV i en periode målte mengden aktivitet for mye. Han sier videre at «nå som NAV har innsett at dette ikke er riktig strategi, skal NAV måle arbeidsinnsatsen på en annen måte, slik at de ser hvilken effekt behandlingen av over tre millioner saker faktisk får». Han mener imidlertid at forskningsresultatene ville sett annerledes ut i dag og målekortene som er utarbeidet og skal benyttes i 2013 bærer da også preg av å måle mer kvalitet enn kvantitet. Til tross for lite tid og penger og at alle kan tenke seg mer ressurser til tett og individuell

oppfølging sier han det ligger et betydelig handlingsrom og mulighet til å påvirke hvordan man jobber på det enkelte NAV-kontoret. Dette igjen understøtter vår tro på at hvordan man organiserer NAV-kontoret har stor betydning for om man makter å innfri NAV-reformen. Uansett de lokale kontorenes autonomi, de stadig nye føringer fra sentralt hold om å innføre nye og endrede oppgaver samt forslag og pålegg til hvordan oppgavene skal løses, oppleves nok oftere som forvirring enn til å være en hjelp for styring og struktur.

Jakobsen (2004:213) viser til forskning der sentrale funn viser en klar tendens til at ledelse betyr mindre i organisasjoner som opererer under stabile forhold. Derimot tyder mye på at ledelse er svært viktig i endringsprosesser som kjennetegnes ved at stabile forhold brytes opp. Når vi vet at det eneste som er stabilt i NAV er endring, vil vi her komme litt inn på teamstrukturen og teamledernes rolle ved OF-avdelingen i NAV Fredrikstad.

I et forsøk på å dele opp avdelingene i mindre team og å delegere beslutningsmyndigheten så nær bruker som mulig ligger store deler av fagansvaret og beslutterrollen i teamet og hos teamleder i OF-avdelingen. Teamlederne forholder seg til avdelingsleder som nærmeste leder. Funnene våre tyder i vesentlig grad på at dette har vært vellykket men likevel kan det også være ulemper forbundet med denne strukturen. En informant beskriver det slik:

I oppfølgingsavdelingen, der jeg har arbeidet frem til nå, har overgangen fra en større avdeling til mindre team hatt både positive og negative effekter. Positive effekter er bl.a. at det har ført til tettere samarbeid mellom de ulike veiledere på teamet, som jeg tror har gitt gode utslag mht. kompetanseoverføring... Samtidig har teammodellen ført til at det er lang avstand mellom leder og den enkelte veileder. Teamlederne blir satt under krysspress, og opplever nok kanskje å stå i en lojalitetskonflikt – både til ledelsen og til teamet (Informant).

Som nevnt tidligere kan kombinasjonsrollen med både personalansvar og lederansvar være svært krevende og som informanten nevner vil muligheten være til stede for at teamlederne kan bli satt i et lojalitetsdilemma og under krysspress. Ledere som er

rekruttert fra en medarbeidergruppe vil kunne hegne om sitt team og oppgaver å alliere seg mer med eget team/avdeling enn organisasjonen som helhet (Haaland og Dale 2010). Skviset mellom medarbeidere som ofte ser sin teamleder som sin likemann på den ene siden, og på den andre siden avdelingsleder som krever måloppnåelse og kontrollerer at det leveres. Avdelingsleder har igjen sine krav om å ivareta avdelingsinteresser på den ene siden og se kontorets helhet på den andre.

Avdelingsleder inngår i kontorets ledergruppe og deltar i ledermøter 1 gang pr. uke, teamlederne deltar i «utvidet ledergruppe» 1 gang pr. måned. Både teamledere og avdelingsledere vil kunne føle seg skviset mellom medarbeidere som opplever at de er medløpere for ledelsen (Haaland og Dale 2010).

Omstruktureringen fra avdelinger til team som samlet behersker oppgaveløsningen bedre enn bare ett eller noen få mennesker gjør det, kan som tidligere beskrevet ha vist seg å være vellykket. Nye oppgaver, tap av gamle oppgaver og gamle kolleger, nye kolleger å samarbeide med, nye rutiner, prosedyrer alt som sammen tvinger fram nye atferdsendringer. Jacobsen (2004:191) mener en slik type endring i struktur over tid fører til endring i kulturen.

Utsagn tyder uansett på at teamlederne spiller en viktig rolle i OF-avdelingen ved NAV Fredrikstad:

I forhold til min situasjon opplevde jeg en teamleder som hadde stor tro på den nye måten å tilnærme seg brukerne må, noe som var avgjørende for at vi tidlig gikk i gang med den nye arbeidsmodellen (mai 2011) (Informant).

5.6.4 Kompetanse, rekruttering og sosialisering

Våre erfaringer fra NAV viser at det er vanskelig å avlære gamle arbeidsmåter, tenkemåter og innarbeidet kultur. De tidligere etatene var etater som var vant til å forvalte

hvert sitt lovverk. Inntektssikring til innbyggerne var hjemlet i lovverket og preget oppgaveforståelsen. Dette preget igjen tenkemåten, måten å snakke med brukerne på og ikke minst måten å løse oppgavene på. Det kan synes som at funn fra narrative som vist under støtter opp om hypotesen om at de som kom «nye» inn i NAV-kontoret og ikke skulle «avlæres», taklet dette best.

Jeg opplevde ganske tidlig i prosessen at jeg hadde en klar fordel i forhold til mange av mine kolleger, ved at «alt var nytt» - og jeg hadde ikke med meg noen form for kultur/ukultur og fastkjørte arbeidsmønstre (Informant).

I starten var alle påvirket av de kulturene vi kom fra, både kollegialt og kulturelt med tanke på arbeidsmiljø og selvfølgelig forholdet og synet på brukerne «våre» (tidligere tre bruker grupper). Det har vært en lang avlæringsprosess. Jo flere nyansatte som har kommet inn, jo bedre har dette vært for omstillingsevnen (Informant).

Min klare fordel var at jeg ikke hadde noen opparbeidede referansepunkter i «NAV-hverdagen», alt var nytt uansett. Jeg opplevde (og opplever) den nye organisering i dag som en mer brukervennlig løsning, samtidig som det krever mer kompetanse pr. veileder, enn hva tilfellet var før februar 2011. Det har vært en krevende periode (Informant).

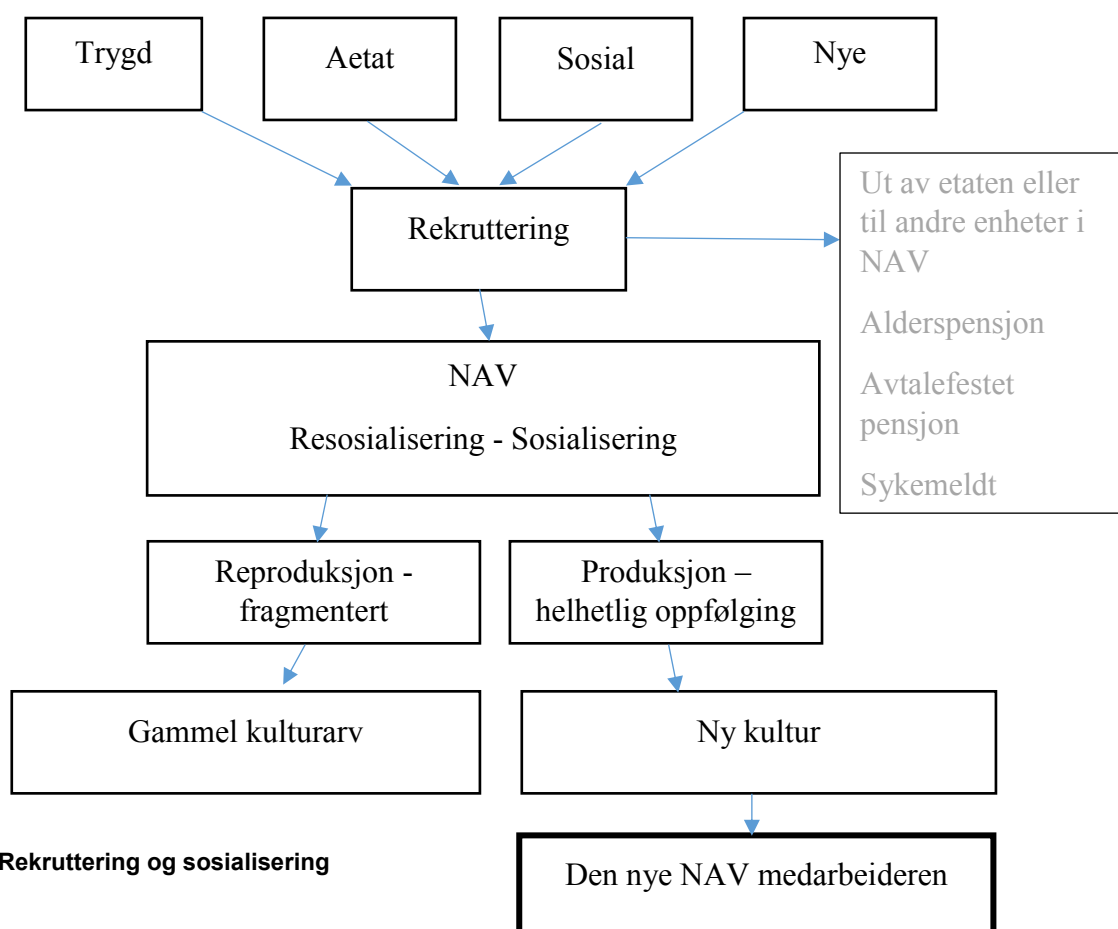
I forbindelse med omorganiseringen i 2011 opplevde jeg er stor skepsis fra mine kollegaer. Denne varierte i stor grad etter hvor lang tid man hadde vært ansatt. De nyansatte var således ikke like negative til den nye generalistmodellen. Dette har nok sammenheng med at man ikke er like «grodd fast» i et mønster, og at man således er mer åpen for alternative måter å jobbe på. Slik jeg ser det er det naturlig at man blir usikker ved endringer, noe som selvsagt gjorde seg gjeldene for oss i forbindelse med omorganiseringen (Informant).

Det er uansett viktig å utvikle et aktivt fagmiljø og en attraktiv arbeidsplass som ivaretar alle ansatte, også arbeidstakere som har vært lenge i systemet må verdsettes for sin erfaringsbaserte kompetanse. En kompetanse og erfaring som krever et levd liv for å være i besittelse av og som i samhandling med nyansatte i organisasjonen gradvis blir overført. Det er dette som kalles taus kunnskap og som denne informant skriver:

Da tenker jeg først og fremst på oss ansatte som har vært med fra starten av og som har en historikk fra de tre etaene før NAV. Det er veiledere og ansatte som har vært med lenge som også er ressurs personer overfor nyansatte og de

veilederne som har kommet direkte inn i NAV uten å ha kjennskap til eller er påvirket av historikken (Informant).

Modellen under viser rekrutterings- og sosialisingsprosessen for NAV. Ved etableringen av NAV-kontoret kunne de statlige ansatte ønske å bli på et NAV-kontor, ønske seg over til forvaltningsenhetene eller over i spesialenhetene. Både kommunale og statlige ansatte som hadde oppnådd pensjonsrettigheter kunne velge å gå av med avtalefestet pensjon eller alderspensjon. Det kan tenkes at omorganiseringen ved NAV Fredrikstad har hatt innvirkning på høyt sykefravær og at noen valgte å slutte eller søkte seg over i andre jobber utenfor etaten. Rekruttering- og sosialisingsprosessen skjedde på to måter, blant de fra en av de tidligere etatene eller fra det åpne arbeidsmarkedet. De som kom fra de tidligere etatene lot seg sosialisere inn i NAV enten ved å opprettholde gamle arbeidsmåter og kultur eller å tilegne seg ny kunnskap, nye arbeidsmåter og ny NAV-kultur.



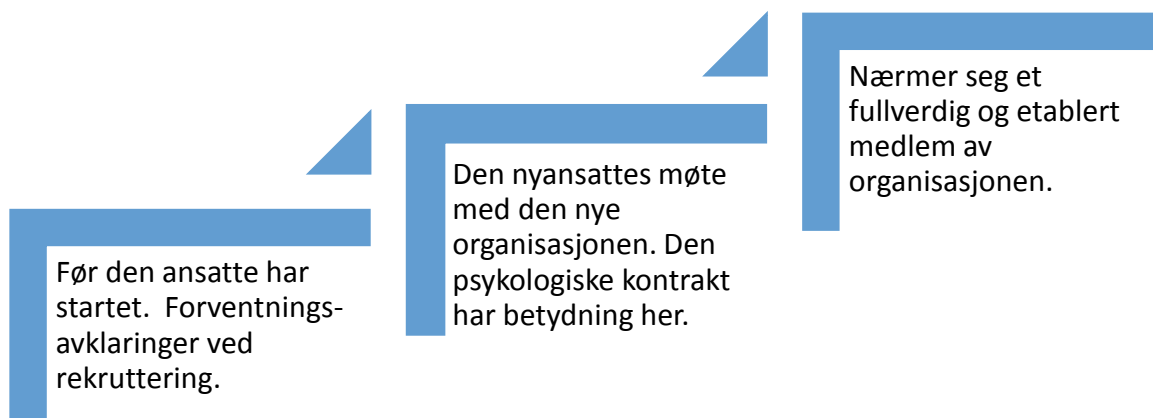
Figur 14. Rekruttering og sosialisering

Nyansatte som blir rekruttert inn i NAV-kontoret sendes i løpet av den første tiden til grunnopplæring for NAV-ansatte. Gjennom tilsetting, plassering i avdeling/team, grunnopplæringen og det daglige samarbeidet sosialiseres den nyansatte. Den nyansatte påvirkes av avdelingen eller teamets sett av regler, normer, verdier og rutiner. Denne sosialiseringen bidrar til at den nyansatte innlemmes og får den samme «forståelse» som flertallet av ansatte for blant annet helhetlig oppfølging av bruker.

Begrepene kunnskap og kompetanse er i denne studien brukt ofte og om hverandre. Det kan være vanskelig å sette et klart skille mellom begrepene, men det som kan synes klart er at for å ha kompetanse må man ha kunnskap. I en organisasjon som NAV der menneskelige relasjoner står i fokus er det i tillegg svært nødvendig å kunne benytte kunnskapen i praksis. Man må derfor også få overført den tause kunnskap som de som mestrer å utføre god praksis sitter inne med. Teorien skiller mellom eksplisitt og taus kunnskap. Den eksplisitte kunnskapen kan læres og overføres via språket og kan dermed lett deles med andre, mens den tause kunnskapen regnes som personlig, avhengig av konteksten og blir til gjennom praksis. Eksplisitt kunnskap er ofte knyttet til adferd, holdninger, felles forståelse, lojalitet og tillit. Den tause kunnskap er vanskelig å overføre til andre fordi den ikke kan uttrykkes i ord og ofte er ubevisst for personen som har den. Organisasjonssoliseringen der nyansatte skal tilegne seg ny kunnskap er derfor avhengig av både eksplisitt og taus kunnskap (Filstad Jakobsen 2003).

Det er nettopp derfor viktig at erfaringsbasert kunnskap uttrykkes slik at nyansatte kan lære den tause kunnskapen som ikke læres gjennom utdanning, kurs og annen opplæring, men som krever samhandling med de som besitter den. Derfor er det nødvendig at det i NAV finnes fora for faglig opplæring samtidig med at nyansatte får anledning til sosial interaksjon med de som har erfaring fra de tidligere etater for å tilegne seg taus kunnskap. Det er dette som er tanken bak teamorganiseringen i NAV Fredrikstad og skjer i praksis, den ubevisste kunnskapen formidles gjennom det daglige arbeidet. Læring er derfor en prosess der både ansatte og NAV som organisasjon tilegner seg ny kunnskap, og derfor også endrer atferd. Organisasjonssoliseringen er slik Filstad Jacobsen (2003) beskriver

det fra et individ blir ansatt og til vedkommende er et etablert medlem av organisasjonen. Det kan anses som at det er først når den ansatte er et fullverdig og etablert medlem av organisasjonen man har tatt opp i seg normene, verdiene og kulturen som gjelder. Organisasjonssosialiseringen skjer som regel i faser og Filstad Jacobsen (2003) beskriver dette som tre tidsbestemte faser, figur 15.



Figur 15. Sosialiseringstrapp.

Dette avsnittet viser hvordan kompetanse, rekruttering og sosialisering henger nøye sammen med kulturen og dens betydning for organisasjonen. Det er derfor vanskelig å ha vanntette skott mellom avsnittene, men vi vil forsøke å vise sammenhengen videre i neste avsnitt.

5.6.5 Kultur og organisasjonskulturens betydning

Organisasjoner blir til gjennom deltakerne som vi har vist over. Ved etableringen av NAV fikk organisasjonen sin utforming gjennom fastsatt struktur som var påvirket av de ansatte. Sosialiseringen i de nye NAV-kontorene skapte utfordringer. De ansatte hadde, som skrevet ovenfor, med seg sine roller fra de tidligere etatene. I de gamle etatene hadde disse rollene sine bestemte regler, normer og verdier som var tilpasset den forhenværende organisasjonen. «Slik gjør vi det hos oss» ble med inn i den nye organisasjonen. Før etableringen hadde det vært fokus på viktigheten med avlæring, dette fokuset forsvant delvis ved etableringen.

Det ble kjørt felles kurs og samlinger der fokus var felles kulturbygging. Den tryggheten, lojaliteten og profesjonsstoltheten de ansatte hadde til sine arbeidsteder og «sine» arbeidsoppgaver ble satt på prøve ved at det skulle bygges ny kultur. Sosialisering er også det som foregår når kunnskaper og verdier overføres til ansatte i organisasjonen. Ofte er det de forhold som organisasjonen er mest opptatt av som formidles ut til de ansatte. Kravet til høyere utdanning var ulikt i de tidligere etatene. Sosialtjenesten hadde profesjonsstudier med sosialfaglig utdanninger. Disse var utdannet der målet blant annet var å se hele brukeren, og fatte vedtak etter Lov om Sosiale tjenester. Etter etableringen av NAV kom ny lov, Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Denne endringen og presiseringen om at tjenesten var lagt i NAV var ment å styrke tilhørigheten.

Slik vi oppfatter Scheins definisjon så er organisasjonskultur noe som oppstår og utvikles mellom omgivelsene og aktørene, en pågående interaksjon. Kulturen er ikke forhåndsbestemt, men vokser fram som et resultat av samarbeidet der spørsmål om oppgavefordeling, arbeidsmetoder, ansvar, styring mv. diskuteres. En organisasjonskultur blir til gjennom hvordan den bestemte organisasjonen håndterer og løser sine oppgaver og utfordringer, og hvordan dette kommuniseres ut til omgivelsene. Med enkle ord, dette dreier seg om å bestemme hvilke regler som gjelder for organisasjonen og hvordan medlemmene i organisasjonen (de ansatte) samhandler med omgivelsene (brukerne og samarbeidspartnere i NAV).

Proessen kan, og blir påvirket av omgivelsene. Ledelsen er også en del av omgivelsene og dermed også med på å påvirke denne prosessen. Ledere bør være en del av organisasjonskulturen og en som bidrar til at prosesser og aktiviteter gir mening for medarbeiderne. Særlig i perioder med motgang og utrygghet. Som leder er det viktig å være bevisste på dette, gå foran som et godt eksempel og ha en tydelig policy – det gagnar alle parter. Samspillet mellom leder og ansatte er betydningsfullt og viktig. Det hele balanserer mellom makt og tillit, og gode relasjoner mellom arbeidsgiver og arbeidstaker styrker ofte begge parter.

Å vise tillit kan få ansatte til å føle seg sett og hørt og gi gode resultater, men høy grad av tillit kan også føre til at ansatte «går egne veier». Mange ansatte er sine ledes gode støttespillere og helt nødvendig for å få driften til å gå og derfor er organisasjoner og ledere helt avhengig av velvilje fra de ansatte. Arbeidslivet har selvfølgelig også behov for selvstendige individer som gir konstruktive tilbakemeldinger. Organisasjoner der det finnes motsetninger har gjerne høyt energinivå og kan være nødvendig for kreativitet og videre engasjement, men Jacobsen (2004) hevder at jo flere ulike meninger, synspunkter og kulturer, jo vanskeligere kan organisasjonen være å endre.

Vi har vist at kulturen er med på å bestemme hvordan vi oppfatter organisasjonen og at alle organisasjoner er preget av sin egen kultur. Som vi tidligere har vært inne på mener vi at også ledelse har påvirkning på organisasjonskulturens betydning. Vi har beskrevet hvordan den tause kunnskap spres blant medarbeidere og også i denne sammenheng mener vi teamlederne kan være av stor betydning som tilretteleggere for at informasjonsutvikling og samspill finner sted i teamene. Teamlederne får en viktig rolle i å oppmuntre den enkelte i teamet til å lære av sine egne og andres erfaringer. Jacobsen (2009:239) hevder at mellomledelsen også får en spesiell rolle i å spre denne kunnskapen til andre grupper. I NAV Fredrikstad kan dette videreføres både til å gjelde mellom teamene og avdelingene og til sist spres i hele organisasjonen. Jacobsen (2009:238) betegner det å trekke konklusjoner ut fra egne og andres erfaring som ledelse av læringsprosesser og må skje på alle plan i organisasjonen.

5.6.6 Nye arbeidsmåter, og den psykologiske kontrakt

Vi vil innlede dette avsnittet med et sitat som er dekkende for hvorfor det var nødvendig med nye arbeidsmåter:

Før NAV arbeidet jeg på sosialkontor, og vi jobbet mye med det som het «rett ytelse». I retrospekt er det litt speiselt, men det var jo egentlig slik at vi i sosialtjenesten tok mye ansvar for å sikre at brukerne fikk de ytelsene og tjenestene de hadde krav på fra Aetat, og Trygdekontoret. Jeg opplevde det slik at mange av våre brukere ikke helt uten videre passet inni de tilbudene som fantes. En del av brukerne falt jo da «mellom stolene», og ble «kasteballer» i systemet. Jeg var derfor veldig spent og positiv til NAV, da jeg var ganske sikker på at hensikten med NAV måtte være at vi alle skulle jobbe mer helhetlig og i samme retning med felles brukere (Informant).

I avsnitt 2.2 har vi ved hjelp av oppfølgingsmodellen (figur 5, s.19) beskrevet hvordan ny arbeidsmetodikk er tatt i bruk. Under avsnitt 3.4 (s.36-37) om domenekompatibilitet har vi vist hva som tidligere lå til de tre etatene av arbeidsoppgaver samtidig som vi kommer inn på nye arbeidsmåter i begge avsnittene. Her er behovsvurdering (§14 A-vedtak) og arbeidsevnevurdering sentralt.

Som vi skrev i teorikapittelet kan betydningen av den psykologiske kontrakt måles i to dimensjoner: Den ansattes forventninger om hva organisasjonen vil gi og hva ansatte skal gi/yte tilbake til organisasjonen. Homans (1961), en anerkjent teoretiker med klar forankring i empirisk forskning forklarer slike forhold ved bruk av en bytteteoretisk modell. Han mener at belønninger som blir veid mot eventuelle kostnader knyttet til adferd er det som styrer. Når vi skal forstå og forklare en bytteteori i NAV der ansatte og ledelsen er aktører mener vi at det ofte er de uskrevne og usagte forventningene som ligger i dette. Den ansatte yter/gir arbeidsgiver sin innsats med en klar forventning om å få noe tilbake, som anerkjennelse, belønning, ros, frihet, nye oppgaver etc. Homan (1961) mener at den frivillige samhandlingen motiveres av hva den enkelte gir og får. Slike «forpliktelser» er ikke knyttet til fast lønn og gir ikke rom for forhandling. (kilde: Internett:www.stn.no)

For at ansatte skal oppleve å ha en meningsfull jobb, der de ser jobben som og oppgavene som et ønske for jobbfremtiden, må innholdet i jobben gi variasjon og egen læring. Dette er de psykologiske jobbkravene. Mellommenneskelig støtte og respekt skaper anseelse og en god opplevelse. Det er også viktig at den enkelte har mulighet til å treffe beslutninger i eget arbeid. En kan ut i fra dette si at det ligger en forpliktelse i den psykologiske kontrakt. I forpliktelsen ligger en tilstand der den ansatte er bundet både emosjonelt og intellektuelt til bestemte handlinger. Forpliktelsen er gjensidig mellom ansatte og organisasjonen, den har en uskreven regel om lojalitet og er en byttehandel. I lojaliteten kan det likevel ligge mer lojalitet til de ansatte og lederen enn til organisasjonen (Schein, 1993).

Når folk først er blitt rekruttert, plukket ut, opplært og fordelt til forskjellige jobber, må organisasjonen konsentrere seg om å skape forhold som kan fremme et høyt ytelsesnivå over lang tid, samtidig som den enkelte arbeidstaker kan få oppfylt noen av sine egne viktigste behov gjennom medlemskap og arbeid i organisasjonen (ibid).

Det kan i dette tilfellet være relevant å spørre seg om den psykologiske kontrakt kan oppstå når organisasjonen ikke har klart å bygge en felles kultur og tilhørigheten til den gamle etaten er sterkere enn til NAV? Det er viktig at den ansattes forventninger stemmer overens med organisasjonens forventninger om hva organisasjonen skal gi og hva organisasjonen forlanger tilbake fra ansatte. Det er også viktig å ha avklart hva som i virkeligheten skal utveksles mellom organisasjonen og den ansatte. Det være seg lønn, anerkjennelse, velferdsordninger, lojalitet, frihet, resultater, selvrealisering etc. Den psykologiske «kontrakt» vil endre seg i takt med organisasjonen og den ansatte. Ser man dette i forhold til problemstillingen i studiet kan en ”utakt” i forhold til en fagprofesjon påvirke den psykologiske kontrakt. Dette kan skje ved bevisst eller ubevisst endring og utvikling, gjennom forhandling, gjennom påvirkning, gjennom sosialisering. (ibid).

Forventningsavklaringer øker mulighetene for å lykkes. Uavklarte forventninger kan være årsaken til at helhetlig oppfølging ikke fungerer tilfredsstillende. Det forutsettes en organisering der målene fastsettes og kan være en rettesnor for virksomheten. De ansatte

må selv oppleve nytten av, og normativt føle, at den helhetlige brukeropfølgingen gir resultater og at det er dette de er ansatt for å utføre.

Sosialisering innad i organisasjonen skjer fortløpende ved at både organisasjonens og den ansattes behov endrer seg. En gjensidig forhandling og påvirkning gjør at ansatte og organisasjonen klarer å etablere og gjenopprette den psykologiske kontrakten. Dette medfører at også den psykologiske kontrakt er i endring, i takt eller utakt, med organisasjonen og de ansatte (Schein, 1993). Etter hvert er det blitt mer vanlig å legge den psykologiske kontrakt til seg selv, man stoler i mindre og mindre grad på at organisasjonen «sørger» for en. Jacobsen og Thorsvik (2007:143) skriver at unge mennesker ikke lenger binder seg mentalt til arbeidsplassen slik man gjorde tidligere. I dag ser vi tendenser til at man er mest opptatt av å skape sin egen karriere. Jacobsen og Thorsvik (2007). Med tanke på at store deler av nyrekrutteringen i NAV Fredrikstad er unge mennesker, er dette en faktor man bør være klar over.

6.Oppsummering

Vårt forskningsspørsmål i denne studien har vært om brukerne, tilhørende OF-avdelingen ved NAV Fredrikstad, sikres en helhetlig oppfølging? Hvordan er det mulig å oppnå målene om en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning?

Vi har innledningsvis og gjentakende repetert hovedmål for NAV-reformen:

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

Effekten av reformen og om flere er kommet i arbeid og aktivitet har vi ikke sett på i denne studien. Dette er et høyst aktuelt tema å forske videre på nå når reformen begynner å ta form. Utgangspunktet for vår studie var vår sterke formening om at organiseringen av NAV-kontoret lokalt er av avgjørende betydning for å lykkes med reformen.

Organisasjonsendringen ved OF-avdelingen, gjeldende fra 01.02.11 var derfor et godt utgangspunkt når vi skulle se på om det er mulig å jobbe med helhetlig brukeroppfølging. Våre funn er framkommet ved at de ansatte forteller hvordan de har opplevd dette før og etter endringsprosessen gjennom sine narrativer. De som har fortalt historiene er ansatte innenfor tidligere etater, dels nyansatte i NAV Fredrikstad. Teorier om organisering, kompetanse og kultur har bidratt til å sette studien inn i et teoretisk perspektiv.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Forskningsrådet har foretatt fortløpende evalueringer av NAV-reformen siden oppstart. De fleste evalueringene er nedslående lesing i forhold til de ansattes reaksjoner, mestring og arbeidsmiljø, alle kritiske faktorer for å lykkes med iverksetting av store reformer. Raskere overgang til arbeid og flere i aktivitet som er reformens viktigste målsetting har foreløpig konklusjonene: ingen effekt,

litt blanda effekt og liten forskjell, men dette vil være fokus i videre evaluering av effekten av reformen. Det er grunn til å understreke at dataene det her vises til begynner å bli gamle (2008) i NAV-sammenheng og sier derfor ikke noe om effektene på lang sikt.

Dog er det enighet om at NAV-reformen har generert nye utfordringer som man ikke så i oppstartfasen. Tanken om at alle ansatte i stor grad skulle kunne utføre alle tjenester og oppgaver i det lokale NAV-kontoret har vist seg å være mer krevende enn noen kunne forutse og generalistmodellen i sin ytterste konsekvens er så godt som forlatt. Ett funn i forskningen som er gjort er imidlertid tydelig: troen på reformen blant NAV-ansatte hadde sunket fra 80 % til 59 % på to år, fra 2008 til 2010. Likevel eksisterer en påstand i denne forskningen: «ting går bedre etter hvert»! En påstand som kan se ut til å stemme godt overens med utsagnene fra informantene i vår studie.

Jeg opplever først og fremst at den helhetlige oppfølgingen er et resultat av en modningsprosess vi har vært gjennom fra NAV etableringen i 2008 (Informant).

Den nåværende organiseringen medfører at veiledere må mestre flere fagfelt på en gang, og spesielt i en opplæringsituasjon kan dette være krevende... Dette gjelder imidlertid i en overgangsperiode, til veiledere behersker generalistrollen. Tidsrammen som veilederne behøver for å mestre de ulike fagfeltene vil nok likevel variere (Informant).

Hovedfunnene fra vår studie må sies å være entydige i sin konklusjon om at OF-avdelingen ved NAV Fredrikstad er styrket i å kunne drive helhetlig oppfølging av brukerne etter omorganiseringen 01.02.2011. Enighet er det også blant informantene om at dette er riktig måte å organisere på for at brukerne skal få bedre tjenester tilpasset sine behov og å oppnå en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Tross denne enigheten, mestring, kompetanse og omstillinger kommer ikke av seg selv. Det var stor skepsis i organisasjonen til om det var mulig å tilegne seg god nok kunnskap innen de ulike fagfelt til å kunne praktisere helhetlig oppfølging på en forsvarlig måte. Det kan også synes som dette har vært enklest for de som ikke har hatt med seg «gammel lærdom». Organisasjonsendringen kan også ha ført til at ansatte har sluttet, fått andre oppgaver, frivillig eller ufrivillig, og høyt sykefravær. Det har vært og er store utfordringer

forbundet med å skulle få den daglige drift til å gå samtidig med omfattende opplæringstiltak og kompetanseoverføring.

Sett i lys av all frustrasjon over mangel på mestring og store porteføljer, omfattende opplæring, store restanser og uante utfordringer er det likevel entydig positive signaler fra informantene som deltok i studien. Hvordan NAV- kontoret organiseres har avgjørende betydning og gir mulighet for å lykkes med NAV- reformen. Helhetlig oppfølging synes mulig å oppnå og målene om en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning vil være oppnåelig, men tar tid. Dette understøttes av funn som kommer tydelig fram hos flere av informantene som er kritiske til at andre deler av oppfølgingsarbeidet i NAV Fredrikstad er fragmentert. Det anses som lite effektivt, både for bruker og veileder, samt fører til utstrakt grensesnittproblematikk. Som eksempel blir nevnt at egne team følger opp ungdommer under 25 år og ordinære arbeidssøkere ut mot arbeid og aktivitet, mens vedtak om sosialhjelp fattes i andre team.

Som veileder opplever jeg usikkerhet rundt grensesnitt, herunder hvem skal gjøre hva. Enkelte ting stopper også noe opp da vi er avhengig av informasjon fra den andre veilederen for å håndtere våre arbeidsoppgaver. Det kreves derfor godt samarbeid mellom de ulike veilederne, noe som er varierende fra person til person. Dette føles tidvis som noe tungrodd og brukerne opplever igjen å måtte forhøre seg hos flere personer for å få svar på spørsmål.. Dette fører igjen til lengre ventetid, og således et mindre effektivt system både for bruker og for ansatt... Min oppfatning er at brukerne synes det er greiere å forholde seg til færre personer, da de ikke i den grad skiller på hvilken ytelse man har til en hver tid (Informant).

Jeg har opplevd at mye av tiden vi burde brukt på oppfølging forsvinner i usikkerhet rundt grensesnitt, usikkerhet om hvem som gjør hva og dårlig informasjonsflyt. Når bruker tar kontakt og skal bli oppringt er det sjeldent at de lurer på enten sosialhjelp eller oppfølging mot arbeid, og det er ofte tilfeldig hvem av veilederne som får oppgaven i gosys. Dette fører til at veilederen som tar den første samtalen uansett må gjøre begge oppgavene, eller at bruker får unødvendig lang ventetid før han/hun får svar fordi det må opprettes en ny oppgave til den andre veilederen (Informant).

6.1 Veien videre

Vi slår fast at organisasjonsutformingen ved det lokale NAV-kontor og ledelsesgrep knyttet til denne er av avgjørende betydning for hvordan oppgavene løses og gjennom dette om målene nås. I tillegg er de ansattes kompetanse helt avgjørende for å lykkes med NAV-reformens overordnede mål slik vi konkluderer fra denne studien. Det vil derfor være helt nødvendig at NAV-kontoret framover har fokus på opplæring som gjør at tjenestene ut til brukerne blir optimale. Omstillingsprosesser tar tid og gir nødvendigvis ikke resultater i et kortsiktig perspektiv.

Det er gjort flere studier av «sosialarbeiderrollen» og «sosialfaglig arbeid» i NAV. Alle studiene er, så langt vi kan se, uklare i hvordan sosialt arbeid defineres. I Anita Røysums doktoravhandling undersøker hun hvordan NAV-reformen påvirker sosialarbeideres yrkesrolle og sosialt arbeid. Her lanserer hun et relativt nytt begrep «navsk». Termen «navsk» kommer fra empirien i feltarbeid og er ment å avspeile en felles NAV-identitet som igjen bygger på en tilnærmet lik måte å tenke og arbeide på (Røysum 2012: 45).

Det kommer fram at sosialt arbeids kunnskapstradisjoner, fagkultur og yrkesverdier vies liten plass i NAV, men sosialarbeiderne toner dette likevel ned selv. Det sentrale er hvordan man arbeider med brukeren, at brukeren medvirker og tas på alvor, ikke nødvendigvis hvem som gjør det. Sosialfaglig arbeid og hvem som kan kalle seg sosialarbeider har tradisjonelt vært sosionomer/vernepleiere med 3-årig utdanning som oftest jobbet i tidligere sosialtjeneste. Denne rollen har fått for liten plass i NAV og klientarbeidet er blitt for standardisert med detaljer om hvordan man helt konkret skal arbeide med brukerne i følge samme studie (ibid).

Forskningsrådets evaluering av NAV-reformen - årsrapport 2011 viser at det har vært utfordrende for de ansatte å samordne de opprinnelige etatenes yrkesroller, samtidig som de lokale kontorene skulle etableres. Profesjonsutdanning knyttet til yrkesgrupper kan i den forbindelse ha blitt tolket som trussel for at andre ansatte ved samme kontor, skal kunne utføre de samme oppgavene.

Våre konklusjoner og funn fra denne studien er så langt i tråd med Røysums studie slik vi tolker det. Derimot tyder våre funn på at de ansatte ved NAV Fredrikstad ikke er like opptatt av profesjonskampen. Dette kan tyde på god praksis i tråd med «navsk» tankegang. Informantene fra vår studie som blir referert nedenfor er sosionomer som jobbet som det man her uttrykker som sosialfaglig i tidligere sosialtjenesten og gir håp om at helhetlig oppfølging av brukerne i NAV skal og må utføres av alle som skal ha brukeroppfølging. Debatten bør, slik vi ser det, flytte fokus fra sosialfaglig arbeid til hva som menes mer konkret med helhetlig oppfølging. Helhetlig oppfølging må bli det samme som «navsk» og av betydning blir hva slags kompetanse og opplæring de ansatte må ha.

Det sosialfaglige er ikke «socio», det er heller ikke «sosial». Det sosialfaglige er etter min mening i høyeste grad en «NAV-oppgave». Det er brukeroppfølging som skal være lokalkontorets primære oppgave (informant).

Før omorganiseringen opplevde jeg en frykt blant de kommunale veilederne for at sosialfaget skulle fases ut. Dette uten at sosialt arbeid ble definert på noen god måte. Jeg opplever at det ikke er noen motsetning mellom å jobbe helhetlig mot arbeid og aktivitet og å jobbe sosialfaglig (Informant).

*I tillegg synes jeg personlig det har vært lite debatt rundt hvilken rolle det sosialfaglige skal ha i NAV, og hva som menes med «helhetlig oppfølging». Jeg er ikke så sikker på om det betyr det samme for alle. Jeg er heller ikke sikker på om alle som jobber i NAV engang mener at dette er et aktuelt tema i sitt arbeid. Jeg tror for å sette det litt på spissen, at spekteret strekker seg fra «oppfølging» som telling i Arena, via oppfølging av en arbeidsrettet aktivitetsplan, til det jeg vil si er noe av fundamentet i sosialfaglig arbeid: nemlig å se «hele mennesket» og dets liv i en sammenheng med den problematikken de står i og systemet rundt – og **hjelpen enkelte til å hjelpe seg selv**. Dette krever en del kompetanse som kanskje ikke har vært den kompetansen det har vært stilt mest krav til i NAV: til kommunikasjon, holdning og etikk, relasjonsbygging, kreativitet, samarbeid, og ikke minst å legge til rette for at bruker får en stor grad av medvirkning i egen sak og plan. Jeg tror at hvis man har denne kompetansen i bunnen, så vil man kunne yte god og helhetlig oppfølging til brukerne – for da blir de mer enn en sak, mer enn et tall, de blir mennesker med ressurser og hindringer, mål og drømmer. Og fagsystemer, tiltak, planer osv blir bare verktøyene for å hjelpe brukerne videre, i stedet for at dette er målene i seg selv (Informant).*

Alle tellinger og målinger ved NAV Fredrikstad viser at brukerne får ytelsene sine og at dette har hatt overordnet fokus. Derimot er det overveiende sannsynlig at mange går uten å få tilstrekkelig hjelp til å komme videre. Som studien til Røysum også viser er oppfølging av brukere personavhengig uansett hva man kaller det. Derfor blir noe av det viktigste framover å utvikle en god modell for å rekruttere «riktige» NAV- medarbeidere i tillegg til skolering av egne ansatte til å arbeide «navsk».

Det er brukeroppfølging som skal være lokalkontorets primære oppgave. Det er mennesker vi jobber med, mennesker i endring. Da må vi ha kompetanse på dette, ut over «mannen-i-gata» holdninger, for eksempel til innvandrere, rusavhengige, psykisk syke osv. Det må finnes en felles grunnleggende forståelse for mennesker i vanskelige livssituasjoner, og en profesjonalitet i hvordan vi håndtere dette. Det må også foreligge kjennskap til systemet rundt, slik at man kan veilede bruker videre til riktig hjelp. Jeg tror at NAV foreløpig er litt for opptatt av det interne og vårt eget, for å kunne yte helhetlig oppfølging må vi også se og arbeide «ut». Og det er det at brukeren med vår bistand skal klare seg selv som må være det overordnede målet med alle tjenester vi yter og den oppfølging vi gir (Informant).

Som sitatet over viser kreves omfattende kunnskap en medarbeider i NAV-kontoret skal besitte for å utføre sine oppfølgingsoppgaver. Vi ser det som en forutsetning for å lykkes å få tid og stabile ansatte nok til å utføre helhetlig oppfølging. Derfor blir både god og riktig rekruttering og kompetanseheving av alle ansatte i helhetlig oppfølging, eller «navsk», opp til et godt nok nivå viktig. I vår studie har informanter nevnt kunnskap om kommunikasjon, holdning, relasjonsbygging, menneskesyn også videre som nødvendig for å jobbe med NAVs brukere.

Når det gjelder kompetanse så er jeg for at NAV bør være representert med ulik bakgrunn og kompetanse, absolutt. Men jeg mener at dette også krever et opplæringsprogram (Informant).

Det er hevet over enhver tvil at «å gå veien sammen med bruker» er tid og ressurskrevende. Evalueringen av NAV-reformen, årsrapport 2011 slår da også fast: «*det mangler grundige beregninger av behovet for ressurser til de tjenestene som skal leveres fra NAV-kontorene*». *Det ble gjort beregninger av behovene for ressurser til forvaltningsoppgavene, men ikke tilsvarende for de øvrige oppgavene i NAV-kontorene*» (Andreassen 2011:9).

For å lykkes i nå målene i reformen tror vi det derfor også er nødvendig med en grundig og omfattende analyse av alle tjenester som skal leveres av det lokale NAV-kontor for å kartlegge hvor vi står og hva som skal til videre for å nå målet. Det må også innbefatte alle de omfattende og uforutsette daglige gjøremål som inngår i en veileders hverdag. Dette har vi en mye større forutsetning for nå enn i tidlig etableringsfase. Blant annet er det krevende å sette seg inn i og benytte alle IKT-baserte saksbehandlingssystemer, de stadig nye føringer for hvordan vi skal løse de forskjellige oppgaver og hvordan og når man skal besvare henvendelser krever mye koordinering av vaktlister og back up ved fravær for å nevne noe.

Selv om vår studie har historier som kan tyde på at det kan være ansatte som ikke ønsker brukerkontakt, ser vi det gjennomgående i de fleste narrative at veilederne ønsker mer tid til samtaler, og at de har håp om mindre porteføljer for å få oversikt og bli kjent med brukerne sine. Alle informantene i vår studie ser dette som en nødvendighet for å kunne få brukerne ut i arbeid og aktivitet. Det er neppe mulig å lykkes med å få flere ut i arbeid og aktivitet uten at brukeren medvirker, noe som krever tid og kompetanse. Det må selvsagt også være en forutsetning at ansatte ønsker å jobbe på denne måten, noe som er og blir et lederansvar å avklare både ved nyansettelse og for ansatte som allerede er i organisasjonen. Avgjørende blir det derfor også om de ansatte får opplæring og tid nok til å løfte blikket utenfor egen organisasjon der relasjon til arbeidsgiverne og helsetjenesten anses blant de viktigste aktører. NAV kan påvirke arbeidsgiverne og er vårt viktigste verktøy til å få brukerne i arbeid, det forutsetter at veileder kjenner bruker, en god planmessighet i møte med bruker og at ytelser og tjenester sees i sammenheng.

Vår studie har gitt oss tro på at det er mulig å få til en helhetlig og effektiv arbeid- og velferdsforvaltning og at effekten: flere i arbeid og aktivitet vil komme når forutsetningene for helhetlig oppfølging av brukerne er på plass. Vi vil likevel ikke forenkle virkeligheten ved å si at generalistmodellen er eneste riktige måte å organisere et NAV-kontor på, ut i fra et utvalg på 10 informanter. Vi mener det er sterke føringer i vår

studie som viser at generalistmodellen sannsynligvis er mest riktig i NAV Fredrikstads OF-avdeling. Dog har denne avdelingen også et «spesialteam» TTO (beskrevet tidligere), som vurderes riktig for å følge brukere som anses å være lengst fra arbeidslivet tettere opp.

Det er hevdet i evalueringene som er foretatt at det var det omfattende kompetansekravet som generalistmodellen krevde og at man forsøkte innføringen av generalistmodellen ved tidlig oppstartfase som var med på å nedlegge denne organisasjonsformen ved kontorene. Vår studie gir oss likevel tro på at innføring av generalistmodellen er riktig, mulig og på sikt nok bør innføres slik intensjonen i NAV-reformen var. Etter vår konklusjon bør man rekruttere nye medarbeidere i NAV-kontoret med den forutsetning at de ønsker og er villige til å tilegne seg kunnskap som gjør dem i stand til å følge opp brukerne etter NAVs standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning, eller med et annet ord «navsk».

At ansatte er vår viktigste ressurs bekrefter og dokumenterer alle våre sitater fra informantene, de er da også derfor viet omfattende plass og gjort studien mulig. Vi ønsker derfor å avslutte med nok et sitat som vitner om tro på reformen tross alle utfordringer.

Slik jeg ser på prosessen frem til i dag må det anses klart at NAV Fredrikstad i dag driver en mer helhetlig oppfølging enn før omorganiseringen. Veilederne har mer oversikt over fagfelt. Vi er også blitt mer innstilt på å tilnærme oss stadig ny kunnskap, dette da vi ser at dette har medført en lettere arbeidshverdag og en bedre oppfølging av brukerne. Det skal nevnes at denne tilnærmingen krever mye av hver enkelt veileder og mye av ledelsen ved det enkelte NAV kontor, med tanke på stort opplæringsbehov og tålmodighet med de ansatte (Informant).

Referanseliste:

Andreassen, T.A & Fossetøl, K (2009) «Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning – oppdragstyring eller samstyring». Tidsskrift for velferdsforskning. Tema: Evaluering av NAV-reformen, Årgang 12-2009. Fagbokforlaget.

Andreassen, T.A & Fossetøl, K (2011) «NAV ved et veiskille - Organisasjonsendring som velferdsform». Gyldendal.

Andreassen, T.A (2011) Årsrapport, «Evaluering av NAV-reformen». Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

Bolman, L.G og Deal, T. E. (2001) og (2009) «Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse». Gyldendal.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P G og Røvik, K.A (2004) «Organisasjonsteori for offentlig sektor - Instrument, kultur, myte». Universitetsforlaget.

Filstad Jacobsen, C. (2003) «Nyansatte i organisasjoner – perspektiver på læring og organisasjons sosialisering». Abstrakt forlag.

Flaa m.fl. (1995) Organisasjoners målsetting, Universitetsforlaget.

Fossetøl, K. og Klemsdal, L. (2010) «Hvordan samordne tre etater? Er kulturbygging svaret?» Tidsskriftet Velferd, publisert 1.juni 2012.

Goodenough, W.: Culture, Language, and society, Reading, Mass.: Addison – Westley Modular Publication, No.7, 1971.

Gundersen, T.B. (2003) ” Fra egenart til styringsform”. Kopisamling 1 for Masterstudiet i organisasjon og leiing. Emne: Leiing. Høyskolen i Østfold.

Halvorsen, K. (1989) «Å forske på samfunnet». Bedriftsøkonomens forlag.

- Hatch, M.J. (2001) «Organisasjonsteori: Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver». Abstrakt forlaget.
- Helgøy, I., Kildal, N., Nilssen, E. (2011) «Mot en spesialisert veilederrolle i NAV». En dokumentasjonsrapport. Notat 12-201, Røkkansenteret.
- Haaland, F. H. og Dale, F. (2010) «På randen av ledelse». Gyldendal.
- Jacobsen, D. I. (2004) «Organisasjonsendringer og endringsledelse». Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2005) «Hvordan gjennomføre undersøkelser?» Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2007) «Hvordan organisasjoner fungerer» Fagbokforlaget.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2.ugave 2009) «Det kvalitative forskningsintervju». Gyldendal.
- Larsen, A.K. (2007: «En enklere metode: Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode». Fagbokforlaget.
- Morgan, G.: (1998) «Organisasjonsbilder». Universitetsforlaget.
- Repstad, P. (1993) og /2004) «Dugnadsånd og forsvarsverker», Universitetsforlaget.
- Røysum, A. (2012) «Sosialt arbeid i nye kontekster». Avhandling 2012 nr.4. Høgskulen i Oslo og Akershus
- Shein, E. (1977) «Organisasjons psykologi». 2. utgave, Tanum – Norli.
- Shein, E. (1993) «Organisasjonspsykologi», Opplag 3:7, Tanum – Norli.
- Aadland, E. (2005) «Kultur i helse-, sosial og utdanningsinstitusjonar». Samlaget

Offentlige dokumenter:

Lov om Arbeids og velferdsforvaltningen, LOV 2006-06-16 nr.20

St.prp.nr.46 (2004 – 2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Oslo: Arbeids og sosialdepartementet.

NOU 2004:13: En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetaten og sosialtjenestens oppgaver. Oslo (2004): Statens forvaltningstjeneste.

Intranettkilder:

NAVET

Internettkilder:

www.nav.no

Karseth,I.B, Gudmundsdottir,S og Hopmann,S (red) (1997) Didatikk: Tradisjon og fornyelse. I:Festskrift til Bjørg Brandtzæg Gundems 70-årsdag, 202-216.
<http://www.sv.ntnu.no/ped/may.britt.postholm/undervisning/ped3000/forskint.html>

Evaluering av NAV-reformen.

http://www.forskningradet.no/prognett-eva-nav/Nyheter/Evalueringprosjektets_årsrapport_for_2011/1253976907752/p1224698458204

Håndbok for etablering av NAV-kontor (versjon 4.0 datert 1.3.2009) [internett] Utgiver: KS og Arbeids og velferdsetaten.

<http://kommune.nav.no/805381634>

<http://www.fafu.no/pub/rapp/325/325.pdf>

http://snl.no/George_Caspar_Homans

<http://snl.no/bytteteori>

Vedlegg:

1. Informasjonsbrev til informantene
2. Tema guide for narrative intervjuer
3. Analyseskjema 1
4. Analyseskjema 2