

Medfører NAV- reformen et bedre tjenestetilbud?

En kvalitativ undersøkelse utført blant ansatte ved et NAV lokalkontor

Senaida Cetkovic

Veileder
Gro Kvåle

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2011
Fakultet for økonomi og samfunnsfag
Institutt for statsvitenskap

Forord

Denne masteroppgaven er min avsluttende eksamen ved et toårig Masterstudiet i Offentlig politikk og ledelse. Dermed er fem år studier ved Universitet i Agder tilbakelagt.

Selve arbeidet med oppgaven har både vært utfordrende og interessant på en og samme tid. Jeg har tatt for meg den mye omtalte reformen i media, NAV– reformen. Jeg velger å se på om NAV- reformen fører til et bedre tjenestetilbud for brukerne.

For å komme dit jeg står i dag, skylder jeg å takke noen. Først og fremst vil jeg takke min mann Skender Cetkovic for tålmodigheten og støtten han har vist meg gjennom disse årene. Jeg vil også sende en stor takk til min 15 måneder gamle sønn Aris som har gitt meg glede og motivasjon å jobbe med oppgaven.

Når det gjelder oppgavens mer praktiske side, vil jeg rette en stor takk til Gro Kvåle førstemanuensis ved Universitet i Agder. Jeg har satt stor pris på de gode og konstruktive tilbakemeldingene gjennom hele arbeidet med denne oppgaven. Takk også for din tilgjengelighet hver gang jeg hadde behov for hjelp.

Også seksjonslederen ved NAV NN skal ha en stor takk. Jeg takker for den hjelpen jeg fikk fra deg. Selv om du hadde det veldig travelt så hadde du alltid tid for meg. Jeg vil også takke alle informantene som tok seg tid til å stille opp til intervju. Stor takk til alle!

Jeg vil også takke Anita Nilsen som har støttet meg, aldri spart på konstruktive råd, reflekterte meninger og gode innspill.

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

Kristiansand, desember 2011

Senaida Cetkovic

Sammendrag

NAV- reformen ble iverksatt 1. juni 2006. Reformen er en fusjonering av Arbeidsmarkedsetaten og Trygdeetaten, samt et lovhjemlet og likeverdig partnerskap mellom stat og kommune, som også inkluderer de sosiale tjenester. Statlige og kommunalt ansatte samlokaliseres i NAV lokalkontor i hver kommune. Dette betyr at ansatte fra de tre tjenesteområder skal arbeide sammen på lokale arbeids- og velferdskontor.

Formålet med masteroppgaven er å undersøke hvordan de ansatte opplever den prosessen de befinner seg i. Oppgaven er basert på kvalitative intervjuer med 11 ansatte ved et lokalt NAV-kontor, hvor jeg har foretatt intervjuer med samtlige informanter før fusjoneringen mellom statlige og kommunalt ansatte og seks måneder etter. Jeg ser på prosessen kun fra statlig side. Temaet for min oppgave er ”*Medfører NAV- reformen et bedre tjenestetilbud?*”. Oppgaven går nærmere inn på hvordan arbeidet på det lokale NAV- kontoret er organisert, og hvordan den organisatoriske modellen påvirker ansattes hverdag. I oppgaven velger jeg å bruke teori om fusjoner, organisasjonsstruktur, organisasjonskultur, ledelse og bakkebyråkrater for å få et helhetlig bilde av den prosessen de befinner seg i, og om sammenslåingen fører til et bedre tjenestetilbud. Jeg ser nærmere på om den organisatoriske modellen som er valgt er riktig, om de kulturelle forskjellene byr på utfordringer, og hvilken rolle ledelsen har spilt i forhold til resultater.

Oppgaven kommer også inn på noe av den forskningen som er gjort tidligere i forbindelse med NAV- reformen.

Undersøkelsen viser at ansatte har vært og befinner seg i en omstillingsprosess som har vært svært krevende for dem. Forskjellen mellom statlige og kommunalt ansatte finnes, men det skaper ikke utfordringer i det daglige. I tillegg finner jeg at ledelsen har håndtert denne prosessen dårlig, og at strukturen ved kontoret er det største hinderet for å tilby brukerne den hjelpen de har krav på. Til tross for at de opplever prosessen som vanskelig har de såfremt en del endringer kommet på plass, er det liten håp om at det er mulig å nå målene med NAV - reformen, selv om det vil ta lang tid.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Innholdsfortegnelse	4
1.0 Innledning	6
1.1 Hva er NAV?	7
1.1.1 Velferdsadministrasjon før NAV	7
1.2 NAV - reformen	8
1.2.1 Kritikken av NAV- reformen	11
1.3 Tidligere forskning	12
1.4 Disposisjon av oppgaven	13
Kapittel 2 Teoretisk tilnærming	14
2.1 Fusjon i organisasjoner	14
2.2 Organisasjonsstruktur	15
2.3 Organisasjonskultur	17
2.3.1 Integrasjonsperspektivet	19
2.3.2 Differensieringsperspektivet	20
2.4 Ledelse	21
2.4.1 Transaksjonsledelse	22
2.4.2 Transformasjonsledelse	22
2.5 Bakkebyråkrati og bakkebyråkrater	24
3.0 Metodisk tilnærming	26
3.1 Kvalitativt forskningsintervju	27
3.2 Tilgang til feltet	28
3.3 Utvalg	29
3.4 Gjennomføring av intervjuene	30
3.5 Transkribering	30
3.6 Dataenes kvalitet	31
3.7 Etske betraktninger	32
3.8 Min egen rolle som NAV ansatt	33
4.0 Empiri	34
4.1 Resultater og drøftingsdelen første runde med intervju	35
4.1.1 Organiseringen av NAV kontoret før sammenslåing	35
4.1.2 NAV- reformen sett fra bakkebyråkratens ståsted	36
4.1.3 Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte	42
4.1.4 Tjenestetilbud	46
4.1.5 Oppsummering	49

4.2 Organisering av arbeidet på NAV kontoret etter sammenslåing.....	51
4.2.1 Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte.....	54
4.2.2 Ledelsen i denne prosessen	57
4.2.3 Tjenestetilbud	60
4.2.4 Oppsummering	63
5.0 Resultater og drøfting	65
5.1 Hvordan ser bakkebyråkrater på NAV- reformen?	65
5.2 Hvordan påvirker den organisatoriske løsningen samarbeidet og måloppnåelse?.....	66
5.3 Utvikles det en ny organisasjonskultur?.....	69
5.4 Hvordan har ledelsen håndtert denne prosessen og hvilke muligheter hadde de ansatte til å påvirke prosessen?.....	71
5.5 Er tjenestetilbudet til brukerne blitt bedre?	73
5.6 Vil reformen lykkes.....	76
5.7 Oppsummering	76
6.0 Litteraturliste	79

Liste over vedlegg

Vedlegg 1 Informasjonsriv til NAV- kontoret	84
Vedlegg 2- Intervjuguide 1	85
Vedlegg 3 - Intervjuguide 2.....	87

Liste over figurer

Figur 1: Differensieringspers - og integrasjonsperspektivet	20
Figur 2: Organisering av arbeidet på NAV NN	53

1.0 Innledning

NAV - reformen er den største velferdsreformen i nyere tid, hvor stat og kommune skal samarbeide om å levere velferdstjenester til innbyggerne. NAV (den nye arbeids- og velferdsforvaltningen) består av en statlig del, tidligere Trygdeetaten og Aetat og en kommunal del, de sosiale tjenestene. Det er etablert lokale NAV - kontorer i alle landets kommuner. NAV kontoret skal være brukerens fysiske kontaktsted, og skal representere en inngangsdør til alle statlige og kommunale tjenester. På NAV – kontorene skal brukerne møte medarbeidere som kjenner til alle velferdsforvaltningens hjelpetilbud. Det overordnede målet med reformen er å få flere i arbeid og meningsfylt aktivitet og færre på trygd og sosialhjelp. Samtidig ønsker man å få til en mer effektiv velferdsforvaltning(NOU 2004:13).

NAV- reformen innebærer også en ny organisering for mer enn 16 000 ansatte i stat og kommune. Ansatte som blir berørt av denne reformen kommer fra tre ulike organisasjoner med forskjellig kultur, ulik erfaring, og ikke minst, ulik utdanningsbakgrunn.

NAV - reformen og etablering av lokale NAV- kontor innebærer at ansatte fra de tre tidligere etater skal samlokaliseres og samarbeide på tvers av tidligere etatsgrenser. Dette fører til endringer både i arbeidsoppgaver, arbeidsrutiner, arbeidssted, arbeidsmiljø, organisasjonsstruktur og organisasjonskultur. Jeg ønsker å undersøke hvordan denne prosessen oppleves for de ansatte på det lokale NAV - kontoret. Problemstilling for min masteroppgave er:

«Medfører NAV- reformen et bedre tjenestetilbud?»

Jeg fokuserer på å se på prosessen fra ansattes side, fordi det er i realiteten de som gjennomfører denne reformen, og det er de som har kontakt med brukere i det daglige. Jeg ønsker å forstå og forklare de ansattes oppfatning av NAV- reformens innvirkning på tjenestetilbudet. Får å belyse problemstillingen har jeg utledet fem mer konkrete forskningsspørsmål, hvor jeg vil legge hovedvekt på:

- Hvordan ser bakkebyråkratene på NAV- reformen?
- Hvordan påvirker den organisatoriske løsninger samarbeidet og måloppnåelse?
- Utvikles det en ny organisasjonskultur?

- Hvordan har ledelsen håndtert denne prosessen, og hvilke muligheter hadde de ansatte til å påvirke prosessen?
- Er tjenestetilbudet til brukerne blitt bedre?

I min oppgave tar jeg for meg samarbeidet mellom statlige og kommunalt ansatte, og om fusjoneringen vil føre til et bedre tjenestetilbud for brukerne. Jeg har valgt å undersøke det på et kontor som jeg valgte å kalle NAV NN. Det var ulike grunner til at jeg har valgt å studere dette kontoret. NAV kontoret NN er et relativt stort kontor, og jeg får dermed tilgang til et variert utvalg av informanter. For å få mer informasjon, og for å gå mer i dybden på det jeg skal studere velger jeg å se på den prosessen kun fra statlig side. Statlige ansatte ved det kontoret jeg har valgt å studere har vært gjennom en sammenslåingsprosess mellom Trygd og Arbeid tre år før de så ble slått sammen med kommunalt ansatte.

Formålet med denne studien er å få en forståelse av hvordan en omstillingsprosess oppleves for ansatte og hvilken fordeler og konsekvenser en omstillingsprosess har for brukerne. På den måten ønsker jeg å belyse et viktig område innenfor temaet fusjon i organisasjoner. Det er de ansatte som i realiteten gjennomfører reformen, så deres opplevelse av prosessen er av stor betydning for min studie. Vil det å betjene brukerne sammen med kommunalt ansatte gi et bedre tjenestetilbud til brukere?

1.1 Hva er NAV?

NAV består som allerede sagt av de tre tidligere ytere av velferdstjenester, Trygdeetaten, Aetat og Sosialtjenestene. Jeg skal i dette kapitlet gjøre rede for den statlige delen, Trygdeetaten og Aetat. Deretter vil jeg gå inn på NAV – reformen, iverksettingen og kritikken av den.

1.1.1 Velferdsadministrasjon før NAV

Trygdeetaten bygget på folketrygdloven fra 1967. Formålet med folketrygdloven var å gi trygghet og sikre velferd for folk som manglet inntekt fra arbeid(www.nav.no). Trygdetaten

hadde rykte på seg for å være lite brukervennlig noe som ble assosiert med en treg, ineffektiv og rigid organisasjon. Etaten var særpreget av mange ansatte med lang erfaring som jobbet hardt, og idealet om likebehandling stod sterkt hos dem(Kvåle, 2001). Den har blitt omtalt som en byråkratisk organisasjon hvor de ansatte var styrt av lover og regler. Ansvaret trygdeetaten hadde overfor brukerne avgrenset seg til det å ivareta medlemmenes rettigheter i forhold til folketrygdloven.

Aetat bygget på Sysselsettingsloven av 1947. Aetat hadde ansvar for å gjennomføre regjeringens arbeidsmarkedspolitik. Oppgavene til Aetat var å bistå arbeidssøkere med å finne jobb, hjelpe arbeidsgivere med å finne kompetente folk(arbeidskraft) og å forebygge arbeidsledighet(NUO 2004:13). De ansattes hovedoppgaver var knyttet til formidling eller kvalifisering av brukere. Dette innebar at tiltak som ble iverksatt skulle utarbeides i interaksjon med brukerne og brukerens synspunkter skulle ideelt sett tas hensyn til. Brukerne fremstod i stor grad som kunder.

De tre tidligere etatene (Trygdeetaten, Aetat og Sosialtjenesten) har forskjellige kulturer som er bygd opp over flere år. En rekke studier har sett på hva som kjennetegner organisasjonskulturen til de tidligere etatene. Her har det kommet fram at Aetat og Trygdeetaten var mål og regelstyrte, mens Sosialtjenesten brukte mer skjønn og hadde rom for individuelle tolkninger. I følge Jessen(2005) hadde Trygdeetaten en hierarkisk og administrativ kultur, som var preget regler og rutiner. I følge Fossetøl og Klemsdal (2006) lå kulturens forskjeller først og fremst i etatenes tolkning av arbeidslinja. Trygdeetaten var rettighetsorientert, Aetat arbeidsformidlingsorientert, og Sosialtjenesten var behandlingsorientert. Møller og Flermoen (2004) trekker fram etatenes forhold til aktørmodellen, og kravene de stilte til brukerne. Aetat la vekt på målet til brukerne, Trygdeetaten la vekt på brukerens rett, mens Sosialtjenesten var mer opptatt av brukerens behov.

1.2 NAV - reformen

NAV - reformen er den største omlegging av arbeids- og velferdsforvaltningen i nyere tid. Denne reformen ble vedtatt av Stortinget i mai 2005. Den omfatter som nevnt tidligere ca 16000 ansatte med et årlig budsjett på 265 milliarder kroner og har halvparten av Norges

befolkninger som brukere (www.regjeringen.no). Regjeringens mål med denne reformen er følgende:

- Flere i arbeid og aktivitet
- Enklere for brukerne og tilpasse deres behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (NOU 2004:13).

Bakgrunnen for iverksettingen av NAV - reformen var at det var for mange som stod helt eller delvis utenfor arbeidslivet, og mange som mottok ytelser over lang tid. Det var dessuten for mange som møtte en splittet forvaltning. Organiseringen slik den var ga ikke det tilbudet brukeren burde få.

Denne reformen er en fusjon mellom tidligere separate organisasjoner, hvor målet er å utvikle ny organisasjon som skal yte et bedre tjenestetilbud til brukere ved å samordne tjenester (www.regjeringen.no). Reformen skal endre arbeidsformen til de enkelte medarbeidere og deres møte med brukere. Gammel praksis og kulturer skal erstattes med ny forståelse og nye former for oppgaveløsning.

Ønsker og behov for samarbeid mellom de tre etatene på 1990 tallet har førte til et samarbeids-rundskriv, H- 28/97, utarbeidet i forbindelse med oppfølging av velferdsmeldingen.

Rundskrivet går ut på å samarbeide om felles brukere som har behov for utdanning eller å komme ut i arbeid. Det forlår mange samarbeidsavtaler mellom de tre etatene, men problemet vær at de ikke fungerte etter planen, og derfor ble behovet for en felles etat større og større. NAV -reformen går ut på at de to tidligere statsetatene – Trygd- og Arbeidsmarkedsetaten – skal inngå et partnerskap med kommunene. Partnerskapet mellom stat og kommune er i en handlingsplan basert på fem elementer:

1. Det skal være et NAV kontor i hver kommune
2. Det skal foreligge en skriftlig avtale mellom stat og kommune. I den avtalen skal det tydelig komme fram hvilken organiseringsmodell som er valgt. Lokalisering, indre organisering og samhandling med brukere og det kommunale tjenestetilbudet er også nedfelt i denne avtalen.
3. Det lokale NAV kontoret skal utføre tjenester etter lov om sosiale tjenester og omhandle individuelle tjenester og kvalifiseringsprogrammet

4. Stat og kommune skal felles komme fram til hvilke andre tjenester som skal legges til det lokale kontoret i tillegg til de som er nevnt ovenfor

5. Partene skal avtale delegering av myndighet. Det er opp til partene å bestemme hvordan utføring av oppgaver skal organiseres(Otterlei, 2008).

Handlingsplanen gir stort handlingsrom til den enkelte kommune i forhold til å bestemme hvordan det lokale NAV kontoret skal organiseres. Som likeverdige partnere skal kommunene samarbeide om den fysiske etableringen og avtale hvordan driften av kontoret skal skje. Det er opp til hver enkelt kommune å bestemme hvilke tjenester de skal ta inn på NAV kontoret i tillegg til sosiale tjenester. Kommunene skal finne løsninger som passer til lokale behov (Otterlei, 2008).

Denne samordningen/samlokaliseringen vil skje på de lokale kontorer rundt om i landet, hvor de skal betjene brukere sammen. Alle som har behov for tjenester fra NAV, enten det er brukere eller arbeidsgivere, skal oppleve at de møter en samlet og enhetlig arbeids- og velferdsforvaltning med en felles dør, hvor det er lagt til rette for å hjelpe brukere i forhold til de tjenester den enkelte har behov for. Brukerne som har behov for tettere oppfølging vil få en kontaktperson som følger dem gjennom hele prosessen. Reformen har også som formål å bygge opp ny kultur, kompetanse og arbeidsorganisering. Samlokalisering av arbeid, trygd og sosialhjelp til et felles kontor, legger til rette for å få integrerte tjenester og et godt samarbeid mellom stat og kommune(Andersen og Røiseland, 2008).

Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten har hatt ansvar for personer som har behov for å komme ut i arbeid. Det gjør at de har hatt et betydelig stort antall felles brukere de må samarbeide om, og antallet felles brukere har økt over tid. Dette har forsterket behovet for et tettere samarbeid mellom etatene. Det har vært en del brukere som har måttet gå fra kontor til kontor. Det kan være flere grunner til dette. For det første kunne brukere ha rett til ytelser som ble forvaltet av flere etater. Dessuten måtte kanskje en del brukere først registrere seg som arbeidsledige for å kunne motta sosialhjelp eller trygdeytelser. For det andre har noen trygdemottakere også behov for supplerende økonomisk sosialhjelp i tillegg til trygdeytelser, fordi de kanskje har opparbeidet for lav inntekt, eller et de har problemer med å dekke høye bo- utgifter. I 2002 var det 61 000 personer som mottok supplerende sosialhjelp og dette utgjør nesten halvparten av alle sosialhjelpsmottakere. De største gruppene trygdemottakere som får supplerende økonomisk sosialhjelp er enslige forsørgere og uførepensjonister, mens

det er relativt få blant mottakere av sykepenger, alderspensjon eller dagpenger. Sosialhjelpsmottakere trenger ofte bistand fra flere etater(NOU 2004:13).

1.2.1 Kritikken av NAV- reformen

Siden de startet med de første pilotkontorene har det kommet kritikk mot organiseringen av NAV- reformen både sentralt, regionalt og lokalt. Kritikken har kommet fra misfornøyde brukere, politikere, media, samt ansatte ved NAV- kontorer og fra fagforeninger. Denne kritikken har gått ut på at brukere ikke har fått det tjenestetilbudet de har krav på, og ting ikke har blitt bedre, tvert imot. Mange ansatte har følt at de gjør dobbelt arbeid, ved først å måtte gå inn i saker på det lokale kontoret, og så videresende dem til ulike forvaltningsenheter. Frigjøring av resurser til oppfølging av brukere, slik målet var med reformen, har det ikke blitt så mye av. Ved at de mest erfarende saksbehandlere ble flyttet til forvaltningsenhetene, ble de lokale kontorene tappet for deres kompetanse, dette har de fått mye kritikk for (Djupvik og Eikås, 2010).

I et forskningsprosjekt gjennomført av Eikås og Longvanes (2010) hvor 11 lokale kontorer ble intervjuet, kommer det fram at mye av kritikken av NAV -reformen må forstås på bakgrunn av det har vært forventninger om at produksjonen skulle gå for fullt samtidig som ansatte i stat og kommune måtte lære seg nye datasystemer, nye fagområder og arbeidsmodeller.

Skjong (2008) skriver at oppgavene i mottaksavdelingen i de nye NAV -kontorer er dominert av statlige arbeidsoppgaver. I følge Skjong(2008) var målet med NAV- reformen å få til bedre samordnede tilbud til brukere med spesielle behov. Likevel blir de «høye» bunkene prioritert fremfor «brede», noe som i følge Skjong fører til endring i sosialarbeidernes rolle (Skjong, 2008)

I 2010 ble noen av de som sitter i sentralforvaltningen(departementene og direktoratene), de som står bak denne reformen, kalt inn for å svare på en del spørsmål på Stortinget. Bakgrunnen for dette var en rapport fra Riksrevisjonen fra 2009, der det ble rettet stor kritikk mot organiseringen av de interne kontrollrutinene i NAV (Djupvik og Eikås, 2010).

1.3 Tidligere forskning

Camilla Grung beskriver i sin studie «NAV- reformen fra bakkebyråkratens ståsted» gjennomført i 2008, ansattes opplevelse ved reformen. Ansatte har opplevd prosessen etter at reformen ble satt i gang som en vanskelig tid. Opplæringen har vært dårlig og dette har medført et vanskeligere forhold til brukerne enn det var før. Ansatte ved kontoret identifiserer seg fortsatt med sine tidligere kulturer, men dette blir ikke opplevd som vanskelig for medarbeiderne. Det som skaper forvirring blant ansatte er ulik praksis blant de statlige og kommunalt ansatte, men felles brukere er i fokus hos alle ansatte.

Irene Johnsen tok i sin studie «Tre offentlige kontorer i et bygg- NAV utad, men ikke innad?» gjennomført i 2008, for seg hvordan de ansatte har erfart omstillingsprosess. Det hun kom fram til er at ansatte fikk oppfylt sine ønsker om arbeidssted og arbeidsoppgaver. Kulturforskjellene mellom ansatte er store, de identifiserer seg fortsatt med sin tidligere kultur og samarbeidet mellom ansatte er ikke på det nivået det burde være. På grunn av dårlig informasjon har det oppstått en del ryktespredning, spekulasjoner og usikkerhet blant de ansatte. De fleste informantene sier at de i utgangspunktet har vært positive til reformen, men at det vil ta tid før målene med reformen kan nås.

Geir Moller og Solveig Flermoen (2004) tar i rapporten «Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten» for seg samordningsforsøkene mellom tre tidligere tjenesteområder. De aller fleste medarbeiderne opplevde at samordningen av de tre tjenestene har ført til et bedre tjenestetilbud, og at informasjonen mellom etatene er mye bedre, samt at brukere med behov for flere tjenester har fått bedre avklaring. Det som skaper utfordring for saksbehandlerne er ulike fagsystemer. Brukerundersøkelsen viser derimot at brukere ikke er mer fornøyde, men resultatene varierer mellom sammenligningskommuner. Resultatene varierer dessuten mellom ulike brukergrupper. Brukere som har et samordnt tjenestebehov, og ungdom, viser seg å ha kommet best ut av det. Deres rapport er den første som ble gjennomført i forbindelse med NAV - reformen.

Det jeg i min studie skal se nærmere på, er NAV- reformen før og etter sammenslåing. Det vil si, jeg skal følge opp en prosess, og se hvordan de ansatte opplever denne, om de har endret oppfatning av NAV- reformen, samt om tilbudet til brukere er blitt bedre. Jeg føler at ansattes syn om reformen vil gi meg en bedre informasjon om fremtidsutsiktene for denne reformen.

Min forskning vil hjelpe både meg, brukere og ansatte å se hvordan er det på innsiden. Resultater av forskningen vil gi en innsikt i de ansattes hverdag, noe som kan føre til en større forståelse for deres handlinger.

Det som skiller min studie fra tidligere studier er at jeg kommer til å gjennomføre oppfølgingsintervjuer. Dette er ikke gjort tidligere. Likheter til tidligere forskning er at jeg også ser på kulturen og måten de er organisert på. Denne forskningen vil, slik jeg ser det gi en større forståelse av NAV- reformen, hvordan den er gjennomført og om målene ved reformen vil nås.

1.4 Disposisjon av oppgaven

Oppgaven består av to deler. Den første delen omfatter kapittel 1 og 2. I kapittel 1 tar jeg for meg posisjonering av oppgaven, problemstilling, forskningsspørsmål, NAV – reformen, kritikken av den, og tidligere forskning. Kapittel 2 tar for seg oppgavens teorikapittel. Her tar jeg for meg en liten beskrivelse av fusjoner. Deretter går jeg inn på teori om organisasjonsstruktur, organisasjonskultur, ledelse. Til slutt ser jeg på bakkebyråkrati, med fokus på Lipsky`s teori.

Kapittel 3 er oppgavens metodekapittel og redegjør for metoden som er benyttet for å belyse oppgavens problemstilling. Her trekker jeg blant annet fram styrker og svakheter med metodevalget.

Del to inneholder empirikapittelet, analysekapitel og en kort oppsummering. I del to presenter jeg empiriske funn jeg har kommet frem til ut i fra de intervjuene jeg har foretatt ved det lokale kontoret. I kapittel 5 presenterer jeg funn jeg har kommet frem til på bakgrunnen av empiri. Til slutt vil jeg ta en kort oppsummering.

Kapittel 2 Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet vil jeg presentere teori som jeg mener er relevant i forhold til mitt tema og min problemstilling «*Medfører NAV- reformen et bedre tjenestetilbud*»? NAV- reformen dreier seg om strukturelle endringer og fusjon. Det har vært gjort en del forskning tidligere i forbindelse med NAV- reformen hvor det ble antydning at teori om organisasjonskultur og ledelse i tillegg til teori om organisasjonsstruktur kan være med på å analysere og forklare dens tankegang, derfor velger jeg å ta med den teorien i min studie. Da jeg ser på denne reformen fra bakkebyråkratens ståsted har jeg valgt i tillegg benytte meg av Lypsky`s teori om bakkebyråkrater som beskriver hvordan bakkebyråkrater jobber i det daglige og hvilke utfordringer de står overfor. Teorien om organisasjonsstruktur, organisasjonskultur, ledelse og bakkebyråkrater vil hjelpe meg å få svar på forskningsspørsmål, som jeg har valgt å legge vekt på. Forskningsspørsmål jeg har tatt med, som nevnt tidligere er: *Hvordan ser bakkebyråkrater på NAV reformen? Hvordan påvirker den organisatoriske løsninger samarbeidet og måloppnåelse? Utvikles det en ny organisasjonskultur? Hvordan har ledelsen håndtert denne prosessen, og hvilke muligheter hadde de ansatte til å påvirke prosessen? Er tjenestetilbudet til brukerne blitt bedre?*

2.1 Fusjon i organisasjoner

NAV- reformen er en strukturell endring og fusjon. En fusjon er sammenslåing av to eller flere virksomheter under felles eierskap.

I utgangspunktet skal fusjonspartnere være likestilte, men i praksis er det alltid slik at en organisasjon dominerer. Fusjoner kan bringe med seg både positive og negative effekter for organisasjonen. Kjente mulige ulemper ved fusjoner kan være at organisasjoner pådrar seg stordrifts og samordningsproblemer (Boye og Meyer, 1998). Undersøkelser viser at en generelt liten vektlegging av de menneskelige faktorer og kulturkollisjoner har forårsaket motstand mot endring, og dermed at fusjoner kan mislykkes. Denne usikkerheten vil for mange skape en stresset arbeidssituasjon. Slikt stress knyttes til tap av identitet, redusert organisasjonstilknytting og fravær av informasjon. Det fører til at endringsprosesser stopper opp, og det kan føre til at organisasjonen kommer negativt ut av fusjonsprosessen (Miller, 2000). Nguyen og Kleiner hevder at det gjerne tar 4-7 år før organisasjonsmedlemmene er

fullstendig assimilert inn i den nye organisasjonen. Ledelsens mangelfulle strategi blir trukket fram som en mulig årsak til at fusjoner mislykkes. Videre forsinket kommunikasjon, mangel på klare visjoner og kulturforskjeller virke ødeleggende for fusjoner. I følge Nguyen og Kleiner ligger nøkkelen til en vellykket integrasjonsprosess i en aktiv lederstil, planlegging av prosessen, involvering av ansatte, ha fokus på brukere under fusjonsprosessen, men mest av alt å ha en åpen og ærlig kommunikasjon med ansatte.

Som følge av en fusjonering får vi endringer i organisasjonsstrukturen. I avsnittet nedenfor vil jeg redegjøre for begrepet organisasjonsstruktur, og belyse hva som skjer med strukturen når organisasjoner befinner seg i en fusjonsprosess.

2.2 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstruktur assosieres med et organisasjonskart som viser hvordan organisasjonen er bygd opp. Organisasjonsstruktur er på mange måter organisasjonens «skjelett». En organisasjonsstruktur bygges opp av store og små enheter og avdelinger. Strukturen preges av differensiering og integrasjon. Integrasjon har som hovedmål å bedre kommunikasjon mellom avdelinger for å nå sine mål (Jacobsen og Thorsvik, 2002). Minzberg definerer organisasjonsstruktur som:

”summen av de måter bedriften deler opp arbeidet i klare oppgaver og så oppnår koordinering mellom dem” (Minzberg 1979:2).

Organisasjonsstruktur inneholder to sentrale elementer: 1) arbeidsdeling, og dermed spesialisering og 2) arrangementer som skal styre de ansatte i organisasjonen, samt koordinering mellom oppgaver.

Organisasjonsstruktur har tre effekter på atferd:

- stabilitet
- begrensning
- koordinering

Når personer rekrutteres inn i en organisasjon går de inn i en posisjon eller stilling, hvor de stort sett har faste oppgaver som løses på en bestemt måte. Slik skapes en stabilitet i det som skjer. De aller fleste vet når de går på jobb hva som venter dem og hva de kommer til å gjøre. Organisasjonsstrukturen virker begrensende på atferd. Arbeidsdeling på arbeidsplassen innebærer at den enkelte har bestemte oppgaver han/hun skal gjøre, og den enkelte kan ikke gjøre alt. Et tredje element er at organisasjonsstruktur virker koordinerende. Atferden til flere mennesker samkjøres, noe som fører til at organisasjon presterer bedre. En gjensidig samordning økes ved bruk av belønning, regler og rutiner, og fysisk nærhet mellom mennesker. En gjensidig samordning er vanskelig å få til jo lengre avstand det er mellom mennesker (Jacobsen og Thorsvik, 2002).

Når det gjelder statlige og kommunale tjenester, forelå det en del samarbeid mellom dem tidligere, men samarbeidet var ikke på det nivået politikere ønsket. En av grunnene til at NAV reformen kom, var økt ønske om samordne tjenester for brukeren, noe man mente ville føre til bedre tjenestetilbud. Alle organisasjoner trenger en formell struktur fordi strukturen sørger for klarhet, forutsigbarhet og trygghet. De formelle rollene fastsetter plikter og skisserer hvordan arbeidet skal utføres. Den formelle fordelingen av makt, sørger at alle til en hver tid vet hvem som gjør hva og når. Hovedhensikten med organisasjonsstruktur er å påvirke organisasjonen i en spesiell retning. Hvordan den formelle strukturen er bygd opp, vil avgjøre hva organisasjonen er i stand til å utrette.

Det er andre forhold som indikerer at det er viktig med en formell organisasjonsstruktur:

- organisasjonsstruktur er nødvendig for at organisasjonen skal nå sine mål
- strukturen gjør det mulig å styre grupper, personer og avdelinger i organisasjoner
- de fleste problemer skiller uhensiktsmessig struktur og systemer
- strukturen gjør det mulig å spesialisere ulike deler av organisasjon
- strukturen gjør organisasjonsbildet mer oversiktlig og kommunikasjonen enklere og
- strukturen gir en reel arbeidsfordeling (Sander, 2004).

Organisasjonsstruktur er viktig for min studie for å belyse om det valget NAV NN har tatt for organiseringsmodell vil ha en påvirkning for om en lykkes med det samarbeidet. Vil den organisatoriske løsningen ved NAV NN som er valgt ha betydning for tjenestetilbudet?

Arbeidsdelingen ved kontoret og tilgangen til datasystemene vil ha stor betydning for om kontoret kan yte det tilbudet til brukerne de har krav på. Det om kontoret velger spesialist eller generalist modellen vil også ha betydning for utfallet. En utfordring ved å velge en generalistmodell vil være om bakkebyråkratene vil klare å holde fullstendig oversikt over alle regler og tjenester på alle områder. Velger man en spesialist modell vil man beholde spisskompetansen innenfor hvert område, men dette vil igjen kreve større bemanning.

I tillegg til endring av organisasjonsstruktur i en fusjonsprosess, ved å samordne to eller flere tjenester, vil vi få en endring i organisasjonskulturen. Det som skjer når flere tjenester samordnes er at enten vil en kultur dominere, eller kulturene vil leve side om side. Et tredje alternativ er at de former en felles kultur sammen. Dette vil jeg redegjøre for i avsnittet nedenfor.

2.3 Organisasjonskultur

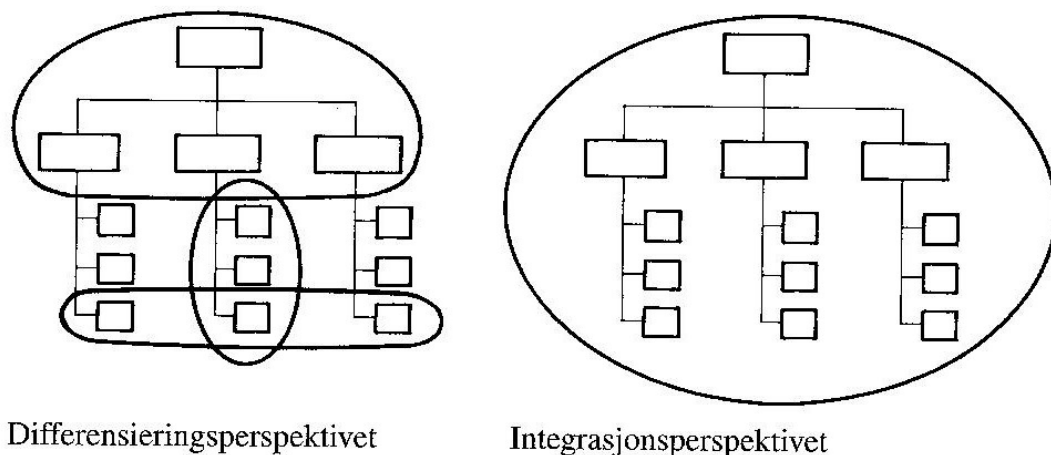
Organisasjonskultur har fått stor plass i fusjonslitteraturen. Grunnen til dette er at tidligere forskning viser at det er vanskelig å lykkes med fusjoner. Derfor har det vært stor interesse for å finne ut hvorfor fusjoner ikke lykkes. I denne konteksten ble organisasjonskulturbegrepet introdusert på midten av 1980 tallet som en forklaringsmodell på hvorfor fusjoner så kompliserte. Riad (2005) hevder at «organisasjonskultur» har blitt den nye ortodoksien, fordi begrepet er så vagt og altomfattende, kan det brukes som en «sort boks» som kan beskrive alle de tingene vi egentlig ikke vet så mye om. Organisasjonskultur blir brukt som et virkemiddel for å forklare om organisasjoner lykkes eller ikke i en fusjonsprosess.

I følge Schein(2004) består kulturen av tre nivåer: grunnleggende antagelser, normer og verdier og til slutt artefakter. Det første nivået Schein(2004) omtaler er grunnleggende antagelser. Dette hevder han er grunnpilaren i enhver kultur. Grunnleggende antagelser er hva ansatte opplever som virkelighet og som danner grunnlag for hva som føles, menes og tenkes. De opplever det som sannhet, men det er ikke alltid en bevisst del av handlingen. Det andre nivået er våre verdier og normer. Det ligger i selve begrepet verdier at det er noe som er ønskelig, godt osv. I følge Schein(2004) innebærer verdier at man har tatt et bevisst valg om at noe er godt eller dårlig. I studiet av organisasjoner er det vanlig å anta at verdier blir synlige gjennom de beslutninger som fattes og for planer som legges i organisasjonen. Normer er

derimot bestemte regler som mennesker forventes å følge, de spiller en viktig rolle i samhandlingen mellom mennesker. Normer angir hva som er passende atferd for ulike personer i ulike sammenhenger. I en organisasjon vil normene være formalisert i form av regelverk og rutiner som gjøres kjent for alle ansatte. Det vil også eksistere uformelle normer i en organisasjon, for eksempel at en ikke skal arbeide for lite. Det tredje nivået er det Schein kaller for artefakter. Det er kulturens synlige fysiske, og verbale atferdsuttrykk som en oppdager som nytt medlem i gruppa. Et eksempel på dette er klesstil, språk, rutiner, organisasjonskart, historien, med andre ord, alt en kan observere. Dette nivået er lett å observere, men det er vanskelig å tolke hvilken mening de har for gruppen (Schein, 2004).

For de ansatte skaper kulturen trygghet og forutsigbarhet, og den gir et stabilt miljø. Felles kultur gjør at de ansatte identifiserer seg med organisasjonskulturen og de føler seg hjemme der. Bang(1995) viser til at en kan betrakte organisasjonskultur ut i fra to perspektiver: integreringsperspektivet og differensieringsperspektivet. Jeg velger å se på de to perspektivene for å vise til at ved sammenslåing av en organisasjon kan kulturen utvikle seg i en av de to retninger. Når det gjelder min studie av NAV vil det kunne belyse hvordan ansatte ved de tidligere tjenesteområder ser på kulturen de befinner seg i, og om den fører til fordeler og ulemper i møte med brukere.

Figur 1: Differensieringspers - og integrasjonsperspektivet



Kilde: Bang (1995:29)

2.3.1 Integrasjonsperspektivet

Integrasjonsperspektivet gjenspeiler en organisasjon med en sterk og enhetlig kultur som binder organisasjonen sammen. Organisasjonen består av mennesker som har en felles oppfatning av hva kulturen er for dem, og ikke minst hva som skiller «oss» fra «de andre».

«Kultur er måten vi gjør ting på hos oss» (Deal & Kennedy 1982).

Det som kjennetegn integrasjonsperspektivet er at medlemmer i organisasjon deler den samme organisatoriske overensstemmelsen, og kulturen er tydelig. Det finnes ingen konflikter, det er enhet og klarhet blant dem. Det er gjensidig tillit mellom medlemmene, de hjelper hverandre og deler kunnskap(Hertzberg, 2006).

Medlemmene i organisasjonen har felles normer, verdier og de samme premisser legges til grunn når beslutninger skal fattes. For de ansatte blir organisasjonen noe mer en et sted hvor en tjener penger.

Flere studier har dessuten vist at ved å skape en sterk kultur gir det organisasjonen suksess (Jacobsen, 2004). I fusjonssammenheng blir det en utfordring for ledelse og ansatte å skape en felles kultur, og identitet på tvers av tidligere organisasjonsgrenser. Det å skape et kulturelt og identitetsmessig felleskap er en fordel i forhold til å sikre at alle drar i samme retning. For ledelsen blir organisasjonen da mer oversiktlig og lettere å styre og administrere.

Innen integrasjonsperspektivet har lederen en stor rolle i formidlingen av organisasjonskulturen, og medlemmene har en felles og delt tankegang som er gjeldende for hele organisasjonen. Sammenslåing medfører integrering av kulturen. Vil et felles fokus på brukerne, uanhengig av hvilken avdeling de jobber i, føre til at de legger samme premisser til grunn når beslutninger skal fattes? Ved at bakkebyråkratene hjelper hverandre og deler kunnskap, gjør at en får et bedre forståelse og oversikt over ytelse en tilbyr. At bakkebyråkratene legger samme premisser til grunn gjør at en kan yte et bedre tjenestetilbud til brukerne.

2.3.2 Differensieringsperspektivet

Differensieringsperspektivet er i motsetning til integrasjonsperspektivet opptatt av organisasjonskultur ikke er koherente men at organisasjoner består av ulike subkulturer som kan være forskjellige. Innenfor dette perspektivet kan vi bruke følgende definisjon:

”en undergruppe av organisasjonens medlemmer som samhandler med hverandre, som oppfatter seg selv som en egen gruppe innenfor organisasjonen, som deler et sett av problemer som defineres felles for alle, og som rutinemessig handler på grunnlag av kollektive forståelser som gruppen er alene om” (Van Maanen og Berley, 1985:38).

Differensieringsperspektivet beskriver modeller der organisasjonen er delt inn i flere kulturer, kalt subkulturer der medlemmer opplever tilhørighet innenfor ei gruppe. Subkulturer lever side om side i organisasjoner, noen ganger i konflikt andre ganger i harmoni. Når man har fokus på endring innenfor dette perspektivet, skjer det på subkultur- eller gruppenivå. Organisasjoner innenfor dette perspektivet vil fremstå enklere å endre enn de er på integrasjonsperspektivet. Endringer i dette perspektivet er motivert av eksterne faktorer, toppledelsen har en mindre fremtredende rolle her (Martin, 1992).

Det som kjennetegner differensieringsperspektivet er at det er inkonsistens mellom kulturuttrykkene og kulturinnholdet på organisasjonsplan, men det er konsistens innenfor de ulike subkulturene. Differensieringsperspektivet antar at organisasjoner består av et antall subkulturer basert på ulikhet i makt, interesseområder eller arbeid. De ulike subkulturene kan gi grunnlag for konflikter mellom gruppene, mens det er enighet innad. Dvs. det er gjensidig tillit mellom medlemmene, de hjelper hverandre og deler kunnskap innenfor hver gruppe. Men de eksisterende kulturer overlapper hverandre i noen tilfeller og kan skape et komplekst bilde av interne organisasjon, et kompleks som leder til at aktører tilhører mer enn en kultur (Bergheim, 2008).

I følge Bang (1995) vil en stor organisasjon bestå av mange subkulturer, og spørsmålet blir da om man definerer organisasjonskultur som summen av mange subkulturer, eller om man kan ha en felles organisasjonskultur og samtidig ha mange subkulturer. Svaret avhenger av hvordan forholdet er mellom subkulturene.

I følge Kusstatscher og Cooper (2005) bør kulturforskjeller ikke ses som en kollisjon mellom forhåndsgitte systemer av normer og verdier, men at kultur kan forstås som konflikter knyttet

til definisjonsmakt over situasjoner. Kusstatscher og Cooper(2005) konkluderer med at integrasjonsproblemer i fusjoner ikke handler om forskjellen i kultur, men at sosiale identiteter skapes og forsøkes opprettholdt. I hans perspektiv er det ikke kulturforskjellene som fører til at fusjonen ikke gir det resultatet en forventer, men det er de prosesser som forsterker forestillinger om kulturforskjeller.

En annen tilnærming til fusjonsproblematikken er *The Human side of M&A – leveraging the most important factor in deal-making*(Carey Ogden & Roland 2004). I denne boken fokuserer forfatterne på at manglende forståelse av organisasjonskultur er den primære årsaken til at fusjoner mislykkes, og at det derfor er av avgjørende betydning at toppledere bør ha innsikt i en hel rekke spørsmål som vil være avgjørende for hvordan fusjonsspørsmålet vil fungere.

I lys av differensieringsperspektivet betraktes organisasjoner som bestående av flere subkulturer der en felles fortolkningsramme danner grunnlag for kulturen. Vil den kulturelle forskjellen mellom dem skape konflikter på arbeidsplassen eller vil de leve i harmoni med hverandre? Jeg forventer at de kulturelle forskjeller mellom dem, som er bygd opp gjennom flere år kan skape konflikter i det daglige, da de er vant å ha forskjellige grupper med brukere og forskjellige måter å følge dem opp på. Dette er av stor betydning for brukerne, da de er avhengige av den hjelpen de får fra bakkebyråkrater.

Ledelsen spiller i tillegg til organisasjonskultur en viktig rolle i en slik prosess som NAV befinner seg i. Hvordan ledelsen håndterer sammenslåingsprosessen har stort utfall for resultater den oppnår, derfor vil jeg gå inn på teori om ledelse.

2.4 Ledelse

I følge Strand(2001) stilles det også større krav til ledelsen i dag. Strand(2001) påpeker at ledelsen ikke lengre handler bare om kontroll og styring, men om å kunne leve med usikkerhet, paradokser og tvetydighet og mestre symbolske uttrykk for legitimt makt.

”Ledelsen er en prosess der et individ påvirker en gruppe individer til å oppnå et felles mål”(Northouse, 2001). Ledelse dreier seg mye om å stimulere og motivere sine ansatte. Ledelsens rolle er å arbeide for å realisere bestemte mål, å motivere sine ansatte til å yte mer og få dem til å trives i arbeidet (Jacobsen og Thorsvik, 2002).

En annen definisjon av ledelse er: ” *Ledelse er å artikulere visjoner, inneha verdier og skape de omgivelser der ting kan oppnås*” (Richards&Engle, 1986). Det går ut på at ledelsen består i å legge forhold til rette for at andre skal utvikle seg.

En tankegang om endringsledelse understreker at akseptering av endringen fra ansatte er avhengig av trekk ved endringsprosessen. Forskjellige modeller om organisasjonsendring understreker viktigheten av lederens rolle i implementering av endringer. Ledelsen spiller en viktig rolle i å påvirke forskjellige kontekster i en organisasjon, som makt, tillit til ledelsen, ansattes trivsel og informasjon.

Jeg vil kort gå inn på to tilnæringer til ledelsesteorier for å finne ut om hvilken teori kjennetegner ledelsen ved NAV NN.

2.4.1 Transaksjonsledelse

Transaksjonsledelse består av en sosial utvikling mellom ledere og medarbeidere som definerer mål og kontakter for å oppnå spesifikke målsetninger. Transaksjonsledelse kommer i større grad til uttrykk i de lave nivåene i organisasjonshierarkiet (Miner, 2005). Denne typen ledelse blir ofte betegnet som et bytteforholdt, hvor lederen belønner medarbeideren for å ha utført en spesifikk oppgave.

I følge Bass (1985) bruker transaksjonsledere forskjellige strategier for å nå sine mål: unntaksledelse og belønning. Unntaksledelse benytter ulike typer disipliner som et virkemiddel når medarbeidere ikke innfrir de kravene som er satt. Unntaksledelse utføres på to måter, enten aktiv eller passiv. I den aktive måten overvåker lederen aktivt arbeidet som må gjøres, og hvis det skjer avvik, griper han inn. I den passive måten griper ikke lederen inn før problemet blir svært synlig og unngåelig.

Belønning kan gis i form av løfter, faktiske goder som avspasering, bonuser og lignende, som skal sikre måloppnåelse og utvikle medarbeideres ferdigheter.

2.4.2 Transformasjonsledelse

Transformasjonsledelse innebærer at lederne handler utover sine interesser for å fremme det som er til organisasjonens beste. Transformasjonsledere er ofte de som inspirerer sine

medarbeidere. I følge Bass (1985) bruker transformasjonsledere fire teknikker for å nå sine mål:

Idealisert innflytelse Ledelsen opptrer karismatisk og er en inspirerende figur for sine medarbeidere. Ledelsen utstråler selvsikkerhet og myndighet noe som fører til økt tillit og beundring av medarbeidere. Dette fører til at medarbeiderne gjerne vil identifisere seg med lederen, noe som igjen fører til at lederen får større makt over medarbeiderne (Kaufmann et.al, 2003).

Inspirerende motivasjon skjer når de ansatte har behov for å identifisere seg med lederen. Transformasjonsledere er flinke til å motivere og inspirere sine medarbeidere til innsats. Ledelsen gjør medarbeiderens oppgaver meningsfulle og promoterer positive forventninger av det som må gjøres, og dette fører til at medarbeidere strekker seg etter målet (Bass, 1988).

Individuell omtanke Lederen er opptatt av å skape en støttende og trygg kultur, og et felleskap gjennom å vise respekt, oppmerksomhet og forståelse for medarbeideres problemer.

Intellektuell stimulering Ledelsen legger vekt på å stimulere medarbeiderens intellektuelle utvikling gjennom å gi utfordringer, oppmuntre medarbeidere til å jobbe selvstendig og til å finne nye måter å løse problemene på (Kaufmann et al, 2003).

Ledelsen er i en fusjonsprosess oftest opptatt av tall og harde fakta, de menneskelige aspektene blir ikke viet like mye oppmerksomhet (Aspaas, 2008). I følge Galpin og Hendon (2000) er det veldig viktig å høre på og informere sine ansatte underveis for at det ikke skal oppstå uklarhet og forvirring blant dem. Ledelsen bør ta mer hensyn til menneskene og deres følelser ved fusjoner, da dette kan lette selve fusjonsprosessen.

Kan teorien om transaksjonsledelse og transformasjonsledelse belyse hvordan statlig NAV-ansatte har opplevd endringsprosessen, og hvordan virker det inn på tjenestetilbudet? Det om ledelsen velger å styre etter transaksjonsledelsesteori eller transformasjonsledelsesteori vil ha betydning for ansattes trivsel, som igjen gjenspeiler seg i måten ansatte behandler brukerne på.

2.5 Bakkebyråkrati og bakkebyråkrater

For å få fram hvordan, og under hvilke omstendigheter bakkebyråkratene jobber til daglig, vil jeg trekke frem Lipsky`s kjennetegn ved bakkebyråkrater. For det første befinner bakkebyråkrat seg i et dilemma, de har et stort skjønnsmessig handlingsrom, men samtidig ofte også manglende rutiner. Skjønnsutøvelsen gir bakkebyråkraten mulighet til å tilpasse tjenester til brukerens behov, men arbeidsformen gir også en mulighet for skjevfordeling og nedprioritering av enkelte brukere. For det andre er det vanskelig å arbeide etter vage og ambisiøse mål. De høye målene organisasjonen har, bidrar til at samfunnet rundt får høye forventninger til tjenestens kvalitet. Jo mer uklare mål, jo mindre nøyaktig tilbakemelding ansatte får, desto mer er de overlatt til seg selv når de skal tilby tjenester. For det tredje har bakkebyråkratene ofte en knapphet på tid, og dette gjør arbeidet krevende. Ofte må bakkebyråkrater på grunn av dårlig tid, ta en del beslutninger der og da uten muligheter til å konsultere seg med kollegaer. Det at bakkebyråkrater ikke har tid og muligheter til å konsultere med kollegaer, kan føre til at bakkebyråkratene feilinformerer brukere, noe som igjen går på brukerens bekostning. De ansatte kan også være uerfarne i forhold til feltet på grunn av manglende opplæring innenfor feltet de er satt å arbeide i. For det fjerde jobber bakkebyråkraten i et yrke hvor de også befinner seg i utsatt posisjon, noe som gjør dem sårbare overfor trusler og klager fra brukere. Og for det femte i følge Lipsky, jobber bakkebyråkrater med brukere som er avhengige av tjenester og som er lite pågående. Brukerne er avhengige av de tjenester bakkebyråkraten tilbyr, og dette kan føre til at de oppfører seg ydmykt og er tilbakeholdende med å klage på tilbudet, i redsel for å få et dårligere tilbud. Brukernes avhengighet kan medføre at de ansatte bare i liten grad blir disiplinert av dem. Men selv om brukerne er det ufrivillig, betyr det ikke at de står uten makt i forhold til bakkebyråkratene. Maktforholdet er et avhengighetsforhold som går begge veier.

Lipsky`s teori om bakkebyråkratiet ble utgitt i 1980 og den var aktuell i forhold til hvordan arbeidshverdagen var i Trygdeetaten, Aetat og i Sosialtjenesten. Den er fortsatt aktuell i forhold til hvordan hverdagen på et NAV kontor er i dag. Bakkebyråkrater er profesjonsutøvere som er i en ansikt - til- ansiktskontakt med brukere, og de har skjønnsutøvelse som en del av sin profesjon. Teorien til Lipsky viser oss hvilke dilemmaer bakkebyråkratene har i den daglige kontakten med brukerne.

Teorien om bakkebyråkratiet og bakkebyråkrater vil hjelpe meg til å forstå bakkebyråkratens hverdag i omstillingsprosessen, og den vil hjelpe meg å se og forstå hvorfor bakkebyråkrater handler slik de gjør. Dette vil gi meg en dypere forståelse av deres hverdag.

Vil bakkebyråkrater på tross av den situasjonen de befinner seg i, med mye press og lite ressurser ha hovet fokus på brukerne, dvs. utøve skjønn, sette brukernes behov i sentrum og ha en oppfatning av samfunnskra og innfri de kravene? Det som kjennetegner bakkebyråkrater er at de setter brukernes ønsker høyt på lista, og da antar jeg at jeg kommer fram til de funnene også på det lokale kontoret.

3.0 Metodisk tilnærming

Det er mange metoder en kan velge mellom når en skal gjennomføre en studie. Det vanlige er å skille er mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Når en skal velge den ene fram for den andre, er det viktig å se hvilken av metodene som gir mest informasjon og er mest relevant i forholdt til det en skal studere.

Kvantitativ tilnærming er strukturert og systematisert. Den går i bredden og tar sikte på å formidle forklaringer (Dalland, 2007). Ved å velge kvantitative metoder får en bredde i datainnsamlinger, fordi en får mange data på en gang. I kvantitativ metode formulerer en spørsmålene på forhånd og respondenten er av og til nødt til å velge et av alternativene for å kunne gå videre. Det vil kunne gi data som ikke alltid er realistiske.

Kvalitativ metode søker kunnskap om menneskers erfaringer, opplevelse, tanker, forventninger, søker å forstå menneskers handlinger og atferd, søker dybdekunnskap. Kvalitativ metode har til hensikt å fange opp meninger og opplevelse som ikke lar seg tallfeste eller måle. Den kvalitative metoden går i dybden og har som formål å få frem helhet og sammenhengen (Dalland, 2007). Fordelen ved kvalitative metoder er at en har direkte kontakt med respondentene. En får informasjon om respondentenes opplevelse og meninger, samtidig som en går mer i dybden på det en skal studere. Det finnes også en del utfordringer ved kvalitative metode: det er tidkrevende og det kan lett generaliseres, fordi utvalget som regel er lite. Ved å velge intervju er noen av ulempene som kan dukke opp at kommunikasjonen fungerer dårlig, at forskeren påvirker svaret, eller at de som blir intervjuet ønsker å presentere seg selv på en annen måte enn de virkelig er. Det kan også være at noen ikke forstår spørsmålet, og det kan være vanskelig å strukturere svarene. Et annet alternativ kunne vært å bruke observasjon av de ansatte. Ved å observere vil en kunne se hvordan de jobber, hvordan de samhandler med brukere, og hvordan de samarbeider med kollegaer. Dette ville gitt mye informasjon, men det ville vært svært krevende, og jeg måtte ha observert dem over en lengre periode å få et godt datamateriale. En annen utfordring som ville dukket opp er utfordringer og problemer med tilgangen til feltet, da det på grunn av taushetsplikt kan være problematisk å observere brukere.

I mitt prosjekt har jeg valgt å bruke kvalitativ metode og gjøre en casestudie av et NAV kontor, som jeg har valgt å kalle NAV NN. Grunnen til at jeg har valgt kvalitativ metode er at en møter informanter ansikt til ansikt. Dette gir meg grunnlag for å oppnå en mer inngående

forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fyldige data om personer og situasjoner. Ved og bruker kvalitative intervjuer har jeg mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål, dette gjør at jeg kan få mer utfyllende svar og gå dypere inn i temaet, samt rydde opp i eventuelle misforståelser underveis. Casestudie fokuserer på å få så mye informasjon som mulig om en eller få enheter. Enheter kan være både personer, grupper eller organisasjoner. Dersom studiet omhandler et større enhet, som en organisasjon, er det organisasjonen som helhet som utgjør caset, og ikke de enkelte informanter(Thagaard, 2002). Selv om mine informanter kun er et utvalg av de ansatte, er det kontoret som helhet som er min case. Jeg intervjuet et utvalg av statlige ansatte om deres opplevelse av sammenslåingen. Respondentene ble intervjuet på arbeidsplassen «face to face». For å finne ut mest mulig gjennom undersøkelsen ville jeg prøve å få en variasjon i respondentens alder, hvor lenge de har vært i etaten, utdanningsbakgrunn, etc.

Når det gjelder datainnsamling i kvalitativ metode, går hovedsaklig skillet mellom intervju, observasjon og tekstanalyse(Kvale, 1996). Fordi jeg i min studie ville få fram ansattes oppfatninger, anså jeg den beste måten å få innsyn i dette på, var ved kvalitativt intervju.

3.1 Kvalitativt forskningsintervju

I følge Yin (2003) er intervju et av de viktigste redskaper i en casestudie, og det vil være det datamaterialet min studie baserer seg på. I min studie vil denne informasjonen spesielt handle om hvordan mine respondenter opplever samarbeidet mellom stat og kommune, og om samarbeidet vil føre til et bedre tjenestetilbud for brukerne sett fra bakkebyråkraten på statligsides ståsted. Jeg vil følge denne prosessen før og etter sammenslåingen for å se om respondentene, etter å ha jobbet sammen med kommunalt ansatte i ca 6 måneder, har endret syn på det å jobbe med dem og om det har ført til bedre tjenestetilbud til brukere.

Mine intervju kan karakteriseres som semi- strukturerte intervju, fordi jeg hadde en uformell intervjuguide som var utarbeidet på forhånd. Den uformelle intervjuguiden inneholdt en del temaer jeg skulle prøve å komme innom, og spørsmål som var viktig for meg å få besvart. Her er det viktig å ha en god kommunikasjon, og å tilpasse samtalen til den enkelte respondenten (Grønmo, 2004).

Jeg har utført intervjuer med 11 personer fra tidligere Arbeid og Trygd. Her har jeg valgt å ta for meg to avdelinger, oppfølgingsavdelingen og publikumsmottaket, fordi det er de som har mest kontakt med brukere i det daglige. Alle intervjuene er gjennomført på arbeidsplassen med diktafon, og transkribert i etterkant.

Grunnen til at jeg valgte å bruke diktafon under intervjuene er at det hadde vært for krevende for meg å stille og formulere spørsmål og samtidig skrive hva respondentene har sagt. Ved å bruke diktafon sikrer jeg den informasjonen respondentene gir, da det er svært sentrale data i min empiriske utredning. Spørsmålene ble formulert slik at de passet for alle å svare på, uansett hvor de jobber i etaten eller hva slags bakgrunn de har. Jeg utformet en intervjuguide før de ble et NAV kontor, og en oppfølgings intervjuguide etter at de hadde vært et NAV kontor i 6 måneder. Det første runden med intervjuer gikk over to uker. Jeg avtalte med den enkelte om tidspunktet, da de hadde det ganske travelt før flytting. Oppfølgingsintervjuene gikk over to uker. Tidspunktet ble avtalt med hver og en slik jeg gjorde i den første runde med intervju. Intervjuene ble foretatt på arbeidsplassen.

Grunnen til at jeg valgte å ha med oppfølgingsintervjuer, at jeg ville se hvordan de ansatte ser på prosessen seks måneder etter sammenslåing. Er det noe som har endret seg, har de endret oppfatningen av reformen, hvordan har de opplevd denne prosessen, var det store forskjeller mellom denne sammenslåingen og den sammenslåingen som ble gjennomført tre år tilbake. Det at jeg har fokus på før og etter design vil gi meg en bedre innsikt i ansattes hverdag og om de tilbyr et bedre tjenestetilbud til brukere, i samsvar med målet for NAV- reformen.

3.2 Tilgang til feltet

Min case er som nevnt tidligere et lokalt NAV - kontor. For meg var det interessant å skrive om et NAV- kontor før og etter sammenslåing, og da dette kontoret var i en omstillingsprosess, grep jeg sjansen og tok kontakt med dem. Dette kontoret svarte til mine krav, og i tillegg oppfylte det en del andre krav som var viktige for meg. Det var stort nok til at det kunne sikre informantens anonymitet, og samtidig var det en variasjon i respondentens bakgrunn og erfaring.

Jeg kom ganske fort i kontakt med NAV NN. Jeg ble tatt imot med åpne armer både fra ledelsen og fra informantene. Lederen for NAV kontoret fungerte som portvakt. En portvakt

er en person som gjennom sin posisjon har makt til å åpne eller blokkere tilgang til en organisasjon, og på grunn av den innflytelsen lederen har, kan lederen kan bistå forskeren med å skaffe tilgang til respondenter(Thagaard, 2003). Etter å ha fått ja fra ledelsen, utarbeidet jeg et informasjonsskriv hvor jeg beskrev hva oppgaven min gikk ut på, og leverte den til nærmeste leder som delte det ut til sine ansatte/respondentene (informasjonsskriv, vedlegg 1). Respondentene fikk to ukers frist til å gi tilbakemelding, enten til meg eller nærmeste leder, om hvorvidt de kunne tenke seg å delta. Deltakelsen i min casestudie var dermed et selvstendig valg respondentene tok. Etter bare noen uker kunne jeg sette i gang med å gjennomføre intervjuene.

3.3 Utvalg

I min studie ønsket jeg å gjøre kvalitative intervjuer med ansatte på et lokalt NAV- kontor. Som nevnt idligere valgte jeg å intervju 11 personer som jobber i den statlige delen av NAV-lokal, før og etter sammenslåing. Jeg har begrenset mitt utvalg ved å fokusere på kun to avdelinger, publikumsmottaket og oppfølgingsavdelingen. Jeg mener dette vil gi meg et godt bilde av samarbeidet mellom statlige og kommunalt ansatte og om tjenestetilbudet. Jeg vil også trekke frem at de to avdelingene er de som etter sammenslåingen vil jobbe tettest med kommunalt ansatte for å gi brukere et bedre tjenestetilbud.

Det som var viktig for meg, var å få en variasjon blant respondentene når det gjaldt utdanningsbakgrunn, hvor lenge de hadde jobbet i denne etaten, og at de jobber i den statlige delen av NAV. Jeg mener jeg fikk dette blant mine respondenter. Jeg har ikke stilt krav til alder og kjønn. Grunnen til at jeg har ikke fokusert på dette, er at jeg synes grunnlaget mitt er for lite til å kunne si noe om sammenhengen mellom prosessen og informantens alder og kjønn. Mine informanter hadde ulik alder, kjønn og utdanning, men det viste seg at de hadde mye til felles. Men selv om alle mine respondenter jobber i det statlige NAV, kunne jeg likevel se kulturforskjeller i de to avdelingene, og også forskjellig syn på denne omorganiseringsprosessen.

Et potensielt problem ved å la lederen for en organisasjon velge respondenter, er at de kan ha bestemte interesser som kan gi en skjev fordeling. Mitt inntrykk her er at ledelsen ikke valgte ut informanter som ville gi et bestemt inntrykk av reformen og situasjonen på kontoret. Jeg

fikk et bredt utvalg av respondenter som ga meg mange aspekter ved denne prosessen som de ansatte gikk gjennom.

I tillegg til å få de ansattes oppfatning ønsket jeg å få lederens syn på reformprosessen. Dette ga meg ikke noen klare forskjeller mellom leder og ansatte, og derfor ble ikke sitatene fra lederen skilt fra resten av utvalget.

3.4 Gjennomføring av intervjuene

Den første runden med intervjuer ble gjennomført i begynnelsen av februar, hvor jeg som sagt tidligere i oppgaven, tok kontakt med hver og en og avtalte tidspunkt som passet for dem. Alle intervjuene foregikk ved bruk av diktafon på respondentens kontor. Alle informantene hadde takket ja til deltagelse i prosjektet og også til bruk av diktafon. Jeg ble godt mottatt, og noen av respondentene tilbød meg kaffe før intervjuet startet. Allerede her kunne jeg se kulturforskjeller mellom de to avdelinger i det lokale NAV- kontoret. Intervjuene foregikk over 3-4 dager, og varte fra 20-40 minutter. Før hvert intervju forklarte jeg respondentene hva studien gikk ut på, og hvordan jeg kom til å behandle dataene, i tillegg til at de tidligere hadde fått et informasjonsskriv fra ledelsen. Intervjuene jeg gjennomførte første dagen var kortest, kanskje skyldes det at det var første gang jeg foretok intervjuer, eller det kunne være noe med respondentens åpenhet, det er vanskelig å si. Jeg følte at mange av mine respondenter også sa ganske mye etter at diktafonen ble slått av, men dette materialet kunne jeg dessverre ikke bruke i min analyse. Jeg fikk likevel mye informasjon om hvordan de opplevde prosessen, og selv om intervjuene ikke varte så lenge, anså jeg ikke det som et problem. Informantene hadde det i denne perioden veldig hektisk med mye å gjøre, i tillegg hadde de under 3 uker til flytting. Jeg fikk inntrykk at mine respondenter jobber hardt og at de har, og har hatt, en vanskelig tid. Mine respondenter var veldig hyggelig mennesker, og de virket oppriktig interessert i å gjøre en så god jobb som mulig til det beste for brukerne.

3.5 Transkribering

Transkribering innebærer å gjøre tale om til tekst (Kvale, 1997). Det er en nødvendig prosess for å gjøre intervjusamtalene tilgjengelig for analyse.

Transkribering er en lang og tung prosess, og det er mange ting en må ta hensyn til for å kunne gjøre denne jobben lettere. I følge Kvale er det viktig at man gjør intervjuet i et rom uten bakgrunnsstøy eller trafikk utenfor. Det erfarte jeg også selv, det var mer krevende å transkribere dataene fra de intervjuene hvor respondentene hadde vinduet åpent og en kunne høre trafikken utenfor.

For å kunne analysere data, er det som nevnt før, viktig å transkribere intervjuene. Det finnes ikke en standard måte å transkribere forskningsintervjuer på, men Kvale peker på at det er en rekke avgjørelser man må ta. Man må ta stilling til om man skal transkribere intervjuene ordrett og inkludere gjentakelse, pause, og følelsesmessige uttrykk som latter og sukking, eller man må ta stilling til om intervjuene skal omformes til en mer formell skriftlig stil (Kvale, 1997). I transkriberingen valgte jeg en mellomform av skriftlig og muntlig språk. Jeg var interessert å beholde eksakt det respondentene har sagt, men jeg har unnlatt å ta med pauser, sukk, latter og gjentakelse. Jeg kuttet dessuten ut en del ord som kunne bidra til å identifisere respondentene. Jeg har heller ikke transkribert materialet på dialekt, også dette for å bevare anonymitet. Ettersom bokmål er mitt skriftspråk har transkripsjonen blitt skrevet på bokmål. Muntlig språk kan bidra til å gi liv i teksten, men samtidig kan av og til informantene bli mer diffuse.

Jeg valgte å transkribere alle intervjuer. Etter å ha transkribert den første runden med intervjuer som ble gjennomført i februar fikk jeg 110 sider, mens oppfølgingsintervjuene kom på ca 70 sider. Materialet ble oppbevart innelåst og alle data ble makulert etter at studiet var ferdig.

3.6 Dataenes kvalitet

Når man skal vurdere kvaliteten på data er det vanlig å bruke begreper som validitet og reliabilitet. De to begrepene er knyttet til kvantitativ metode. Siden jeg bruker kvalitativ metode i min analyse, vil jeg referere til Thagaard(2003) som bruker begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet for å beskrive dataenes kvalitet.

I kvalitativ metode er det viktig at forskningen oppfattes som troverdig. Troverdighet er knyttet til dataenes kvalitet. Ved at forskeren redegjør for hvordan data er blitt til gjennom forskningsprosessen, relasjonen til informanter, og hvilken betydning erfaringen har for

dataene en får, sier dette noe om troverdigheten. Troverdighet kan styrkes ved at en skiller mellom egen og direkte informasjon fra feltet. Det er viktig at forskeren siterer hva som er sitat fra intervjusamtalen, og hva som er forskerens vurderinger og kommentarer (Thagaard, 2003). Det at en informerer respondenter om prosessen og behandling av data, slik jeg har gjort, vil kunne føre til at respondent åpner seg og en får mer troverdig informasjon fra dem. Dette kan styrke studiens troverdighet.

Bekreftbarhet er knyttet til tolkningen av resultatene. Bekreftbarhet i kvalitativ metode styrkes ved at forskeren forholder seg kritisk til forskningen. Det kan være vanskelig å sikre høy grad av bekreftbarhet når det gjelder intervju, fordi informantene kan påvirkes av situasjonen og også av intervjueren (Thagaard, 2003). Informantene hadde kanskje svart noe helt annet hvis intervjueren hadde vært en annen, men det er vanskelig å spekulere i dette. Av den grunn velger jeg og tro at respondentene hadde svart det sammen om det hadde vært en annen intervjuer.

Overførbarhet innebærer at enkelte studier også kan være relevant i andre situasjoner. En case studie kan gi forståelse som er overførbar til andre sammenhenger. I min case ser jeg på samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte og om tjenestetilbudet, og selv om mitt utvalg ikke skulle være representativt, vil jeg allikevel anta at det avspeiler de andre NAV-kontorene. Dette fordi det ligger den samme prosessen til grunn og det er samme type brukere de møter i hverdagen. Det er derfor rimelig å anta at de funnene har gjort også vil gjelde for andre NAV-kontorer. I min studie har jeg vært nøyaktig og grundig gjennom hele prosessen. Det er viktig at en skiller klart mellom informantene, og det har jeg gjort.

3.7 Etske betraktninger

I en forskningsprosess er det viktig å ta stilling til etiske betraktninger. I et kvalitativt forskningsintervju gjennomfører en intervjuer med få personer, og en kommer veldig nær den. Fordi jeg i min studie fikk tilgang til sensitive personopplysninger, er en i en slik situasjon pålagt meldeplikt til Personvernombudet etter personopplysningslovens § 31. Min studie ble godkjent, og da kunne jeg sette i gang med å intervjuer respondenter.

I tillegg til å melde prosjektet til Personvernombudet, er det andre etiske betraktninger en må ta hensyn til: informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser studiet kan ha for

respondentene (Kvale, 1996, Thagaard, 2003). Etter personopplysningsloven skal personopplysning behandles kun hvis den det gjelder har samtykket. Det er avgjørende at den det gjelder har samtykket frivillig og ikke under press, og at vedkommende kan trekke seg hvis han føler for det (Personvernombudet, 2011). I forhold til mine informanter føler jeg at de ikke ble utsatt for ytre press. Informantene ble spurt av ledelsen om de var interessert i å delta. De fikk et informasjonsskriv hvor det stod at deltakelsen var frivillig og at de kunne trekke seg når som helst. Før intervjuet startet informerte jeg dem igjen om at deltagelsen var frivillig.

Å behandle opplysninger konfidensielt innebærer at informantene blir anonymisert i presentasjonen av funnene og at andre personer ikke skal få innsyn i grunnlagsmaterialet. Hvis det er informasjon informanten gir som gjør at han kan gjenkjennes av andre, skal forskeren prøve å anonymisere det, ved f.eks. å endre navn og andre identifiserbare kjennetegn (Kvale, 1997 og Thagaard, 2003).

Intervjuene som ble gjennomført med respondentene vil ikke medføre noen negative konsekvenser for dem. Spørsmål som ble stilt var ikke av så personlig art at det kan medføre psykisk stress. Det at respondenten blir hørt, og at noen lytter til dem kan være en positiv opplevelse for vedkommende (Kvale, 1997). Under intervjuene har jeg også spurt informantene om opplysninger om alder og kjønn, men jeg har som allerede nevnt ikke tenkt å bruke dette i min studie. Jeg kunne også valgt å omtale mine informanter som ansatt i trygdeetaten, ansatt i Aetat og nyansatte, dvs. ansatt etter at arbeid og trygd ble slått sammen, men da vil det bli lettere å gjenkjenne dem. På grunn av anonymiteten har jeg valgt å omtale det aktuelle NAV- kontoret som et NAV NN.

3.8 Min egen rolle som NAV ansatt

Jeg har selv jobbet ved NAV- kontoret siden 2008, da jeg begynte som praktikant. Fram til dages dato har jeg jobbet i forskjellige avdelinger: trygdeetaten, publikumsmottaket, forvaltning, hjelpemiddelsentralen og kontaktsenteret, hvor jeg er også ansatt pr i dag. Det har vært en spennende og lærerik tid. Siden jeg selv jobber i NAV har jeg funnet det svært interessant å skrive om denne etaten.

I forkanten av oppgaven har jeg reflektert nøye over om min egen rolle som NAV ansatt. At jeg selv arbeider på dette kontoret kan ha både positiv og negativ innvirkning på oppgaven. Det at jeg har godt kjennskap til NAV- reformen og dens gjennomføring på dette kontoret, kan gjøre at jeg vil forstå bedre reformens tankegang og valgene som er tatt på det kontoret, som igjen vil føre til at jeg kan få det fram på en bedre måte en hvis en annen hadde valgt å skrive om det samme. Det kan styrke min oppgave, men det kan også ha negativ innvirkning. Det at jeg kan ta en del ting som selvfølge, dvs. og ikke nevne de i min oppgave da jeg antar at andre har kjennskap til, kan føre til at mine funn blir svekket. Jeg har søkt å være så objektiv så mulig i min analyse og framstilling av datamaterialet. Men samtidig vil de erfaringene jeg har fått gjennom å jobbe i etaten, ubevisst påvirke meg, fordi de er en del av meg, både på en positiv og negativ måte.

4.0 Empiri

I dette kapitlet vil jeg ta for meg empiri jeg har funnet i forbindelse med intervju foretatt på det lokale NAV kontoret. Oppgaven min er byget på design før og etter sammenslåing, dvs. hvor jeg har intervjuet mine informanter før de ble slått sammen med kommunalt ansatte, og foretatt oppfølgingsintervju seks måneder etter sammenslåing, derfor velger jeg å bygge opp dette kapitlet på samme måte. Jeg vil først gå inn på empiri funnet ut i fra første runde med intervju, og deretter gå inn på funnene fra oppfølgingsintervju. På slutten av hver av de to underkapitler vil jeg trekke fram kort oppsummering.

4.1 Resultater og drøftingsdelen første runde med intervju

Her vil jeg nærmere se på organiseringen av NAV kontoret før sammenslåing, og også på informantenes syn på NAV -reformen. Hva ser de som positive og negative sider ved reformen? Vil en nå målene med NAV- reformen? I tillegg til bakkebyråkratens syn på denne reformen, vil jeg se på forventinger de statlige ansatte har til samarbeidet mellom statlige og kommunalt ansatte, og om dette samarbeidet vil føre til et bedre tjenestetilbud til brukere.

4.1.1 Organiseringen av NAV kontoret før sammenslåing

Før jeg går inn på selve sammenslåing vil jeg trekke fram den organisatoriske modellen det lokale NAV kontoret hadde før de flytta sammen med kommunalt ansatte. I 2008 skjedde en fusjonering av Trygdekontoret og Aetat. Da ble ansatte slått sammen og skulle gjøre hverandres oppgaver fra starten. Respondentene trakk fram under intervjuene at denne prosessen var tøff for dem. Nå har gått tre år siden fusjonering av de to etatene, og det finnes fortsatt forskjeller mellom dem, men de er blitt ”vant til hverandre”. De trekker fram at denne erfaringen med å være i endring vil gjøre det lettere for dem å slå seg sammen med kommunalt ansatte. De gruer seg, samtidig da de nå vet hva det vil si, og hvor krevende en slik prosessen er.

Publikomsmottaket var det første kontakt sted brukere hadde i NAV. Publikomsmottaket besto av ansatte fra tidligere Arbeid og Trygd. Det var fire skranker som betjente brukere, to på trygdespørsmål og to på arbeidsspørsmål. I tillegg var det alltid folk i baklandet som var

spesialisert på de forskjellige områder. De som satt i front og bak varierte på sine roller. Når de satt i skranken var de generalister, men når de satt i baklandet var de spesialister på sitt fagfelt. Ansatte i publikomsmottaket hadde en felles leder. I tillegg til publikomsmottaket var oppfølgingsavdelingen, markedsavdelingen og administrasjonsavdelingen.

Oppfølgingsavdelingen besto av folk som kom fra tidligere Arbeid og Trygd med en felles leder på toppen. Markedsavdelingen besto av ansatte fra tidligere Arbeid og Trygd med felles leder på toppen. Hovedoppgaven deres var å følge opp sykemeldte, men i tillegg hadde de en del saksbehandling. Administrasjonsavdelingen hadde ansvar for administrative rutiner, her besto også avdelingen av ansatte fra gamle Arbeid og Trygd med en felles leder på toppen. Øverst i hierarkiet var det felles leder. I tillegg til publikomsmottaket som hadde ansvar for brukere over 25 år, var det en avdeling, kalt Ung etat som hadde ansvar for personer mellom 16 og 25 år. Ung etat besto av ansatte fra tidligere Arbeid og Trygd og kommunalt ansatte som følte brukerne tett.

4.1.2 NAV- reformen sett fra bakkebyråkratens ståsted

Jeg ønsker å finne ut av tanker rundt hvordan denne prosessen har foregått, og om de mener at det er sider ved prosessen som kunne vært gjort på en bedre måte. På spørsmål om hvordan de ser på NAV- reformen svarer en av informanter:

”Intensjonen er god, men den fungerer ikke i praksis. En dør, en saksbehandler å forholde seg til, det er ikke sånn i det hele tatt. Det er vanskelig for oss på innsiden å jobbe, å få tak i de andre, på innsiden, for eksempel hvor de har stengt kompetanse køen, hvor vi ikke får den hjelpen vi trenger når vi står fast”.

Informanten fra tidligere Trygd mener at intensjonen med reformen er veldig god, men det er vanskelig å lykkes fullstendig i et slik prosess, spesielt når en er avhengig av andre avdelinger for å kunne gjøre en god jobb. Ofte er kompetanse køen på forvaltning stengt og da sitter en fast, når en skal hjelpe en bruker. Informanten mener at politikerne har skapt urealistiske forventninger til hva NAV- reformen vil bety. For brukerne var det forespeilet at alt skulle bli enklere med reformen, alt skulle samles på et sted, men slik har det ikke blitt. Det oppleves at forvaltningsenhetene som sitter med makta.

Selv om det lokale NAV kontor har innstillingsmyndighet, vil det være usikkerhet knyttet til om forvaltningsenheten følger denne innstillingen. I NAV sammenheng vil en slik utvikling kunne bety at de lokale kontorene vil bli rendyrkede effektueringsinstanser der de viktigste oppgavene vil være knyttet til informasjon og ekspedering heller enn til tilpasning av tjenester og tjenesteyting(Dahle, 2008).

Andre respondenter trekker fram at NAV- reformen har vært en nedbemanningsreform:

”Tanken er veldig god, ideen er veldig god, men jeg opplever NAV- reformen som en nedbemanningsreform. Siden NAV- reformen startet opp har det vart en kontinuerlig nedbemanning på statlig side. Vi skulle jo tross alt være mer tilgjengelig for brukerne, de skulle ha en person de skulle forholde seg til. Det motsatte er bevist så langt, de har ikke en person å forholde seg til, det er ikke lett å komme i kontakt med en saksbehandler”.

Informantene trekker fram et feil trekk ved reformen, det at det har vært en kontinuerlig nedbemaning på statlig side, noe som fører til at det er få folk å betjene brukerne. Reformen i seg selv var i utgangspunktet veldig bra. Intensjonen om en dør en saksbehandler, det hørtes flott ut for brukeren, men det er jo ikke et resultat i dag. En må jo forholde seg til forskjellige veiledere/saksbehandlere, og det er blitt vanskeligere å komme i kontakt med saksbehandlerne. Før kunne en gå på det lokale kontoret og møte saksbehandleren sin, mens i dag må en ringe og avtale time. Det er ikke alltid en kommer gjennom.

De overordnede målene med reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, og samtidig å få til en enhetlig og effektiv forvaltning. På spørsmål om de har endret oppfatningen av NAV- reformen fra den først ble lansert til nå, svarer de fleste at de har endret oppfatningen og at det vil ta tid før målene med reformen er nådd. Mange av informantene er mye mer negative til reformen nå og har ikke nødvendigvis tro på at reformen vil lykkes. Allikevel lever de i håp om at det blir slik en gang i framtiden.

På spørsmål om de ser noen positive sider ved denne reformen svarer en av mine respondenter:

”Jeg ser jo det at en samler etater. Der er kanskje kortere å gå fra trygd og ut i arbeid, eller fra sosial og ut i praksisplass, så dette er veldig bra. At etatene er samlet gjør a brukerne slipper å gå fra den ene kontoret til det andre. Dette gjør det enklere for dem å komme ut i arbeid eller aktivitet. Før ble de oppfattet som kasteball, eller de ble jo det. Før måtte de

kanskje gå til Trygd og etterpå til Arbeid og innhente dokumentasjon, frem og tilbake, mens nå har vi alle tilgang til systemer og da blir ikke behov for det”.

Informanten ser viktigheten av å samle etater. Det blir en kortere vei for brukerne for å komme seg ut i arbeid. Før ble brukeren en kasteball mellom systemene, de måtte innhente dokumentasjon som var nødvendig for deres sak, mens nå ligger alt i systemene og da trenger ikke brukeren å løpe mellom etatene fordi alt er samlokalisert.

”Det at vi blir NAV åpner muligheter for at brukere som går på ytelse sosialstønning skal deltar på tiltak, og det har vi begynt med allerede. Jeg har sosialklienter som nå mottar sosialhjelp, men jeg har søkt de inn på arbeidsretta statlige tiltak”.

Respondentene trekker fram det positive med at de blir slått sammen er at brukere som mottar sosiale ytelse vil få mulighet å delta på statlige tiltak. Det gjør at muligheten å finne en jobb blir større, og dette mener de er bra.

En av respondentene ved oppfølgingsavdelingen ser fordeler ved NAV- reformen ved at de har arbeidsavklaringspenger istedenfor tre ytelse.

”Ja, vi har fått færre ytelse, nå har vi bare arbeidsavklaringspenger istedenfor tre ytelse tidligere. Når vi lager en arbeidsevnevurdering tar vi med sosiale forhold, vi tar med medisinske forhold, vi tar med flere ting og vi ser faktisk mennesker som helhet. Det synes jeg er veldig bra”.

Ansatte ved det lokale kontoret opplever arbeidsavklaringspenger som en del av reformen som er svært interessant. Arbeidsavklaringspenger er en av mange velferdsreformer som er tilpasset NAV reformens tankegang det å få folk ut i arbeid og aktivitet, framfor passive ytelse.

Mens andre informanter er mer skeptiske til NAV- reformen.

”Jeg føler NAV ikke sikrer likebehandling. Det er tilfeldig hvem du får som saksbehandler. Det bør ikke være sånn at du er avhengig av den og den saksbehandler for å få sånn eller sånn. Det var ikke det som var målet med felles oppfølgingsmetodikk, det var jo i vertfall ikke målet”.

Informantene opplever at det er en tilfeldighet hvem en møter som saksbehandler. NAV sikrer ikke likebehandlingsprinsippet. Målet med NAV- reformen var å utrydde forskjellsbehandling av brukere, men det har de ikke oppnådd det er blitt mer av det. Informantene trekker fram viktigheten av å ha nok saksbehandlere for å kunne gi brukerne det tilbudet de har krav på. Målet med reformen har vært å følge opp brukere tettere og å hjelpe dem å komme ut i arbeid og aktivitet, mens nå forlenger de ytelsene fordi de ikke har tid å innkalle brukerne.

”Det som jeg synes er at reformen har gått altfor fort, usystematisk og det er tre store felt; trygdekontoret, arbeidskontoret og sosialkontoret. Det er store felt, jeg synes ikke vi har hatt god nok tid, alt kommer så brå og furt”.

Noen av mine informanter opplever at reformen har gott alt for fort. Det er snakk om tre forskjellige kulturer som er bygd gjennom årene og nå skal de plutselig bli til et felles kultur. En av respondentene fra publikumsmottaket trekker fram at politikerne har lagt opp til at hver enkelt skal lese seg opp og finne informasjon på www.nav.no, men det er mange av NAV`s brukere som ikke er kjent med hvordan en pc fungerer, og hvordan de skal finne denne informasjonen.

”Jeg ser at mennesker som egentlig ikke kan må være mer selvhjulpne. De må læres opp for å bruke NAV systemet og det er utfordrende, spesielt for eldre. Det vil ta en generasjon før alle brukerne kan orientere seg på NAV sine sider”.

Mange av mine respondenter har endret oppfatningen av NAV- reformen. De er mer negative nå enn de har vært tidligere.

”Jeg er mye mer negativ til reformen nå enn jeg var i utgangspunktet. For fire år siden, var jeg mye mer positiv til reformen”.

Dessverre har ikke mine informanter så store forventninger til NAV - reformen, de tar en dag om gangen. De har vært i en omorganiseringsprosess i over to år, og det er lite som har endret seg.

”Jeg har ikke så store ambisjoner lenger. Målet er å få gjort en god jobb ut i fra det handlingsrommet jeg har, og får ta det andre etterpå. En blir desillusjonert, fordi en har omorganisert seg så mye at du på en måte blir handlingstrøtt. Jeg håper det blir bedre, men det er et stort press resursmessig”.

På spørsmål om han/hun har endret oppfatningen av reformen, fra den først ble lansert til nå, sier en av respondentene:

”Ja, fordi det som kom ut, og tankene rundt det, alt som ble forespeilet brukeren; det er ikke sånn det ser ut i dag, det er derfor. Jeg har ikke mista troen på at det kan bli bra, men det har ikke blitt sånn som det var tenkt. Jeg tenker at det har dukket opp problemer undervei som ingen hadde tenkt på den gangen, og heller ikke politikere. Reformen ble satt i gang så det er ingen vei tilbake. En må jo finne noen løsninger som er noenlunde brukbare, og prøve å hankses med de så godt en kan. Det dukket opp veldig mye rart som ikke var tenkt med systemer i begynnelsen, problemer i forhold til Arena. Arena var ikke opp å gå i forhold til de oppgavene en skulle gjøre”.

Respondenten trekker fram at reformen er ikke blitt sånn som det var forespeilet fra ledelsen og politikere. Dessuten har dukket opp problemer i forhold til IKT systemene som ingen hadde tenkt på. En av saksbehandlingssystemene Arena, var ikke opp å gå da de ble slått sammen i 2008. Selv om oppgavene ble samkjørt, ble det en krasj fordi ikke datasystemet var klart til bruk for saksbehandlingen. Dette var mye som ikke var på plass og da kunne ikke saksbehandlere gi brukeren den hjelpen brukere hadde krav på. Men mine respondenter håper at den tiden er over og at det ikke blir samme problemer når de slår seg sammen med kommunalt ansatte. De håper at de kan begynne å jobbe sånn som det var tenkt.

”Jeg håper virkelig at vi lander snart. Jeg håper at vi snart begynner å jobbe sånn som det var ment i utgangspunktet. Jeg håper at vi får nok tid til nye kollegaer, det å bli kjent med hverandre. Og mange av våre brukere trenger oppfølging. For noe kan det være for sent. Men jeg håper virkelig at det utvikler seg i den retning, at vi innfrir kravene til selve NAV-reformen, både for vår egen del som ansatte i NAV og for brukerne ikke minst”.

Informantene trekker fram at det er vanskelig å lykkes fullstendig i en slik prosess, ettersom det alltid vil dukke opp situasjoner man ikke kan forutsi på forhånd. I tillegg var det ikke godt forberedt fra ledelsens side.

”Tanken har jo slått meg mange ganger at min verste frykt i dette kaoset, er nå plutselig å bli NAV bruker. Jeg vet godt at ansatte i NAV har reformen under huden, men politisk nivå har mer økonomisk innsparing i sitt fokus, så er det ikke lett for oss å gjennomføre reformen faktisk”.

I en omstillingsprosess er det klart at kommunikasjonen og informasjonen til de ansatte er viktig, spesielt av det omfanget som NAV- reformen er. Mangelen på informasjon underveis blir trukket fram som noe som kunne var gjennomført på en bedre måte, samt at statlige ansatte burde var bedre informert om reformen undervei.

Informantene trekker fram at det er sider ved denne reformen som kunne vært gjort annerledes. Ikke alle er like spesifikke når de snakker om dette, men opplæring, informasjon og kommunikasjon rundt NAV- reformen kunne vært håndtert på en bedre måte.

Informantene trekker fram som positiv at den statlige delen av NAV ble etablert før de flytta inn sammen med kommunen, da det er en krevende prosess. De fleste informantene var i utgangspunktet positive til reformen, men med tiden var de mer skeptiske til den. Mange av informantene håper på bedre tider og har fortsatt en lite håp at målene ved reformen blir nådd, men da må noen endringer på plass. Et av problemene som respondentene trakk fram er at det var nedbemanning fra reformen ble lansert, og der må det store endringer til for at en skal lykkes. Det må også bevilges mer penger for å ivareta brukerne hvis en vil lykkes med reformen.

Flytting av økonomi delen til forvaltningsenheten, gjør at mye av arbeidet blir spesialisert og distansert fra brukeren. Dette er i strid med intensjonen om nærhet og tilgjengelighet for brukeren.

Respondentene fra oppfølgingsavdelingen opplyser at de har fått mye opplæring mot en felles metodikk; det å følge brukere, men på grunn av stor saksmengde og få saksbehandlere må de prioritere saker. Dermed blir det ikke så mye oppfølging som det var tenkt, og da er den opplæringen bortkastede ressurser.

”Fokuset i dag er på å innvilge/fatte vedtak er ikke nok penger til oppfølging for å få folk ut i jobb, og da føler jeg at pengene bare renner ut. Målet var å få folk bort fra ytelsler, men nå føler jeg på en måte at det er en svær elv med penger som renner ut. Så skjærer vi ned på tiltak, vi skjærer ned på ansatte, og ofte må vi ta oppfølging gjennom telefon. Da tenker jeg at vi forebygger ikke det å få folk ut i jobb, vi bare forlenger og forlenger planer uten at vi prøver å få de ut i arbeid. Det er trist; og da mister jeg troen på NAV”.

En av informantene opplyser videre:

”Sånn som det er nå får vi ta en dag av gangen. Det jeg ser hvis en får tid til det en skal gjøre, det ser ut som det kan fungere det å få folk ut i jobb/eller unngå at de blir syke, men det rekker vi ikke”.

Informantene har ikke tid og mulighet til å gjøre en god jobb, sånn som de hadde ønsket seg. De ser at det kan fungere, få folk ut i jobb, men mangel på tid og resurser gjør at de stopper underveis.

4.1.3 Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte

Et av momentene som ligger til grunn for NAV- reformen er at brukerens behov blir best ivaretatt av en enhetlig tjeneste (Skinnarland og Moland, 2006). Dette innebærer ikke bare at tjenester skal slå seg sammen, men at det skal utvikles et nytt tjenestetilbud til brukerne, dvs. at ansatte fra de tre tidligere tjenesteområdene skal samarbeide om å skape et felles utgangspunkt for den nye tjenesten. Jeg spurte mine informanter før de ble slått sammen om hva slags forestilling har de om ansatte fra kommunen:

”Man tenker på forhånd hvordan de kan være. De tenker på det å ivareta brukerne, men vi er mer på rettigheter og ytelser. Så det blir spennende å se, jeg tror de kan gi oss mange nye innfalsvinkler, det å snakke med brukerne og ivareta brukerne”.

Mine informanter er litt spente på hvordan ansatte i kommunen kan være, men de gleder seg samtidig å flytte sammen. De tror de kommunalt ansatte bl.a. kan gi dem andre innfalsvinkler, det å ivareta brukere. Mine informanter har positive erfaringer fra samarbeidet med kommunalt ansatte. De har hatt veldig lite samarbeid på veileder/ saksbehandlernivå nå før flytting, men de har jo positive erfaring med dette fra litt tilbake i tid.

”Jeg har samarbeid med dem før, så jeg har et godt inntrykk. Jeg gleder meg egentlig. Jeg hadde tidligere samarbeidet med sosial, det har vært mye samarbeid i forhold til utføringssaker”.

Mine informanter har positive erfaringer fra samarbeid med kommunalt ansatte. Informantene som kommer fra oppfølgingsavdelingen har tidligere hatt mye samarbeid med kommunalt ansatte, mens respondentene fra publikumsmottaket har hatt veldig lite samarbeid. Det har litt å si med rollen de har. De ser fordeler med det at de blir slått sammen. At de fysisk befinner

seg på samme plass vil gjøre det enklere i mange saker, der det er behov for samarbeid. Etter at NAV- reformen ble iverksatt har de hatt et minimum samarbeid. Grunnen til det er at de ble nedbemannet hele tiden og da måtte de fokusere på å fatte vedtak og så utbetale. Det har vært lite fokus på oppfølging, som er det som var målet med reformen, men det har godt i negativ retning. De håper at den trenden vil snu seg når de flytter sammen med kommunalt ansatte.

De tre tidligere etatene har hver sin historie og også sin egen organisasjonskultur. Målet med reformen på lang sikt er å bygge en felles kultur. Jeg ønsker å finne ut hvorvidt mine informanter ser på kulturforskjellen mellom dem som en utfordring i samarbeidet. På spørsmål om kulturforskjeller vil være en utfordring svarer en informanten:

”Ja, det er en kjempeutfordring, det har erfarte vi allerede da Aetat og Trygd ble slått sammen. I utgangspunktet trodde jeg at vi var mer like. Jeg trodde vi var mer like, fordi jeg har samarbeidet med dem på saker, men da var det mer da vi hadde vært område og de hadde sitt område. Vi var trygge på hverandres felt, men nå er vi tvunget til å gjøre hverandres jobb uten å ha den faglige grunnlaget på hvert område. Vi gikk inn i en kultur som bare tenker økonomisikring, mens vi tenker metode og der får du en krasj...”

Informanten trekker fram kulturforskjeller som en utfordring i samarbeidet med kommunalt ansatte. Det begrunner vedkommende ut i fra de erfaringer de har fra da Trygd og Arbeid ble slått sammen. Den kulturelle forskjellen mellom dem var større en forventet. Og nå når kommunen også kommer inn, får de enda en ny kultur å forholde seg til.

”Jeg ser for meg at det blir større utfordringer enn når Trygd og Arbeid ble slått sammen, jeg tror det blir en større utfordring med sosial”.

Informanten ser for seg at det kan være en del utfordringer i begynnelsen. På spørsmål hva slags utfordringer ser de for seg, svarer en av informantene:

”Jeg ser spesielt det med at vi er mer fokusert på lov en det de er. De har jo kun skjønnsvurdering, og vi har jo å skjønnsvurdering men vi har også en lov å forholde oss til. Det blir den største utfordringen. Og så ser jeg at vi har forskjellige kulturer. Vi har veldig mye like måter å arbeide på, men vi har også mange forskjellige måter å arbeide på som nok vil være komplisert når vi slås sammen”.

Informantene trekker fram den kulturelle forskjellen i måten å følge opp brukere på som en utfordring.

Måten de gjør det på er ”kom så skal jeg leie deg fram”, mens vi har jo ”skal du ha noe så må du faktisk gjøre en del selv”. Vi stiller mer krav til brukerne for at de skal ta mer ansvar for seg selv. Skal du å skole, så ja ve, da må de undersøke med skolen hva er aktuelt.

Kommunen er mer sånn ”hva er godt for deg, hva kan jeg gjøre for deg”.

En annen utfordring som en av mine informanter trekker fram som nok alltid vil være der, er at det er forskjellige yrkesgrupper som jobbet i den kommunale delen versus den statlige. I kommunen er det et overtall av sosionomer, mens i det statlige er folk med ulike yrkesgrupper.

”Jeg synes det er forskjell i yrkesgrupper, det tror jeg kan bli en utfordring. På sosialkontoret merker jeg at det er overtall av sosionomer. Vi er kanskje en mer blandet gruppe fra arbeid og trygd, med forskjellig utdanning og utdanningsbakgrunn gir en bestemt måte å tenke på. Så jeg er nysgjerrig på om vi kan klare å balansere sammen, eller om en faggruppe blir større en annen. Det har noe med hvordan en tolker regelverket”.

På spørsmål om de har forberedt seg til flyttingen sammen med Sosial, svarer mine informanter at det har vært lite forberedelser.

”Hvis vi snakker om faglige møter, har vi ikke hatt det. Hvis vi snakker om sosiale samlinger, det har vi hatt et par ganger, og det gikk meget bra. Nå skal vi ha felles møte, to uker før vi flytter sammen. Det er faktisk første gang vi treffes alle sammen”.

Mens en annen informant trekker fram at de har hatt en samling en halv dag hvor de var delt i team og allerede der kunne de se forskjellen mellom dem. De kunne se at de legger vidt forskjellig betydning i en del begreper som er en viktig del av deres arbeidshverdag, eks. oppfølging.

”Vi hadde en halv dag hvor vi var delt i team. Det vi oppdaget når vi la ting fram, så vi at vi kunne legge vidt forskjellige meninger med ord i begrepene, og det husker jeg vi diskuterte i vår gruppe”.

Selv om det er stor forskjell i måten de jobber og tenker på, gleder mine informanter seg til å flytte sammen med kommunalt ansatte. En av informanter sier:

”Vi har vært i en omorganiseringsprosess i over to år, så det blir godt å lande snart. Vi kommer til å få nye arbeidskollegaer, veldig flinke faglig sett, jeg gleder meg til det. Det blir spennende”.

Mine informanter ser på sine framtidige arbeidskollegaer som dyktige, og de tror de har mye å lære av dem. Jeg kunne allikevel observere under intervjuene at det fantes noen fordommer. Mens jeg snakket med mine informanter kunne jeg tydelig se at det fortsatt finnes et skille mellom ansatte fra tidligere etatene Arbeid og Trygd. Selv om de ble slått sammen, og til å med gjør hverandres oppgaver, så lever de som to forskjellige kulturer side om side, og når kommunen kommer inn da for de enda et nytt kultur. Det blir spennende å se om de har dannet en felles kultur etter sammenslåing, eller om de lever som tre forskjellige kulturer side om side.

Når jeg kommer inn på temaet kulturforskjeller er det mange som snakker om ”oss” og ”de andre”, hvor de refererer til de som kommer fra samme tjenesteområde som dem selv som ”oss”, og de som kommer fra andre tjenesteområder som ”de andre”. Det kan se ut som informantene fremdeles tenker på seg selv som en del av sin gamle etat. Mange av informantene jobber fortsatt med de samme oppgavene. Jeg får inntrykk av at informantene fortsatt er opptatt av sitt gamle arbeidsområdene og ser på folkene herfra som flinke, og som de som har jobbet hardest under reformen.

Mine respondenter kommer fra tidligere Arbeid og Trygd, og selv om de har jobbet sammen i over to år og blitt organisasjon, bruker de fortsatt de gamle begrepene, ”de fra arbeid” og ”de fra trygd”. Det vil nok ennå ta tid å utrydde det, og nå når også kommunen kommer inn, kan det nok skape en del utfordringer for alle.

Men de tror det blir helt noe annet, nå skal de slå avdelinger og ha samme ledere. Etter at Arbeid og Trygd ble slått sammen har det vært slitsom for ansatte i oppfølgingsavdelingen. *”en blir hele tiden dratt i nye oppgaver og omorganisering, nye medarbeidere, nye ledere, nye organisasjoner, men du lærer å bli litt likegyldig. Det eneste vi ønsker er å jobbe i fred”.*

Sammenslåinga av Arbeid og Trygd i 2008 hadde skapt store utfordringer, og at de to store kulturene var så forskjellige overrasker mine respondenter. Respondentene mine mener at de

kommer til å gå gjennom samme prosess på nytt når de slås sammen med folkene fra sosial. *”Ja, og fremdeles er vi to kulturer her. Jeg tror ikke vi kommer vekk fra gamle Trygd og gamle Arbeid, før disse er ute av NAV, for å si det sånn”.*

På spørsmål om hvordan det blir å slå seg sammen med sosial, svarer en av respondentene. *”Det er absolutt det vi trenger, styrke i forhold til oppfølging. Jeg vet at de er en samensveisa gjeng, en gjeng som står sterkt, og en gjeng av gode sosialfaglige kuratorer. De kommer til å stå på for å få mer oppfølging i NAV, og det trenger vi absolutt, fordi en kan plutselig tro at det er greit å gjøre kun saksbehandling for å overleve”.*

Mine informanter fra Publikomsområdet trekker fram viktigheten av å beholde et godt arbeidsmiljø, sånn som de har det i dag; *”Jeg håper inderlig at arbeidsmiljøet fortsatt skal være bra sånn som det er i dag”.*

Informantene opplyser videre at ledelsen ved kontoret har gjort lite og har hatt lite påvirkning i denne prosessen. En av informantene trekker fram; *”Det er ingen ledere som går hjem tidlig for å si det sånn, i hvert fall ikke de jeg har sett”.* Det viser at det er lite makt, og mulighet til å påvirke i en slik prosess for ledelsen på de lokale kontorene. Alt blir styrt ovenfra, fra fylke og direktoratet. Det fører til at ansattes synspunkter og meninger og prosessen blir ikke tatt med.

Noen informanter opplevde at de ikke ble hørt. Selv om de tokk ting videre, så stoppet det alltid en eller annen plass på vei opp. Og når informasjonen og kommunikasjonen mellom de forskjellige ledene er mangelfull, oppstår det lett usikkerhet og frustrasjon blant de ansatte.

4.1.4 Tjenestetilbud

I dette avsnittet vil jeg få fram bakkebyråkratens syn på tjenestetilbudet ut i fra resurser de hadde til rådighet, før de flyttet inn sammen med kommunalt ansatte. På spørsmål om hvordan ser de på det å betjene brukere sammen med kommunalt ansatte, svarer en av informantene slik:

”Det vil bli kjemp positivt, det gjør jo det. Jeg gleder meg virkelig til å få innsyn i den tjenestepakken til kommunen, sånn at jeg vet hva man kan tilby en bruker som kommer inn. Du vet hvor du kan plassere brukeren, og det at man kan ting og kan noe om tjenestepakken,

gjør at du kan hjelpe brukeren ganske mye. Men det som er med denne prosessen her, er at vi vet ikke hvem som kommer inn fra kommunen. Det er mye usikkerhet rundt hvem som ender opp her”.

Jeg ser at informantene gleder seg til å flytte inn sammen med folkene fra kommunen. De tror de får et bedre oversikt over tjenestepakka, som igjen vil føre til at de kan tilby et bedre tjenestetilbud. Respondentene trekker fram som negativt at det er dårlig kommunikasjon rundt hvem som kommer inn. Usikkerheten rundt det å ikke vite, fører til at de ikke kan informere brukerne godt nok om det. Hvis de hadde visst dette på forhånd, kunne de prøvd å sette seg inn i en del av tingene, men når de ikke vet hvem som skal kommer inn, så er det vanskelig.

En annen informant trekker fram; *”Det tror jeg blir mye bedre. Når du har en bruker som ikke har penger, som ikke har sendt meldekort, kan du ta et trekantmøte med en gang både fra Arbeid, Trygd og Sosial for å avklare. Da slipper brukeren å bruke kontoret om igjen og om igjen. De vil rett og slett få en bedre og raskere avklaring. Det at alt samlokaliseres på et sted vil gjøre det lettere for brukere og oss”.*

De fleste av informantene mine er positive til det å slå seg sammen med kommunen og betjene brukere sammen. De ser fordeler av det å jobbe med kommunalt ansatte, det vil gi en raskere avklaring av brukerne. En av informantene fra oppfølgingsavdelingen svarer på samme spørsmål: *”Ja, det må de nødvendigvis gjøre, fordi veien blir mye kortere. Det blir lettere, for hvis en er usikker spør en de andre istedenfor å sende brukeren fram og tilbake”.* Ved at de blir et NAV- kontor åpner det muligheter også for kommunale brukere å delta på statlige tiltak, de ser informantene positivt på.

Men det er en noen av dem som tror at dette ikke vil føre til et bedre tjenestetilbud, og trekker fram:

”Hvis en skal basere seg på sammenslåingen Aetat/ Trygd, har jeg ikke tro på det. Nei, uansett, når en har med folk å gjøre, skal en følge opp brukerne. Slik vi prioriterer nå en ikke tid til det. Folk per i dag får en ytelse, men de får minimalt med oppfølging. Du har så stor portefølje, så stort antall folk du skal hjelpe at du nesten ikke har oversikt og mulighet å komme gjennom det. Dette vil ikke endre seg når vi slår oss sammen med kommunen, fordi da det ikke blir innvilget flere resurser”.

Informantene trekker fram erfaringer fra sammenslåingsprosessen mellom Arbeid og Trygd som krevende. Informantene opplyser videre at selv om de blir slått sammen med kommunalt ansatte, så vil de ha ansvar for like mange brukerne som de har ansvar for i dag. Og de får ikke flere resurser av den grunn, så de ser ikke forbedringspotensialer.

På spørsmål om brukerne får den hjelpen de skal ha i dag svarer en av informantene ”*grunnen til at NAV ble innført er at politikerne mente at brukere ikke fikk den hjelpen de trengte. Om det er blitt noe bedre, tviler jeg på*”.

En annen informant svarer på det samme spørsmålet: ”*Hvis du tenker på at mange saksbehandlere sliter, er det mange brukere som venter lenge for å komme i gang med ting eller få behandlet en søknad. Får de da den hjelpen de trenger? De får ikke det på det tidspunktet de trenger det. Og så har vi perioder med tiltak stopp hvor vi ikke kan bruke pengene til noe, og da vil jeg igjen si at de ikke får den hjelpen de trenger. De går passive et år ekstra, det var ikke det som var målet med NAV- reformen, det var å få flere i aktivitet. Det er en del sånne ting som fører til at alle brukerne ikke får det de trenger til enhver tid*”.

Informantene trekker fram en del eksempler som få saksbehandlere, tiltak stopp, som fører til at brukerne får ikke den hjelpen de skal ha til rett tid. ”*Det er naturlig at en ikke kan omorganisere, nedbemanne og holde produksjonen oppe samtidig. Det er en utopi, hva en tror og ønsker så klarer en ikke det i realiteten*”.

Informantene mine er av den oppfatningen at brukeren får ikke den hjelpen de har krav på:

”*Nei ikke i forhold til mitt begrep. De får minimum, de får penger*”.

Det er stor enighet blant mine informanter om at brukerne ikke får den hjelpen de har krav på. Dessverre ser det ut til at i en sånn prosess, selv om viljen til å hjelpe brukerne, er det umulig å gjøre en god jobb i forholdt til de resursene en har til rådighet.

På spørsmål om det er mange brukere i dag som er fleretatsbrukere svarer informantene: ”*Vi har brukere som har supplerende sosialhjelp, de mottar litt hjelp fra sosial kontor og så er de knyttet til oss i forhold til tiltak og arbeidsavklaringspenger. Vi har jo noen av dem, men de er ikke den største gruppen vi har. Jeg vil nok tro det blir flere av dem når vi slås sammen*”.

Da Trygd og Arbeid ble slått sammen, hadde de mange felles brukere. Ved å ha kjennskap til alle statlige ytelser var det lettere å behandle og informere brukere. Respondentene trekker frem arbeidsavklaringspenger som en ytelse, har ført til en bedre oversikt over saker. Dette medfører fortere svar på søknadene for brukerne, så her har det blitt mye bedre. Men dette har de strevet med i nesten to år før alt var på plass. Informantene fra publikomsmottaket tror mer på det at brukere vil få et bedre tilbud og avklaring etter sammenslåingen med kommunen enn det oppfølgingsavdelingen er. Dette har noe med deres rolle å gjøre. De som jobber i publikomsmottaket har ikke konkrete saker de skal behandle, etter sammenslåing er målet at de betjener henvendelses både fra statlige og kommunalt brukere. Informantene ser positivt på det å jobbe med kommunalt ansatte. Det som er positivt er at en har oversikt over alle tjenester som tilbys og da gir du brukeren et bedre tilbud.

4.1.5 Oppsummering

Informantene opplyser at intensjonen med NAV- reformen er veldig god, men det blir krevende å gjennomføre den. Informantene mine har endret oppfatningen av NAV- reformen i negativ retning, men de har fortsatt håp om at en kan nå målene med reformen. Som positive sider ved NAV- reformen trekker de frem at samlokaliseringen vil gjøre det lettere for brukerne, de blir ikke lenger en kasteball mellom systemer, samt at det blir lettere å fange opp deres problemer og gjøre noe med det. Informantene fra oppfølgingsavdelingen ser fordeler ved at de har fått arbeidsavklaringspenger i stedet for attføringspenger, rehabiliteringspenger og uføretrygd. I de sakene de har felles brukere mener de det vil være enklere å fange opp deres problemer. Et annet positivt trekk ved reformen er at en kan søke de sosiale brukerne inn på statlige tiltak, noe som kan gi dem større mulighet å komme ut i arbeid.

Det at økonomi delen ble flyttet til ulike forvaltningsenheter, har ført til at de lokale kontorene har mistet mange dyktige folk som har lang erfaring i etaten. Informasjon, kommunikasjon og opplæring blir trukket fram som ting som burde vært håndtert på en bedre måte. De fleste informantene var i utgangspunktet positive til reformen, men med tiden er de blitt mer skeptiske til den. De håper fortsatt at målene ved reformen blir nådd, men først må det en del endringer på plass.

Informantene opplyser at de tidligere har hatt samarbeid med kommunalt ansatte. De har positive erfaringer fra den tiden. Derfor mener de at intensjonene bak NAV- reformen er

veldig gode, og ved å slå seg sammen med kommunalt ansatte vil det føre til et bedre tjenestetilbud til brukerne. Informantene har tidligere erfaring fra endringsprosesser, da Arbeid og Trygd ble slått sammen i 2008. Den endringsprosessen var slitsom og dårlig planlagt, derfor håper de at det blir bedre planlegging når de skal slå seg med kommunalt ansatte. Når det gjelder de kulturelle forskjeller mellom Arbeid og Trygd, var de større enn de i utgangspunktet trodde. Selv nå, to år etter denne sammenslåingen, finnes det kulturelle forskjeller. Informantene ser for seg at det kan dukke opp en del utfordringer kulturelt sett, da de har forskjellige kulturer i ryggraden som er bygd gjennom årene, og ikke minst forskjellige måter å jobbe på. De ser for seg at det kan bli større utfordringer enn da Arbeid og Trygd ble slått sammen. Kommunalt ansatte har ca 30 brukere hver å følge opp, mens de statlige har mellom 200 og 300 brukere. På tidspunktet for første runde med intervjuer er tjenestetilbudet til brukerne ikke på det nivået bakkebyråkratene hadde ønsket seg, men de håper og tror at tjenestetilbudet blir bedre etter en sammenslåing. Selv om det vil bli en krevende prosess å slå seg sammen med kommunalt ansatte, gleder de seg ”å lande snart”, fordi de har vært i omorganiserings prosess i over to år. Som følge av kontinuerlig nedbemanning er resultatet lite oppfølging av brukerne.

Informantene mine ser på sine fremtidige arbeidskollegaer som flinke og de har mye å lære av dem. De håper at kommunalt ansatte vil kjempe for å få mer oppfølging i NAV, da det fram til nå har vært veldig lite.

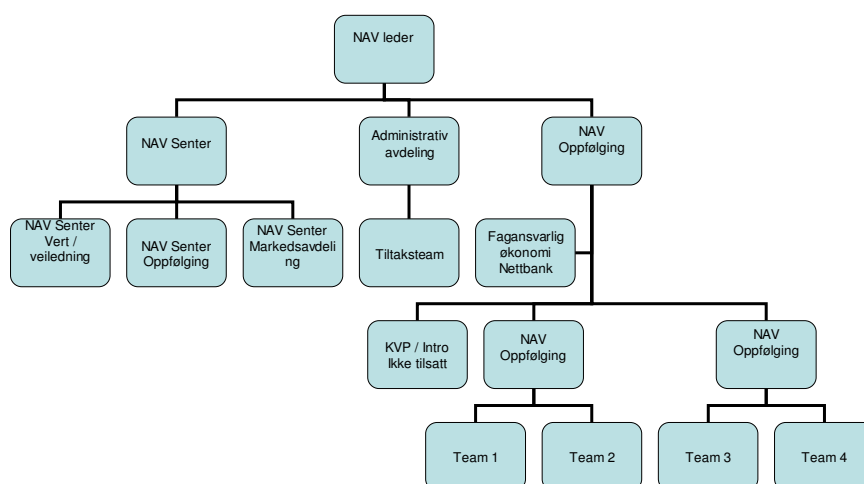
Informantene fra publikomsmottaket er opptatt av arbeidsmiljøet, og håper at de får beholde det gode arbeidsmiljøet de har i dag. De ser frem til å betjene brukere sammen med kommunalt ansatte, og de mener at det kan føre til et bedre tjenestetilbud for brukerne. Informantene er også ganske enige om at brukerne ikke får den hjelpen de har krav på.

Det blir ikke så store endringer for de som skal jobbe med oppfølging. De tar inn sine gamle oppgaver og fortsetter å jobbe med det, den eneste forskjellen at de har samarbeidspartene nærmere. De kommer til å jobbe i team hvor det er tre fra statlig og tre fra kommunen som har en felles teamleder. Men mine informanter håper at de på sikt kan gjøre hverandres oppgaver. Mens informantene i publikomsmottaket antar at de blir mer samkjørt. Etter sammenslåing må folkene som jobber i publikomsmottaket ha kompetanse på hva som er statlige og hva som er kommunale saker, for å vite hvem de skal sende brukeren til for at han skal få den hjelpen han trenger.

4.2 Organisering av arbeidet på NAV kontoret etter sammenslåing

Det enkelte kontoret har stått fritt når det gjelder å velge organisatorisk modell. Som det fremstår av organisasjonskartet (figur 4.2 Organisering av arbeidet på NAV NN) har kontoret valg å ha en leder for både statlige og kommunalt ansatte. Kontoret er inndelt i tre avdelinger: Nav - senter, administrasjonsavdeling og Nav - oppfølging.

Figur: 2 Organisering av arbeidet på NAV NN



NAV - senter er inndelt i tre avdelinger: Nav - senter Vert/veiledning og Nav - senter oppfølging samt markedsavdelingen. NAV- senteret skal ivareta det første møtet med brukeren. For å sikre en god flyt i NAV- senteret er oppgavene inndelt i en vert og veileder funksjon. Oppgavene til en vert er å avklare bestillingen og å veilede brukeren. Verten må ha generell kunnskap om fagområdene, selvbetjeningsløsninger og oversikt over hvem av veilederne som har den aktuelle kompetansen. Rollen som veileder i Nav - senteret vil være knyttet til nødvendig dialog med bruker for å forstå og avklare situasjonen.

Markedsavdelingens oppgaver inkluderer oppfølging av sykemeldte, samt alle former for kontakt med arbeidsgiver. Markedsarbeidet organiseres i en egen avdeling og skal betjene behov og funksjoner både i forhold til NAV- senter og NAV- oppfølging. Kontakt med bedrifter i forhold til flyktningsarbeid og bedriftskontakt i Kvalifiseringsprogrammet kanaliseres gjennom og samordnes med Markedsavdelingen. Administrativavdeling er en egen avdeling som har ansvar for administrative rutiner: registrering av post, arkiv, driftsøkonomi, HR(helserelatert) - personal arbeid, IKT - brukerstøtte, registrering av innkommende søknader, støtte til NAV leder og seksjonsledere.

NAV - oppfølging består av tre underavdelinger: introduksjonsprogrammet (INTRO) og kvalifiseringsprogrammet (KVP) og to oppfølgings- avdelinger. Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud for personer som ønsker å komme i arbeid eller aktivitet, men som trenger tilpasning og tilrettelegging. Introduksjonsdelen i den kommunale Flyktningtjenesten har oppgaver knyttet til introduksjonsprogrammet for flyktninger. Hensikten med introduksjonsordningen er å få frem ressursene hos den enkelte deltaker for å styrke mulighetene til arbeid og samfunnsliv generelt.

Det som jeg vil trekke fram er at kontoret har valgt det organisatoriske modellen med åpen landskap, de har gått bort i fra at hver ansatt skal ha egen kontor. Nå sitter seks ansatte i samme øy hvor det er tre statlige og tre kommunale ansatte. Det fører til at de kan diskutere saker uten at de trenger å ”røre på seg” målet at en skal samarbeide og finne fram gode løsninger for brukerne. Mens ansatte i publikumsmottaket eller NAV - senter har hovedarbeidsplass skranke hvor brukerne henvender seg, de har heller ikke noe fast plass. I selve mottaket finnes det mellom 15-20 møterom hvor ansatte på det lokale NAV – kontoret disponerer de i tillegg til de andre etatene i bygget. Hver saksbehandler må bestille møterom i forkant av møte med brukerne, gjerne to uker i forkant.

NAV loven åpner for at de lokale kontorene kan ha enten en en – ledermodell, det vil si en felles leder for hele kontoret, eller en to – ledermodell dvs. en leder for stat og en leder for kommunen. Det kontoret jeg har tatt for meg har valgt å ha en en - ledermodell. På spørsmål om hvordan de er organisert svarer en av informantene:

”Strukturen i NAV NN har vært i stadig endring og sånn har det vært siden vi flyttet inn. Strukturen per i dag er at du har et mottak og noe som heter oppfølgingsmottak, så har du

NAV- oppfølging, kvalifiseringsavdeling, administrasjon, titaksavdeling og markedsavdeling. De holder på å justere antall ansatte i alle avdelinger, det er litt skjevt fordelt pr. i dag. En periode var det snakk om en to - ledelsesmodell, men heldigvis ble ikke noe av det. De har kommet fram til at de vil ha en en - ledelsesmodell. I praksis er det på toppen en leder, mens alle underavdelinger har to ledere, en statlig og en kommunalt. Det hender at jeg går til den andre lederen da han i noen tilfeller kan mer, en min egen leder om mange av de oppgavene jeg jobber med”.

Informantene opplyser at siden de har flyttet inn i det nye kontoret, har det vært organisatoriske endringer og det er fortsatt flere planer for endringer. Etableringsprosessen har vært tøff. Det som var tøft var at en skulle holde opp produksjonen parallelt med omstillingen, uten ekstra ressurser.

I ettertid så de at den organisasjonsmodellen som ble valgt ikke fungerer helt, derfor ble det satt ned en arbeidsgruppe som skulle jobbe med hele strukturen på det lokale kontoret. Det er en del endringer som er på gang. En ungdomsavdeling skal opp å gå i løpet av høsten, og det var ikke planen da de åpnet kontoret. En av informantene trekker fram: *”hvorfor ble ting ikke diskutert i forkant? Nå må de opprette en ungdomsavdeling og bruke resurser på det”.* Informantene trekker fram at den organisatoriske modellen som de har i dag ikke fungerer og setter spørsmålstegn ved på hvorfor det ikke ble diskutert på forhånd, da de hadde over to år på seg til å velge riktige struktur. På spørsmål om hvordan organisasjonsstruktur er ved det lokale kontoret, svarer en av informantene:

”Når jeg sier hvilken struktur? Da mener jeg at det ikke har vært noe god struktur. De har nok dimensjonert veldig feil. De la jo ned Ungeetat og nå skal plutselig en egen ungdomsavdeling opprettes igjen. Ledelsen ser at det er mindre ressurser en plass, og mer andre plasser, det er manko på ressurser flere steder, noen avdelinger strever veldig. Alt har egentlig svevet litt. Det har vært noen små endringer hele tiden, og mange ting har ikke vært på plass. Mye var ikke avgjort, tingene ”flyter” veldig. Så vi har ikke landet på noe, vi er bare der og venter, venter på tilbakemeldinger, venter på omorganiseringen”.

Organiseringen av NAV kontoret har ikke blitt sånn som det i utgangspunktet var tenkt. Informantene opplyser at det har skjedd en del endringer i organisering av hele kontoret og i avdelinger i selve kontoret, og det er fortsatt nye planer for endring. På spørsmål om det har skjedd organisatoriske endringer, eller om det er planer for endringer svarer en informant:

”Det første tegnet var Ungeetat. Ungeetat ble lagt ned, men i ettertid har de skjønnet at mange unge som hadde problemer har forsvunnet. Med Ungeetat hadde de en tettere oppfølging av en fast person. Når det faste holdepunktet forsvant, var det mange som ikke gadd å møte opp fordi ingen lenger stilte noe krav til dem, dermed ble de gående rundt og mottok ytelser uten å komme videre. Ledelsen på huset tenker nå på å opprette, ikke Ungeetat som det het før, men en ungdomsavdeling. Det betyr at det har meldt seg et behov for noe slikt. En annen ting er at de skal ombygge hele NAV- senteret, allerede nå bare noen måneder etter at bygget var ferdig. Var det ikke noe de burde ha tenkt på fra første dag? Ytterligere organisasjonsmessige forandringer kan forventes, men vi vet ikke i hvilken retning det går”.

I tillegg til opprettelse av en egen ungdomsavdeling, er det planer om ombygging av hele NAV- senteret, og endring av organiseringen der. Informantene er frustrerte, forhåndsplanleggingen for innvendig utførelse i det nye bygget har vært dårlig, det kan forventes ytterligere organisatoriske endringer. En av respondentene opplyser at i den avdelingen vedkommende jobber i har de prøvd flere organisatoriske modeller. I en periode hadde de dårlig oversikt over brukere, da de ikke hadde tilgang til hverandre datasystemer. Vedkommende sier; *”Det er ofte vi var tre parter fra NAV uten at vi visste om hverandre”.*

De har prøvd å jobbe både sosialt og statlige sammen i forhold til fordeling og oppfølging av brukere, men det har ikke funger. De har nå gått tilbake til det at de statlige ansatte følger opp og innkaller brukere i forhold til statlige oppgaver, mens kommunalt ansatte følger opp brukerne i forhold til kommunale oppgaver.

4.2.1 Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte

På spørsmål om hvordan har det vært å slå seg sammen med kommunalt ansatte svarer en av respondentene: *”Det har vært veldig mange hyggelige kollegaer jeg ble kjent med, men skiller med oppgaver er der. En har lettere tilgang på hverandre. Alle sitter jo sammen, og hvis det er noe vi lurte på så spør vi hverandre. Så jeg synes det har vært veldig positiv”.*

Informantene mine har vært veldig positive til sammenslåingen med kommunalt ansatte. Det å få nye arbeidskollegaer har vært noe de har gledet seg over lang tid. Kollegialt sett har det ikke vært noen problemer, men det var en del rutiner som ikke var på plass og her mangler fortsatt en del. Da det ikke var lagt noen klare rutiner for hvordan samarbeidet mellom statlige

og kommunalt ansatte skulle være er samarbeidet mellom dem litt forskjellig avhengig av hvilken avdeling de jobber i. En av informantene beskriver de kommunalt ansatte slik: *”Det er en veldig ordentlig gjeng, en grei gjeng å dele øya med. Men vi har ikke tilgang til deres datasystemer, så det er ikke noe mer samarbeid en det egentlig var før”*.

Som jeg nevnte tidligere er samarbeidet internt i avdelinger/team mellom statlige og kommunalt ansatte litt forskjellig, avhengig av hvordan de jobber og hvordan de er organisert. Fortsatt utfører de statlige ansatte oppgaver, mens kommunalt ansatte utfører kommunale oppgaver. En respondent i oppfølgingsavdelingen ser fordeler ved det å jobbe i team sammen med kommunalt ansatte:

”De på min øy har vært veldig positivt innstilt til samarbeidet, positive. Jeg kan oppleve at når de oppdager at vi har en felles bruker og når de kommunalt ansatte skal på møter, spør de ofte om det er noen informasjon jeg trenger f.eks. legeerklæring, eller om det er noe de bør ta opp på det møtet i forhold til AAP. Sosial kuratoren går på møtet da det er hun som har tette oppfølging av brukeren. Det er veldig positiv at vi deler oppgaver, og det er akkurat slik det var ment å fungere. Alt etter hva eller hvem vi jobber med fordeler vi oppgavene mellom oss slik det er mest hensiktsmessig”.

Samarbeidet mellom de statlige og kommunalt ansatte i dette teamet går veldig bra sånn som intensjonen med NAV- reformen var ment å være. Så selv om det ikke finnes noen klare rutiner på hvordan samarbeidet skal være, er samarbeidet mellom ansatte i stat og kommune bra. En av informantene fra NAV- senteret sier følgende:

”Vi har stor gjensidig forståelse. Vi hjelper hverandre. Et eksempel på det er når det kommer en fra sosial på vår skranke, så prøver vi å hjelpe ham i samarbeid med våre kollegaer uten å sende brukeren tilbake for å trekke en kølapp”.

Det er en del informanter som ikke har så stor samarbeid med kommunalt ansatte, fordi det er mangel på folk å fordele brukerne på. Andre grunner kan være måten de er organisert på, dette fører til at det kan være lite eller ikke noe samarbeid. Informantene informerer videre om at det ikke er lagt noen klare retningslinjer og grensesnitt i saker i forhold til oppfølging av brukerne. Da blir det fort til at alle lager sine egne rutiner på hvordan de skal jobbe, og da oppstår det lett forskjellig behandling av brukerne noe som er motstridende i forhold til reformens mål og visjoner om at alle skal behandles likt.

På spørsmål om hvordan de opplever kulturen etter sammenslåing svarer en av respondentene: *”Det er ikke ensretta kultur, det er fortsatt skille mellom stat og kommune. Et*

eksempel på det er at når jeg kom i dag på jobb i dag satt de statlige i et hjørne og de kommunalt ansatte i en annen”.

De kulturelle forskjellene skaper ikke utfordringer i møte med brukerne men en kan se tydelig i korridorene at kulturelle forskjeller mellom de tidligere etatene er til stede. Det er en form for subkultur. Det er tatt lite grep fra ledelsens side for å danne en felles kultur. Det har for eksempel vært lite sosiale sammenkomster etter at de ble slått sammen. Organisering av oppfølgingsavdelinger i team, hvor det sitter tre fra staten og tre fra kommunen er en god måte å begynne å tilnærme seg hverandre på.

Det som er interessant å trekke fram er at ansatte i staten opplever at den kulturelle forskjellen mellom dem finnes, men den er mindre enn de i utgangspunktet trodde. En av informantene sier: *”Jeg har ikke hatt noen problemer sånn kulturelt sett i forhold til de jeg jobber med, men en ser jo at forskjellene er der, men disse er mindre enn jeg hadde trodd. Men da Aetat og Trygd ble slått sammen var denne kulturelle forskjellen større enn jeg hadde forventet, så hadde jeg trodd at vi ville opplevd det samme nå, men det har vi ikke sett”.*

På spørsmål om det er dannet en felles kultur er alle informantene klare på at det ikke er dannet en felles kultur. De prøver å bygge opp en, men det vil ta tid. En annen informant sier: *”Vi har prøvd å ha noen sammenkomster for å bygge en felles kultur, og tatt opp det med å sitte sånn som vi gjør for eksempel i pausene, gjør at det fort blir **de** og **vi**”.*

Om de kulturelle forskjellene byr på utfordringer trekker en av informanter fram:

”Nei, jeg tror ikke det er så store utfordringer med de kulturelle forskjeller. Det er nok mer språket, måten å gjøre ting på. De er vant å gjøre ting på en måte, mens vi er vant å gjøre det på en annen måte. Et eksempel kan være det å melde seg på kurs: i stedet for å gå til lederen og melde seg på kurset, skulle vi bare melde vår interesse for kurset. Så ga lederen en tilbakemelding på om det var aktuelt å gå på det kurset. I staten var vi vant med at vi meldte oss til lederen så meldte hun oss på, mens nå måtte vi gjøre det selv. For kommunalt ansatte var den vanlige måten å gjøre det på at man bare sa ifra at man var interessert. En ser kulturforskjellen, de er vant med det og vi er vant med helt noe annet, så det blir misforståelser”.

Informantene opplyser at det kan oppstå en del misforståelser i forhold til måten de er vant å ordne ting på, men det skaper ikke frustrasjon blant ansatte. I en så travel hverdag som de har så er det ikke så mye snakk om forskjellene de har, fokuset deres er på å fatte vedtak og å

hjelpe brukere. I arbeidshverdagen har de ikke tid å tenke på dette engang, så kulturforskjeller har ikke vært noe tema.

Informantene mine har ikke fått noen opplæring om hverandres arbeidsområder før flyttingen. Den sosiale delen av NAV fikk mye mer å gjøre, fordi de statlige ansatte har tatt imot søknader, som de fikk beskjed om fra ledelsen, uten å sjekke om alt av dokumentasjon var på plass. Det at de ikke fikk tid til forberedelser eller opplæring før flytting, har ført til at de blant annet ikke kan bruke hverandres datasystemer. I stedet måtte de spørre hverandre om råd, og mye unødig tid ble brukt på det.

”Det er her klassisk i NAV at en ikke får opplæring og tid til forberedelser før flytting. Jeg har personlig insistert på å få litt opplæring før jeg skal til med nye arbeidsoppgaver. En har ikke tid, en har ikke mulighet, så det eneste som skjer er at du må lære ting underveis”.

Det tok flere måneder før alle hadde tilgang til kommunens datasystemer. Dette var svært overraskende for de ansatte i den statlige delen av NAV. De hadde ikke trodd at kommunen skulle være så tilbakeholdende med å gi tilgang til deres databaser. En av informantene sier ”*satt på spissen så har kommunen vært den verste parten her*”. Og flere informanter opplyser videre, at selv om de har fått tilgang nå så har det ikke vært noe opplæring i datasystemene. Dette kommer etter hvert, men de vet ikke når. Dette har igjen ført til at de har gitt et dårligere tilbud, og ting går tregere enn det i utgangspunktet ville gjort hvis de kunne bruke hverandres databaser.

4.2.2 Ledelsen i denne prosessen

I en fusjonsprosess har ledelsen en stor betydning for om en vil lykkes med en slik prosess.

Det var viktig for meg å finne ut hvordan ledelsen, etter ansattes syn, har håndtert sammenslåingen.

På spørsmål om hvordan forholdet mellom ledelse ansatte har vært før sammenslåing og hvordan har forholdet mellom dem har vært etter sammenslåing, svarer en av informantene:

”Det går greit, men jeg tror nok ledere er for lite til stede. De har så mye å gjøre i forhold til daglig drift, at får ikke tid til å lede. Jeg tror vi var nærmere lederne før sammenslåing. Det har nok noe å gjøre med at vi hadde to ledere, ting hadde begynt å falle på plass og det var sånn i lang tid. Så kommer det nye organiseringer, selvfølgelig skjønner jeg at det var mange ting som ikke var på plass, alt ble forsjøvet, slik skjer når vi flytter sammen. Lederne er veldig

lite tilgjengelig, de jobber med nye rutiner nå, endrer på ting, så de har ikke vært lett tilgjengelig. Det kan gå flere dager før jeg treffer min leder på grunn av dette”.

Informantene opplyser at ledelsen er lite tilstedet, og lite tilgjengelig for ansatte. De er på møter angående de nye strukturelle endringer som er på gang. Forholdet mellom ledelses og ansatte er blitt verre. Det kan gå flere dager før bakkebyråkratene treffer sin nærmeste leder. På spørsmål om hvordan ledelsen har håndtert sammenslåingen svarer en av informantene:

”Jeg tror ikke de har tid til å ha noe fokus på samhandling mellom oss. De har så mye å ta tak i at nesten ikke klarer å ta tak i noe. Ledergruppa har prøvd å jobbe med det, men vi her i NAV- senteret har bevisst jobbet for å få til en kollegial struktur. Dessverre er det ikke alle i vår avdeling som jobber mot dette. Hvis vi snakker om at det allerede etter så kort tid må opprettes Ungdomsavdeling, og at hele NAV- senter må omorganiseres fullstendig, burde de vel vært mer forberedt før innflyttingen 7. mars? Hele prosessen har vært veldig dårlig organisert helt fra starten av”.

Informantene opplyser at ledelsen har håndtert sammenslåingsprosessen dårlig. Alle utfordringer har vært større enn ledelsen i utgangspunktet trodde. Det faktum at de må endre hele organiseringen av kontoret etter bare 6 måneder når de har hatt mer enn to år til å forberede seg på, forteller både om veldig dårlig planlegging og dårlig håndtering av det hele fra ledelsens side.

Hvor det har blitt av den informasjonen og innspillene som ansatte har gitt til ledelsen er ikke gott å vite, men de skal prøve å finne ut av det. Informantene opplyser videre at ledelsen har innsett at det har gjort feil i forhold til prosessen, og det er et pluss. Ansatte har sendt innspill til dem om organisering i over to år, men ledelsen har ikke tatt det på alvor. At de tar det på alvor nå er et håp om at det kan bli bedre.

En av respondentene sier om prosessen *” som forventet. Jeg forventet ikke noe revolusjonær bra, jeg visste at det kommer til å bli kaos”.*

Informanter opplyser at ledelsen klarer ikke å samhandle internt. De føler det blir tatt avgjørelser som de ikke er enige om, men det blir sånn at de som ikke har riktig kompetanse til slutt avgjør en sak. En av grunnene til at de befinner seg i en sånn situasjon, og at det blir tatt mange dårlige beslutninger, er at organiseringen er for dårlig. Informasjon stopper opp underveis uten at en vet hvorfor, men når ledelsen ikke er bedre organisert enn de er, blir resultatet lett rot.

På det samme spørsmålet om hva slags betydning ledelsen har for resultatene i denne prosessen, svarer en av informantene:

”Jeg tror du må opp på høyere nivå enn ledelsesnivå ved kontoret hvis du skal si noe om det. Jeg tror ikke nærmeste leder har så mye avgjørelsesmyndighet, det her er veldig styrt ovenfra. Jeg synes de har vært lite flinke til å ta med lederne på lavere nivåer, alt skal styres fra høyere nivå”.

Informantene som nevnt tidligere i kapittel over trekker fram at ledelsen har lite avgjørelsesmyndighet i forholdt til resursbruk, da alt blir styrt ovenfra. Ledelsen har begrenset handlingsrom ut i fra fylke og fylke er begrenset igjen ut i fra sentral holdt.

På spørsmål om de har fått informasjon gjennom hele prosessen opplyser informanter; *”vi har fått informasjon, men den har som oftest kommet seint ”.*

Ansatte har vært informert under hele prosessen, men ofte har informasjonen kommet for sent. Nå har de et møte i måneden med hele kontoret, og der informerer øverste leder om endringer som har skjedd og om planer som finnes for endringer. Informantene er veldig positive til det, men de trekker fram at informasjonen før sammenslåing ikke har vært på samme nivå for de statlig ansatte som det de kommunalt ansatte fikk. De har vært bedre informert helt fra starten av. Ledelsen har stor betydning i en sån prosess sett fra de ansattes ståsted. Informantene opplever at ledelsen er lite opptatt av hvordan de ansatte har det, det eneste de er interessert er tall. I en fusjonsprosess er ledelsen oftest opptatt av tall og harde fakta, de menneskelige aspektene blir ikke viet like mye oppmerksomhet. I følge Galpin og Hendon, 2000) er det veldig viktig å høre og informere ansatte underveis for at det ikke skal oppstå uklarhet og forvirring blant ansatte. Ledelsen bør ta mer hensyn til menneskene og deres følelser ved en fusjon, da dette kan lette fusjonsprosessen.

Flere informanter opplyser følgende; *”Ledelsen har stor betydning. En må jo ha ledere som har mål og visjoner og som kan formidle det til sine ansatte. En må jo ha noe å styre etter, og når en ikke har det, da lever jo organisasjonen sitt eget liv, og det kan fort bli mange individuelle løsninger. Det er ikke bra i forhold til likhetsprinsippet eller prinsippet om en rettferdig fordeling”.*

Informanter opplever at mål og visjoner til organisasjonen er uklare: *”de finnes sikkert, men de må jo fram”.* Da det ikke finnes bestemte konkrete visjoner, så blir det ofte att hver enkelt velger det som passer ham/hun best, og det er ikke sunt for organisasjonen. Informantene

opplyser videre at ledelsen er fraværende, og der er større avstand mellom ledelsen og ansatte nå en det har vært før. Men selv om avstanden mellom ledelsen og ansatte er større så er lojaliteten til ansatte i dette kontoret stort. De jobber seint på kvelende og behandler saker.

I et intervju foretatt av MEMU (den interne avisen i NAV) med den tidligere NAV direktøren Tor Saglie kommer det fram at selve NAV direktøren fikk ikke nok resurser for å gjennomføre reformen, opplyser han: ” *det var frustrerende ikke få lov å ansatte flere folk da vi trengte det som mest. Jeg fikk ikke ta de nødvendige operative grepene*”.

På spørsmål om bakkebyråkratens interesser er ivaretatt i denne prosessen har informanter delte meninger. Noen har fått oppfylt sine ønsker i forholdt til avdelingen de skulle jobbe i, mens andre opplever at de ikke blir hørt. Ledelsen er lite tilgjengelig for de ansatte.

På spørsmål om deres bakkebyråkratens interesser er ivaretatt i den prosessen svarer en av informantene:

”Nei, det er ikke det. Fordi vår interesse er å jobbe med mennesker og å få dem ut i arbeid, men vi sitter og behandler saker. Så nei, jeg vil ikke si at våre interesser er ivaretatt”.

De ansatte har mange synspunkter, men per i dag er det ikke så mye som er tatt hensyn til. I forhold til ønsker om hvor og hvordan de ønsker å jobbe, er svarene forskjellige.

4.2.3 Tjenestetilbud

På spørsmål om tjenestetilbudet til brukerne er blitt bedre etter sammenslåingen, er det stor enighet blant mine informanter om at brukerne ikke får et bedre tilbud. De får tvert i mot et dårligere tilbud fordi saksbehandlerne ikke er tilgjengelige for brukerne. En kan ikke ta inn en bruker på enn drop-in samtale, en må først bestille møterommet i god tid før en skal ha time. Ofte må brukerne vente i over to uker før de kan møte sin saksbehandler. Da blir det ofte at en tar den samtalen over telefonen. En av informantene fra oppfølgingsavdelingen sier:

”Nei, jeg synes vi blir dårligere og dårligere. Jeg synes vi hadde et bedre tilbud til brukerne før selve reformen trådte i kraft. Vi er mye mer distansert fra brukerne nå, vi er mindre tilgjengelig både i forhold til telefon og i forhold til møter. Vi må jo booke møterommene på forhånd her nede for å kunne ha møter. En står jo nede i vrimlehallen og skal ta imot brukerne, noe som er ubehaglig både for dem og for oss. Vi må stille opp fem minutter før brukeren kommer. Jeg synes vi er blitt dårligere i forhold til mitt fagområde”.

Tilbudet blir dårligere og dårligere. Nedbemaningen bare fortsetter og det fører til at de har flere brukere å forholde seg til, og færre ansatte. Informantene opplever at de ikke har nok tid til hver enkelt bruker.

”I mottaket har vi bare så vidt tid til å snakke med brukerne, fordi vi skal jo bare avklare dem. Enkelte brukere opplever nok at de blir en slags kasteball, de møter ikke saksbehandlere, vi sender bare henvendelser til dem”.

Informantene opplyser at etter at reformen trådte i kraft, har de fått mye mer å gjøre.

”Jeg har fått dobbelt så stor portofølge som det jeg hadde før, og et videre fagfelt. Det er flere som slutter i etaten og de blir ikke erstattet, deres brukere blir fordelt på oss andre. Da får en flere brukere og mindre tid til hver enkelt, det gjør at du ikke har tid til å gjøre det du skal”.

Informantene opplyser at de har ikke nok tid til hver enkelt bruker og dette går utover brukene. Det er veldig frustrerende at de ikke kan gi brukerne en bedre hjelp, men de har ikke mer kapasitet. Hver enkelt saksbehandler har mellom 200-300 brukere de skal følge opp, og de jobber til seint på kveldene bare for å komme gjennom den store saksmengden.

På spørsmål om hva som har vært den største utfordringen etter at de ble slått sammen svarer en av informantene fra oppfølgingsavdeling dette: *” Den største utfordringen har vært å booke møterom og finne brukerne i vrimlehallen. Når en går ned for å møte brukeren, og har på brikken som viser at du jobber i NAV, så blir du ”spist” der nede. Jeg kan si ___beklager, men jeg venter på timeavtalen min. Det virker lett litt uprofesjonelt. For dem som er der jobber jeg i NAV, og for dem er det helt uvesentlig om jeg jobber her eller der, det som er viktig for dem er at jeg jobber i NAV”.*

Informantene fra oppfølgingsavdeling opplever at det å booke rom, finne brukerne som er innkalt til samtaler, og manko på resurser(folk) som vanskeligs etter sammenslåing.

”Tid og resurser her en altfor lite av, en har ikke tid å følge opp brukerne. Det verste er alt en ikke får gjort. Det som føles verst for meg er at jeg ikke får tid til å prate med og følge opp brukerne sånn som jeg ønsker”.

På samme spørsmål svarer informanten fra NAV- senter: *” Den største utfordringen er å beherske all kunnskapen som trengs for å treffe brukerne innenfor et så bredt tilbud som NAV gir. En må jo fra første øyeblikk kunne avklare situasjonen, organisere og konsentrere seg på en gang fordi brukerne vil ha et svar med en gang, de kan ikke vente”.*

Mens informanter fra NAV- senter opplever at det er vanskelig å ha en oversikt over alle stønader både statlige og kommunale, til hver tid, og spesielt når en ikke har fått opplæring, men har lært seg opp på egen hånd eller ved hjelp av arbeidskollegaer.

På spørsmål om brukerne får et mer helhetlig tilbud, er mine informanter ganske enige i.

”Den organisatoriske løsningen vi har i dag fungerer ikke. Det er flere trinn i NAV nå enn det var før. Kanskje det blir bedre hvis vi reduserer antall trinn, at brukeren går mer direkte til den saksbehandler som har saken. Da tror jeg vi kan få et bedre tilbud”.

En av informantene opplyser at det som er fordelen er at sosial er inn i samme bygget, og hvis de har en felles bruker, kan de diskutere saken. Det kan føre til at enkelte brukere får et mer helhetlig tilbud.

På spørsmål om de har endret oppfatningen av NAV - reformen fra første gang jeg var i kontakt med dem svarer de ja. De har endret oppfatningen i negativ retning.

”Jeg har nok endra oppfatning. Jeg har var i begynnelsen veldig positiv, men mye av det som lå i intensjonen har ikke blitt sånn. Bemanningen er halvert fra det vi begynte med. Det var mange planer underveis for hvordan det skulle bli, men mye ble ikke gjennomført”.

Informantene er mye mer negative til reformen nå en de var sist jeg snakket med dem. En del av dem har fortsatt et lite håp om at det kan bli bedre og at reformen vil nå sine mål, men at det vil ta tid.

”Det er ikke den beste måten å ivareta brukere på. En må utvikle gode plattformer for å få brukere ut døra i arbeid”.

Reformen har ført til at det har blitt flere trinn i prosessen både for brukere og ansatte. Det ser ut til å være stor enighet om at det er hele er blitt for byråkratisk. Målet var at saksbehandlerne skulle være nærmere brukerne, men det har gått i motsatt retning, de er mindre og mindre tilgjengelig for brukere. *”Min mening er at NAV er blitt for stort, og at det er for lite resurser til de oppgavene som de ønsker vi skal gjøre”.*

Informantene opplyser at de begynner å miste troen på reformen, og mange tror at de aldri blir det brukerne forventer at de skal være, *”jeg tror ikke vi blir den etaten vi burde ha vært”.*

4.2.4 Oppsummering

Informantene opplyser at det har vært mye fram og tilbake i forhold til en en - ledelsesmodell og en to - ledelsesmodell, men at NAV NN nå har landet på en en - ledelsesmodell. Informantene sier de er veldig glade for det, da en felles leder vil gjøre det enklere å føre organisasjonen sammen.

Når det gjelder den organisatoriske modellen som er valgt, viser den seg å ikke fungere. Det er planer om store endringer i NAV - senter, noe viser at det har vært en dårlig organisering helt fra starten av. Derfor er det opprettet en egen arbeidsgruppe som skal se på hele organiseringen av kontoret. Allerede nå foreligger det også planer for å opprette en egen ungdomsavdeling, bare 6 måneder etter at Ung - etat ble lagt ned.

Når det gjelder samarbeidet mellom kommunalt og statlige ansatte, oppleves det som bra. Noen avdelinger har tett samarbeid mens andre ikke har det, alt avhengig av hvordan de er organisert. Forskjellene mellom de statlige og kommunalt ansatte viser seg å være mindre enn de i utgangspunktet trodde. Det finnes kulturelle forskjeller mellom dem, f. eks er forskjell i begrepsbruk, men dette skaper ikke utfordringer i det daglige. De ulike kulturene lever side om side uten at det skaper problemer. Etter så kort tid kan en ikke forvente at de har fått en ensartet kultur, men det har også vært lite fokus på dette i NAV NN, til det er ledelsen for opptatt med å jobbe med organisatoriske endringer. Ansatte trekker fram at det er positivt at ledelsen har innsett at den måten de har valgt å organisere seg på er feil. Og de mener det er et pluss at de prøver å gjøre noe med det.

Ledelsen har håndtert sammenslåingsprosessen dårlig. Informasjonen til ansatte underveis har ikke vært helt bra og informantene opplyser at kommunalt ansatte har fått bedre informasjon underveis enn de statlig ansatte. Per i dag har de felles møter 1-2 ganger i måneden, noe de ser veldig positiv på.

Avstanden mellom ansatte og ledelsen ser ut til å ha blitt større, kontoret er blitt altfor byråkratisk. Tilbudet til brukerne er også blitt dårligere og dårligere, og avstanden mellom saksbehandler og brukere har blitt større, noe som er motstridende i forhold til intensjonene bak NAV- reformen. Brukerne får hjelp, men ikke etter de retningslinjene som foreligger, og ikke godt nok i forhold til det de har krav på.

Nedbemaningen på kontoret bare fortsetter, og de som slutter blir ikke erstattet. Håpet om at de etter en sammenslåing skulle få bedre oversikt over tjenestene de tilbyr; er ikke oppfylt. Det har heller ikke vært noen faglige forberedelser før flytting, og nå, seks måneder etter at de har flyttet sammen, har de fortsatt ikke fått noen opplæring i hverandres fagsystemer og måter å jobbe på.

De fleste informantene har mistet troen på reformen. De opplyser at det er mye som må endres hvis en skal nå målene man hadde med reformen. Det trekkes fram at det må ansettes flere folk fordi de er altfor få i forhold til hvor mange brukere de betjener.

5.0 Resultater og drøfting

I dette kapittelet skal jeg trekke frem sentrale funn, og vise sammenhenger mellom problemstilling, empiriske funn og de teoretiske tilnærmingene som jeg har valgt. Hovedproblemstillingen min er *”Medfører NAV- reformen et bedre tjenestetilbud?”* I forhold til denne problemstillingen ønsker jeg å se nærmere på: Hvordan ser bakkebyråkratene på NAV- reformen? Hvordan påvirker den organisatoriske løsningen samarbeidet og måloppnåelse? Utvikles det en ny organisasjonskultur? Hvordan har ledelsen håndtert denne prosessen, og hvilke muligheter hadde de ansatte til å påvirke prosessen? Og til sist, er tjenestetilbudet til brukerne blitt bedre?

5.1 Hvordan ser bakkebyråkratene på NAV- reformen?

Den empiriske undersøkelsen viser at mine informanter var positive til intensjonen med NAV- reformen. De har hatt store forventninger til reformen, men de opplever at den ikke fungerer i praksis. Det å ha en kontaktperson i NAV høres flott ut men det fungerer ikke sånn. Dette står i kontrast til de forventninger som ble skapt da NAV- reformen ble satt i kraft. Gjennom disse forventninger ble det skapt et bilde av at NAV har vært et kontor med en dør der alle ansatte skulle kunne svare på alt. Ifølge mine informanter har brukerne hatt overdrevne forventninger til det lokale kontoret, forventninger som de ansatte erfarer at de ikke kan innfri. Veilederen er avhengig av andre avdelinger for å kunne utføre jobben. Og det at det har vært en kontinuerlig nedbemanning på statlige side, har ført til at en ikke har nok folk til å betjene brukerne. Det at en samler etatene og at en har fått en ytelse, arbeidsavklaringspenger i stedet for som før, tre, attførings, uføre og rehabiliterings penger blir trukket fram som en viktig velferdsreform som er tilpasset NAV- reformen. Negative sider som blir trukket fram ved reformen er at NAV ikke sikrer likebehandlingsprinsippet, reformen er for stor og den har gått alt for fort. Informantene er mer negative til NAV- reformen nå, enn de i utgangspunktet var. Det begrunner de med er at reformen har gått altfor fort og at ting ikke er blitt slik som det var forespeilet.

Med tiden er informantene blitt mer skeptiske til reformen, og om at målene med NAV- reformen vil bli nådd. Om målene i det hele tatt blir nådd, vil det ta mye lengre tid enn de i utgangspunktet trodde, men før målene kan nås er det mye som skal på plass. Det har vært en vanskelig tid for bakkebyråkratene fordi mye ikke var på plass, veien ble til mens en gikk.

Informantene stiller seg positive til tankene bak reformen, men de mener at gjennomføringen av den ikke har vært gjort på en god måte. Dette viser at intensjonen med reformen er god, men den fungerer ikke sånn som det ble forespeilet fra politikere.

5.2 Hvordan påvirker den organisatoriske løsningen samarbeidet og måloppnåelse?

Ut i fra lover og forskrifter utarbeidet av regjeringer stod de lokale NAV kontorene fritt til å tilpasse organisatoriske løsninger og kontorstrukturer til lokale forhold og behov (Otterlei, 2008).

Organisasjonsstruktur er kartet som viser hvordan organisasjonen er bygd opp. Den gjør det mulig å nå sine mål, å styre grupper, å spesialisere enkelte avdelinger, gjøre organisasjonen mer oversiktlig og kommunikasjonen enklere (Jacobsen og Thorsvik, 2002).

Strukturen i NAV NN har vært i stadig endring siden de flyttet inn. I en periode var det snakk om en to- ledelses modell. Det at de nå har en felles leder, en en- ledelsesmodell ved kontoret er de godt fornøyd med. Ledelsen ved NAV NN består av 50 % statlige og 50 % kommunale ledere. De har valgt løsninger med tverrfaglige team og åpent kontorlandskap, noe som fungerer bra for en del ansatte, mens andre ikke er helt fornøyd med denne løsningen. Det at de har valgt et åpent kontor landskap gjør at en lettere kan samarbeide med hverandre. I følge Bang(1995) vil en løsningen med åpent landskap sende et budskap om at dette gir mulighet for å ta kontakt med medarbeidere og skape en større sjanse for samarbeid. Ved NAV NN har de valgt en slik åpen løsning, detter er et eksempel på at de legger et godt grunnlag for å få til et samarbeid. Men fordi de ansatte jobber fortsatt med de samme sakene som før, har dette medført at det er lite behov for faglige diskusjoner mellom statlige og kommunalt ansatte. Det at de har valgt å plassere tre statlige og trekommunalt ansatte på samme "øy" er et godt eksempel på at det kan føre til tettere samarbeid da de fysisk sitter nærmere hverandre. De har en del felles brukere, men det er et fåtall i forhold til hvor mange brukere de har total sett. Det blir litt vanskelig å få til en felles kulturtilhørighet da de fortsatt jobber med de samme oppgavene. De ansatte i NAV- senteret er organisert på samme måte, de statlige utfører statlige oppgaver mens kommunalt ansatte utfører kommunale oppgaver. Hvordan skal en få til en felles tilhørighet, når alle fortsatt jobber med de samme gamle oppgavene? Bolman og

Deal(2004) hevder at valg i forhold til sammensetningen av grupper, kan påvirke sjansen for suksess med tanke på å nå ønskede mål.

Når det gjelder arbeidsoppgaver i NAV senter, at en skulle avklare brukerne der og så sende dem videre til en riktig saksbehandler, har til dels fungert. Det har allikevel ikke alltid vært folk der som kunne betjene brukerne i forhold til den kompetansen de etterspør. Ved det kontoret jeg har tatt for meg var de i begynnelsen opptatt av at alle skulle være generalister, men de har gått litt bort fra det igjen. Nå er de delt i forskjellige team ut i fra den kompetansen de innehar, men de skal i tillegg til egen kompetanse også kunne de andres arbeidsområder.

Organiseringen i NAV- senter har ikke fungert optimalt noe som har ført til at avdelingen har planer om en omorganisering. Lokalene i fronten er åpne noe som fører til at det er vanskelig å overholde taushetsplikten. Av den grunn skal hele NAV- senteret rives innvendig og bygges på nytt.

Brukere som henvises videre fra NAV- senter til oppfølgingsavdelingen skal fordeles til saksbehandlere etter fødselsdatoen og etter hvilken ytelse de mottar. Teamet består av både statlige og kommunalt ansatte, så hvis saken gjelder en statlig ytelse skal den ansvarlige saksbehandleren som har denne brukernes fødselsdato ta henvendelsen. Hvis det gjelder en kommunal ytelse skal den kommunale saksbehandler ta saken. Hvis de har en felles bruker, der brukeren har behov for bistand både fra den statlige og den kommunale saksbehandleren, diskuterer de den sammen på forhånd og blir enige seg i mellom om hvem som skal følge opp denne brukeren. Denne løsninger fungerer i realiteten ikke alltid, det avhenger av hvilke team og personer som jobber sammen. Det er ikke lagt noen klare retningslinjer på hvordan samarbeidet mellom statlige og kommunalt ansatte skal fungere, og da blir det gjort individuelle løsninger. Det hender også at brukerne følges opp av begge saksbehandlerne uten at de vet om hverandre, da de fram til nå hadde ikke hatt tilgang til hverandres systemer. Andre ganger møter begge saksbehandlerne til møte/ene.

Ressursmangel blir oppfattet som et kjerneproblem. Ingen ansatte kommer inn for personer som er sykemeldt, og når faste slutter blir de ikke erstattet. I stedet fordeles ekstraarbeidet på dem som er igjen i avdelingen. Da blir ofte at de prioriterer å ubetale penger/ytelser på bekostning av oppfølging av brukerne.

Hensikten med organisasjonsstruktur er å sørge for at alle i organisasjonen jobber mot samme mål. Ved å ha en formell organisasjonsstruktur oppnås fokus, koordinering og stabilitet. Fokuset oppnås ved at strukturen forteller av hvem, og hvor, de forskjellige oppgaver skal utføres. Det skal forhindre dobbeltarbeid eller at arbeidet ikke blir gjort, slik at hver og en kan fokusere på sine oppgaver, noe som fører til effektivitet i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik, 2002). Ut fra dette er det viktig å velge riktig struktur. Med dette i fokus ser vi at NAV NN ikke har valgt helt riktig modell. Derfor har det som sagt tidligere etter kort tid blitt opprettet ei arbeidsgruppe som skal se på hele strukturen, da den strukturen som ble valgt ikke fungerer. Strukturen viser seg å bli til hinder for å nå målene man satte seg. Fordi organisasjonen er i stadig endring blir det vanskelig å få en felles tilhørighet. Når ansatte også stadig flyttes pga omorganiseringene, bidrar det at det blir vanskelig etableres et godt og felles miljø.

Et eksempel på hvor viktig det er med en god strukturell modell, er det lokale NAV- kontoret i Trøgstad. Trøgstad er et av de første kontorene som ble NAV- kontor i 2006, og nå har de vært NAV- kontor i fem år. Måten de er organisert på sier lederen ved NAV Trøgstad Wenche Hvidsten, er grunnen til at de er kommet dit hvor de er i dag (www.navet.no). Ansatte ved det lokale kontoret i Trøgstad utfører både statlige og kommunale oppgaver, noe som fører til at de gir et bedre tilbud til brukerne, da de har oversikt over ytelse NAV tilbyr. Det har vært utfordrende i starten men, de er glade for å ha valgt denne modellen. Dette bekrefter mine funn om at organisasjonsstrukturen er av avgjørende betydning for om en lykkes med en fusjonering. NAV Trøgstad er et lite kontor, men allikevel viser det at det er mulig å oppnå det samme ved et større kontor, men det vil ta litt lengre tid.

I evalueringen av pilotkontorene fant Alm Andreassen, Drange og Thune (2007) blant annet at ansatte på pilotkontorene stort sett jobber med samme arbeidsoppgaver som de hadde fra tidligere, og var til hinder for å yte bedre tjenestetilbudet til brukerne. Disse funnene gjenspeiler det som jeg har funnet i min studie, og er funn som burde blitt tatt mer hensyn til i organiseringen på kontorer som ble etablert senere. Med det presset NAV NN har hatt med å redusere saksbehandlingstiden, og samtidig nedbemanne undervegis, har to forhold gjort det rasjonelt å utsette integrering og velge organisatoriske strukturer som overensstemmer med tidligere arbeidsdeling. Dette kan skyldes at ledelsen har prioritert det de ble målt på, antall vedtak, og at de valgte å sette integrasjonsambisjonene til side. Det kontoret jeg har studert

har endt med en design som har videreført delingen fra de tidligere etatene og hvor den lokale integrasjonen har skjedd gjennom samlokalisering.

5.3 Utvikles det en ny organisasjonskultur?

For å bygge en felles organisasjonskultur og felles holdninger, ønsket regjeringen å fokusere på kulturelle tiltak (www.regjeringen.no). Informantene mine ved NAV NN opplyser at de har hatt 2-3 sosiale samlinger før de flytta inn sammen med sosialt ansatte, og de har hatt en faglig samling. Det at de bare har hatt et faglig samling kan være en utfordring når de slår seg sammen med kommunalt ansatte, da de ikke har kjennskap til hverandres oppgaver.

Informantene gleder seg til å flytte sammen med kommunalt ansatte, men de er litt spente på ”hvordan de er”. De har hatt en del samarbeid med dem tidligere, og de har positiv erfaring fra den tiden. Men de understreker at det er noe helt annet når de nå skal være under samme avdeling å ha en felles leder. Informantene trekker fram at de har forskjellig utgangspunkt i det å følge opp brukere. De har også forskjellige kulturer i ryggraden, noe som kan være en utfordring i samarbeidet mellom dem.

Selv seks måneder etter sammenslåing identifiserer informantene seg fremdeles med sine tidligere tjenesteområder. Informantene opplyser at det finnes et skille mellom ansatte fra tidligere Arbeid og Trygd, men de er mer samkjørt nå. Det har vært en del utfordringer mellom dem kulturelt sett og i måten de jobber på, men nå har de fått en mer sammensatt kultur i statlig del. Ansatte i staten har fra starten gjort hverandres oppgaver, noe som har vært krevende, men resultatet nå etter nesten tre år, er at de er mer samkjørte og behersker oppgavene bra. Det finnes kulturelle forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte, men arbeidsmiljøet er bra. Slik de er organisert i dag er det vanskelig å få til en felles kultur da de fortsatt jobber med de oppgavene de gjorde tidligere. På lang sikt er det planer om at de skal utføre hverandres oppgaver. Noen av veilederne prøver å få til en felles tilhørighet og et bedre tilbud til brukerne ved at de samarbeider, selv om de hører til et annet team.

Der hvor en organisasjon ikke fungerer som den skal, fører det ofte til at ansatte søker sammen, noe som fører til et bedre arbeidsmiljø og en felles tilhørighet på sikt.

Ved dette NAV kontoret finner jeg elementer både fra integrasjonsperspektivet og differensieringsperspektivet. I følge Hertzberg(2006) er gjensidig tillit mellom medlemmene, det at de hjelper hverandre og deler kunnskap, et av kjennetegnene ved integrasjonsperspektivet. Jeg finner disse trekkene ved det lokale kontoret jeg har studert, nemlig at ansatte deler kunnskap på tvers av team og avdelinger.

Jeg finner også at der det i ulike avdelinger kan danne egne kulturer, kan det også dannes subkulturer i mindre grupper, som er et typisk trekk ved differensieringsperspektivet. Mine informanter uttrykker at de opplever at kulturforskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte finnes, de er selv bevisste på "sin" kultur i forholdt til "de andres" kultur. Ettersom det eksisterer tre ulike kulturer identifiserer de seg med sin gamle kultur og sin gruppe, men det ser ut som de lever i harmoni med hverandre. Det er klare tendenser at de ansatte opplever en felleskap i sin subkultur, sin tidligere etat og at dette også, som Jacobsen og Thorsvik (2002) påpeker kan føre avstand til de andre i organisasjonen. Bevisstheten om sin egen kultur er noe som også Skinnarland og Moland(2006) finner i sin undersøkelse, og jeg siterer: *"Jeg får ikke inntrykk at kulturforskjellene blir opplevd som et stort problem hos informantene, men at det er betraktninger de har gjort, og som bidrar til å styrke inndelingen i "vi" og "de andre" og som svekker utviklingen av felles kultur"*.

Møller(2006) finner at de ansatte opplever kulturforskjeller, men at disse ikke utgjør et stort problem. Dette kan skyldes at de har felles fokus og det er rettet mot brukerne. Selv om kulturelle forskjeller mellom dem finnes, skaper denne forskjellen ikke problemer i møte med brukerne. Mangelen på en felles kultur kommer av at kontoret mangler en felles delt læring, en felles historie, og dermed den stabiliteten som er nødvendig for en felles organisasjonskultur. I følge Schein (2004) må medlemmene dele en sett av grunnlegende antagelser, for at en skal kunne snakke om en organisasjonskultur. En stor grad av felles forståelser mellom medlemmene kan bidra til at samarbeidet blir bedre. Hovedfokuset hos mine informanter er brukere. Selv om det finnes forskjeller mellom dem, finner jeg at dette ikke skaper utfordringer i samarbeidet mellom dem i det daglige. Dette kan ha noe å gjøre med grunnlegende antagelser hos dem. De har jo hatt positiv erfaring fra samarbeidet med kommunalt ansatte tidligere. Dette har gitt et positivt bilde av kommunalt ansatte, noe som gjør at samarbeidet mellom dem nå er på et bra nivå. Det kan også komme av at de statlige

ansatte har erfaring fra det å være i endring, og da har de større forståelse for den prosessen de befinner seg i.

Som Bang(1995) påpeker kan fusjoner mellom ulike organisasjonskulturer få flere utfall. Et utfall er at de fusjonerte kulturer eksisterer side om side i den nye organisasjonen uten at deres opprinnelige kulturer forandrer seg så mye. Dette kan være betegnende på den situasjonen som de ansatte ved NAV- kontoret befinner seg i hvor de tre kulturer fortsetter å eksistere. Det kan også hende at det vokser fram en ny kultur med trekk både fra de gamle kulturene og nye kulturelle trekk. Ettersom de tre kulturene fortsetter å eksistere ved siden av hverandre, kan det tenkes at den felles kulturen som skal etableres vil inneholde elementer fra alle de tre tidligere tjenesteområdenes særegne kulturer. Kulturen til Arbeid og Trygd er mer samkjørt i dag enn det har vært tidligere, og jeg antar at på sikt vil de skape en felles kultur, men det vil ta tid. Alt dette avhenger av den organisatoriske modellen som blir valgt, jo mer samkjørte oppgavene blir, jo forttere blir en felles kultur dannet.

Litteraturen som ble skrevet i forbindelse med sammenslåing, dvs. fusjon og endring i organisasjonskultur trekker fram at de kulturelle forskjellene mellom ansatte er hovedårsaken til at ikke lykkes med det. Det jeg finner, er at de subkulturene som finnes på kontoret lever i harmoni med hverandre, så lenge de holder fokus på brukerne.

Det som er interessant å trekke fram at er at Aamot &Haugen (2011) ”Kulturforskjeller i organisasjoner” kommer fram til at det ikke er kulturen som skaper hindringer for måloppnåelse og samarbeid, men at det er strukturen som er hovedårsaken til dette. Dette bekrefter mine funn, og det viser seg ved at det lokale kontoret Aamot og Haugen har tatt for seg har en del felles trekk med det kontoret jeg har studert.

5.4 Hvordan har ledelsen håndtert denne prosessen og hvilke muligheter hadde de ansatte til å påvirke prosessen?

Medarbeiderne trekker fram at det har vært en krevende prosess både for dem og for ledelsen. Mange av lederne satt til seint på kveldene og jobbet med saksbehandling, da de i den ordinære arbeidstiden var opptatt med andre ting. Det viser at ledelsen har vært i en vanskelig posisjon, og at mangelen på resurser har ført til at de måtte saksbehandle i tillegg til å lede

kontoret. Her ser vi et kjennetegn ved transformasjonsledere hvor de setter organisasjonsmål framfor sine egne, ved nemlig å jobbe overtid for å få unna saker selv om arbeidsdagen er over. Men på tross av at lederne har jobbet overtid synes informantene at det har vært en dårlig planlegging fra ledelsens side. Grunnen til at de mener det har vært en dårlig planlegging, er at allerede nå, etter bare seks måneder, er det planer om store endringer ved kontoret. Det skal opprettes en egen ungdomsavdeling bare seks måneder etter at Ungetat ble lagt ned, Planen er at denne avdelingen skal være oppe og gå fra høsten 2011. Det er også snakk om at markedsavdelingen skal tilbake til gammel modell, hvor de skal følge opp sykemeldte og i tillegg behandle saker.

I en så stor fusjon hvor tre ulike etater blir slått sammen, kan en ikke forvente at en faller ned på en organisasjonsmodell med en gang. En vil som ofte måtte prøve flere organisatoriske modeller før en finner riktig organisasjonsmodell for kontoret. Derfor er det viktig at ledelsen informerer sine ansatte underveis, og at de blir involvert i prosessen. Hvis en ikke blir involvert i en slik prosess, vil en heller ikke føle seg inkludert som en del av organisasjonen. Informantene trekker fram at rett etter Arbeid og Trygd ble slått sammen, fikk de tilbud om å komme med forslag til organisering på den nye kontoret som skulle opprettes om to år. De kom med forslagene, men disse ble det ikke tatt hensyn til, de ble ikke hørt. Det kan ha noe å gjøre med at de ville prøve ut den nye modellen. Ledelsen ved dette kontoret trakk fram at den organisasjonsmodellen som de har i dag må de gjøre noe med, men i hvilken retning de vil gå er ennå uklart. Det er nødvendig å få strukturelle endringer på plass for å få et bedre tilbud til både brukere og ansatte. Hvorfor de forslage som ansatte kom med ikke ble tatt hensyn til er det ingen som vet. Dvs. ansatte har vært lite involvert i denne prosessen, noe som har ført til at de følte seg utenfor.

En synlig og tydelig ledelse blir enda viktigere i endringsprosesser. Transaksjonsledelse er en ovenfra og ned ledelse, dvs. ledelsen overvåker og kontrollerer sine medarbeidere. I følge Bass(1998) skal transaksjonsledere belønne medarbeidere for å ha utført en spesifikk oppgave, ofte blir det betegnet som et bytteforhold. Ved det kontoret jeg har studert, finner jeg ikke at ledelsen kontrollerer sine ansatte på den måten at de overvåkes. De har et fritt rom til å handle ut i fra de retningslinjene som er gitt ved kontoret. Det har igjen noe å gjøre med den rollen bakkebyråkratene har, det er vanskelig å kontrollere ansatte som jobber i en slik posisjon.

Det er som sagt tidligere opprettet en arbeidsgruppe som skal se på hele organisasjonen både strukturen og ressursfordelingen ved kontoret. Arbeidsgruppa har blant annet gått tilbake og sett på de mange forslagene ansatte kom med for mer enn to år siden, men som ikke ble tatt med i betraktningen den gang. Under intervjuene trakk informantene mine fram dette, og sier at de er frustrerte over at ledelsen ikke har sett på forslagene de kom med for over to år siden.

Ledelsens rolle er viktigere i dag enn tidligere, og oppgaven til en leder er i følge Jacobsen og Thorsvik (2002) er å arbeide for å realisere bestemte mål og motivere ansatte til å yte og til å trives i arbeidet. Når ledelsen her ikke tar hensyn til ansattes innspill, og de opplever at de ikke blir hørt, er det vanskelig å motivere dem til å yte mer.

I en organisasjon som NAV har ledelsen ikke så stor innvirkning på forhold som lønn og til hvor mange ansatte kontoret kan ha, men de gis derimot fritt spillerom til å velge gode løsninger for organisasjonen/kontoret. Det er tydelig at dette ikke er gjort ved Nav NN.

5.5 Er tjenestetilbudet til brukerne blitt bedre?

Informantene er positive til det å betjene brukerne sammen med kommunalt ansatte. Noen av informantene tror at samarbeidet vil føre til et bedre tjenestetilbud, og at brukerne ikke lenger trenger å være en kasteball mellom systemene. De gleder seg til å flytte for å kunne gi brukere et bedre tilbud, mens andre er skeptiske til det. De håper at ledelsen har alt under kontroll før de skal flytte sammen med kommunalt ansatte.

På bakgrunn av sammenslåingen de hadde mellom arbeid og trygd tidligere, tror de ikke på at en skal lykkes fra starten av. Informantene opplever at brukere ikke får den hjelpen de har krav på, og begrunner dette med at det ikke er frigjort nok resurser til å betjene brukerne. I følge Lipsky's (1980) teori om bakkebyråkrater, bruker bakkebyråkratene mestringsstrategier når de opplever ubalanse mellom etterspørselen av tjenester og tilbudet som gis. Dette gjør de blant annet gjennom å tilpasse arbeidsoppgavene, oppfatningene de har til arbeidsoppgavene, sin egen rolle i organisasjonen, og ved å tilpasse oppfatningene de har til brukerne.

Arbeidet i NAV- senteret er bygd på generalistmodellen hvor ansatte skal kunne ha innsyn i alle ytelser, men etter respondentens syn er det veldig viktig å ha spesialister for å kunne

hjelpe brukerne på en bedre måte. Ønsket om å hjelpe brukerne på best mulig måte har ført til at de vil beholde spesialkompetansen sin. Etter informantenes syn får ikke brukerne den hjelpen de trenger og har krav på, men de er opptatt av å bruke mest mulig tid på å hjelpe dem. Bakkebyråkratens evne til å tilpasse brukerbehandlingen til den enkeltes behov, kan komme i konflikt med organisasjonens behov for rask saksbehandling. Informantene opplever at det forventes at de skal drive rask behandling i frontmottaket ved at de kun skal være generalister med kunnskap fra NAV sine Internett sider. Tidspress kan komme i konflikt med deres eget ønske om å behandle hver bruker individuelt og ta seg tid til å gå i dybden for å gi brukere svar på sine spørsmål. Lipsky mener at bakkebyråkratier bevilger for lite ressurser i forhold til det som er nødvendig for at de ansatte skal kunne gjøre jobben sin. Vi ser på Nav NN at det er innvilget for lite ressurser og at det er en kontinuerlig nedbemanning. Dette går utover brukerne, og de ansatte er frustrerte over at de ikke kan gjøre en så god jobb som de ønsker.

I NAV- senteret jobber ansatte fra alle de tre tidligere tjenesteområdene, og en del av dem opplever at de mangler tilstrekkelig kompetanse for å utføre jobben på en god måte. Opplæring ved kontoret har ikke vært gitt selv om ansatte har etterlyst det. Opplæringen har gått mest på en slags ”skulder til skulder opplæring”. Ansatte i NAV- senteret skal kunne veilede brukere ut ifra www.nav.no nivå, men det er ofte de får flere spørsmål som går mer i dybden, og de vil gjerne hjelpe brukere. Som nevnt er et karakteristisk trekk ved bakkebyråkratens arbeid at det er preget av motstridende og uklare mål, og det oppleves ofte konflikter mellom brukernes mål og organisatoriske mål (Lipsky, 1980). Ansatte er opptatt av å få mer opplæring på datasystemer og tjenstepakka til kommunen for å kunne ha bedre oversikt over de tjenester som tilbys. De mener at kunnskap om hverandres arbeidsmetoder og regelverk er nødvendig for å få til et godt samarbeid.

Irene Jonsson (2008) fant også i sin studie at begge yrkesgrupper følte behov for mer kunnskap om de andre tjenesteområdenes regelverk og arbeidsmetoder.

Informantene opplyser at tjenestetilbudet etter sammenslåing er blitt dårligere enn det i utgangspunktet var. De er blitt mindre tilgjengelige for brukerne. Før kunne de ta brukeren inn på en droppsamtale, men i dag må de bestille møterom to uker i forkant, for at de skal kunne møte en bruker. Ofte blir det til at samtalen da blir tatt på telefonen, fordi brukeren ikke kan vente så lenge som to uker. Dette fører til at en ikke kan møte brukerne ansikt til ansikt for å hjelpe dem. Målene ved NAV- reformen var at en skulle følge opp brukerne tettere, men

situasjonen har blitt verre. Når brukeren møter opp i NAV senteret og skal snakke med saksbehandler, sendes det en oppgave til saksbehandleren. Saksbehandleren sitter i andre eller tredje etasje, hvor de skal ta kontakt med brukeren innen 48 timer per telefon. Ofte blir ikke denne fristen overholdt av saksbehandlerne/veilederne pga den store arbeidsmengden de har. Informantene hadde store forventninger om at sammenslåingen ville føre til et bedre tilbud til brukerne, men dessverre er det blitt dårligere enn før. Og i tillegg til at de er få folk i forhold til hvor mange brukere de skal veilede og følge opp, må bakkebyråkratene tåle både kritikk og frustrasjon fra brukerne.

Den teknologiske infrastrukturen var ikke tilpasset den nye arbeidsdelingen og førte til at saksbehandlingstiden og antall ubehandlede saker (restanser) økte. Det ble til at hovedfokuset til NAV-reformen har vært på ytelsesbehandling mer enn på oppfølgings av brukere. Det finner også Andreassen, Fossetøl & Klemsdal (2011) i rapport *"Gjør organisering en forskjell i praksis"* utgitt i slutten av oktober hvor de tar for seg et antall lokale kontorer i landet. Deres funn er veldig interessante fordi de stemmer med de funnene jeg har gjort, nemlig at hovedfokuset er på ytelser. Målet er at de skal klare å "snu så mange som mulig i døra". Men når fokuset er rettet mot ytelser og ikke mot brukerne, er det ikke lett å få dem ut i aktivitet eller arbeid. Andreassen, Fossetøl og Klemstdal har fulgt opp kontorer både før og etter at de ble NAV, og de kunne ikke finne forbedringer i forhold til tilbudet til brukerne.

I følge rapporten *"Mye vil ha mer"* foretatt av Ida F. Ringnes i mars 2011 hvor hun tar for seg NAV's brukerne, kommer hun fram til at når private velstanden øker, øker også forventningene til de offentlige tjenestetilbudene. På spørsmål stilt til Halvor Vike, Professor i sosialantropologi ved universitet i Oslo om det er slik at NAV brukerne blir aldri fornøyde? svarer han: *"Ja. Politikerne skaper et forventningsnivå som de vet det ikke er mulig å innfri. Det forventes at saksbehandlere følger reglene, samtidig som det forventes at de skal "bruke hue" og innvilge det opinionen mener brukerne bør ha, hvis reglene er strenge"*. Og brukerne har større forventninger til velferdstjenestene i dag enn de hadde da reformen ble satt i gang for fem år siden. Det viser at vi har store forventninger til velferdsstaten og de forventningene øker hvert år.

Flere av informantene mener at politikerne har skapt urealistiske forventninger til hva NAV kontoret skal være. Om brukerne hadde blitt informert på forhånd at det ville ta litt tid før lokale kontorer ble etablert og alt falt på plass, ville brukerne vist større forståelse.

5.6 Vil reformen lykkes

Informantene var i utgangspunktet positive til reformen og intensjonen med den. De er mindre positive til hvordan den ble gjennomført. Det er mye ved prosessen som de mener burde vært gjort annerledes. Innsyn i hverandres systemer kom seinere enn det var tenkt. De mener at informasjonen underveis burde vært gitt på en bedre måte, for på den måten å redusere usikkerheten og hindre spekulasjoner. Avstanden til brukerne er blitt større, og dette skaper forvirring både hos brukere og ansatte. Måten de er organisert på gjør det tungvint å gi brukeren riktig hjelp til riktig tid. Informantene håper at målene ved reformen lykkes, men sånn som det er i dag, har de lite tro på det. Det må en del endringer på plass før en når målene med reformen, og da vil en bruke minst fem år. I følge Nguyen og Kleiner trenger organisasjoner minst 7 år før det oppstår en felles kultur og felles verdier.

Informantene er positive til reformen og ser fordelene av det å betjene brukere sammen med sosialt ansatte, men måten fusjoneringen er håndtert på gir dem ikke så stor tro på den.

5.7 Oppsummering

NAV- reformen ble iverksatt for å ivareta brukernes behov på en bedre måte, og samtidig en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det er likevel de ansatte på de lokale kontorene som gjennomfører reformen i praksis, og derfor er det av stor betydning at ansatte syn tas med i betraktning, da det er de som har kontakt med brukerne i det daglige, og kjenner dem best. Ansatte fra de tre tidligere etatene har forskjellig utdanningsbakgrunn og forskjellig erfaring. Holdninger og innstillinger de ansatte tar med seg inn i den nye organisasjonen kan ha stor betydning på hvordan reformen og tilbudet til brukerne utvikles.

Funnene jeg har presentert tidligere mener jeg kan bidra til å gi svar på problemstillingen”
”Medfører NAV- reformen et bedre tjenestetilbud?”.

I første runde med intervju hadde informantene store forventninger til at sammenslåingsprosessen med kommunen ville føre til et bedre tjenestetilbud. Disse

forventningene ble ikke sånn som de hadde ønsket seg. Det de har fokusert på er å "overleve" i denne prosessen, med lite fokus på brukerne, noe som er helt i strid med reformen.

Det er flere faktorer som virker inn for at en kan gi et bedre tilbud til brukerne. Samarbeidet mellom statlige og kommunalt ansatte vil ha en stor betydning i en slik prosess. En kan tenke seg at det kan være utfordringer i samarbeidet mellom dem. Det jeg finner er at samarbeidet fungerer bra selv om det finnes kulturelle forskjeller mellom dem, og forskjellene mellom dem. Forskjellene er mindre enn de i utgangspunktet trodde. Statlig ansatte har hatt positive erfaringer fra samarbeidet med kommunalt ansatte tidligere, dette er en av faktorene som har forsterket seg, da de flyttet sammen i et kontor. Det er ved kontoret ikke dannet en felles kultur ennå, jeg finner derimot flere subkulturer, men på tross av dette fungerer de bra sammen. Det har også vært tatt lite grep fra ledelsens side for å skape en felles kultur. Jo større organisasjon, jo lengre tid tar det å danne en felles kultur.

Kontoret har en en- ledelsesmodell. Det betyr at lederen må forholde seg til to forskjellige budsjetter, både et statlig og et kommunalt budsjett. Dette kan være utfordrende for lederen som har resultat og rapporteringsansvar til både statlig og kommunal side. På en annen måte kan en enhetlig ledelse ses på som en fordel ved integreringsprosessen ved kontoret, da dette i utgangspunkt kan gjøre det lettere å styre kontoret. Informantene ser positivt på dette, og mener at det vil gjøre integreringsprosess lettere. Ledelsens hovedfokus har vært på å gjennomføre prosessen for å vise til resultater, lite fokus på brukerne.

Selv om fusjonslitteraturen viser, at kultur er et problem, viser min forskning noe helt annet. Strukturen har større betydning på dette kontoret for om en lykkes eller ikke. De kulturelle forskjellene fusjonslitteraturen trekker fram ser ut til å ha uteblitt her. Poenget med strukturen er at den skal gi stabilitet, noe den ikke har gjort her på grunn av stadige endringer. Det er derfor viktig å ha gode ledere som kan håndtere en slik prosess.

Mangel på ressurser er en av årsakene som blir trukket fram for at reformen ikke kan lykkes. I et intervju foretatt i august med tidligere NAV- direktoren Tor Saglie sier han: *"Jeg fikk ikke bevilget ressurser, da jeg trengte de"*. Uttalelsen fra Tor Saglie er nok et eksempel på at det er innvilget for lite ressurser til denne reformen. Hvis politikerne hadde innvilget flere ressurser til, spesielt i etableringsfasen, hadde utfallet vært et helt annet enn det er i dag på de fleste NAV kontorer i landet. På grunn av ressursmangelen måtte de prioritere produksjonen, utbetalingen av ytelser, fremfor oppfølging av brukerne. Det er interessant at i rapport *"Gjør organisering*

en forskjell i praksis” foretatt av Andreassen, Fossetøl & Klemsdal (2011) hvor de tar for seg 4 lokale kontorer i landet, viser samme resultat, nemlig at det har vært lite fokus på oppfølging av brukere, men større fokus på ytelser.

Etter min oppfatning er organiseringen ved NAV NN hovedårsaken til manglende måloppnåelse ved kontoret. Måten de er organisert på i dag gjør at en ikke kan gi brukerne det tilbudet de har krav på. Og i tillegg er det mer fokus på ytelser en oppfølging av brukerne som hindrer kontoret å utvikle seg i retningen som er i samsvar med NAV- reformens mål. Det at ansatte i NAV senteres skulle være generalister gjorde at de ikke hadde ha oversikt over alle ytelser, men heldigvis har de gått litt bort fra den modellen. Ansatte skulle etter reformens mål følge opp brukerne tettere, men det motsatte har skjedd bla fordi en må vente lenge på ledige møterom. Det har vært mer fokus på ytelser enn på oppfølging av brukere. Avstanden mellom brukere og saksbehandlere er blitt større med tiden, fordi saksbehandlerne ikke er så tilgjengelige for brukerne som før reformen. Bakkebyråkratene har stort fokus på brukerne, og det å hjelpe brukerne blir satt høyt på lista, men de har ikke kapasitet til å følge opp i forhold til de ressursene de disponerer.

Som en avslutning på prosjektet ser jeg at det ville vært interessant å følge opp fusjoneringsprosessen på det lokale kontoret jeg har tatt for meg. Å se om det er kommet organisatoriske endringer, og om brukere får et mer helhetlig tilbud slik mål ved reformen er. En bør nok vente med oppfølgingsintervjuer i ca to år. Det er planer om endringer allerede, og det blir sikkert enda flere endringer fremover, derfor bør en vente en periode før en foretar en ny forskning ved dette kontoret.

Et annet viktig område som burde utforskes er helsemessige konsekvensene reformen har hatt for de ansatte. På grunn av ressursmangel, øker også arbeidspresset på de ansatte. Hva er det som motiverer ansatte til å fortsette jobben under så vanskelige arbeidsforhold?

I tillegg kunne det også vært interessant å undersøke om skillet mellom stat og kommune opprettholdes eller om det brytes ned med tiden, og dessuten, hva som vil skje hvis det opprettholdes?

6.0 Litteraturliste

Aars J. & Christensen D. A.(2011): *Styring og kontroll av partnerskap. De lokale Nav - avtalene*. Bergen: Rokken senteret.

Andreassen T.A., Fossetøl K, & Klemsdal L.(2011): *Gjør organisering en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV- kontorens organisering og konsekvenser for måloppnåelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Andreassen T.A.(2009): *Brukermedvirkning i NAV. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Andreassen, T.A., Fimreite, A.L. & Hagen, K.(2009): *Evaluering av NAV- reformen*. Oslo: Fagbokforlaget.

Andersen, O. J. & Røiseland, A (2008): *Partnerskap – Problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bang, H. (1995): *Organisasjonskultur*. Oslo: Tano.

Bass, B. M. (1985): *Leadership and performance beyond expectation*. New York: Free Press.

Bass, B. M.(1998): *Transformational leadership: Industrial, Military and Educational Impact*. Lawewce Erlbaum Associates, Publishers, London.

Bergheim, T.(2008):*Gruvebusens kompetanseutvikling kompetanseutnyttelse: tre organisasjonskulturers perspektiver*. Tromsø: masteroppgave i organisasjon og ledelse, det samfunnsvitenskapelige fakultetet.

Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1997): *The reforming organization, Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget*.

Boye K. og Meyer Ch.(1998): *Fusjoner og oppkjøp*. Cappelen Akademiske forslag, Oslo.

Carey, D. C, D. Ogden og J. A. Roland (2004): *The human side of M&A. Leveraging the most important factor in did making*. New York: Oxford University Pres. Inc.

Colbjørnsen, T. (2004): *Ledere og lederskap*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Dalland, O.(2007): *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Gyldendal akademiet.
- Dahle, K. M.(2008):*Forholdet mellom stat og kommune i NAV – nyskaping eller tradisjon*. En studie av styringsnettverket i NAV. Masteroppgave ved Universitet i Bergen.
- Djupvik, A. R. & Eikås, M.(2010): *Organisert velferd – Organisasjonskunnskap for helse og sosial arbeidere*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Deal T. & Kennedy A.(1982): *Corporate cultures: The rites and rituals of corporate life*. Corporations, Culture organization,United States.
- Einarsen, S.(red):*Ledelse på godt og vondt*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Enehaug, H. & Taran T.(2007):*Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosessen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, K & Klemstad, L. (2006): *Hvordan samordne tre stater? Er kulturbygging svaret?* Kronikk Velferd, vol. 95, nr.4 s. 28-31.
- Follett, M.P. (1918): *The New State*. Peter Smith.
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Grung, C. (2008): ” NAV- reformen fra bakkebyråkratens ståsted”. En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokal NAV- kontor og deres erfaringer med NAV- reformen. Masteroppgave i sosiologi ved Universitet i Bergen.
- Hatch, M.J.(2001): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Abstrakt forslag. (oversatt av Kari Marie Thorbjørnsen)
- Hertzberg, D(2006): *I samme globale båt? En studie av sammenslåing i Rolls- Royce Marine som sosialiseringsspross*. Trondheim: NTNU, fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, pedagogisk institutt. Doktor avhandling for graden doctor rerum politicarum.
- Helgøy I., Kildal, N. & Nilssen E.(2010): *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

- Jacobsen D.I.(2004): *Organisasjonsendring og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J.(2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jessen, J. T (2005): *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. Oslo: NOVA Rapport 15/5
- Johnsen, I. (2008): *Tre offentlige kontorer i et bygg NAV- utad men ikke innad?* En sosiologisk studie av hvordan de ansatte ved et lokalt NAV kontor har erfart omstillingsprosessen. Masteroppgave i sosiologi ved Universitet i Bergen.
- Kusstatscher, V. & Cooper, L.C.(2005): *Managing emotions in mergers and acquisitions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kvåle, G.(2001): *Organisering av identitet*. Ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten. Høgskolen i Bodø: HBO-rapport 3/2001.
- Kvale, S. (1996): *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Lipsky, M.(1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Miller, R. (2000): How culture affect merges and acquisitions. *Industrial Management*, 42, s. 22–27.
- Martin, Joanne (1992): *Cultures in Organizations.Three Perspectives*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Martin, Joanne (2002): *Organizational Culture: Mapping the Terrain*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Maanen, J. V. and S. R. Barley (1985): "Cultural Organization: Fragments of a Theory" in *Organizational Culture*. Beverly Hills
- Møller, G. og Flermoen, S. (2004): *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten*. Status og foreløpige betraktninger. Arbeidsrapport nr. 9. Telemarksforsking- Bø.

- Minzberg, H. (1979): *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Organization; Industrial organization; Management,
- Northouse, P. (2001): *Leadership: Theory and practice* (2nd ed.). London: Sage.
- NOU 2004:13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, Trygdeetaten og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo (2004): Statens forvaltningstjeneste.
- Nguten,H. og Kleineer,B.H.(2003): *The effective management of mergers*. Leadership&Organization. Development.
- Otterlei,I.B.(2008): *Nav – partnerskap mellom stat og kommune: Velferdsforvaltningas Helen og Halvar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringnes, Ida F. (2011): *Mye vil ha mer. Mennesker og muligheter*. Intern magasin for NAV.
- Riad, S. (2005): *The Power of 'Organizational Culture' as a Discursive Formation in Merger Integration*. Organization Studies 26, 1529-1554.
- Richards, D. & Engle, S. (1986): *After the vision: Suggestions to corporate visionaries and vision champions*. In J. D. Adams (Ed.), *Transforming leadership* (pp. 199–215). Alexandria: Miles River Press.
- Ryen, A.(2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sander, K.(2004): *Hva er struktur og hvorfor trenger vi en organisasjonsstruktur*.
- Schein, E. H. (2004): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey- Bass.
- Skjong, G.(2008): *Rolla som sosialarbeider i små NAV- kontor- omdanning, avviking eller utvikling*. Volda: Høyskolen i Volda.
- Strand, T. (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget
- Thagaard, T. (2003): *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Yin, R.K. (1984): *Case Study Research. Design and methods*. Newbury Park, Sage Publications.

Internetskilder:

www.nav.no (03.01.2011)

www.navet.no (25.09.2011)

www.regeringen.no (13.02.2011)

Aspaas, K. (03.03.08): *På leting etter seg selv*. [Online]. Tilgjengelig fra:
< <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/article2290312.ece> >

Personvernombudet for forskning (2011). Tema. (Internet) Utgiver: Norsk samfunnsvitenskapelige Datatjeneste AS. Tilgjengelig Fra:
http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/tema.html

Andre kilder:

St.meld.nr. 14 (2002-2003). *Samordning av Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo 2002, Sosial- og helsedepartementet

St.prp. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo, Arbeids og Sosialdepartementet

Vedlegg 1- Informasjonsriv til NAV- kontoret

Mitt navn er Senaida Cetkovic. Jeg studerer offentlig politikk og ledelse ved Universitetet i Agder og holder på med en masteroppgave om » *Samarbeid mellom statlige og kommunale ansatte. Vil dette føre til et bedre tjenestetilbud sett fra bakkebyråkratens ståsted?*»

Jeg ønsker å foreta en kvalitativ intervjustudie av ansatte ved NAV lokal. Jeg ønsker å komme i kontakt med ansatte fra publikumsmottak(arbeid og trygd), oppfølgingsavdeling og ungeetat(statlig ansatte) og en fra ledelsen i en av de avdelingene. Den enkelte vil delta i to intervjuer, et i første halvdel av februar, og et nytt i månedsskifte august/september.

Deltakelse i dette prosjektet er frivillig, og informantene kan på et hvert tidspunkt, og uten grunn trekke seg fra studien. Informantene vil få nærmere informasjon om prosjektet, og hva det vil innebære for dem, og kommer til å bli anonymisert i studien. Jeg er underlagt taushetsplikt og intervjudataene kommer til å bli behandlet konfidensielt. Personopplysninger som kan bidra til å identifisere informantene senere kommer til å bli slettet ved prosjektets slutt. Prosjektet er meldt inn for Personvernombudet for forskning, NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste).

Intervjuene kommer til å bli brukt i studien i form av tolkninger av og eventuelle sitater fra det som informantene forteller. Ta gjerne kontakt med meg om du er interessert i å delta. Undersøkelsen gjennomføres med førsteamanuensis Gro Kvåle som veileder.

Prosjektet avsluttes i desember 2011.

PS: De som deltar i undersøkelsen er med i trekning av to gavekort verdi 500,-

Med vennlig hilsen

Senaida Cetkovic

Tlf. 47760642

E-post: senaio05@student.uia.no eller senaida@live.no

Vedlegg 2- Intervjuguide 1

Alder og kjønn?

Hva er din utdanning?

Hvor lenge har du arbeidet/jobbet i Trygdeetaten/ Aetat?

Hvilken stilling har du ved «NAV kontoret» i dag?

Hvilke arbeidsoppgaver har du?

Beskriv hvordan du jobber i dag?

NAV- reformen

Hva synes du om NAV- reformen?

Hva slags forventinger har du til NAV- reformen?

Ser du noen negative sider ved NAV- reformen?

Ser du noen positive sider ved NAV- reformen?

Har du endret oppfatningen av reformen fra den først ble lansert til nå, rett før dere skal bli NAV kontor selv?

Har du hørt fra andre kontorer hvordan det har gått, etter at de ble et NAV kontor?

Samarbeid mellom statlige og kommunalt ansatte

Hva slags forestilling har du om ansatte fra kommunen(sosialtjenesten)?

Hvordan tror du samarbeidet med dem vil være?

Vil forskjellene mellom sosial og Arbeid/Trygd by på utfordringer?

Hadde dere samarbeid med sosialetaten tidligere(gjerne lang tilbake i tid dersom informanten har jobbet lenge i etaten)og hvilken erfaring har du fra den tiden?

Hadde dere møte i forkant for å forberede dere, hvordan har disse eventuelt vært?

Hvordan har dere forberedt dere både internt og eksternt sammen med sosialt ansatte?

Tjenestetilbud

Hvordan ser du på det å slå seg sammen med sosialt ansatte, det å betjene brukere sammen?

Vil det føre til et bedre tjenestetilbud? Hvis ja, på hvilken måte?

Hvis nei, hvorfor mener du det?

Er mange brukere i dag fleretatsbrukere?

Får brukerne den hjelpen de skal ha i dag?

Er det noe du vil si før vi avslutter?

TAKK for samarbeidet 😊😊😊

Vedlegg 3 - Intervjuguide 2

Hvordan har det vært å slå seg sammen med kommunalt ansatte?

Hva er dine opplevelse av organisasjonskulturen etter sammenslåing?

Er det dannet en felles kultur, eller lever dere side om side med de kulturene dere har i ryggraden?

De kulturelle forskjellene, byr de på utordringer?

Hva skiller deres arbeidsmetoder, fra arbeidsmetodene til tidligere sosialtjenesten?

Hvordan er forholdet ditt til dine nye arbeidskollegaer?

Har det dukket opp problemstillinger som dere ikke kunne løse?

Hvordan har samarbeidet med dem vært?

- Kan du gi noen eksempler på dette?

Det at dere ikke har noen faglig forberedelser før flytting har det skapt utfordringer i møte med sosialt ansatte?

Kan du si litt om strukturen som er valgt for NAV Kristiansand, din mening om det?

(Organiseringer av avdelinger, hva med en ledelsesmodell hvordan har det fungert?)

Har det skjedd endringer internt etter opprettelsen/sammenslåingen, eller finnes det planer for endringer?

Hvordan har forholdet mellom ledelsen og ansatte vært før sammenslåing? Og

Hvordan er forholdet mellom ansatte og leder etter sammenslåing(dvs. i dag)?

Hvordan har ledelsen håndtert samhandlingsprosessen?(sammenslåingsprosessen)

Hvordan har informasjonen vært?

Hva slags betydning har ledelsen for resultater i den samhandlingsprosessen?

Har tjenestetilbudet til NAV blitt bedre etter sammenslåing?

Opplever du at du har nok tid til hver enkelt bruker? Er det annerledes enn før?

Har dere fått noe nye innfalsvinkler, det å ivareta brukere?

Hva har vært den største utfordringa i møte med brukere etter at dere ble slått sammen (er blitt et NAV kontor)?

Opplever du nå at brukere får en mer helhetlig tilbud?

Hvis ja: Hva er endret?

Hvis nei: Hva skyldes det og hva tror du bør gjøres for å oppnå dette?

Er deres interesser(bakkebyråkrater) ivaretatt i den prosessen?

Har du endret oppfatningen av NAV reformen, nå 6 mnd. etter sammenslåinga?

Hva ville du personlig gjort annerledes?

Er det noe du vil si før vi avslutter?

TAKK for at du tokk deg tid😊😊😊