

# **Valg av ledelsesmodell ved NAV-etablering**

En oversettelsesteoretisk studie av ledelsesmodellkomponenten  
ved to NAV-kontor

Iselin Ødegård Hagelund

12.8.2009

Master i Public Administration,  
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap



**Høgskolen  
i Lillehammer**

Lillehammer University College • [hil.no](http://hil.no)

## **Forord**

Arbeidet med masteroppgaven har vært en spennende og lærerik prosess. Denne oppgaven har økt min interesse og forståelse for offentlig forvaltning, også utenfor det teoretiske feltet. Det har vært en interessant og utfordrende tid, men også til dels krevende. Jeg håper min oppgave kan være et bidrag som kan gi refleksjoner og (ny) innsikt når det gjelder valg av ledelsesmodell ved NAV-kontor.

Jeg vil rette en stor takk til mine 10 informanter som stilte opp og lot seg intervjuet. Jeg vil også takke veileder, Tor-Helge Pedersen, for gode råd og faglige innspill. Han har gitt meg rask hjelp og tilbakemelding med stor interesse og engasjement. Noralv Veggeland fortjener også en takk, for veiledning og gjennomlesning helt mot slutten. Jeg vil også rette en takk til ansatte ved Innovativ forvaltning ved Høgskolen i Lillehammer for engasjementet for masterstudentene. Takk til medstudenter, spesielt Vidar og Ingun som jeg har delt masterlesesal med. Takk for innspill, gjennomlesning og oppmuntring underveis. Det har vært en hyggelig tid både faglig og sosialt på Lillehammer. Til slutt vil jeg takke min familie, og spesielt Reidar, som har gitt meg avveksling og ”fritid” fra studiene.

Iselin Ødegård Hagelund

Lillehammer, sommeren 2009.

## **Sammendrag**

NAV-reformen er en reform om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Den går ut på at det skal etableres førstelinjekontor med tjenester fra tidligere arbeidsmarkedsetaten (Aetat), trygdeetaten (Trygd) og kommunal sosialtjeneste. NAV-kontoret kan velge mellom 3 ulike ledelsesmodeller. Fra statlig hold er det anbefalt en enhetlig administrativ ledelse, men det er også mulig med en todelt administrativ og faglig ledelse ved det lokale NAV-kontoret.

Denne oppgavens teoretiske tyngdepunkt handler om oversettelsesteori. Oversettelsesteori omhandler hva organisasjonen kan gjøre med oppskrifter som en organisasjon stilles overfor. En sentral antakelse i Røviks (2007) teori er at oppskrifter bearbejdes og endres (oversettes) av aktører som mottar dem (oversetterne). Denne studien ser på hvordan den anbefalte ledelsesoppskriften oversettes ved to NAV-kontor. Dette studeres gjennom å se på hvordan ledelsesmodellene oversettes, og hvilke hensyn som ligger til grunn for den oversettelsen som gjøres. Casekontorene har valgt forskjellige ledelsesmodeller, NAV-kontor Vest har enhetlig ledelse, mens NAV-kontor Øst har todelt ledelse.

Når det gjelder hvordan ledelsesmodellene oversettes ses dette i sammenheng med oversettelsesmodus og -regler lansert av Røvik (2007). Det viser seg her at NAV-kontor Vest har et reproduserende modus med oversettelsesregelen kopiering for sin oversettelse av den anbefalte enledermodeellen. NAV-kontor Øst derimot har i det minste et modifierende modus for sin oversettelse, med reglene addering og fratrekking. Jeg argumenterer også for at NAV-kontor Øst kan ha hatt et radikalt modus med regelen omvandling. Ved å innvilge seg ulike frihetsgrader ved oversettelsen har disse oversettelsene funnet sted. Oversettelsene har også gjort at NAV-kontorene i ulik grad har gjort endringer fra den tidligere praksis. Ved å velge todelt ledelse har det skjedd lite endring av tidligere praksis i NAV-kontor Øst, mens det ved NAV-kontor Vest har skjedd store endringer fra tidligere praksis da de har en leder og av den grunn jobber på hverandres myndighetsområder.

Når det gjelder hvilke hensyn som har ligget til grunn for oversettelsen som har funnet sted ses dette i sammenheng med Røviks (1998) beveggrunner for oversettelse; intendert oversettelse, uintent oversettelse og identitetsforvaltning. Med fokus på identitetsforvaltning viser jeg her at NAV-kontor Vests hensyn om NAV-målene og å bli en felles enhet har de identitetsforvaltningsstrategien imitering. De ønsker her å bli noe nytt

sammen med de statlige etatene, til tross for at de innser at de tre tidligere etatene er noe ulike. Ulikhetene mellom stat og kommune i arbeidsmåte er hovedsakelig hensynet til den kommunale siden i NAV-kontor Øst og deres ønske om todelt ledelse. De har identitetsforvaltningsstrategien differensiering hvor de ikke ønsker å jobbe på ”den statlige måten” og vil ta vare på den eksisterende praksis og sosialtjenestens måte å jobbe på. Jeg har også argumentert for at disse hensynene kan være en rasjonell strategisk oversettelse, men det er også forhold spesielt ved NAV-kontor Øst som tilsier at oversettelsen kan ha vært mer eller mindre uintendert.

Hovedfunnene og konklusjonen er at NAV-målene og hensiktene tolkes ulikt i casekontorene, slik at det blir variasjon mellom kontorene i hvordan de oversetter den anbefalte ledelsesmodellen. De sentrale føringene omformes i ulik omfang, slik at NAV-kontor Øst har en organisering hvor de ligger tett opp til tidligere praksis, det foregår en rekombinering av tidligere praksis. NAV-kontor Vest gjør en omforming av ledelsesmodellen slik at store endringer skjer i forhold til tidligere praksis, og de har et NAV-kontor som er noe mer enn kun samlokalisert og jobber mer på tvers av tidligere skillelinjer. Mine funn viser at NAV-kontorene lokalt har betydelige variasjoner seg i mellom, avhengig av blant annet hvordan de oversetter de føringene og oppskriftene som kommer fra sentralt hold.

## **Summary**

The subject of this comparative study is the local reform and selection of leadership model of the local Employment and Welfare administration, also called NAV-office. The study looks at two municipalities that have about the same numbers of inhabitants and NAV employees. The reform processes also occurred over the same time period for both NAV offices. In spite of the similarities between the municipalities they have chosen different leadership models. The local NAV office West has chosen a unit based leadership model and the local NAV office East has chosen a split leadership model. The Norwegian government has recommended the unit based leadership model.

The translation theory shows what happens where an idea or recommendation meets the translator in the organization. The translation theories assume that the recommendation is adjusted and translated to suit local differences. The result is that the recipe in many cases is changes from its original. The main focus in this comparative study is to demonstrate how the translation of the recommended leadership model has been applied at the local NAV offices. By examining how the two NAV offices that have chosen different leadership models I wish to highlight the variations within NAV offices when it comes to how they have translated the recommended leadership model, and the reasoning behind the choosing of leadership model. This will be done mostly by using Røviks (1998, 2007) theory about translation rules and identity attending.

## **Innholdsfortegnelse**

Forord .....	2
Sammendrag .....	3
Summary .....	5
1.0 INNLEDNING .....	10
1.1 Tema og formål med studien.....	10
1.2 Problemstilling og avgrensning av teori.....	11
1.3 Empirisk og teoretisk begrunnelse .....	13
1.3.1 NAV-reformen – empirisk begrunnelse .....	13
1.3.2 Oversettelsesteori – teoretisk begrunnelse .....	14
1.3.3 Mer om organisering av ledelse ved NAV-kontor .....	15
1.4 Oppgavens struktur .....	17
2.0 BAKGRUNN OG KONTEKST .....	19
2.1 NAV-reformen og NAV-etablering .....	19
2.2 NAVs ledelsesmodeller .....	21
2.2.1 Den anbefalte ledelsesmodellen .....	22
2.3 Casekontorene .....	24
2.3.1 NAV-kontor Vest .....	24
2.3.2 NAV-kontor Øst .....	25
2.4 Tidligere forskning .....	26
2.4.1 Pilotrapporten .....	26
2.4.2 Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009).....	26
2.4.3 Monkerud (2008).....	27
2.4.4 Klemsdal (2008).....	27
3.0 TEORI.....	28
3.1 Innledning.....	28
3.2 Å studere oversettelser .....	29

3.2.1 Konkretisering og kontekstualisering.....	30
3.3 Oversettelse og omformingsregler .....	32
3.3.1 Reproduserende modus – kopiering.....	33
3.3.2 Modifiserende modus – addering og fratrekking .....	35
3.3.3 Radikale modus – omvandling.....	36
3.4 Powell m.fl – en alternativ teori om mottak av oppskrifter .....	37
3.5 Identitetsforvaltning .....	39
3.6 Intendert og uintendert oversettelse .....	41
3.7 Begrunnelsen for teorivalget .....	42
3.8 Oppsummering .....	43
4.0 METODE .....	45
4.1 Innledning.....	45
4.2 Kvalitativ forskningsmetode .....	45
4.3 Forskningsdesign – komparativt casestudie.....	46
4.4 Det kvalitative forskningsintervju.....	46
4.4.1 Utvelging.....	47
4.4.1.1 Utvelging av fylker og informanter på fylkesnivå .....	47
4.4.1.2 Utvelging av kommuner og informanter på kommunenivå .....	48
4.4.2 Gjennomføring .....	50
4.5 Dokumentanalyse: dokumentene og gjennomføring.....	53
4.6 Refleksjoner rundt dataenes kvalitet .....	54
4.6.1 Validitet.....	54
4.6.2 Reliabilitet .....	57
5.0 HVORDAN OVERSETTES LEDELSESMODELLENE? .....	59
5.1 Innledning.....	59
5.2 Den anbefalte løsningen og tidligere forskning .....	59
5.5 Analyse: NAV-kontor Øst og NAV-kontor Vest – ulik omforming av oppskriften.....	64

5.5.1 Hvem er oversetterne?.....	64
5.5.2 Hvilken regel er i bruk?.....	65
5.5.3 Hvilket modus er i bruk?.....	66
5.5.4 Hvordan brukes frihetsgradene?.....	68
5.5.5 Hva slags grad av omforming skjer?.....	70
5.6 Organisatoriske utfordringer ved NAV-reformen og ledelse.....	71
5.7 Oppsummering .....	75
6.0 HVILKE HENSYN LIGGER TIL GRUNN FOR LEDELSESMODELL- OVERSETTELSEN? .....	77
6.1 Innledning.....	77
6.2 NAV-kontor Vest sine begrunnelser .....	78
6.2.1 NAV-målene om én kultur .....	78
6.2.2 Kommunens størrelse .....	79
6.3 NAV-kontor Øst sine begrunnelser .....	79
6.3.1 Barnevern .....	79
6.3.2 Ulikheter mellom stat og kommune .....	80
6.3.3 Ta vare på eksisterende praksis .....	81
6.4 Analyse.....	82
6.4.1 Identitetsforvaltning .....	82
6.4.1.1 Ulikheter mellom stat og kommune .....	83
6.4.1.2 Imitering i NAV-kontor Vest .....	85
6.4.1.3 Differensiering i NAV-kontor Øst .....	86
6.4.1.4 Øst og Vest – ulik konkretisering og identitetsforvaltning .....	88
6.4.2 Rasjonelt kalkulert oversettelse (intendert).....	90
6.4.3 Uintendert oversettelse .....	91
6.4.4 En alternativ forklaring – institusjonalisering.....	92
6.5 Oppsummering .....	95



KAP 7 AVSLUTNING: .....	97
7.1 Sammenfatning.....	97
7.2 Studiens hovedfunn og konklusjoner .....	97
7.3 Avsluttende kommentarer – NAV-reformens utfordringer og muligheter .....	100
LITTERATURLISTE .....	102
Vedlegg 1 .....	106
Vedlegg 2 .....	108

## 1.0 INNLEDNING

### 1.1 Tema og formål med studien

NAV-reformen er en reform om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), som Stortinget ga sin tilslutning til i mai 2005. Denne går hovedsakelig ut på at arbeidsmarkedsetaten (Aetat), trygdeetaten (Trygd) og deler av kommunal sosialtjeneste skal samlokaliseres til en førstelinjetjeneste med et helhetlig og samordnet tjenestetilbud i felles lokale kontorer i hver kommune. Dette er en studie av NAV-etablering i to kommuner, med fokus på valg av ledelsesmodell for det felles lokale kontoret.

Førstelinjekontoret etableres i et *partnerskap* mellom staten ved NAVs fylkesdirektør og kommunene ved rådmann/administrasjonssjef, og reguleres gjennom en samarbeidsavtale. De statlige etatene, Aetat og Trygd, ble fra 1. juli 2006 slått sammen til Arbeids- og velferdsetaten, mens kommunen har ansvar for oppgaver etter sosialtjenesteloven. Den daværende ansvarsdelingen mellom stat og kommune ble beholdt, til tross for at det er en sammenslåing. På grunn av denne ansvarsdelingen og partnerskapet skaper dette en spesiell ledelsesmodell for NAV-kontorene. Det er i Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) anbefalt at NAV-kontorene skal ha en enhetlig administrativ ledelsesmodell, men på grunn av nettopp partnerskapet og det todelte styrings- og rapporteringssystemet er det også mulig å ha todelte ledelse. Det er i samråd mellom stat og kommune regionalt og lokalt de velger ledelsesmodell for hvert enkelt NAV-kontor. NAV-kontor-etablering startet sommeren 2007.

*”Ansatte i moderne organisasjoner har måttet venne seg til kontinuerlig høy reformaktivitet som følge av at stadig nye strømmer av populære oppskrifter treffer organisasjonen og søkes tilpasset”,* skriver Røvik (1998:11). Populære oppskrifter er her ideer for hvordan man bør utforme elementer av en organisasjon (Røvik 1998:13). Enhetlig administrativ ledelse kan ses på som en sentral føring og en oppskrift stat og kommune møter ved NAV-etablering. Hva som skjer med oppskriften på ferden inn i organisasjonen er av noen forskere (blant annet Røvik, Czarniawska og Joerges) omtalt som oversettelsesteori. Oversettelsesteori omhandler hva organisasjonen kan gjøre med oppskrifter, og en påstand er at oppskrifter bearbeides og endres (oversettes) av aktører som mottar dem (oversetterne). Slik tilpasses sentrale føringer til den lokale organisasjonen.

## 1.2 Problemstilling og avgrensning av teori

Denne studien skal omhandle valg av ledelsesmodell ved NAV-kontor. Den skal se på hvordan den anbefalte oppskriften om enhetlig administrativ ledelse har blitt omformet (eller ikke omformet) og hvorfor. Studien vil ta utgangspunkt i én kommune med enhetlig ledelse, og én kommune med todelt ledelse. Jeg vil undersøke hva som er begrunnelsen for valg av henholdsvis enhetlig ledelse og todelt ledelse ved disse NAV-kontorene. Hensikten er å beskrive noen lokale trekk ved oversettelsen og ledelsesmodellvalget, og forsøke å begrepsfeste et organisatorisk valg ved NAV-etablering.

Studiens problemstilling er:

- Hvordan oversetter de lokale NAV-kontor den sentrale oppskriften om enhetlig administrativ ledelse?

Denne studien tar for seg to kommuner som har valgt ulike ledelsesmodell. NAV-kontor Vest har valgt enhetlig ledelse for sitt NAV-kontor, mens NAV-kontor Øst har valgt todelt ledelse. Disse kommunene har flere likhetstrekk blant annet antall ansatte og etableringsperiode, men til tross for dette har de valgt ulike ledelsesmodeller. Jeg skal ved hjelp av oversettelsesteori se på hvordan disse kommunene har omformet og oversatt den anbefalte ledelsesmodellen, slik at den passer med deres lokale forutsetninger og ønsker for NAV-reformen. Dette håper jeg skal få frem variasjoner ved NAV-etablering, mellom i utgangspunktet like kommuner. Jeg velger å se på ledelsesmodellvalget som en operasjonalisering av NAV-målene. Fordi kommunene er politiske enheter med egne mål og preferanser er det ikke alltid samsvar mellom den opprinnelige intensjonen og utfallet. I NAV-partnerskapet legges det til rette for kommunal frihet, men det foreligger også statlige føringer og anbefalinger. Dette fører til at variasjoner kan oppstå mellom kontorer som innfører NAV-reformen. Denne studien blir dermed en studie av endring hvor en sentral føring kommer ovenifra og hvordan dette oversettes lokalt.

Jeg ønsker å studere casekontorene ved hjelp av noen forskningsspørsmål. Disse er:

- 1) Hvordan oversettes ledelsesmodellene?

Under dette spørsmålet ønsker jeg å forklare hva slags organisatorisk utforming NAV-kontorene har, altså produktet av oversettelsen ved NAV-kontoret. Med dette menes; hva de lokale oversettelsene består i, og hva slags type oversettelse har funnet sted. I tillegg vil jeg se

på hvem som er oversetterne ved casekontorene. Her vil det ved hjelp av Røvik (2007) sin oversettelsesteori, bli belyst hvilken oversettelsesregel de ulike kommunene har brukt. Hvilken oversettelsesregel de har henger sammen med hvilken oversettelsesmodus de har hatt. Ulike oversettelsesmodus og oversettelsesregler knyttes opp mot bruk av frihetsgrader til å omforme oppskriften om enhetlig administrativ ledelse. De ulike oversettelsesreglene benytter seg i ulik grad av de frihetsgradene som finnes ved oversettelse. Her vil jeg komme inn på hvordan NAV-kontorene har innvilget seg frihetsgrader, og hva slags omforming skjer i casekommunene på grunn av oversettelsesregel og oversettelsesmodus som er i bruk.

– 2) Hvilke hensyn ligger til grunn for ledelsesmodelloversettelsen?

Ved dette forskningsspørsmålet skal studien belyse hva som er begrunnelsen til NAV-kontor Øst og NAV-kontor Vest for valg av ledelsesmodellen og den oversettelsen de har gjort. Studien skal ta for seg hensyn som lå til grunn for dette valget, altså hvorfor de valgte denne oversettelsen. Begrunnelsene vil svare på hvorfor de følte behov for å innvilge seg de frihetsgradene de gjorde ved omforming av oppskriften om enhetlig administrativ ledelse. Dette vil jeg belyse gjennom Røviks (1998) to identitetsforvaltningsstrategier: imitering og differensiering. Å forvalte en organisasjons identitet kan være et avgjørende hensyn ved oversettelse av oppskrifter, og organisasjonsendringer generelt. Jeg vil studere om identitetsforvaltning kan brukes for å klassifisere noen av begrunnelsene for valget av ledelsesmodell i NAV-kontor Øst og NAV-kontor Vest. Under dette spørsmålet vil jeg også komme inn på at oversettelse kan skje med mer eller mindre intenderte eller uintenderte begrunnelser og hensyn. I tillegg vil studien også se på tolkningen og konkretiseringen som casekontorene har gjort ved NAV-etablering og valg av ledelsesmodell.

Ambisjonen er å vise hvordan to kommuner har omformet den anbefalte ledelsesmodellen, samt fremstille begrunnelsen for omformingen og valget av ledelsesmodell. Hensikten er ikke å gi noen fullstendig eller endelig analyse av NAV-etablering. Hensikten er snarere å gi en beskrivelse av trekk og forhold ved de lokale NAV-kontorene som var avgjørende for valget av ledelsesmodell. Jeg ønsker ikke å se på resultatet av oversettelsene, det er etableringsprosessen og etableringsperioden som er hovedpoenget i denne studien. Det har ikke vært et mål å gi et uttømmende bilde av hvordan NAV-etablering fungerer. Det ligger heller ikke til denne studien å se på hvilke effekter reformen har for brukere, eller hvordan tjenestene ytes. Mitt hovedanliggende vil være rettet mot organisatoriske forhold ved to kontorer rundt valget av ledelsesmodell ved NAV-etablering.

## 1.3 Empirisk og teoretisk begrunnelse

### 1.3.1 NAV-reformen – empirisk begrunnelse

NAV-reformen er en av de største, mest omfattende og komplekse forvaltningsreformene i Norge i nyere tid. Bare av den grunn er det interessant å undersøke den. Det er av interesse å studere ulike deler av denne nyskapende reformen, noe som også gjøres systematisk gjennom NAV-evalueringen i regi av Norges forskningsråd (Rokkansenteret). Det viste seg tidlig at NAV-reformen var en reform med mye og ulike utfordringer, og av denne grunn er den også til dels omstridt. Den siste tiden har det også vært en omfattende mediadekning på resultatoppnåelse, eller mangel på dette.

Det er grunn til å anta at organisasjonsform ikke er uten betydning for hvordan aktiviteten faktisk foregår (Christensen m.fl 2002:148), og det er stor tiltro til organisasjonsendring som en viktig problemløser i samfunnet. NAV-reformens organisasjonsform er på mange måter nyskapende i den form at den er et partnerskap mellom stat og kommune, men også en sammenslåing lokalt mellom statlige og kommunale ansatte. NAV-kontorene operasjonaliserer målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning til en organisatorisk struktur og i organiseringen av oppgaveløsningen. Operasjonaliseringen vil være med på å bestemme hva de fremtidige NAV-kontorene vil bli.

Det har vært gjort noe forskning og rapporter på NAV-reformen. Denne tidligere forskningen peker derimot sjeldent på *hvorfor* man oversetter ulikt. Noe forskning på NAV-reformen tar for seg variasjon blant kommunene, men de forklarer ikke, eller diskuterer ikke, hvorfor det er variasjon i de organisatoriske løsningene. Tidligere forskning på NAV-reformen har også andre mangler; en del av den er teoriløs. Foreløpig har den spesifisert seg mer mot å dokumentere forhold ved NAV-reformen og NAV-etablering uten å knytte den så sterkt til teori. Når det gjelder den todelte ledelsesmodell er det bydelskontorer med todelte ledelse som er studert tidligere, og ikke et mindre kontor med todelte ledelse slik denne studien ser på. Organisatorisk har det vært lite intensiv forskning på det enkelte NAV-kontor, og mer på ytre, lett observerbare kjennetegn, ofte gjennom kvantitative metoder. I denne oppgaven har jeg derfor til hensikt både å belyse og forklare variasjoner i hvordan 2 lokale NAV-kontor håndterer etableringen av ledelsesmodell, gjennom kvalitativ metode, men også knytte dette til teori. Dette håper jeg kan frembringe ny forståelse med nye forklaringer på valg av ledelsesmodell ved NAV-etablering.

### 1.3.2 Oversettelsesteori – teoretisk begrunnelse

”Translation is a key concept for understanding organizational change” skriver Czarniawska & Sevon (1996:7). Å knytte NAV-reformen til oversettelsesteori kan være nyttig fordi NAV-reformen og deler av den, slik som den anbefalte ledelsesmodellen, kan ses på som oppskrifter som spres rundt i kommunene i 2007 til 2009. Kanskje kan nettopp denne innfallsvinklingen få frem eksempler på hva NAV-kontorene gjør eller ikke gjør med selve reformen og oppskriften. Siden det i partnerskapet er mulighet for at hvert kontor har frihetsgrader ved NAV-etablering, kan oversettelsesteorien kaste nytt lys over hvordan de innvilger seg friheter, og hva kommunene legger til grunn for de valg de gjør ved etablering.

Teorier klassifiserer virkeligheten. Teori er et sett av logisk sammenhengende begreper og generelle påstander som tar sikte på å forklare (og forutsi) bestemte fenomener og sammenhenger. Teori er et forenklet bilde av virkeligheten som er utformet slik at den kan danne utgangspunkt for empiriske undersøkelser. Dette gjør det enklere å forklare og forutsi atferd og sammenhenger ved individer, grupper og prosesser (Bakka m.fl 2004:31). Hvordan man betrakter fenomenet vil legge føringer på hva slags teori som benyttes ved studier og undersøkelser. NAV-reformen kan belyses med ulike begrep og fenomen, som for eksempel inngåelse av partnerskap, fusjon, implementering, generell endringsprosess, implementering av sentrale føringer, ledelse av prosessen og styring gjennom organisasjonsutforming. Jeg betrakter NAV-etablering lokalt som en oversettelsesprosess, og valget av ledelsesmodell som en oversettelse av en anbefalt oppskrift. Det er på kanten til å være en studie av oversettelsesatferd ved etablering.

Oversettelsesteori handler om spredning og mottak av ideer. Mye av teorien om oversettelse av institusjonelle standarder handler om ideer som reiser rundt i verden og adopteres i mange og ulike organisasjoner mer eller mindre samtidig (slik som målstyring og kvalitetsledelse). NAV sine ledelsesmodeller er ikke slike institusjonaliserte standarder eller ideer. Det som teoriene om oversettelse av disse derimot kan gi denne studien er fokuset på hvordan en slik oppskrift har blitt mottatt, hvordan og i hvilken grad den omformes. Det sentrale blir dermed å se på ledelsesmodell som en slik ide og oppskrift som lanseres for alle NAV-kontorer ved NAV-etablering, og studere hvordan mottaket av ledelsesmodelloppskriften er gjort ved 2 NAV-kontor.

Det spesielle ved å bruke oversettelsesteori, og spesielt bruk av Røviks (2007) regler for oversettelse, er at de belyser ulike grader av omforming ved mottak. Jeg mener at ulike grader av omforming skjer, eller ulik bruk av frihetsgradene, noe som bedre kan belyse hvordan og hvorfor kommuner velger enhetlig eller todelt ledelse. Det kan belyse lokal variasjon og gradene i ulik utforming lokalt. Det vil her bli viktig å få frem hvordan oversetterne har tenkt i forbindelse med valg av ledelsesmodell for sitt NAV-kontor. Oversettelsesreglene i Røviks teorier er ikke nødvendigvis bevisste strategier brukt for å styre atferd, men man kan i noen tilfeller se i ettertid at det er visse mønstre. Det er slike mønstre jeg skal prøve å finne i mine casekontorer. Ofte blir slike oversettelsesundersøkelser også studert i både tid og rom, men på grunn av mine begrensinger fordi det er en masteroppgave vil jeg ikke se på dette over tid.

Oversettelsesteorier utfordrer også etablerte teorier om reformer og organisasjonsbygging, blant annet har man tidligere ment at organisasjoner er motstandsdyktige mot nye ideer og påvirkninger. Et annet syn er at nye ideer blindt blir innført. Oversettelsesteori har et annet tyngdepunkt med sitt fokus på oversettelse, tilpasning, variasjon og omforming av oppskriften. Oversettelsesteori kan være en av flere mulige løsninger for å forstå NAVs etableringsprosesser bedre. Det er spennende og originalt å bruke en ny teori, og interessant å finne ut om den representerer virkeligheten. Organisasjoners praksis løper ofte i forveien i forhold til begrepene vi har om den, noe som kan være en annen grunn til å studere en så ny teori som mulig, slik at vi ikke går glipp av et klart blick på organisasjonens reelle situasjon (Klemsdal 2008:28).

### **1.3.3 Mer om organisering av ledelse ved NAV-kontor**

En av grunnene til at jeg ønsket å studere ledelsesmodell var fordi jeg tidlig fant ut at det finnes lite todelt ledelse ved NAV-kontor som er etablert. Dette mener jeg kan være oppsiktsvekkende nettopp fordi det spesielle ved NAV-reformen er det todelte ansvars- og styringssystemet, og muligheten for todelt ledelse ved førstelinjekontoret. Todelt ledelse er lite brukt i forhold til den anbefalte løsningen om enhetlig administrativ ledelse. Begrepet ”ledelsesmodellene” er et empirisk begrep anvendt i NAV-dokumenter.

Ledelse er et gammelt begrep som forskere i ulike fagfelt har hatt interesse for i mange år, og som det av den grunn finnes mange ulike tilnærminger til. En felles definisjon på hva ledelse er finnes ikke, og mange alternativer er lansert. Mange definisjoner har ofte med ett eller flere

av elementene: mål, måloppnåelse, gruppe eller organisasjon, struktur og mellommenneskelig prosess (Andersen 1995:15). For eksempel er Blake og Moutons definisjon på ledelse;

*Ledelse innebærer at resultater skal produseres i forhold til det som er organisasjonens mål, men disse mål kan kun oppnås ved hjelp av og gjennom lederens medarbeidere og organisasjonens målgruppe eller omgivelse (Andersen 1995:16).*

Ledelse defineres av Kaufmann & Kaufmann (2003:310) som å ”bruke sosial innflytelse til å organisere arbeidet slik at gruppen (organisasjonen) når sine mål”. Andersen (1995:16) hevder organisasjons- og ledelsesteoriens fundament er effektivitet og legitimitet. Med legitimitet menes at omgivelsene og de som tilhører organisasjonen oppfatter den som akseptabel. Effektivitet handler om måloppnåelse og er kun mulig å måle hvis det eksisterer mål for organisasjonen (Andersen 1995:16). En leders oppgaver eller funksjoner er i nyere organisasjonslitteratur presentert som: planlegging, organisering, veiledning og kontroll (Andersen 1995:56). Ledelse er en viktig og omstridt komponent i alle organisasjoner, og kan volde store utfordringer.

Når ledelse knyttes så direkte til resultater vil NAVs ledelsesmodeller være en viktig faktor for å nå NAV-reformens mål. Ledelse blir derfor et viktig forhold å studere for å finne ut hva som best vil føre til måloppnåelsen og brukertilfredsheten som er ønsket ved NAV-reformen. I denne studien skal jeg ikke ta for meg måloppnåelse og brukertilfredshet. Valg av ledelsesmodell handler om utformingen og organisering av det sentrale leddet. Hvordan ledelse organiseres legger føringer og bindinger for hvordan lederen kan utføre ledelse og bestemmer hva lederen har myndighet over, lederens autonomi. Ledelse er ikke noe som skjer i et vakuum, og kontekst, interesser og egenskaper er forhold som kan påvirke hvordan utformingen av ledelse foregår lokalt. Jeg skal i korte trekk ta for meg noen utfordringer ved den todelte styringslinjen som finnes i NAV. Disse implikasjonene vil man kunne si påvirker effektivitet og legitimiteten til NAV-kontoret, og dermed effekten av NAV-reformen. Ledelse er interessant å studere da det har innvirkning på så mangt.



## 1.4 Oppgavens struktur

Etter innledningen kommer det et kapittel om kontekst og bakgrunn. Her vil jeg beskrive NAV-reformen, mer om ledelsesmodell og noe om hvordan etableringsprosessen foregår. Til slutt i kapittel 2 vil jeg presentere mine to case-kommuner og tidligere forskning på emnet. Kapittel 3 er et teorikapittel hvor jeg presenterer Røvik (2007) sin teori om oversettelsesmodus og –regler. Her vil jeg også presentere Røvik (1998) sin teori om 3 beveggrunner til at oversettelse skjer; identitetsforvaltning, intendert og uintentert oversettelse. Et annet viktig begrep er kontekstualisering. I tillegg vil jeg her ta for meg Powell m.fl (2005) sin teori om differensiert mottak av oppskrifter, både som en støtte og alternativ til Røviks teorier. I kapittel 4 skal jeg presentere den vitenskapelige metoden jeg har lagt til grunn for min problemstilling, datainnsamling og studien generelt. Her vil jeg gjennomgå den kvalitative komparative caseundersøkelsen som er foretatt i studien. Jeg vil her argumentere for den utvelgingen av enheter og respondenter som er gjort. I tillegg beskrive gjennomføringen av de kvalitative intervjuene. Til slutt i dette metodekapitlet vil jeg diskutere dataenes kvalitet ved hjelp av begrepene reliabilitet og validitet.

I kapittel 5 skal jeg svare på det første forskningsspørsmålet; om hvordan ledelsesmodellene oversettes. Her vil jeg ta for meg hvilke oversettelsesregler og -modus som er valgt i de ulike kommunene. Til å begynne med skal jeg kort se på den anbefalte ledelsesmodellen og på noe tidligere forskning angående valg av ledelsesmodeller så langt i NAV-reformen. Kapitlet vil først presentere empirien, med en beskrivelse av kommunene hver for seg. Deretter vil jeg analysere casekommunene opp mot noen spørsmål. Disse spørsmålene er: hvem er oversetterne, hvilken regel er i bruk, hvilket modus er i bruk, hvordan brukes frihetsgradene og hva slags grad av omforming skjer. I dette kapitlet vil jeg også vise hvordan casekommunenes oversettelse kan klassifiseres i Powell m.fl sin teori om differensiert mottak av oppskrifter. Til slutt i dette kapitlet vil jeg diskutere kort den todelte styringslinjen som er så typisk og spesiell for NAV-reformen. Jeg vil her se på noen utfordringer som mine respondenter og tidligere forskning nevner angående ledelse i NAV.

I kapittel 6 skal jeg svare på det andre forskningsspørsmålet som handler om begrunnelsen for valg av ledelsesmodell. I dette kapitlet vil jeg også først presentere empirien, for deretter å analysere empirien opp mot teorien. Empiridelen vil ta for seg hvert NAV-kontors begrunnelse for valg av ledelsesmodell. Deretter vil jeg sette disse begrunnelsene i

sammenheng med teorien om identitetsforvaltningsstrategiene imitering og differensiering. Videre i dette analysekapitlet vil jeg diskutere begrunnelsene i empirien opp mot de to andre grunnene til at oversetting kan skje; intendert og uintentert oversettelse. Kapittel 5 og 6 vil inneholde uttalelser fra intervjuer med hovedinformanter og tilleggsinformanter koblet opp mot teorier fremlagt tidligere i oppgaven, samt noen alternative teorier som kunne ha vært brukt til å forklare funnene i casekommunene. Tidligere forskning gjort på NAV-reformen vil også bli brukt i denne delen av oppgaven. I siste kapittel (7) vil jeg trekke frem hovedfunnene, konkludere og avslutte oppgaven.

## **2.0 BAKGRUNN OG KONTEKST**

### **2.1 NAV-reformen og NAV-etablering**

NAV-kontoret skal være en dør inn til tjenester og ytelser som tidligere ble gitt av tre adskilte etater. De første 25 NAV-kontorene startet opp i oktober 2006 og var pilotkontorer. Pilotkontorene skulle være etablert og i gang nesten ett år før andre etableringer skulle begynne. Fra 2007 til 2009 skal det etableres over 100 lokalkontor i året. Innen 1.1.2010 skal alle 430 kommunene ha et NAV-kontor. Parallelt med pilotkontorene ble det også etablert et direktorat (NAV) og et nytt regionalt mellomnivå (NAV fylket). Samtidig med kontoretableringer i 2007/2008 kom det også på plass forvaltningsenheter, for å avbelaste lokalkontorene. Reformen berører ca 16.000 medarbeidere fra de tidligere tre etatene (Andreassen m.fl 2007:8).

NAV-reformen er en organisatorisk integrasjon som skal bidra til å realisere de velferdspolitiske målene. NAV-reformen har en tredelt målsetning:

- 1) Få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- 2) Gjøre det enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- 3) Få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (NAV 2008).

Hvert kontor skal gi brukeren et tilbud om et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, slik at brukeren slipper rundgangen mellom kontorene som var tilfellet tidligere. Ved disse kontorene skal brukerne møte et integrert kontor med ansatte fra de tidligere adskilte etatene Aetat, Trygd og sosialtjenesten. Kommunene og NAV fylket har inngått en samarbeidsavtale som beskriver hvilke tjenester og ytelser det lokale kontoret tilbyr. Minstekravet til et NAV-kontor er økonomisk sosialhjelp og hele det statlige tjenestespekteret fra tidligere Trygd og Aetat, som blir kalt minimumsløsningen. Tjenestetilbudet vil variere fra kommune til kommune siden kommunene selv kan velge hvor mye av kommunens og sosialtjenestens tjenester de ønsker å legge inn, utover minstekravet (Andreassen m.fl. 2007:1). Før NAV-reformen var det stor variasjon mellom kommunene når det gjaldt hva slags tjenester og tiltak som lå til sosialkontoret, noe som også påvirker hvilke sosialtjenester som legges til NAV-kontoret ved etablering.

Til grunn for samarbeidsavtalene ligger en rammeavtale inngått mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS (Andreassen m.fl. 2007:2). Formålet med rammeavtalen er

å danne grunnlag for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige parter (Rammeavtalen 2006:1). Staten samarbeider med KS sentralt og delegerer ned til NAV fylket, som igjen forhandler med kommunene lokalt. Det er første gang en så sentral partnerskapsavtale er blitt inngått mellom stat og KS. Rammeavtalen har en viktig symbolsk rolle, og avtalen er viktigere enn selve innholdet i den, skriver Fimreite og Læg Reid (2008:15).

I hvert fylke ble det i 2006 etablert et fylkesledd (NAV fylket). NAV fylke består av 19 fylkeskontorer. De har hver sin fylkesdirektør og har ansvar for drift og etablering av NAV-kontor i samarbeid med kommunene. De har også ansvar for forvaltnings- og spesialenhetene i fylkeslinjen (NAV 2009). Det er disse som blant annet tar seg av etablering av kontorer i de enkelte kommunene, gjennom etableringsprosjektet. Fylkesdirektøren delegerer til sine ansatte i NAV fylket ved forhandlinger med kommunen om for eksempel samarbeidsavtalene og andre forhold ved etablering. Fylkesnivået refereres ofte til som staten, siden de har delegert makt fra direktoratet og departement.

Samarbeidsavtale for NAV-kontoret inngås mellom NAV fylket og kommunen. Fra NAV fylket undertegner NAV-direktøren (fylkesdirektøren) på NAV fylkets vegne, mens det er rådmannen/administrasjonssjef i kommunen som undertegner på kommunens vegne. Det er rådmannen som har ansvaret for NAV-etablering i kommunen, og rådmannen sitter også i partnerskapsmøtet som består av de samme partene som underskriver samarbeidsavtalen. For NAV fylket er det fylkesdirektøren, eller den han delegerer til, som har ansvar for etablering av kontoret. På lokalt nivå innebærer reformen et formalisert samarbeid mellom staten og den enkelte kommune, et lokalt partnerskap. De lokale NAV-kontorene skal utvikles i et samarbeid mellom to forvaltningsenheter som i prinsippet skal være likeverdige samarbeidspartnere. Slik utfordrer reformen den tradisjonelle hierarkiske etatsstyringen som har kjennetegnet de tidligere statsetatene, skriver Andreassen m.fl. (2007:8). Partnerskapsmodellen er en organisasjonell innovasjon i det norske politisk-administrative system som skal kombinere prinsippene med ministerielt ansvar og sterk sektorspesialisering på den ene siden og prinsippene om lokalt selvstyre og territoriell spesialisering på den andre siden (Fimreite og Læg Reid 2008:14).

Ved etablering av et NAV-kontor opprettes det lokal styringsgruppe, prosjektgruppe og arbeidsgrupper. Styringsgruppa er den hierarkisk sett øverste gruppa, hvor rådmannen og fylkesdirektøren eller den de delegerer til sitter. De har den overordnede styringen av

etableringsprosessen i den enkelte kommune. Under styringsgruppa er det en prosjektgruppe, som har ansvar for det daglige arbeidet med etableringsprosessen. Her sitter det representanter fra både stat og kommune, ofte ledere og ansatte ved Aetat, Trygd og sosialtjenesten. Disse har en prosjektleder som rapporterer til styringsgruppa. Under disse finnes det flere arbeidsgrupper, ofte inndelt etter ulike emner som skal vurderes før etablering. Her sitter det for det meste ansatte fra de tre etatene. Ledelsesmodell tas stort sett opp i styringsgruppa eller prosjektgruppa.

## **2.2 NAVs ledelsesmodeller**

I NAV-refomen er det ønsket en enhetlig førstelinje i form av felles lokale kontorer med arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester. Det ble samtidig i St.prp. nr. 46 (2004-2005) lagt til grunn for et tosporet system med klare ledelses- og ansvarslinjer med fortsatt statlig ansvar for Aetats og Trygds ansvarsområder og fortsatt kommunalt ansvar for sosialtjenesten (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006):42). Dette har satt spesielle krav for hvordan ledelse kan og vil utøves i hvert lokale kontor. Dette gir mulighet for ulike modeller for ledelsesstruktur, noe ”Veileder til lokal samarbeidsavtale” skisserer.

”Veileder til lokale samarbeidsavtale” er et dokument utarbeidet av KS og Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Den gjelder ved utarbeidelse av lokal samarbeidsavtale som i henhold til NAV-loven skal inngås mellom bemyndiget statlig og kommunal representant i den enkelte kommune (Veileder til lokal samarbeidsavtale 2007:3). I ”Veileder til lokal samarbeidsavtale” gis det tre mulige ledelsesvarianter:

- Enhetlig administrativ og faglig ledelse
- Enhetlig administrativ ledelse og todelt faglig ansvar
- Todelt administrativ og faglig ledelse

Enhetlig administrativ og faglig ledelse går ut på at leder har det felles administrative og faglige ansvaret for alle deler av det felles lokale kontorets virksomhet, og rapporterer både til kommunen og Arbeids- og velferdsetaten, og forholder seg til begge eiere (Veileder til lokal samarbeidsavtale 2007:7). Et viktig poeng her er at NAV-leder må balansere mellom de ulike interessene de to linjene representerer, og sørge for at ikke noen typer hensyn blir dominerende på bekostning av andre (Andreassen m.fl 2007:32).

Enhetlig administrativ ledelse og todelt faglig ansvar vil si at:

*”en leder har ansvar for den administrative delen av daglig drift og representerer kontoret utad i saker som angår kontoret på tvers av statlig/ kommunalt ansvar. To ledere har faglig ansvar for henholdsvis kommunale og statlige tjenesteområder, hvor de forholder seg til sine overordnede i henholdsvis kommunen og statsetaten”* (Veileder til lokal samarbeidsavtale 2007:7).

Todelt administrativt og faglig ansvar vil si at to ledere har hvert sitt administrative og faglige ansvar og forholder seg til hver sin arbeidsgiver og part i partnerskapet. Et viktig poeng ved toledersmodellen er at den gir rom for et eget faglig lederansvar for de kommunale sosialoppgavene (Andreassen m.fl 2007:42).

Det eksisterer også en noe annerledes organisering av NAV-kontor; den regionale modellen. Den går ut på at to eller flere (ofte små) kommuner går sammen om å utgjøre et regionalt NAV-kontor, med en felles regional leder. I tillegg har hver kommune egne avdelingskontorer. Den felles kompetanseenheten er en spesialenhet som utfører funksjoner som kommunene ofte er for små til å utføre selv. Nord Gudbrandsdalen med 6 kommuner har en slik regional modell, og er studert av Trine Løvold Syversen (2007:9).

### **2.2.1 Den anbefalte ledelsesmodellen**

Den anbefalte ledelsesmodellen er enhetlig administrativ ledelse. Det er dette staten (NAV fylket) ønsker og fremmer overfor kommunene ved NAV-etablering. I Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) (Kap. 6.3.3) står det at ønsket om å opprettholde eksisterende skiller og ansvarslinjer mellom stat og kommune var blant annet for å unngå faren for overveltning av kostnader mellom forvaltningsnivåene. En slik ansvarsdeling gir et todelt lederansvar for myndighetsoppgaver, og en todelt ledelse ved NAV-kontoret er dermed mulig. Samtidig ble det lagt til grunn at kontoret bør ha en enhetlig administrativ ledelse for å fremstå som én virksomhet utad. Høringen viser at det er et klart ønske om å bedre legge til rette for en enhetlig og tydelig ledelse, enn det opprinnelig var lagt opp til. Høringsuttalelsene mener enhetlig ledelse er av stor betydning for effektiv resultatoppnåelse og dermed muligheten for å nå reformens mål. Noen mener enhetlig ledelse også kan gi en mer enhetlig saksbehandling (Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) Kap. 6.3.3).

Administrativt bør det være enhetlig ledelse argumenteres det for i Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006). Det står skrevet at det felles lokale kontoret skal etableres som en egen enhet som opptrer utad i forhold til brukerne og lokalsamfunn i eget navn. Administrativt bør kontoret derfor ha en enhetlig ledelse, selv om Arbeids- og velferdsetaten og kommunen faglig sett er likeverdige samarbeidspartnere i kontoret, skrives det i Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) (Kap. 12). Den administrative lederen skal helst fungere som leder for hele kontoret på et så bredt område som mulig, og som et minimum bør det ha myndighet i forhold til daglig drift, personalpolitikk og prioriteringer av kontorets administrative ressurser (Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) Kap. 6.3.3).

Et fremtredende synspunkt i høringsuttalelsene var at det kunne være vanskelig å skille faglig kompetanse fra det administrative ansvaret, og at man lett vil komme over i gråsoner mellom hva som er administrativ ledelse og hva som er faglig ledelse. Disse legger vekt på at lederen må være i kontakt med det faglige for å kunne fungere godt som leder (Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) Kap. 6.3.2). Dette er argumenter for en enhetlig administrativ og faglig ledelse. Tilbakemeldingen fra samordningsforsøkene, de første forsøkene på NAV-reformen før pilotene, var også at det bør være én leder. Det argumenteres verken for eller imot en todelt administrativ og faglig ledelse i Odelstingsproposisjonen.

Mange av høringsuttalelsene mener én leder er viktig, men det vil stille store krav til lederen på grunn av den todelte ansvars- og arbeidsdelingen. De kommer frem til at ledelse vil bli krevende uansett delegasjon. Lederen eller ledelsen må forholde seg til en tydelig ansvarsdeling mellom stat og kommune med ulike resultatmål og insentiver, ulike personalavtaler, rettigheter og ulike administrative avtaler og rutiner (Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) Kap. 6.3.3).

En sterk enhetlig ledelse ønskes, men Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) (Kap. 6.3.3) skriver at et lovpålegg om dette vil redusere den store graden av lokal fleksibilitet mellom de likeverdige partene, som reformen bygger på. En lovpålegging vil gripe sterkt inn i det kommunale selvstyret, og må i stedet reguleres i de lokale avtalene. Det lovfestes visse minimumskrav for å sikre at grunnforutsetninger for NAV-samarbeidet blir ivaretatt. Det er allikevel lagt til rette for lokal fleksibilitet slik at løsninger kan tilpasses lokale forhold (Kap. 12). Målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning må operasjonaliseres gjennom en organisatorisk struktur og i organiseringen av oppgaveløsningen. Her må flere organisatoriske valg tas.

Ledelsesmodellene inviterer til ulike lokale utforminger ved at det kan velges mellom de tre modellene. Det kan bestemmes lokalt hvor leder skal komme fra, og ikke minst hvor lederen skal være ansatt. Det er også mulig lokalt å bestemme hvordan kontoret skal organiseres internt, og organiseringen av oppgaveløsningen for kontoret.

I NAV-målene står det at det skal legges til rette for en samordnet og helhetlig tjenesteyting. Andreassen (2008) skriver at samordning fortolkes av mange i NAV-kontorene som nedbygging av tidligere etatsgrenser og overbygging av tidligere arbeidsdeling mellom etatene (Andreassen 2008:18). "NAV-tanken" refereres også til som oppgaveomfordeling på tvers av tidligere etatsgrenser. Det finnes ulike modeller for slik overbygging av arbeidsdelingen, og det er opp til hver enkelt kontor å definere i hvilken grad de ansatte skal jobbe på hverandres tidligere myndighetsområder. Råd og veiledning på hverandres myndighetsområder kan utøves uten nærmere avtaleregulering, men å fatte vedtak eller utløse økonomiske rettigheter på det andre myndighetsområde må være nedfelt i samarbeidsavtalen, og kalles delegasjonsvedtak (Veileder til lokal samarbeidsavtale 2007:10).

Det spesifikke ved NAV-reformen er at det etableres i et partnerskap mellom stat og kommune. Det er lagt til rette for stor lokal fleksibilitet og tilpasning. Det enkelte kontor har en relativt stor autonomi til å velge organisasjonsmodeller og endringsprosesser. Dette viser at NAV-reformen og NAV-praksis får sin konkrete mening nedenfra og opp, i stedet for ovenfra og ned. Det er da et paradoks og til dels problematisk at NAV-kontorene samtidig er satt til å ivareta en tjeneste, eller et tjenestespekter, som skal være likt for hele den norske befolkningen uansett kommune de bor i (Klemsdal 2008:39).

## **2.3 Casekontorene**

### **2.3.1 NAV-kontor Vest**

Kommune Vest er en kommune med 6680 innbyggere (per 1.1.2009). Sysselsatte mellom 15 og 74 år er på 68% (62 % for kvinner og 73 % for menn) (SSB 2009). Kommunen har valgt enhetlig ledelse for sitt NAV-kontor, i likhet med alle de andre kontorene i fylket. De ble etablert 3. september 2007. NAV-kontoret holder til i samme bygg som rådhuset, noe etatene også gjorde før sammenslåingen. NAV-kontoret består av ca 18 ansatte, fra de tre ulike etatene. De er organisert i 4 team. De har en NAV-leder som verken kommer fra tidligere



Aetat, Trygd eller sosialtjenesten. Under NAV-lederen har de to fagledere, en for kommunale oppgaver og en for statlige oppgaver. De tre etatene var i denne kommunen samlokalisert før åpning, og de hadde hatt et godt samarbeid med hverandre før NAV-reformen. NAV-kontor Vest begynte tidlig å forberede seg til NAV-reformen, allerede når det kom signaler om NAV-reformen og før det var bestemt at det skulle være pilotkommuner. De søkte om å få være pilotkommune i sitt fylke, men fikk avslag på dette. De fikk derimot starte som en av de første kommunene i sitt fylke, siden de var godt forbredt og godt i gang med prosessen lokalt. På dette NAV-kontoret utfører de ansatte oppgaver på hverandres myndighetsområder. Allikevel er de ansatte ikke generalister i den form at alle gjør alt, og de har beholdt noe spesialisering i teamene.

### **2.3.2 NAV-kontor Øst**

Kommune Øst er en kommune med 6749 innbyggere (per 1.1.09). Sysselsatte mellom 15 og 74 år er på 66% (63% for kvinner og 70% for menn) (SSB 2009).

Kommunen har valgt todelt ledelse for sitt NAV-kontor, som det eneste kontoret i dette fylket. NAV-kontoret ble etablerte 21. juni 2007. NAV-kontoret holder til i et nabobygg til rådhuset i kommunen. NAV-kontoret består av ca 15 ansatte. Den kommunale NAV-lederen var leder for tidligere sosialtjenesten, og er også leder for barnevern, som ikke ligger til NAV-kontoret, men som er samlokalisert. Den statlige NAV-lederen er tidligere trygdesjef i regionen. Ved NAV-kontor Øst var de tidligere tre etatene samlokalisert fra 2005, og de hadde formelle samarbeidsavtaler i forhold til felles brukere. Dette gjorde at de hadde et godt samarbeid før NAV-reformen og kjente til hverandre fra før. Før dette var de plassert i tre forskjellige hus. På dette NAV-kontoret jobber de ikke på hverandres myndighetsområder. Ved dette NAV-kontoret har det vært uenighet om hvilken ledelsesmodell som ville fungere best. De statlige ansatte (fra Trygd og Aetat) ønsket en enhetlig ledelse, slik som den anbefalte modellen. De kommunalt ansatte (fra sosialtjenesten) ønsket en todelt ledelse. Det ble i desember 2006 tatt en beslutning i partnerskapsstyre om at det skulle være enhetlig ledelse ved dette NAV-kontoret. Beslutningen ble reversert tilbake etter henvendelser fra ansatte fra kommunal side, som i utgangspunktet ikke ønsket dette og mente det måtte gjøres en grundig utredning angående mulige ledelsesmodeller. Etter utredningene, ble det i løpet av vinteren 2007 bestemt at kontoret skulle ha todelt ledelse.

## **2.4 Tidligere forskning**

NAV-reformen er en forholdsvis ny reform i offentlig sektor i Norge. Som nevnt tidligere foregår det fortløpende forskning på ulike områder ved reformen, og flere rapporter er skrevet av forskere som er engasjert i den nasjonale evalueringen. De fleste rapportene sier ikke noe om prosessen, og det er i tillegg lite om variasjon og forklaringer på at variasjon oppstår. Det er også mange utenfor Norges forskningsråd som studerer NAV-reformen. Jeg har i denne oppgaven benyttet flere rapporter fra den nasjonale evalueringen. Disse rapportene har vært innsiktsfulle både som generell opplæring og kompetanseheving på NAV-reformen generelt, men flere av rapportene tar også for seg mange av de forholdene og temaene jeg kommer inn på i denne studien. Konklusjonene og funnene i disse rapportene er en måte å kontrollere mine konklusjoner og funn. I flere tilfeller får jeg samme funn som andre rapporter også viser til. Her ønsker jeg å presentere noen av de rapportene som har vært viktigst for min oppgave.

### **2.4.1 Pilotrapporten**

Foreløpige erfaringer som finnes om NAV-kontorenes etablering og prosess mot etablering og det faktiske liv og virke, er få. Andreassen, Drange, Thune og Monkerud har skrevet en forskingsrapport om piloterfaringene ved NAV-reformen. De første 25 lokale NAV-kontorene hadde oppstart i oktober 2006 og er pilotkommuner. Pilotrapporten studerer erfaringene med etableringen av de første NAV-kontorene i Norge. Den fokuserer på tre hovedtemaer. Disse er integreringsprosessen mellom stat og kommune, systematiske variasjoner i etablerings- og integreringserfaringer og stat-kommune-relasjonen. Den er basert på casestudier fra tre pilotkommuner og en spørreskjemaundersøkelse til ordførere og rådmenn i 22 av 25 pilotkommuner, noe som kalles kommuneundersøkelsen (Andreassen m.fl. 2007:2).

### **2.4.2 Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009)**

Tone Alm Andreassen og Kristin Reichborn-Kjennerud har skrevet en rapport som tar for seg både pilotkommuner, og kommuner som har etablert NAV-kontor høsten 2007. Oppfølgingsundersøkelse er gjort på pilotkommunene, i tillegg til å undersøke de nye kontorene på lik linje med pilotkommunene i første omgang. Denne rapporten ser både på utviklingen i pilotkontorene, og på etableringsprosessen og om situasjonen er annerledes for et utvalg kontorer som startet senere.

### **2.4.3 Monkerud (2008)**

Lars Chr. Monkerud har undersøkt de ulike lokale organisatoriske løsningene som er valgt, halvveis ut i NAV-reformen. Ved å se på samarbeidsavtalene som ligger til grunn for opprettelsen av de lokale NAV-kontorene har han kartlagt hvilke løsninger som hittil er valgt, og hva som kjennetegner kommuner som velger ulikt. Materialet hans er fra 176 enkeltkommuner som er opprettet pr. 31. juni 2008 (bydelskontorer er ikke med i undersøkelsen da de ikke varierer innenfor den enkelte by) (Monkerud 2008:2).

### **2.4.4 Klemsdal (2008)**

Lars Klemsdal har gjort en studie av iverksettelsesprosessene ute i de lokale kontorene. Han ser på betydningen av valg av integrasjonsmodell for selve integreringsprosessen, i tillegg til å undersøke betydningen av ledelse for integrasjonsprosessen og hva som kjennetegner god ledelse i så henseende.

## 3.0 TEORI

### 3.1 Innledning

Denne studiens empiriske fenomen er valg av ledelsesmodell ved NAV-kontor. Det analytiske og teoretiske begrepet er oversettelse. Oversettelsesteori er som vist tidligere en forholdsvis ny tilnærming innenfor organisasjonsforskning. Den drar allikevel veksler på innsikter og funn fra andre teorier. Det som kjennetegner oversetting har sin forankring i nyinstitusjonell organisasjonsteori, men er også et alternativ til nyinstitusjonell teori. Nyinstitusjonell teori har fokus på homogenitet og stabilitet, spesielt med March og Olsens begrep "the logic of appropriateness", i motsetning til rasjonell teori (Czarniawska & Sevon 1996:3). DiMaggio og Powell har et utsagn om at det er en "startling homogeneity of organizational forms and practices" (DiMaggio & Powell 1983/1991:64). De mener at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Disse normene gir organisasjoner legitimitet i omgivelsene hvis de inkorporeres. Dermed blir organisasjoner mer like på overflaten. De sosialt skapte normene er (organisasjons) oppskrifter, og spres i dette synet ofte gjennom smitte eller imitasjonsprosesser mellom organisasjoner verden over (Christensen m.fl 2004:66). I dette perspektivet er ideer universelle og derfor i prinsippet oversettbare og overførbare mellom ulike språk og kulturer (Røvik 2007:257-258).

Det instrumentelle perspektivet er ofte idealet for endring og iverksetting, også innenfor den nyinstitusjonaliserte skolen. Den har en forestilling om at organisasjonsoppskrifter er verktøy og ferdig utviklede oppskrifter som relativt raskt kan implementeres og komme til uttrykk i forbedrede resultater (Røvik 2007:338). Instrumentelt perspektiv ser på organisasjonen som et redskap eller verktøy for å oppnå et mål eller effektiv frembringelse av tjenester. Viktige begrep er (formåls)rasjonalitet, effektivitet og at struktur har betydning ved endringer (Christensen m.fl 2004:31). Til tross for dette idealet er det en utbredt enighet at endringer sjeldent går som planlagt. I de fleste tilfeller ender planene eller oppskriftene opp som forvrengte, koopterte eller i beste fall tilpasset i etableringsprosessen. Dermed blir det instrumentelle synet på iverksetting for enkelt (Klemsdal 2008:3). Et alternativ eller supplement til disse er å betrakte iverksettelsesprosessen som en oversettelsesprosess.

Pionerer for den skandinaviske institusjonalismen og oversettelsesteori støtter den nyinstitusjonelle teori, men tar for seg endring på en noe annerledes måte. De betoner i stedet

samspeillet mellom endring og stabilitet, og beskriver organisasjoner som en kombinasjon av endring og stabilitet. De mener endring sammen med stabilitet utgjør en organisatorisk norm. Tilhengere av oversettelsesteori mener oppskrifter ikke nødvendigvis kun spres ved imitasjon, men at oppskrifter blir omformet og oversatt til en lokal praksis. Dette gjør at endringen av oppskriften fører til ulikhet og variasjoner blant organisasjoner i stedet for likhet. Endringer kan dermed føre til heterogenitet, og ikke homogenitet som DiMaggio og Powell mente (Czarniawska & Sevón 1996: 3-5). Oversettelsesteoretisk tilnærming er en teori som blant annet handler om hva organisasjoner gjør med populære organisasjonsideer som spres. Den går ut på at ideer og oppskrifter hele tiden bearbeides og endres av aktører som mottar dem (Røvik 2007:39). Det er dette som kalles oversettelse av en ide. Sahlin-Andersson (1996:92) sier at individuelle organisasjoner er ikke passive adopterere av trender, men omformer og oversetter. Oversettelsesteori kan dermed benyttes for å belyse de lokale tolkningene som gjøres under prosessens gang, slik jeg vil forsøke å gjøre for to NAV-kontorer ved etablering av NAV-reformen.

Reisen oppskrifter gjør, eller spredningen av oppskrifter, har en mye mer omfattende teori enn jeg vil ta for meg her. Den kjennetegnes blant annet av hvordan den løsriver seg fra en etablert praksis og lages om til en oppskrift (dekontekstualisering). Jeg skal fokusere på mottagelse av ideer, og hvordan dette foregår inn i en organisasjon, som Røvik kaller kontekstualisering. Et viktig år for oversettelsesteori er 1996 hvor antologien ”Translating Organizational Change” lanserer flere varianter av oversettelsesteori. Denne antologien vektlegger det unike ved en kultur og et språk, dermed er også tenkning og ideproduksjon ulikt i forskjellige organisasjoner og kulturer. Ved dette synet er organisasjoner unike. Det finnes i antologien, og senere produksjoner, flere tilnærminger til oversettelsesteori, men i denne studien ønsker jeg å bruke Røvik 1998 og Røvik 2007.

### **3.2 Å studere oversettelser**

Oversettelse vil i et oversettelsesteoretisk syn være en omforming eller endring av visse oppskrifter eller ideer. Oppskrifter eller institusjonaliserte standarder defineres som en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Den fenger og har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner (Røvik 1998:13). Mye av teorien om oversettelse av institusjonelle standarder eller organisasjonsoppskrifter handler om ideer som reiser rundt i verden og adopteres i mange og ulike organisasjoner mer eller mindre

samtidig (slik som målstyring og kvalitetsledelse på 1990-tallet). Den består av mange og komplekst sammenvirkende prosesser, ofte over et lengre tidsrom. Røviks (2007) teori om oversettelse gjøres rundt fire hovedspørsmål. Det første handler om oversettelsens beveggrunner, hvorfor organisasjonsideer blir oversatt. Det andre omhandler hva som kjennetegner oversetterne. Det tredje omhandler oversettelsesregler; om det finnes mønstre i måten organisasjonsideer oversettes på. Det fjerde handler om oversettelsens virkninger, om hvilke virkninger som skjer for organisasjoner som mottar (Røvik 2007:255). I denne studien skal jeg ta for meg hovedspørsmål 1 og 3. Jeg skal prøve å finne de oversettelsesreglene som er benyttet, og hvorfor det var disse som ble benyttet. Jeg skal ta for meg teori om både identitetsforvaltning og oversettelsesregler videre i dette kapitlet.

Til grunn for oversettelsesteorien ligger forestillingen om at oppskrifter er ideer og ikke en fysisk ting som har en gitt og uforanderlig form (Røvik 1998:151). De kan leses og tolkes på ulike måter (Czarniawska & Jourges 1996:23). Det vil alltid være rom for tolkninger når oppskrifter skal transformeres til en lokal praksis, fordi de standardiserte ideene ofte er generelle, abstrakte og immaterielle (Gabrielsen & Moldenæs 2002:28). Aktører og oversettere er ikke passive mottakere av ideer, men aktivt bearbeider og omformer dem. Dette er fordi organisasjoners erfaringer og interesser utstyrrer deres medlemmer med linsener eller ”rammer” som gjør at man systematisk ”ser” eller ”overser” ulike aspekter ved omgivelsene (Røvik 2007:301). Oversettelser må ta høyde for at de skal fungere når de er satt inn i en annen språklig og kulturell kontekst. Dette gjør at oppskrifter ofte har frihetsgrader for lokal tilpasning. Oversetteren må derfor først finne ut hvilke formål den oversatte teksten er tenkt å tjene. For å få dette til må oversetteren ikke være for bundet av den originale teksten, men ta seg de friheter som trengs for å tilpasse det til det lokale (Røvik 2007:259). På bakgrunn av at frihetsgrader eksisterer påpeker oversettelsesteorien hva organisasjonen gjør med oppskriften, ikke kun hva oppskriften gjør med organisasjonen (Gabrielsen & Moldenæs 2002:28). Ideen redigeres av dem som tar i mot den i den lokale praksis gjennom å kombinere gammelt og nytt, de lokale og de fremmede modellene (Sahlin-Andersson 1996:82). Det innebærer at både den konteksten som ideen møter og trekk ved ideen har betydning for mottaket av den.

### **3.2.1 Konkretisering og kontekstualisering**

Fordi oppskrifter har rom for tolkninger blir da et viktig poeng å konkretisere oppskriften når den lanseres i en organisasjon. Konkretisering vil si forsøk på å fortolke og tydeliggjøre modellen med sikte på at den skal nedfelles i noen rutiniserte aktiviteter. Mulighetene er

mange og den organisasjonsinterne konkretiseringen vil derfor med nødvendighet føre til at det utvikles mange varianter, er argumentasjonen til oversettelsesteoretikere (Røvik 1998:161-162). Å konkretisere en oppskrift vil si at organisasjonen ved oversetterne forsøker å tolke og tydeliggjøre en modell eller oppskrift. Jo mer generelt og spredt konseptet er, desto mer frihetsgrader for lokal ferdigstilling er det (Røvik 1998:161). Spørsmål man ofte må ta stilling til ved konkretisering er hva vil vi i denne organisasjonen legge i konseptet? I hvilken grad og på hvilken måte og i hvilket omfang skal innføringen konkret berøre ulike aktivitetsområder og grupper? (Røvik 1998:161). I oversettelsesteori tas det ofte utgangspunkt i at en annen praksis eller organisasjon skal kopieres eller etterlignes. Dette er ikke tilfellet ved NAV-reformen, hvor det som skal kopieres er en teoretisk og abstrakt modell.

Å oversette en oppskrift vil si å kontekstualisere den. Kontekstualisering er at ideer forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst. Den konteksten som møter ideen kan komme til å prege og vil selv også bli preget av oppskriften (Røvik 2007:293). Når en ide reiser inn i en organisasjon møter den ofte en kompleks kontekst med fysisk-materielle strukturer, formelle strukturer, rutiner og prosedyrer, og mer uformelle kulturer. En ide møter allerede benyttede identiteter, kunnskaper, oppgaveutførelser, holdninger, verdier og normer (Røvik 2007:293). Fordi organisasjonen ikke er tabula rasa (uten innhold) må de nye oppskriftene og ideen bygge på de gamle løsningene som allerede eksisterer, eller videreutvikle de. Dette viser til hvorfor det er nødvendig for organisasjoner å oversette en innkommende ide. Røvik (1998:99) skriver at kontekstualisering kan være et retorisk knep for å fremstille et konsept som nytt, eller en videreutvikling av tidligere løsninger, men som bygger på gamle løsninger. Siden de opprinnelige kontekstene er forskjellige, og dessuten at oversetterne er forskjellige, kan dette føre til at den opprinnelige ideen får flere ulike oversettelsesprosesser, og variasjoner oppstår.

Konkretisering og kontekstualisering er knyttet til spørsmålet om hvor stor frihet oversetteren har til å forme det som oversettes. En ting er hvor mange frihetsgrader oversetteren har der hensikten er å gjengi og gjenskape. Noe annet er hvor mange frihetsgrader man faktisk tar seg, skriver Røvik (2007:306). Dette handler om oversetternes muligheter og begrensinger til å drive konkretisering og kontekstualisering av oppskriften. Jeg vil komme tilbake til muligheter og begrensinger av oversettelse under de konkrete oversettelsesreglene.

Oversetterne er de som formidler organisasjonsideer, og de som tilpasser ideen lokalt. Å lykkes med overføring av organisasjonsideer øker dersom man i organisasjonen blir bedre

oversettere. Oversettelseskompetansen blir derfor en svært viktig ressurs i en organisasjon. Røvik (2007) har tre påstander om denne kompetansen. Den første er at oversettelseskompetanse er en kritisk suksessfaktor for å lykkes med ideoverføring. Den andre er at viktigheten av oversettelseskompetanse i betydelig grad er oversett og utviklingen av slik kompetanse er tilsvarende vanskjøttet. Den tredje er at tunge transformasjoner rundt årtusensskiftet gjør oversettelseskompetanse til en langt mer knapp og kritisk ressurs enn for bare et par tiår siden (Røvik 2007:320).

Når det gjelder oversetterne er det på den ene siden ment at de skal være så "usynlige" som mulig og dermed reprodusere så nøyaktig som mulig. På den andre siden hevdes det at oversetterens betydelige rolle er oversett, fordi oversetteren har mulighet til å tillegge oppskriften en ekstra kvalitativ dimensjon (Røvik 2007:256). For oversetterne er det spesielt viktig å ha kunnskap om konteksten det skal oversettes til. Det er fordi en ide alltid blir innført der det allerede finnes aktører, strukturer, prosedyrer og rutiner, som kan legge føringer på hvordan oppskriften vil tilpasses til det som finnes i organisasjonen fra før av (Røvik 2007:328).

Røvik mener mislykkede forsøk på ideoverføring kan skyldes dårlig oversettelsesarbeid. Mangelfullt oversettelsesarbeid ved implementeringen handler ofte om at ideer ikke oversettes til konkrete og lokale versjoner, noe de må for å kunne bli tatt i bruk. Altså svak kontekstualisering. Dette kan også skyldes at oversetteren anvender uhensiktsmessig oversettelsesmodus og dermed uheldige oversettelsesregler (Røvik 2007:321). Kontekstualisering vil være et fokus ved denne oppgaven når jeg skal undersøke hvilke modus og regler som er benyttet i mine casekommuner.

### **3.3 Oversettelse og omformingsregler**

Røvik (2007) har vært opptatt av å identifisere eventuell regularitet og bakenforliggende regler for prosesser hvor ideer introduseres i nye organisatoriske kontekster. Røvik setter opp noen kontekstualiseringsregler. Hovedsakelig kan de deles i to: generelle innskrivingsregler og spesifikke oversettelses- og omformingsregler. De generelle innskrivingsreglene handler om hvordan representasjoner transformeres slik at de får et mer lokalt eller materielt preg. De spesifikke oversettelses- og omformingsreglene handler om hvor mange frihetsgrader oversetterne har og tar seg når det gjelder å omforme ideer (Røvik 2007:301). Røvik skiller



mellom fire grunnleggende oversettelsesregler: kopiering, addering, fratrekking og omvandling. Disse plasserer han inn i tre omformingsmoduser; reproduserende, modifierende og radikal.

Røvik peker på at aktørenes måter å oversette på kan være regelbundne uten at det nødvendigvis er et bevisst valg. De involverte oversetterne er ikke seg helt bevisst hvilke regler som faktisk styrer deres atferd, skriver han (Røvik 2007:307). Det er altså ikke en bevisst strategi å for eksempel bruke omvandling, men man kan i noen tilfeller se i ettertid at det er visse mønstre som tilsier at denne har vært i bruk. Når det gjelder oversettelsesregler er spørsmålet om det finnes mønstre eller uttalte regler for oversettelse. Det blir dermed viktig å identifisere og beskrive slike eventuelle mønstre eller regler. Det er dette jeg skal forsøke å gjøre i studien av NAV-kontor Øst og NAV-kontor Vest. Røvik tar opp ulike forhold som kan begrense og hemme at de forskjellige reglene og modusene blir benyttet, selv om dette ikke er en uttømmende liste med detaljinformasjon om situasjoner de kan eller bør brukes. Jeg skal underveis i reglene også ta for meg disse.

Sahlin-Andersson (1996:71) tar også for seg oversettelse og redigeringsregler. Hun sier at prosessen med oversettelse er begrenset med implisitte redigeringsregler. Det er en prosess karakterisert av sosial kontroll, konformisme og tradisjonisme.

### **3.3.1 Reproduserende modus – kopiering**

Røviks poeng er at oversettelse av en oppskrift også kan føre til kopiering, ikke bare endring av oppskriften som mange oversettelsesteoretikere nevner. Han skriver at mye kunnskapsoverføring faktisk forløper som kopieringsprosesser, eller i det minste som tilnærmet kopiering. Ved reproduserende modus blir en oppskrift satt inn i en ny kontekst med få eller ingen endringer. Denne modusen gjenkjennes i organisasjoner ved at de forsøker å gjengi og gjenskape så nøyaktig som mulig det oppskriften foreskriver. Andre begreper brukt på dette er reproduksjon og duplisering (Røvik 2007:308). Lite frihetsgrader brukes siden praksisen gjenskapes i den nye konteksten. Regelen innenfor dette moduset kalles kopiering.

Røvik antyder under hvilke betingelser reproduserende modus og kopiering kan være hensiktsmessig. Den første betingelsen er der hvor organisasjonen har identifisert en vellykket praksis hos en annen organisasjon, som er lik ens egen organisasjon, og hvor det er god

dokumentasjon på hvordan praksisen virker. Dermed er det lite risikofyllt og meget fornuftig å kopiere (Røvik 2007:331). Den andre betingelsen er der hvor eksterne myndigheter har utgitt forskrifter som detaljert anbefaler hvordan oppskrifter skal implementeres og utføres. I slike tilfeller er det hensiktsmessig å kopiere, men det kan diskuteres hvor fritt dette valget av oversettelsesregel egentlig er. Den tredje betingelsen er der hvor en organisasjon er preget av stor usikkerhet og forholder seg til en vellykket praksis i en annen organisasjon. Her kan det være fornuftig å forsøke å redusere usikkerheten og mangelen på erfaring og kunnskap ved å kopiere andres vellykkede praksiser (Røvik 2007:331).

Røvik skriver også om muligheter og begrensninger ved kopiering. Med dette menes hvilke forhold som øker sannsynligheten for at kopiering vil bli anvendt og hvilke forhold som påvirker sannsynligheten for å lykkes med forsøk på kopiering (Røvik 2007:309). Han antar det er to faktorer som har betydning her; trekk ved det som søkes overført, og trekk ved relasjonen mellom kontekstene det oversettes fra og til. Trekk ved det som skal søkes overført og oversatt handler om hvor oversettbart og omformbart det som skal overføres er. Oversettbarhet henger sammen med om ideen er eksplisitt, kompleks og innvevd. Med mye eksplisittethet menes at den er kodifisert, språksatt og dermed tydeliggjort og kommuniserbar. Med lite kompleks menes at den drives av enkel teknologi, få aktører er involvert og den har enkel oppbyggbar og utskiftbar kompetanse. Med innvevdhet menes det at den er lite forankret i den øvrige organisatoriske kontekst. Jo mer eksplisitt, lite innvevd og mindre kompleks en ide er, desto mer oversettbar er oppskriften (Røvik 2007:309-310). En annen påstand i samme gate er at jo mindre omformbar, desto større sannsynlighet for at oversettelsen vil kunne forløpe som kopiering. Der det er lite omformbare praksiser og oppskrifter, velger ikke oversetterne fritt, men de tvinges til en reproduserende modus (Røvik 2007:310). Røvik skriver; jo større det fysisk-materielle innslaget er i praksis, desto mindre omformbar er den. Frihetsgradene til å omforme innskrenkes når oppskriften har karakter av å være en prosedyre, eller den er forankret i lov eller forskrift, eller der hvor implementering blir etterprøvd og kontrollert av eksterne myndigheter (Røvik 2007:310). Når det gjelder trekk ved relasjonene mellom den konteksten det oversettes fra og den konteksten det skal oversettes til følger det at jo mer lik de organisatoriske kontekstene er, desto større er sjansen for å lykkes med forsøket. Spesielt vil den kulturelle konteksten organisasjonen befinner seg i ha mye å si, men også type organisasjon og type arbeidsoppgaver. Argumentet her er at jo mer det som skal overføres har karakter av å være verktøy som skal anvendes i utførelsen av

stort sett de samme arbeidsoppgaver, desto større er sannsynligheten for at man vil forsøke å kopiere (Røvik 2007:310-311).

### **3.3.2 Modifiserende modus – addering og fratrekking**

Denne modusen forsvarer at det må kunne tillates en viss omforming og tilpasning av det som oversettes. Her forsøker man å balansere mellom å være tro mot det opprinnelige og hensynet til at dette skal inn i en ny organisatorisk kontekst og må tilpasses denne. Det finnes her to hovedtyper av oversettelsesregler; addering og fratrekking. Addering vil si at det legges til noen elementer til oppskriften. Fratrekking vil si at det trekkes fra noen elementer fra oppskriften når den skal oversettes og overføres en ny kontekst. Det modifiserende modus er også kalt hjemliggjøring i noen teorier (Røvik 2007:311).

Addering knyttes også mot eksplisittering, som vil si at noe blir gjort mer tydelig og eksplisitt. Det viser seg at oversettelser ofte er langt tydeligere og mer eksplisitt enn originalen, og den blir utvidet ved at det legges til noe. Et viktig aspekt ved eksplisittering er den hårfine balansen mellom å gjøre det faktiske uttalt og det å legge til elementer som egentlig ikke var der, og at den derfor får karakter av å være kreativ nydiktning, skriver Røvik (2007:312). Fratrekking knyttes også opp i mot implisittering, som vil si å dempe ned noe og/eller gjøre noe mer generelt, altså implisitt, i den nye konteksten. Dette er da en reduksjon av detaljeringsgrad. Et annet begrep her er utelatelse, at man utelater å ta med elementer fra versjonen det oversettes fra.

Betingelser som kan eller bør være tilstede for at addering skal velges er at det eksisterer elementer i den lokale praksisen som har vist seg å fungere godt, og som man ønsker å ha med seg videre. Dermed lager man en kombinasjonsform av gammelt og nytt (Røvik 2007:331). Betingelser som bør eller kan være tilstede for at fratrekking skal velges som oversettelsesregel er når det eksisterer svakt dokumenterte og utydelige elementer hos en ide. Det svake og utydelige erstattes med elementer fra organisasjonen som allerede er etablert og godt kjent. En annen grunn til å velge fratrekking er der hvor deler av et konsept virker provoserende og konfliktutløsende på organisasjonen eller grupper i organisasjonen. Eller der hvor full integrering av ny ide vil innebære for omfattende omstillinger og man er ikke sikker på resultatene av de. En fare ved fratrekking er at man trekker ut for mye og ufarliggjør det nye slik at det omtrent blir virkningsløst. Dette kaller Røvik frikopling (Røvik 2007:332).

### 3.3.3 Radikale modus – omvandling

Oversetterne innenfor denne modusen anser seg for å være ubundet og forsvarer at de må ha stor frihet til å utforme sine egne og lokalt tilpassede varianter. Man innvilger seg dermed en rett til ikke å kopiere andres praksiser og oppskrifter. De anvender i stedet oppskriften som inspirasjon til lokale innovasjoner (Røvik 2007:315). Oversettelsesregelen innenfor denne modusen kalles omvandling. Omvandling er her en grunnleggende endring av en ide. Det er en endring av både form og innhold, slik at det heller fremstår som en lokal innovasjon enn en representasjon av en bestemt praksis eller ide. Et annet begrep som brukes på dette er adaptasjon. Adaptasjon innebærer en mindre radikal omvandling og det er en oversettelse som er mer hensyntaken til originalen. Et tredje begrep er Ciceros uttrykk "exprimere imitando" som betyr "å skape noe nytt under imitasjon av noe som allerede eksisterer" (Røvik 2007:315). Det finnes også et ideal om den ubundne og radikale oversettelse. Denne tar spesielt hensyn til at det er nødvendig med betydelig frihet til å omforme og tilpasse når det formidles mellom ulike kulturer og kontekster (Røvik 2007:316). Her legges det da vekt på at organisasjoner og samfunn er ulike, og har derfor unike kulturer og kontekster som oppskrifter skal kontekstualiseres til.

Å innvilge seg mange frihetsgrader til å gjøre omtrent hva de vil med oppskrifter er ofte gjennomtenkte og rasjonelle intensjoner. Trekk ved det som overføres og trekk ved implementeringsprosessen kan også påvirke om omvandlingsregelen blir brukt ved oversettelse. Når det gjelder sannsynligheten for at omvandlingsregelen skal tas i bruk er det trekk ved det som skal overføres som igjen er gjeldende, med oversettbarhet og omformbarhet. Ved oversettbarhet er argumentet parallelt som ved kopiering. Jo vanskeligere oversettbar en praksis er til en idemessig representasjon, desto større er sannsynligheten for at den blir gjenstand for omvandling og refortolkning når den skal overføres (Røvik 2007:317). Denne typen omvandling kan også skje ved uhell, fordi ideen er så kompleks klarer man ikke å kopiere, det blir heller en omvandling. Ved omformbarhet er resonnetet at omformbarheten øker jo mindre det fysisk-materielle innslaget i praksisen er, og særlig i tilfeller hvor det som skal overføres har karakter av å være en abstrakt ide. Jo mer omformbar en praksis er, desto mer sannsynlig er det at det omvandles (Røvik 2007:317).

Når det gjelder trekk ved implementeringsprosessen handler det om hvordan denne prosessen er organisert, hvor stort slingringsmonnet er for lokal omvandling. Jo mindre ideer er

forankret i lov eller forskrift, desto større slingringsmonn har man på lokal tilpasning og omvandling. Det er mindre muligheter for tilpasning og omvandling i implementeringer hvor det er kontroll, granskning og etterprøving av eksterne myndigheter (Røvik 2007:318).

Det finnes visse betingelser som bør eller kan være tilstede for at man skal velge omvandling som oversettelsesregel. Den første betingelsen er der hvor det er ”institusjonaliserte standarder” som oversetterne ønsker å adoptere. Disse er generelle og diffuse fordi de er myntet på organisasjoner allment. Det trengs dermed radikal omvandling og tilpasning før den kan tas i bruk. Dette er ikke aktuelt for NAV-reformen, da den ikke er en slik institusjonalisert standard. Den andre betingelsen er der hvor man ønsker å adoptere fra en organisasjon som er betydelig forskjellig fra ens egen. Dette kan ha med kulturell kontekst å gjøre. Er de kulturelle avstandene for store blir kopiering vanskelig, men innsiktene fra andre ulike organisasjoner kan brukes som inspirasjon til egne løsninger (Røvik 2007:332).

### **3.4 Powell m.fl – en alternativ teori om mottak av oppskrifter**

Den nyinstitusjonaliserte tradisjon har dominert organisasjonsforskningen i flere år. Denne tradisjonen har innenfor oversettelse for det meste tatt for seg spredningen av organisasjonsoppskrifter, men i senere tid har den også fått et bidrag som omhandler mottak av organisasjonsideer, slik som Røvik. Powell m.fl (2005) har lansert en teori hvor de lister opp 5 idealtyper som har ulik mottagelighet og motstand til nye ideer som reiser inn i en organisasjon. Disse fem utgjør eksempler på et differensiert mottak, slik som Røviks oversettelsesmoduser også er. Forfatterne mener det finnes mange måter en organisasjon kan møte, omgås med og respondere på nye ideer om praksis. De ulike måtene å respondere på er betinget av en rekke faktorer, for eksempel kjernekaraktistikker av den respektive organisasjonen, oversetternes natur og visse aspekter ved møtet mellom ide og kontekst (Powell m.fl 2005:253). Dette viser at også innenfor den nyinstitusjonelle teori finnes teorier om differensiert mottak, slik som hos den skandinavisk institusjonalismen.

Powell m.fl (2005) sine fem idealtyper dannes av ulik vektlegging av fire elementer. Disse elementene har flere likheter med Røviks teori. Det første elementet er ”carrier of the idea”, om hvordan de ulike bærerne kan være fra veldig engasjerte til en som kopierer kun for belønningens skyld. Dette faller inn under det jeg har kalt oversetterne. Røvik tar opp hvilke ferdigheter oversetterne burde ha for at kunnskapsoverføring best skal skje, men han tar ikke opp, som Powell m.fl gjør, at oversetterne i ulik grad kan være engasjerte i å oversette. Det

andre elementet er konteksten som ideer reiser i. Dette handler om at noen omstendigheter har et tvangsaspekt hvor det er en overordnet som har visse krav eller ønsker, slik Røvik også tar opp med lover, forskrifter og kontrollering i etterkant. Dette kontekstelementet handler også om hvordan organisasjonen blir utsatt for ideer. Det tredje elementet omhandler ideen. Dette handler om oppskriftens grad av håndgripelighet, dens kodifisering, hvor bærbar den er og at hvis den passer til eksisterende praksis kan den gjøre et nytt verktøy mer eller mindre tilgjengelig. Dette er forhold Røvik også er inne på med oversettbarhet, omformbarhet og om oppskriften oppfattes som et verktøy. Det fjerde elementet er *"the nature of contact"*. Dette handler om at antall møter med ideen eller ideens skapere kan påvirke og forme oversettelsen. Det kan ha ulike konsekvenser om organisasjonen har kontakt med opphavsmennene eller profesjonelle konsulenter som skal "selge" ideen (Powell m.fl 2005: 239). Dette er et poeng Røvik ikke er direkte inne på i forbindelse med regler og modus, men som han tar opp i andre teorier og andre deler av teorier han lanserer.

*These four dimensions combine to shape differential patterns of receptivity and resistance to managerial practices (...)* (Powell m.fl 2005:240). Interaksjonen mellom elementene betinger hvilken idealtipe en oversettelse havner i. Powell m.fl har 5 idealtyper for hvordan ideer kan bli mottatt i organisasjoner, som i ulik grad er påvirket av de fire elementene. Den entusiastiske adopterer er en organisasjon som aktivt søker nye modeller og "best practices". Den kan minne om en intendert kopiering. Den uskyldige omformer er en organisasjon som en dag våkner opp og oppdager at dens modus operandi har gjennomgått en transformasjon. Dette kan minne om en uintentert kopiering. Den engasjerte oversetter er en organisasjon som er fast bestemt på å sette sitt eget preg på et nytt organisasjonsverktøy. Den motvillige tilpasser er en organisasjon presset til å overveie nye praksiser, for kun å bli skuffet av talsmennene som anmodet oppskriften. Den aktive motstander er en organisasjon som er fast bestemt på å forbli ulik oppskriften og de er villige til å avvise moderne ideer for å bevare sin historiske misjon (Powell m.fl 2005:240). Powell m.fl (2005:240) sier: *Depending on the set of influences and the mediating organizational characteristics, managerial practices will be rejected, instituted, or translated in divergent ways.*

Røvik og Powell m.fl er inne på mye av det samme, men med noe ulike begreper blant annet. Det Røvik (2007) ikke tar opp i stor grad er spesielt det Powell m.fl kaller den aktive motstander. Dette kan i mange tilfeller ligne omvandling, men ved omvandling tas det høyde for at ideen kan brukes som inspirasjon, noe den aktive motstander ikke vil gjøre i Powell m.fl

sin teori. Det er en svakhet ved Røvik (2007) å ikke ta høyde for at det finnes organisasjoner som ikke ønsker å adoptere ideen, noe Powell m.fl gjør. Powell m.fl sin teori er mer nyansert og detaljert enn Røvik sin, fordi den har 5 idealtyper i stedet for 3 moduser. Om dette er en veldig styrke vites ikke, da det kan være vanskeligere å klassifisere organisasjoner og virksomheter inn i de detaljerte gruppene til Powell m.fl. Det kan være lettere å klassifisere organisasjoner inn i Røviks inndeling med bare tre modus.

### **3.5 Identitetsforvaltning**

En grunn til at organisasjoner motiveres til å adoptere nye ideer er som følge av at organisasjoners identitet utfordres og oppleves som problematiske (Røvik 1998:132). Teorien om identitetsforvaltning har et stort og sannsynligvis økende forklaringspotensiale skriver Røvik (1998:144). Endringer og reformer kan gjøre at en organisasjons identitet blir utfordret og problematisert fordi innenfor identitetsforvaltningsperspektivet blir ideer og oppskrifter oppfattet som meningsbærende symboler og identitetsmerker, som kan påvirke aktørens oppfatning av seg selv og organisasjonen. Ideer og oppskrifter gir da signaler om hva man ønsker å være, hvem man ønsker å ligne på, og ikke minst hvem eller hva man ikke vil identifisere seg med (Røvik 1998:132).

Identitet blir vektlagt på ulike måter, avhengig av akademisk bakgrunn og hvilket fenomen man ser på. I denne studien tar jeg utgangspunkt i Røviks (2007) definisjon av identitet, i forhold til organisasjoner og identitetsforvaltning. Identitet er et relasjonelt fenomen, som alltid defineres i forhold til noen eller noe. Identitet vokser frem gradvis som følge av sosiale erfaringer. Den identitetsutviklende prosess er sammenlikningen, hvor man sammenligner seg med andre, og blir sammenlignet med andre. Gjennom kontinuerlig sammenligning utvikler man mer presise forestillinger om hvem og hva man har noe til felles med (Røvik 1998:133). Identitet er her den selvforståelse som kollektiver utvikler, med mer eller mindre felles oppfatninger som dannes blant medlemmene. Identitet vil her omfatte spørsmål som hvem man selv er som organisasjon, hvilke andre organisasjoner man likner på og ønsker å være lik, og hvem man ønsker å være forskjellige fra (Røvik 1998:134).

Når en virksomhet begynner å oppfatte seg selv som en formell organisasjon, skapes det et press for å avklare hva det unike ved virksomheten er. Det forventes av en organisasjon at den skal være en selvstendig og integrert enhet, og at det skal kunne trekkes klare grenser om hva

som er organisasjonen, og hva som er omgivelsene (Røvik 1998:135). Det er altså de motstridende hensynene om å være en selvstendig og unik organisasjon, og det å også likne andre som er ”motoren” bak moderne organisasjoners bestrebelser på å utvikle og forvalte sin identitet, skriver Røvik (1998:136). Det finnes da forbilledlige andre, som man ønsker å etterligne. Det vil dermed også finnes negative modelleksempler, altså uforbilledlige andre, som man vil forsøke å unngå å likne på (Røvik 1998:137). Her ligger altså kimen til identitetsproblemer i moderne organisasjoner. Dette gir grunnlag for to strategier; imitering og differensiering.

Imitering er at man prøver å redusere avstanden til dem eller det man identifiserer seg med ved å kopiere de suksessoppskrifter som idealvirksomheten har. Det er dermed den opplevde ulikheten mellom organisasjonen og idealet som er definisjonen på identitetsproblemet, mens løsningen er å imitere slik at man nærmer seg idealet sitt (Røvik 1998:139-140). Differensiering er tiltak hvor man prøver å øke avstanden og markere grenser i forhold til negative modelleksempler, man markerer forskjellighet. Røvik skriver at det stort sett har vært imitering som har fanget organisasjonsforskeres interesse. Dette fordi de har betraktet imitering som uttrykk for en mer eller mindre rasjonell strategi for å lære av andre (Røvik 1998:140-141). Oversettelse av en oppskrift kan da være motivert ut fra ønsket om å imitere så vel som å differensiere, skriver Røvik (1998:139). Dette fordi man imiterer noe som for tiden defineres som suksesser og vellykkethet, mens det samtidig står i kontrast til det som nå defineres som ”gamle” og avlagte ideer (Røvik 1998:141-142).

Oversetting som identitetsforvaltning vil si at oppskrifter bearbeides for å gi den et personlig preg, tilpasset den enkelte organisasjon. Noen oppskrifter kan true en organisasjons egenart, spesielt hvis man adopterer det som alle andre også gjør slik at det selvstendige og unike viskes bort. En mild oversettelse av konseptet eller litt bearbeiding kan gi den et personlig og selvstendig preg (Røvik 1998:156), slik at både hensynet om å bli lik noe/noen og hensynet til å være selvstendig ivaretas.

Sevon (1996) tar også for seg identitet som en transformasjonsprosess. Hun skriver blant annet at en organisasjon har mange ulike ønsker, og en blanding av disse ønskene fører til både bevisste og uintenterte endringer. Fordi man har ulike og flere ønsker samtidig, har også organisasjoner mer enn én identitet som kontrollerer deres handlinger (Sevon 1996:57). Organisasjoner som skal imitere (som er Sevons fokus) finner svar på noen spørsmål. Disse



handler om identifisering av seg selv og andre, hva man ønsker å være og hvordan konstruksjon av ønsker foregår, analogisk argumentasjon hvor man finner ut hva slags situasjon dette er, og fokus på de institusjonelle handlingene hvor man ser på hva som er passende for organisasjonene i den situasjonen (Sevon 1996:66). I dette synet tas det for gitt at organisasjoner har en identitet (Sevon 1996:53).

Sahlin-Andersson (1996) skriver at som et resultat av å gå inn i et nytt område og en ny tid, hvor man bruker ny terminologi, handler i et nytt miljø, utvikler nye forventinger og møter nye forventinger fra andre, utvikler organisasjonen en ny identitet. Oversettelse og endring gjør at organisasjonen konstruerer en ny identitet (Sahlin-Andersson 1996:89). Det er dette som også ligger i Røviks argument om at *identitetsforvaltning* må betraktes som *identitetsutvikling*. Han skriver videre at organisasjoners selvforståelse utvikles parallelt med, og som følge av, at man forholder seg til andre organisasjoner og aktører (Røvik 1998:142).

### **3.6 Intendert og uintendert oversettelse**

Røvik lister opp også to andre forklaringer på hvorfor organisasjonsoppskrifter blir oversatt, i tillegg til identitetsforvaltning. Disse er rasjonelt kalkulert (intendert) oversettelse og uintendert oversettelse. (Røvik 2007:255). Røvik (2007:313) mener også at anvendelse av den modifierende modus kan skje under ulike grader og ulike typer av rasjonalitet. Røvik skiller her mellom rasjonell-strategisk og uintendert.

Intendert oversettelse, eller rasjonell strategisk, vil si at det er en bevisst og rasjonell handling å omforme oppskriften, i dette tilfellet den anbefalte ledelsesmodellen. Røvik mener det finnes 3 hovedtyper av intendert oversettelse. Den første er at man lager en lokal versjon for å få et best mulig verktøy for å øke effektivitet og oppnå bedre resultater (Røvik 2007:255). Den andre er at man ved motstridende interesser, konflikter eller forhandlinger gjør en omforming som i mindre grad utfordrer bestemte interesser i organisasjonen. Den tredje er at oversettelse skjer motivert av mer uutalte hensyn til å oppnå symbolske og/eller statusmessige virkninger, slik at organisasjonen anses å være tidsriktig, moderne og ansvarlig. Slik oppnås også legitimitet. Ved rasjonell-strategisk har man ofte klare intensjoner og instrumentelle kalkulasjoner til grunn for addering og fratrekking. Hensynene her kan være økonomisk og effektivitetsmessig, eller en kalkulasjon over hva man trenger og hva man kan klare seg uten. Et vanlig argument ved moderate omforminger er ofte det pragmatiske hensynet at endringene

blir for omfattende og ressurskrevende. Et annet vanlig hensyn er ønske om å ikke utfordre lokale tradisjoner og konfliktdimensjoner i organisasjonen der ideen skal implementeres, skriver Røvik (2007:314).

Uintendert oversettelse er oversettelser som ikke er bevisste eller tilsiktede. For eksempel kan oversetterne ubevisst være preget av den kontekst vedkommende kommer fra, og dette kan farge den lokale versjonen som gjøres (Røvik 2007:256). Ufullstendig kunnskap om konseptets innhold, på grunn av begrenset tid og kapasitet til å sette seg inn i oppskriften, kan også gjøre at omforminger og endringer skjer uintendert (Røvik 1998:154). Røvik nevner at uintendert og intendert oversettelse kan skje ved modifierende modus, men jeg vil hevde at oversettelsesreglene kopiering og omvandling også kan skje mer eller mindre rasjonelt-strategisk og/eller uintendert. Mest sannsynlig er det dette Røvik mener når han sier disse er to av tre grunner til at oversettelse inntreffer.

### **3.7 Begrunnelsen for teorivalget**

Jeg bruker først og fremst Røviks (1998, 2007) teorier om spredning av oppskrifter og ideer fordi dette er en forholdsvis ny teori. Det kan være nyttig å bruke ny teori på et fenomen, for å undersøke hvordan den nye teorien passer til å beskrive forhold i dagens empiri. Oversettelsesteori er i tillegg en teori som ikke er brukt mye på NAV-reformen tidligere. Røvik 1998 og Røvik 2007 tar på noen områder opp ulike teorier, men han har ikke endret sitt syn og er mer utviklet og detaljert i teoriene i 2007-utgaven. Fortrinnet med Røviks teori er hans fokus på ulik grad av omforming fra en hovedversjon. Jeg mener denne teorien kan være med på å belyse lokal variasjon ved NAV-etablering og ikke minst gradene i variasjonen som skjer lokalt ved mottak av en sentral oppskrift som den anbefalte ledelsesmodellen. Denne studien tar også for seg *hvorfor* NAV-kontorene har oversatt slik de har gjort, og da er identitetsforvaltning en slik begrunnelse, i tillegg til intendert og uintenderte begrunnelser. Både som alternativ og som supplement til nyinstitusjonell teori brukes organisasjoners identitetsforvaltning og lokale oversettelser for å gi større forklaringskraft (Røvik 1998:114). Røvik hevder også at jo mer den universelle organisasjonsidentiteten styrker seg, desto mer øker behovet for lokale oversettelser og dermed oversettelseskompetansen (Røvik 2007:325). Det er av denne grunn jeg også velger å se på identitetsforvaltning, fordi en organisasjons forvaltning eller bevaring av identitet blir et viktig element som skal tas hensyn til når oversettelse av oppskrifter skjer, eller organisasjoner blir stilt ovenfor nye reformer og

endringer. Oversettelsesteorier utfordrer også etablerte teorier om reformer og organisasjonsbygging, blant annet har man tidligere ment at organisasjoner er motstandsdyktige mot nye ideer og påvirkninger. Røviks teorier fremhever at organisasjoner både kan kopiere nye ideer de blir stilt ovenfor, men også at de bevisst kan endre de slik at de eventuelt passer bedre inn i den konteksten som er spesiell for akkurat denne organisasjonen.

### **3.8 Oppsummering**

Oversettelse brukes som et overordnet begrep for aktiviteter rundt det å tilpasse og ta i bruk nye ideer og oppskrifter som en organisasjon møter eller blir stilt ovenfor. Røvik lister opp 4 kontekstualiseringsregler som kan være i bruk ved oversetting av oppskrifter. Disse representerer ulike grader av omforming av det som søkes overført. Kopiering er i den ene enden av skalaen, hvor det skjer få endringer på oppskriften. I den andre enden av skalaen har vi omvandling, hvor det foregår en stor endring av den opprinnelige oppskriften. I midten på skalaen har vi addering og fratrekking som kun har et modifierende modus, i stedet for det reproduserende modus og det radikale modus. Røvik tar også opp faktorer som kan påvirke sannsynligheten for om det skjer en kopiering eller ikke, muligheter og begrensinger. Dette er trekk ved det som skal oversettes, men også trekk ved konteksten oppskriften skal inn i og trekk ved implementeringsprosessen. Ulike kontekster påvirker gjennom å gi ulike muligheter og begrensinger når ledelsesoppskriften introduseres og brukes. Røvik tar også opp under hvilke betingelser reglene er hensiktsmessige å bruke. Identitetsforvaltning er et forhold som kan være viktig ved endring fordi en organisasjons identitet føles å være i fare eller bli truet når nye oppskrifter inntreffer. Å ivareta sin identitet kan bli en viktig begrunnelse for hvilke modus og hvilke regler som velges. Valget av modus og regler kan også være mer eller mindre intendert eller uintendert. Powell m.fl sin teori om 5 idealtyper for mottak av oppskrifter er en noe mer detaljert inndeling enn Røviks teori, men de inneholder mange av de samme elementene. Powell m.fl tar også høyde for noen elementer Røvik ikke påpeker.

Videre i denne studien skal teorien møte empirien. Problemstillingen ”hvordan oversettes den sentrale føringen i de lokale NAV-kontorene omkring valg av ledelsesmodell?/ hvordan har oversettelse av ledelsesmodelloppskriften/føringen foregått ved NAV-kontorene?/ hvordan oversetter NAV-kontor den sentrale føringen og oppskriften om enhetlig administrativ ledelse?” vil nå bli analysert og svart på. Dette skal gjøres gjennom forskningsspørsmålene: 1) Hvordan oversettes ledelsesmodellene? Og 2) Hvilke hensyn ligger til grunn for

ledelsesmodelloversettelsen? Disse vil bli behandlet i hvert sitt kapittel (henholdsvis kapitel 5 og kapitel 6).

Tabell 3.1 gir en oversikt over oversettelsesmodusene, med en oversikt over hvordan reglene kan komme til uttrykk ved valg av ledelsesmodell ved NAV-kontorene.

Tabell 3.1: Oversettelsesmodus og – regler

<b>Modus</b>	<b>Empiriske uttrykk</b>
Reproduserende	Bruk av regelen (tilnærmet) kopiering: dvs. forsøk på nøyaktig konkretisering og gjengivelse av den anbefalte ledelsesmodellen; enhetlig administrativ ledelse
Modifiserende	Bruk av regelen addering: dvs. for eksempel å inkorporere eksisterende praksis og nye impulser. Legge til elementer eller kombinere med andre ideer. Forsterke og/eller tydeliggjøre hele eller deler av modellen. Bruk av regelen fratrekking: utelate elementer eller aspekter av enhetlig administrativ ledelse. Tone ned hele eller deler av modellen.
Radikale	Bruk av regelen omvandling: dvs. rekombinere, forandre både form og innhold, og ofte navn.

## **4.0 METODE**

### **4.1 Innledning**

Hensikten bak en empirisk undersøkelse er å framskaffe kunnskap. Den ene typen kunnskap som kan fremskaffes er kunnskap som har som mål å utvikle og bearbeide eksisterende kunnskap. Det er et supplement og utvidelse av noe vi allerede vet. Den andre typen kunnskap er noe helt nytt, "noe vi ikke har visst om i det hele tatt før" (Jacobsen 2005:15). Min problemstilling gir kunnskap av den første typen. Å framskaffe kunnskap må gjøres på en forskningsbasert måte. Forskning er en systematisk undersøkelse av ett eller flere spørsmål. Forskning og undersøkelser kjennetegnes av at innsamlingen av data, behandlingen av informasjon og presentasjonen er systematisk. Dette er for å sikre troverdighet og legitimitet til undersøkelsen som er gjort, og skille det fra dagligdags innsamling av informasjon (Jacobsen 2005:17). I dette kapitlet skal jeg ta for meg den metodiske fremgangsmåten av datainnsamlingen fra casekontorene og dokumenter som ligger til grunn for denne studien.

### **4.2 Kvalitativ forskningsmetode**

Forskningsmetode er fremgangsmåter og teknikker for å besvare vitenskapelige spørsmål og problemstillinger (Ringdal 2007:17), og må tas stilling til hvis man skal utføre forskning. Metode angår hvilken form for informasjon eller data man samler inn, og deles opp i kvalitativ og kvantitativ. Kvalitative data består av ord, i motsetning til kvantitative som består av tall (Jacobsen 2005:31). I kvalitativ metode beskriver man virkeligheten gjennom tekstlige beskrivelser. Kvalitativ forskningsstrategi bygger på at sosiale fenomener er ustabile og i kontinuerlig endring fordi den sosiale verden påvirkes av individers handlinger (Ringdal 2007:91). For å forstå sosiale fenomener bør det tas tak i hvordan mennesker tolker den sosiale virkeligheten. Dette gjøres i kvalitativ metode gjennom observasjon, feltarbeid og åpne intervjuer. Da får man frem variasjoner og nyanser som ligger i ulike fortolkninger. Noen kjennetegn ved kvalitativ metode er små utvalg av case, nærhet til det som studeres, fleksibilitet, uformelle analyseteknikker og tekstdata (Ringdal 2007:92). Kvalitativ metode vil svare best på min problemstilling fordi teorien krever en kvalitativ undersøkelse, samt for å få kunnskap om hensyn og begrunnelser for den organiseringen som er valgt ved NAV-kontoret.

### **4.3 Forskningsdesign – komparativt casestudie**

Siden kvalitativ metode ser på variasjon og går i dybden undersøkes ofte få enheter, som gjerne kalles case (Ringdal 2007:22). Denne studien sammenligner noen få enheter (to NAV-kontorer), noe som utgjør et komparativt casestudie. Få enheter er et typisk intensivt design. Jeg går dermed i dybden i et fenomen, for å få frem så mange nyanser og detaljer som mulig rundt valg av ledelsesmodell ved NAV-kontor. Det har derfor også vært viktig i denne studien å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom kontorene og konteksten de inngikk i når de tok ledelsesmodellvalget (Jacobsen 2005:89-90). Fordelen med et intensivt opplegg er at det gir en detaljkunnskap om en enhet og at man ser enheten i et helhetsperspektiv. Et intensivt opplegg er også en fordel når jeg som forsker har liten direkte erfaring med de fenomenene jeg skal studere (Hellevik 2002:98-99). Et typisk casestudie kjennetegnes av noe spesielt eller betydningen av det enkelte tilfellet. Her blir ett eller noen få tilfeller gjort til gjenstand for inngående studier, fordi man ønsker å beskrive hva som er spesifikt med et spesielt sted; konteksten (Jacobsen 2005:90).

Ved komparative case-studier har man ofte en teori eller en hypotese man ønsker å undersøke, og man velger de case som er best egnet til formålet (Jacobsen 2005:98). Komparativ kvalitativ forskningsstrategi er å sammenligne 2 eller flere case på grunnlag av feltobservasjon eller samtaleintervju (Ringdal 2007:94). Hovedideen er å finne en teoretisk interessant sammenlikning mellom to eller flere case (Ringdal 2007:96). Et grunnleggende valg ved casestudier er om man skal sammenlikne like eller ulike case. Jeg velger å se på ulike case ved at kontorene har valgt ulik ledelsesmodell. Dermed prøver jeg å holde andre variabler like, slik som størrelse og etableringstidspunkt, men også arbeidsoppgaver og teknologi. De er dermed forholdsvis like på andre variabler enn ledelsesmodell, så langt jeg kunne undersøke før datainnsamlingen startet.

### **4.4 Det kvalitative forskningsintervju**

Ryen (2002:99) skriver at "intervju er konversasjon med hensikt". Mine hovedkilder er intervjuer og noe tidligere forskning i form av dokumenter. Intervjuene er hovedmaterialet, mens dokumenter har bidratt til å supplere og korrigere informasjonen som har fremkommet under intervjuene, i tillegg til å være en kontrollfunksjon. Jeg har intervjuet til sammen 10 personer, men intervjuene er av ulik art. I kommunene har jeg 4 personlige hovedintervjuer med informanter fra statlig og kommunal side. I tillegg har jeg 4 tilleggsintervjuer som er

telefonintervjuer med informanter. Jeg har også gjort 2 personlige intervjuer på fylkesnivå, en person i hvert fylke. Intervjuene på fylkesnivå var tidlig i prosessen, for å få kunnskap om NAV-reformen generelt i deres fylker. Jeg skiller informantene på hvilken intervjuform informantene er i. Informanter fra personlige intervjuer er personer med direkte kjennskap til valget av ledelsesmodell ved det aktuelle kontoret, og jeg anser de for å være oversetterne av ledelsesmodellene. De var med i ulik grad gjennom styringsgruppa og prosjektgruppa. Dette er hovedinformanter. Informanter fra telefonintervjuer kjente til ledelsesmodellvalget blant annet gjennom deltagelse i ulike arbeidsgrupper, men er ikke det jeg kaller oversettere. Dette er tilleggsinformanter.

#### **4.4.1 Utvelging**

##### **4.4.1.1 Utvelging av fylker og informanter på fylkesnivå**

Ved utvelging av fylker var aksess og nærhet viktige faktorer. Aksess til avdelinger og virksomheter i nærliggende fylker kan være lettere når jeg er student ved Høgskolen i Lillehammer, en institusjon de har et forhold til. Man er mer positiv til det man har kjennskap til fra tidligere, og det var av den grunn naturlig for meg å velge fylker i nærheten. Jeg forhørte meg hos NAV fylke i fylker i nærheten om de hadde kommuner med todelt ledelse. I fylke 2 hadde NAV-kontor Øst todelt ledelse. Deretter valgte jeg fylke 1 som lå i nærheten av fylke 2, hvor de kun hadde kommuner med enhetlig ledelse. Ulike fylker ble valgt for eventuelt å undersøke om det hadde være noen ulikheter fylkene i mellom (noe jeg derimot umiddelbart ikke fant når det gjaldt ledelsesmodell, og som derfor ikke blir et fokus i denne oppgaven).

For å få kunnskap om hvordan etablering av NAV-kontor foregikk, og kunnskap om flere kommuner samtidig var det naturlig å ta kontakt med NAV fylket. Det var viktig å få informanter med mye kunnskap om etablering. Av den grunn var det naturlig å gå til Etableringsprosjektet på fylkesnivå, som har ansvaret for all etablering i fylket. Den med mest kunnskap om de ulike etableringene og forhold generelt i fylket regnet jeg med var lederne; en etableringsprosjektleder i hvert fylke. Av den grunn valgte jeg disse, og sendte en henvendelse på e-post til begge. De var begge enkle å komme i kontakt med og positive til å bli intervjuet om NAV-etablering i fylket. Dette er mest sannsynlig miljøer som ikke reserverer seg mot forskning, og min erfaring var at de villig snakket om sin kompetanse og kunnskap på området.

#### 4.4.1.2 Utvelging av kommuner og informanter på kommunenivå

Jeg ønsket å se på både todelt og enhetlig ledelse. Grunnen til at jeg ønsket å se på todelt ledelse var fordi jeg tidlig fant ut at dette var lite valgt hos de kommunene som var etablert. Ved henvendelse til NAV fylke i fylke 2 fikk jeg vite at NAV-kontor Øst hadde valgt todelt ledelse, og denne kommunen ble derfor valgt. Jeg ønsket dermed å velge ut en kommune i fylke 1 som hadde enhetlig ledelse, noe alle kommunene i dette fylke hadde. I fylke 1 ønsket jeg å se på kommuner som var etablert samme år som NAV-kontor Øst ble etablert, altså høsten 2007. Dette var 6 kommuner. Jeg ønsket å fokusere på ledelsesmodell, og at de hadde valgt ulikt angående ledelsesmodell. Annen tidligere forskning viser at mulige grunner for valg av ulike modeller har med kontekstuelle forskjeller mellom kontorene å gjøre (Klemsdal 2008:21). Av den grunn ble det viktig å holde andre variabler like, slik som etableringsperiode. En annen slik variabel man kan anta påvirker valg av ledelsesmodell er størrelse på kontoret, som henger sammen med innbyggertallet i kommunen. Det kan derfor være viktig å holde denne lik som kommune Øst. Hos kommune Øst er innbyggertallet 6749 innbyggere (per 1.1.09). Kommune Vest er kommunen med innbyggertall nærmest kommune Øst, med 6680 innbyggere (per 1.1.2009) (SSB 2009). Kommunestørrelse og størrelse på NAV-kontor følger ikke identisk samme mønster, siden det også avhenger hvor mange av kommunens sosialtjenester som legges til NAV-kontoret, men jeg mener allikevel det er et tilstrekkelig uttrykk til at jeg kan bruke det som et utvalgs-kriterie.

Det kan være viktig å intervju informanter fra både statlig og kommunal side ved NAV-opprettelse. Dette for å få flere sider og syn på samme sak eller forhold ved etablering. Det er viktig å ikke få et ensidig svar på problemstillingene. Ved hovedintervjuene var det viktig å snakke med noen som hadde vært med på å ta ledelsesvalget og som var med i etableringen av NAV-kontor i kommunen. Dette er informanter med kunnskap om det forarbeidet som ble gjort før etablering, og de jeg vil kalle oversetterne av den anbefalte ledelsesmodell-oppskriften. De som satt i styringsgruppa (overordnet styring av etableringsprosessen) og prosjektgruppa (daglig arbeid med etableringsprosessen) er de jeg antar er oversetterne av ledelsesmodellen. Oversetterne er ofte noe høyere i hierarkiet, dermed vil ledere være naturlig å velge som informanter. Mange av NAV-lederne har kunnskap om NAV-etableringen, fordi de i mange tilfeller var ledere for Trygd, Aetat eller sosialtjenesten før etablering og satt i styringsgruppa og/eller prosjektgruppa. Rådmannen kan være en nyttig informant fordi det er rådmennene som forvalter partnerskapet om NAV-kontoret på vegne av kommunen, men de



kan være noe vanskeligere å få aksess hos på grunn av stort arbeidspress. Det er disse jeg oppfatter å være oversetterne i kommunen, det er de som utfører og håndterer det valget som skulle gjøres angående ledelsesmodell ved kontoret. Det er derfor de som best kunne si noe om begrunnelsen for valg av ledelsesmodell, og andre forhold rundt NAV-etablering og valg av ledelsesmodell.

I NAV-kontor Øst er den kommunale NAV-lederen tidligere sosialtjenesteleder, og satt i prosjektgruppa. Hun kunne også fortelle at den statlige NAV-lederen satt i styringsgruppa ved etablering av NAV-kontoret og han var i tillegg prosjektleder som rapporterte til styringsgruppa. Ved NAV-kontor Vest fikk jeg opplyst at NAV-lederen ikke var med i etableringsprosessen. Han anbefalte meg i stedet å snakke med en kommunalsjef, som satt i styringsgruppa for NAV-etableringen. Kommunalsjefen har ansvar for HR-området, og hadde vært med på flere organisasjonsendringer i kommunen. Kommunalsjefen er ikke på samme hierarkisk nivå som informantene i NAV-kontor Øst, men det var viktig å få så mye kunnskap som mulig av oversetterne, ikke nødvendigvis ha informanter fra akkurat samme hierarkiske nivå. En viktig faktor ved utvelging av informant fra statlig side i NAV-kontor Vest var at personen var hierarkisk lavere enn kommunalsjefen, for å få opplysninger på et noe lavere styringsnivå. Jeg spurte først ei som hadde sittet i prosjektgruppa og som var fra statlig side, men hun ønsket ikke å samtale med meg om etablering. Neste person å spørre var da den statlige faglederen som også hadde vært med i prosjektgruppa, og han var interessert i å samtale med meg om etablering og valg av ledelsesmodell.

Utvelgingen av tilleggsinformantene ble foretatt noe mer tilfeldig. Informasjon om etablering i kommunene og utredninger inneholdt noen navn på ansatte ved kontoret, og om de var ansatt på statlig eller kommunal side. Ut i fra disse navnene gjorde jeg et tilfeldig utvalg på 2 personer fra hver kommune, en fra statlig og en fra kommunal side. Ved telefonhenvendelse til NAV-kontoret spurte jeg etter disse. Selv om det var et tilfeldig utvalg var disse informantene i ulik grad med på NAV-etablering ved at de deltok i arbeidsgrupper. Siden deres navn også sto på informasjonsskriv om etablering og utredninger angående ledelsesmodell hadde de kjennskap til ledelsesmodellvalget og etablering generelt. De var dermed ikke helt tilfeldig utvalgt fra en samlet populasjon, som ville vært alle ansatte ved kontoret.

Det at det var ei som takket nei til å bli intervjuet viser at dette var frivillig, og at de på hvilket som helst tidspunkt kunne trekke seg. Som forsker har man et viktig etisk ansvar om at informantene ikke skal oppfatte det som en negativ opplevelse å delta. Ett av de viktigste forskningsetiske retningslinjene man skal forholde seg til handler om informert samtykke. Dette ble ivarettatt ved at jeg ved spørsmål om de kunne tenke seg å samtale med meg om NAV-etablering fortalte min hensikt med oppgaven og at jeg ønsket å se på valg av ledelsesmodell. Ved telefonintervjuene presiserte jeg at studien og svarene ville bli anonymisert, noe jeg oppfattet gjorde det lettere for spesielt de som ble intervjuet over telefon å svare ja til å være med.

#### **4.4.2 Gjennomføring**

Det ble foretatt 2 personlige intervjuer på fylkesnivå i desember 2008. De 4 hovedintervjuene på kommunenivå ble gjort i februar og mars 2009. Tidlig i juni 2009 ble det gjort 4 telefonintervju med ansatte ved NAV-kontoret. Hos både fylket og kommunene kalte jeg det en samtale, noe informantene også fulgte opp med å kalle det. Dette for å nettopp gjøre det litt mer uformelt, slik at det ikke skulle føles som om jeg kom inn og vurderte de på noen måte. Jeg presiserte derfor også at min hensikt var å kartlegge hvorfor de hadde valgt enhetlig og todelt ledelse.

Ved intervju av etableringsprosjektlederne (fylkesnivå) brukte jeg semistrukturerte (halvstruktureerte) intervju. Det bar preg av å være et uformelt intervju med den fleksibiliteten som skulle til for at jeg kunne stille spørsmål som falt naturlig ut fra hva som ble svart av informanten. Allikevel ønsket jeg å ha en intervjuguide med en rekke hovedspørsmål med mulige oppfølgingsspørsmål for slik å sikre at jeg ikke glemte å spørre om viktige elementer eller deler av etableringsprosessen. Jeg brukte dessuten de samme spørsmålene hos begge fylkene for eventuelt å kunne sammenligne de mot hverandre. Spørsmålene bar allikevel preg av å være i en begynnerfase hvor hensikten var å få kjennskap til prosessen med NAV-etablering og deres tanker om NAV-etablering i kommunene i fylket, samarbeid med kommunen og NAV-reformen generelt. Mitt fokus her var på organisatoriske forhold, men ikke spesielt på ledelsesmodell. Dette gjorde at jeg fikk et bredt inntrykk, og jeg har brukt dette som grunnlag for senere å velge ut en mer snever problemstilling.

For mine hovedintervju med informanter i kommunen brukte jeg også semistrukturerte (halvstruktureerte) intervju. Det bar allikevel preg av å være noe mer spesifisert, fordi

spørsmålene mine var mer rettet mot ledesesmodellvalget og knyttet mer konkret til teori. Jeg valgte også her hovedspørsmål med mulige oppfølgingsspørsmål som kunne bli nyttige avhengig av hva informanten selv kom inn på og svarte. Kommunene fikk omtrent like spørsmål, kun justert litt ut i fra hvilken ledelsesmodell de hadde. Fordi jeg har et komparativt design, med sammenligning, er det viktig å stille de samme spørsmålene. Jeg stilte dessuten de samme spørsmålene til både statlig og kommunal informant i den respektive kommunen. Dette for å se om de innad i kommunen hadde ulike svar og holdninger, noe som bedrer validiteten. Selv om intervjuene bar preg av å være forholdsvis strukturert syntes jeg det var viktig å kunne være fleksibel i intervjusettingen.

Ved telefonintervju av de ansatte ved NAV-kontoret brukte jeg en strukturert intervjuguide. Hensikten med telefonintervjuene var å kontrollere svar jeg har fått tidligere, gjennom hovedintervjuene fra kommunalt nivå. Dette gjorde at de var forholdsvis korte og konsise, da jeg også var mer sikker på oppgavens struktur og hensikt.

Det var viktig å gjøre et personlig intervju ved hovedintervjuene (fylkesnivå og kommunenivå), og ikke over telefon eller internett. Dette for å lettere kunne skape en relasjon til informanten. Ved personlig intervju kan man lettere se hvordan informanten reagerer på spørsmål eller ting de selv kommer inn på. Man er mer sensitiv overfor ansiktsuttrykk, kroppsspråk osv, som kan si noe om hvordan de oppfatter mine spørsmål eller emner som kan oppfattes ubehagelige. Det er lettere å justere spørsmål slik at det for eksempel ikke støter noen. Ansikt til ansikt intervju er ofte kostnadskrevende og tidkrevende. Allikevel ser det ut til at personer har lettere for å snakke om følsomme temaer i ansikt til ansikt intervju enn over telefon/internett. Det er lettere å oppnå kontakt med en du sitter fysisk overfor. Det kan også lettere skapes et fortrolig miljø, dessuten kan det være lettere for informanten å holde tilbake informasjon, lyve eller ”pynte på sannheten” ved telefon- eller internettintervju.

Telefon kan derimot redusere intervjuereffekten – at intervjuerens nærvær kan medvirke til at intervjuobjektet opptrer unormalt (Jacobsen 2005:143-144). Telefonintervju er mindre kostnadskrevende og tar kortere tid fordi man slipper reisetid. Allikevel er fordelene ved intervju ansikt til ansikt viktigere for meg ved hovedintervjuene, enn de positive effektene ved telefonintervju. Tilleggsintervjuene var korte og viktig å kunne få gjort på forholdsvis kort tid. Av den grunn var telefonintervju hensiktsmessig her.

Spesielt ved de personlige intervjuene opplevde jeg at noen av informantene pratet i vei og svarte da på flere spørsmål i intervjuguiden min samtidig. Andre ganger var det mer behov for at jeg hyppigere stilte spørsmål og oppfølgingsspørsmål. Dette merket jeg at intervjuguiden ga rom for. Noen informanter gir dessuten bedre svar enn andre informanter gjør. Alle hovedintervjuene ble gjort på informantens kontor eller møterom. Dette ga kanskje informanten den komforten og tryggheten det er å være i eget element. Samtidig var det interessant for meg å se utformingen av ulike NAV-kontor og hvor de arbeidet. Hovedintervjuene varte i ca en klokke. Noen intervjuer litt kortere, mens det lengste var på en time og 15 minutter. Jeg brukte bordmikrofon koblet til bærbar pc. Dette var en fordel slik at informasjonen og svarene ikke var avhengig av min hukommelse. Det er dessuten vanskelig å ta fullstendige notater underveis i en lang samtale, samtidig som man skal være en god lytter og ha øyekontakt med informanten. Det opplevde jeg var en stor frihet, og det ble mer som en "naturlig" samtale, noe som gjorde at de kanskje lettere åpnet seg for meg. Noen av informantene synes mikrofon var litt uvant, men jeg fikk inntrykk av at de glemte dette når man kom i gang med intervjuet. Intervjuene, eller lydfile, ble oppbevart på min private bærbare pc som er beskyttet med passord. Etter intervjuene ble lydfilene transkribert. Å transkribere vil si å omskrive eller overføre. Jeg transkriberte ved å overføre mine lydfile/samtaler til tekstfile, ved å ordrett gjengi mine spørsmål og informantenes svar. Dette var en tidkrevende jobb, men veldig nyttig i forhold til analyseprosessen senere fikk jeg erfare. Det var lettere å finne igjen og bla i svar som var i tekstformat enn lydformat. Lydfilene ble så slettet etter transkribering.

Telefonintervjuene ble foretatt på Høgskolen i Lillehammer, med høyttalertelefon. På denne måten ble det mulig å bruke min bærbare pc og bordmikrofon, slik at jeg fikk samtalen på "bånd" for transkribering. Informantene ble informert om opptaket i starten av samtalen.

En annen avveining ved gjennomføring av intervjuer er de rammene jeg hadde til rådighet når det gjelder tid og kostnader. Forskningsøkonomisk tar personlige intervjuer tid når det gjelder reisevei, og reisekostnader er knyttet til de. I tillegg kommer tidsrammen jeg hadde for masteroppgaven. Intervjuer er ikke lett tilgjengelige data, og tar derfor både tid og penger å gjennomføre. Av den grunn valgte jeg derfor kun å ha 6 personlige intervjuer og 4 telefonintervjuer.

Ingen av informantene ved hovedintervjuene hadde noe spesifikt ønske om å anonymisere deres kommune eller deres svar. Jeg har allikevel foretatt en etisk vurdering og funnet ut at det er hensiktsmessig å anonymisere kommunene og fylkene jeg undersøker, og dermed også informantene. Identifiserbare elementer er derfor fjernet. Ulemper ved anonymisering er blant annet mangel på mulig etterprøvbarehet. Det vil si at det blir vanskelig for andre å etterprøve mine funn eller resultater. Jeg har allikevel valgt anonymisering for å beskytte mine informanter, hensynet til personene er viktigere enn etterprøvbareheten. En annen grunn til at jeg velger anonymitet er at det ikke var kommunene selv som hadde ønsket om at jeg skulle se på akkurat deres NAV-kontor og NAV-etablering.

#### **4.5 Dokumentanalyse: dokumentene og gjennomføring**

Dokumentundersøkelse er studier av sekundærdata, til forskjell fra intervjuene som er primærdata, altså ikke samlet inn av meg. Dette gjør at de er skrevet for et annet formål enn min studie, og er også upåvirket av meg som forsker. Dokumentanalyse er analyse av skrevne tekster. Forholdet det er viktig å ta hensyn til ved dokumentundersøkelser er hvilke dokumenter man får tilgang til, hvilke får man ikke tilgang til, i hvor stor grad passer data til min problemstilling, og i hvor stor grad kan vi stole på dokumentene (Jacobsen 2005:163).

Jeg har i min oppgave anvendt flere typer dokumenter. Fra NAV-kontor Øst fikk jeg tilgang til de utredningene som var gjort angående ledelsesmodell vinteren 2007. Dette er to utredninger, en gjort av de kommunalt ansatte og en gjort av de statlige ansatte, hvor de begrunner sine ønsker for ledelsesmodell ved kontoret. Disse har merkbart ulikt omfang. Fra kommunen er utredningen på 12 sider, mens den statlige utredningen er kun på 2 sider. Den kommunale utredningen har derimot en stor del som omhandler NAV-reformen generelt og de mål og ønsker som står skrevet i Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) og St. prp nr. 46 (2004-2005). NAV-kontor Vest gjorde ingen utredninger angående ledelsesmodell og hadde derfor ingen dokumenter jeg kunne anvende i studien.

I tillegg har jeg benyttet ulike rapportene som er lagt fram i forbindelse med den nasjonale evalueringen som gjøres på NAV-reformen. Den første rapporten som kom var Pilotrapporten av Andreassen m.fl 2007. Deretter har det kommet flere rapporter. Nyttige for min oppgave er spesielt Monkeruds rapport 2008, Andreassen & Reichborn-Kjenneruds rapport 2009 og Klemsdals studie 2008. Disse rapportene er nevnt i kapittel 2. Jeg har også brukt meg av ulike

offentlige dokumenter og dokumenter som er ment som hjelp ved etablering av kontorer i kommunene, blant annet Veileder til lokal samarbeidsavtale 2007, Odelstingsproposisjon, Stortingsproposisjon og Rammeavtalen 2006.

Dokumentene blir fortrinnsvis brukt som bakgrunnskunnskap for NAV-reformen generelt, og spesielt for den anbefalte føringen. Rapportene tar opp flere forhold som analysen kommer inn på, og fungerer som støtte eller motstridende funn i forhold til mine funn i kommunene og hos informantene.

#### **4.6 Refleksjoner rundt dataenes kvalitet**

To krav til undersøkelser og dataene spesielt er validitet og reliabilitet. I mange tilfeller brukes andre begrep mer tilpasset kvalitativ metode, slik som gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Det er viktig for forskeren å være refleksiv, som vil si å være åpen om metoden som er brukt, og reflektere over gyldigheten til funn, om funnene er mulige å generalisere, og om de er troverdige og pålitelige (Jacobsen 2005:231). Reliabilitet er et rent empirisk spørsmål, mens spørsmålet om validitet refererer til den teoretiske sammenhengen i studien (Ringdal 2007:86).

##### **4.6.1 Validitet**

Gyldighet, eller validitet, handler om vi måler det vi ønsker å måle. Validitetsproblemer oppstår når man ved forskning og undersøkelser beveger seg mellom teori og empiri, og det må være samsvar mellom bruken av samme begrep på disse to planene (Hellevik 2002:51). Det finnes ulike typer validitet, men jeg vil ta for meg; begrepsvaliditet, intern og ekstern validitet. Begrepsvaliditet handler om vi faktisk måler det teoretiske begrepet vi ønsker å måle, eller sagt på en annen måte relasjonen mellom indikatorene og det teoretiske begrepet (Ringdal 2007:87). Det kan for eksempel diskuteres om selve datainnsamlingsmetoden er egnet til den problemstillingen som ønskes klarlagt (Jacobsen 2005:141). På dette området vil spesielt mine intervju spørsmål være kritiske. Måler spørsmålene i spørreskjemaet det teoretiske fenomenet studien ønsker å få fatt på? (Jacobsen 2005:19). Det er vanskelig å finne indikatorer på oversettelsesmodus og -regel, men ved å spørre om valg av ledelsesmodell generelt mener jeg dette er tilfredsstillende for denne studien. Kvalitative tilnærminger har ofte høy begrepsvaliditet fordi det er de som undersøkes som i stor grad bestemmer hva som er den "korrekte" forståelsen (Jacobsen 2005:129). Dette er med på å oppfylle begrepsvaliditet i denne studien.

Intern validitet sier noe om de data vi har samlet inn og om de konklusjonene vi har trukket er riktige (Jacobsen 2005:212). En type validering som kan gjøres her er en kritisk gjennomgang av kildene. Har jeg intervjuet de riktige enhetene og har de formidlet sann informasjon? Det avgjørende her er utvalget av informanter. Har vi observert de riktige enhetene, eller sagt på en annen måte har vi fått tak i de kildene som kan gi den riktige informasjonen. Er det noen kilder jeg ikke har fått? En mulig ulempe ved min metode er at jeg har få informanter og spesielt få hovedintervjuer, og at kontrollfunksjonen dermed er noe svekket. Utvalget av enheter mener jeg er tilfredsstillende nettopp fordi jeg har intervjuet de jeg kaller oversetterne, og de ble valgt på grunn av sin erfaring og kompetanse om etablering ved kontoret og i fylket. Hovedinformantene har sittet i enten prosjektgruppa eller styringsgruppa, som er grupper som har tatt stilling til hvilken ledelsesmodell de har ønsket ved kontoret. De har nærhet til fenomenet jeg studerer. Informantene fra fylkesnivå er også med på å lage et bilde av spesielt forholdet mellom kommune og stat, men også generell NAV-etablering. Kontrollfunksjonen er noe dekket ved at jeg har fire tilleggsintervjuer med ansatte ved kontorene. På grunn av min utvelgning av disse er dette ansatte som var involvert på ulikt vis ved NAV-etablering i kommunen. De har dermed en viss kjennskap til oversettelse og bakgrunn og begrunnelse for valg av ledelsesmodell. Jeg vil også trekke frem at mine casekontorer er små kontorer med få ansatte, noe som kan ha gjort etableringen lite lukket og en prosess mange har hatt kjennskap til.

Få informanter kan gjøre analysen og tolkningen problematisk, fordi man har for tynne data. Det viktige er allikevel ikke antall intervju, men den informasjonen den gir, skriver Ryen (2002:85). Jeg vil hevde at antallet informanter og intervjuer i min undersøkelse er tilstrekkelig fordi jeg har de informantene jeg har (oversetterne) og får dermed inn tilstrekkelig informasjon. I tillegg har studien et fokus som angår hva slags organisering som er valgt og begrunnelser for denne organiseringen. Hvis jeg i stedet hadde hatt fokus på effekter og virkninger av organiseringen hadde det vært mer alvorlig at jeg ikke hadde hatt flere informanter eller hovedintervjuer. Å sammenligne to case utgjør også en viss kontroll, i tillegg til at jeg bruker meg av andre kilder som tidligere forskning på NAV-reformen og NAV-etablering.

Når det gjelder sannhet er spørsmålene: har informantene formidlet sann informasjon? Har informantene en vilje eller motivasjon til ikke å gi riktig informasjon? Dette er vanskelig å

vite. Jeg har følelsen av at informantene svarte på en ærlig og fullstendig måte. Svarene fra informantene er ikke objektive sannheter, men heller en historie *ifølge* informanten. Dataene gir representasjoner av informantenes erfaringer og fortolkninger av virkeligheten. På samme tid var intervjuene av retrospektiv art, som vil si at de var tilbakeskuende. Oversettelsesprosessene ble også studert indirekte. Dette er noe som kan gi utfordringer fordi jeg er avhengig av informantens hukommelse. Jeg oppfattet ikke at dette var noe problem, selv om noen informanter ikke husket datoer for valg for eksempel. Jeg oppfattet at de husket godt begrunnelsen for valg av ledelsesmodell, noe som også var hensikten med intervjuene. Det nærmeste vi kommer sannheten i en kvalitativ undersøkelse er at flere personer er enige, kalt intersubjektivitet, sier Jacobsen (2005:214). Man bør basere seg på mer enn en kilde, noe jeg gjør ved å intervju både statlig og kommunal side. Jeg validerte også hovedinformantenes uttalelser og oppfattelser ved å sjekke disse mot de andre informantene, og ikke minst mot tilleggsinformantenes uttalelser og oppfattelser. I tillegg har jeg funn fra tidligere forskning som en annen gyldighetstest. Har man samme funn flere steder er troverdigheten styrket, men undersøkelsen er ikke nødvendigvis sann.

Når det gjelder dokumenter brukt i denne studien kan det være spesielt viktig å huske dokumentenes formål. For eksempel er odelstingsproposisjoner politiske dokumenter og gjenspeiler politiske interesser. Det vil også være nødvendig å se på hvordan de kvantitative undersøkelsene i diverse rapporter er gjort, med blant annet sine utvalg av enheter. Etter min vurdering var dette tilfredsstillende, og ofte gjort i en forskningsgruppe.

Ekstern validitet og relevans angår om man kan overføre det man har funnet til andre sammenhenger, altså muligheten for generalisering. Det viktige her er om informantene kan representere det vi skal generalisere til (Jacobsen 2005:223). Det er ofte slik at jo flere case man har, jo større er muligheten for å generalisere funnene til andre case man ikke undersøker. Problemet med generalisering er derimot at det ofte blir svært usikkert, dessuten har ofte ikke kvalitative metoder for hensikt å si noe om det generelle eller typiske, men heller om det unike og spesielle. Det er ikke et poeng for meg å prøve å generalisere eller overføre, men mine funn kan brukes som nyttig kunnskap eller inneholde noen kjennetegn som mest sannsynlig også vil finnes ved andre NAV-kontor i Norge. Det kan også være mer kritisk å gjøre generaliseringer hvis informanttallet er lavt. Min hensikt er ikke nødvendigvis å generalisere, men vise til variasjoner som eksisterer mellom NAV-kontor som velger ledelsesmodell.



Den type generalisering jeg kan gjøre i forhold til at studien kun ser på to case opp i mot teori, er en teoretisk generalisering. Det vil si at man ut i fra et mindre antall observasjoner danner en generell teori om hvordan virkeligheten ser ut, og hvordan fenomener henger sammen. Man beveger seg dermed opp på et teoretisk nivå (Jacobsen 2005:96). Siden jeg bruker en allerede produsert og framstil teori kan jeg undersøke om studien min styrker eller svekker denne teorien. Det er derimot vanskelig å slå fast om dette funnet er gyldig i andre kontekster, på andre NAV-kontor i Norge som skal, eller har, drevet NAV-etablering. Den andre typen generalisering man kan gjøre er statistisk generalisering som innebærer at man med en viss usikkerhet sier at det man har studert i en kontekst også gjelder for andre kontekster (Jacobsen 2005:96). Dette kan jeg ikke gjøre i min forskning, men jeg kan bidra til å kaste lys over og gi empiriske eksempler på en allerede etablert teori.

Validiteten betegner datas relevans for problemstillingen i undersøkelsen (Hellevik 2002:183), men valg av empiri og teori er også av viktighet i en studie. Som nevnt i kapittel 1 har jeg valgt å se på ledelsesmodeller ved NAV-reformen blant annet fordi det finnes lite todelt ledelse i NAV-partnerskapet. Røviks oversettelsesteori er valgt fordi den tar for seg variasjon i mottaket av ideer og oppskrifter i en organisasjon.

#### **4.6.2 Reliabilitet**

Pålitelighet og troverdighet (reliabilitet) angår om vi stoler på de informasjonen vi har samlet inn, om instrumentene man bruker måler nøyaktig. Undersøkelsen må være gjennomført på en troverdig måte for å oppnå tillit (Jacobsen 2005:20). Målefeil må derfor utelukkes. Undersøkelsesmåten vil kunne påvirke dataenes pålitelighet fordi alle metoder er selektive i sin informasjonsinnsamling (noe faller ut) og fordi selve metoden kan påvirke resultatene på en spesiell måte (undersøkelseeffekt) (Jacobsen 2005:141). Ryen (2002:20) viser til at reliabilitet blir irrelevant ved kvalitativ metode fordi den sosiale virkeligheten ikke rommer stabile forhold, men i stedet konstant bevegelse. "Feil" som oppstår under intervjuet kan ses på som lav reliabilitet, men også egenskaper ved sosial interaksjon og mellommenneskelig relasjon, skriver Ryen (2002:142). Kvalitetskrav til forskningen er likevel nødvendig uavhengig av om man har en kvalitativ eller kvantitativ metode.

Undersøkelsesmetoden kan påvirke selve resultatet gjennom intervju-effekt som vil si at dataene blir preget av intervjusituasjonen, altså relasjonen mellom forsker og informant.

Konteksteffekt er at dataene blir preget og påvirket av konteksten intervjuene skjer i, om det er kunstig eller naturlig og planlagt eller overraskende (Jacobsen 2005:226-227). Innsamlingen av data, gjennom intervjuer har foregått i en planlagt naturlig kontekst. Hovedintervjuene foregikk på informantens kontor eller møterom, noe som kan gjøre situasjonen mer trygg og komfortabel. Ved tilleggsintervjuene hadde jeg derimot ingen kontroll på om de for eksempel satt i ”åpent kontorlandskap” (noe jeg vet fantes ved det ene kontoret). At andre personer er i samme rommet kan gjøre at informanten ”pyntet på sannheten”. Jeg oppfattet ikke at dette var noe problem, dessuten anser jeg ikke dette for å være et kritisk forhold da de kun var tilleggsintervjuer.

Pålitelighet blir også påvirket av unøyaktighet ved registrering av data, og unøyaktig analyse av data. Når det gjelder registrering av data ble dette gjort på ”bånd”, noe som sikrer høy reliabilitet. Unøyaktig analyse av data er mest aktuell for min kvalitative studie og angår renskrivingen og kategoriseringen (Jacobsen 2005:229). Jeg har prøvd å sikre dette ved å være så nøytral og nøyaktig som mulig i analysen og fremstillingen av informantenes meninger og utsagn. Reliabiliteten styrkes hvis det er sammenfall i resultatene når samme fenomen undersøkes av ulike forskere, kalt intersubjektivitet (Hellevik 2002:184). Etterprøvbarehet er noe vanskelig for min studie da casene og informantene er anonymisert. Jeg har allikevel prøvd å styrke intersubjektiviteten ved å basere meg på mer enn en kilde eller en side av saken, ved å intervjuer både statlige og kommunale ansatte.

## 5.0 HVORDAN OVERSETTES LEDELSESMODELLENE?

### 5.1 Innledning

Dette kapitlet vil være delt i to, med en empiridel og en analysedel. Kapitlet skal se på hvilke ledelsesmodeller som velges, altså hvordan den anbefalte ledelsesmodellen oversettes. Empiridelen vil først vise til den anbefalte ledelsesmodellen som kommunene møter ved etablering av NAV-kontor. Jeg vil også se på en undersøkelse som er gjort på hvilke ledelsesmodeller som er valgt i de første NAV-kontorene som er etablert. Deretter skal jeg ta for meg hvordan NAV-kontor Vest og NAV-kontor Øst utformer sitt kontor, med valg av ledelsesmodell og andre forhold ved etablering.

I analysedelen vil empirien analyseres mot teorien lansert i kapitel 3. Røvik (2007) peker på at oversetternes måter å oversette på kan være regelbundne uten at det nødvendigvis er et bevisst valg. Redigeringsregler er ofte implisitte og ikke gjort til gjenstand for valg eller diskusjoner, skriver Sahlin-Andersson (1996:85). Oversetterne er ikke alltid bevisste hvilke regler som faktisk styrer deres atferd (Røvik 2007:307). Det er altså ikke en bevisst strategi å for eksempel bruke kopiering, men man kan i noen tilfeller se i ettertid at det er visse mønstre som tilsier at denne har vært i bruk. Noen ganger skjer oversettelsen mer eller mindre uintendert og ubevisst, men det er stort sett en vilje eller interesser som ligger bak. Jeg skal forsøke å finne slike mønstre og uttalte regler som har vært i bruk ved oversettelse av ledelsesmodell. I analysedelen vil jeg se på organiseringen i casekommunene ved hjelp av spørsmålene; hvem er oversetterne, hvilken regel er i bruk, hvilket modus er i bruk, hvordan brukes frihetsgradene og hva slags grad av omforming skjer? Ved hjelp av disse spørsmålene skal jeg prøve å kategorisere hvilke av Røviks (2007) oversettelsesregler de har brukt, og hvilket modus som har vært styrende for hva slags omforming og regel som er valgt i NAV-kontorene Øst og Vest, i forhold til den anbefalte ledelsesmodellen.

### 5.2 Den anbefalte løsningen og tidligere forskning

Den anbefalte ledelsesmodellen er enhetlig ledelse, og i det minste enhetlig *administrativ* ledelse. Det er dette staten (NAV fylket) fremmer og ønsker for NAV-kontorene. Informanten på fylkesnivå i fylke 2 sier:

*”Vår anbefaling fra vårt etableringsprosjekt er enhetlig ledelse. Og det er også i samsvar med hva kommunene ønsker. Med unntak av NAV-kontor Øst.”*

I Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) (Kap. 6.3.3) står det at de ønsker å opprettholde eksisterende skiller og ansvarslinjer mellom stat og kommune. En slik ansvarsdeling gir et todelt lederansvar for myndighetsoppgaver og rapporteringsansvar, til tross for at førstelinjekontoret skal være et felles lokalt kontor. Det ble lagt til grunn at kontoret bør ha en enhetlig administrativ ledelse for å fremstå som én virksomhet utad. Det står skrevet at det felles lokale kontoret skal etableres som en egen enhet som opptrer utad i forhold til brukerne og lokalsamfunn i eget navn. Det var i høringen om NAV-refomen et klart ønske om å bedre legge til rette for en enhetlig og tydelig ledelse, enn det opprinnelig var lagt opp til. Høringsuttalelsene mener enhetlig ledelse er av stor betydning for effektiv resultatoppnåelse og dermed muligheten for å nå reformens mål. Noen mener enhetlig ledelse også kan gi en mer enhetlig saksbehandling. Den administrative lederen skal helst fungere som leder for hele kontoret på et så bredt område som mulig, og som et minimum bør det ha myndighet i forhold til daglig drift, personalpolitikk og prioriteringer av kontorets administrative ressurser (Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) Kap. 6.3.3). Administrativt bør kontoret derfor ha en enhetlig ledelse, selv om Arbeids- og velferdsetaten og kommunen faglig sett er likeverdige samarbeidspartnere i kontoret, skrives det i Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) (Kap 12). Tilbakemeldingen fra samordningsforsøkene, de første forsøkene på NAV-reformen før pilotene, var også at det bør være én leder.

En sterk enhetlig ledelse ønskes, men Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) (Kap 6.3.3) skriver at et lovpålegg om dette vil redusere den store graden av lokal fleksibilitet mellom de likeverdige partene, som reformen bygger på. En lovpålegging vil gripe sterkt inn i det kommunale selvstyret, og derfor må dette i stedet reguleres i de lokale avtalene. Det er lagt til rette for lokal fleksibilitet slik at løsninger kan tilpasses lokale forhold (Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) Kap 12). Til tross for dette lovfestes det også minimumskrav for å sikre at visse grunnforutsetninger for samarbeidet blir ivaretatt.

Odelstingsproposisjonen er et dokument som leverer en retning og en tenkning om reformen som forvaltningen selv må operasjonalisere og konkretisere. NAV-kontorene operasjonaliserer målet om helhetlig og brukerrettet forvaltning til en organisatorisk struktur og i organiseringen av oppgaveløsningen. Operasjonaliseringen vil være med på å bestemme hva de fremtidige NAV-kontorene vil bli. Ledelsesmodellene inviterer til ulike lokale omforminger ved at det kan bestemmes lokalt hvor lederen skal komme fra, og ikke minst

hvor lederen skal være ansatt. Det er også mulig lokalt å bestemme hvordan de ansatte ved kontoret skal organiseres og jobbe internt. Dette vil kunne skape variasjon og ulikheter mellom etableringene.

Monkerud (2008:2) har undersøkt de ulike lokale organisatoriske løsningene som er valgt, halvveis ut i NAV-reformen. Ved å se på samarbeidsavtalene som ligger til grunn for opprettelsen av de lokale NAV-kontorene har han kartlagt hvilke løsninger som hittil er valgt, og hva som kjennetegner kommuner som velger ulikt. Materialet hans er fra 176 enkeltkommuner som er opprettet pr. 31. juni 2008 (bydelskontorer er ikke med i undersøkelsen da de ikke varierer innenfor den enkelte by). Undersøkelsen viser at 93% (164 kommuner) har valgt enhetlig administrativ og faglig ledelse. Fire kommuner (2 prosent) velger en løsning der kun det administrative samles hos en leder. Åtte kommuner (5 prosent) velger en fullt ut todelt ledelse (Monkerud 2008:7). Dette viser at det ved ledelsesmodellvalget ikke er store forskjeller mellom kommunene, de fleste velger enhetlig administrativ og faglig ledelse. Av de med enhetlig ledelse som spesifiserer i avtalen hvor lederen skal ansettes er 26 % ansatt hos staten, mot 11 % i kommunen. Hele 63 % sier ikke noe om dette i samarbeidsavtalen. Ved todelt ledelse er de ansatt hos hver sin part. Monkeruds funn viser at det generelt er liten variasjon i bruken av ledelsesmodell i Norge, halvveis ut i reformen.

Hos pilotkommunene er det kun 4 kontorer som har valgt todelt ledelse, av til sammen 25 pilotkontor. De 4 kontorene har alle 40 eller flere ansatte (Andreassen 2007:84). I andre rapporter og forskningsnotater er det fokusert lite på kontorer med todelt ledelse. En av årsakene er at det finnes få kontorer med todelt ledelse, og det som finnes er stort sett bydelskontorer. Forskjeller og variasjon i forhold til bydelskontorene kan skyldes noen særlige typer storbyproblematikk som i følge Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009:16) ikke finnes i ordinære kommunekontor, og blir dermed ikke representative for resten av kommune-Norge.

### **5.3 Oversettelsen i NAV-kontor Vest – utforming av NAV-kontoret**

NAV-kontor Vest har valgt enhetlig ledelse for sitt NAV-kontor, i likhet med alle de andre kommunene som har startet etablering (per 2008) i dette fylke. De ble etablert 3. september 2007, og var det første kontoret i fylket som ble etablert (utenom piloten). NAV-kontoret holder til i samme bygg som rådhuset, noe etatene også gjorde før reformen. Kontoret består

av 18 ansatte, hvor 9 er ansatt hos stat og 9 er ansatt hos kommunen. De er organisert i 4 team; mottak, økonomi, virksomhet og oppfølging. De har en NAV-leder som verken kommer fra tidligere Aetat, Trygd eller sosialtjenesten. NAV-lederen er ansatt hos staten, men han er også leder i kommunen og sitter i ledergruppa med enhetslederne i kommunen. Under NAV-lederen har kontoret to fagledere, en for kommunale oppgaver og en for statlige oppgaver. Faglederne har ikke noe personalansvar, kun en fagansvarlig rolle. Fagleder for sosial er tidligere leder for sosialtjenesten. Fagleder for stat er tidligere leder for Aetat, og en mine informanter. Det var et ønske fra NAV-leder å ha fagledere siden han selv kom utenifra. Ved en todelt faglig ledelse som i NAV-kontor Vest vil jeg hevde at ledermodellen ligner på den andre mulige ledelsesmodellen lansert i "Veileder til samarbeidsavtalen", med en enhetlig administrativ leder og todelt faglig leder. Dette til tross for at NAV-kontor Vest i samarbeidsavtalen skriver at de har valgt en enhetlig administrativ og faglig ledelse, og det er også dette mine informanter fokuserer på i svarene sine.

De tre etatene var samlokalisert før åpning, og hovedinformantene sier de hadde hatt et godt samarbeid med hverandre før NAV-reformen, og de ansatte kjente godt til hverandre. NAV-kontor Vest begynte tidlig å forberede seg til NAV-reformen, allerede når det kom signaler om NAV-reformen og før det var bestemt at det skulle være pilotkommuner. De søkte om å få være pilotkommune i sitt fylke, men fikk avslag på dette. De fikk derimot starte som en av de første kommunene i sitt fylke, siden de var godt forberedt og godt i gang med prosessen lokalt. Som en del av forberedelsene til å bli et NAV-kontor gjorde de omorganiseringer over flere år. De skilte blant annet ut barnevern og flyktningetjenesten fra sosialtjenesten, slik at hele sosialtjenesten kunne legges til NAV. De var også aktive brukere av coach fra kommunen, for å få etableringen til å gå så problemfritt som mulig.

På dette NAV-kontoret utfører de ansatte oppgaver på hverandres myndighetsområder, som vil si at for eksempel en tidligere sosialtjenesteansett jobber med statlige oppgaver. Dette er nedfelt i samarbeidsavtalen. De har prøvd å organisere seg slik at de har delt kompetansen på de enkelte teamene, slik at de tre tidligere etatene er representert i teamene. Slik utveksler de kompetanse. Allikevel er de ansatte ikke generalister i den form at alle gjør alt. De har beholdt noe spesialisering i teamene, for eksempel ved at virksomhetsteamet stort sett består av folk fra tidligere Aetat og Trygd fordi dette teamet har fokus på sykefraværsoppfølging, noe som er en tidligere statlig oppgave. I tillegg er sosialstøtten noe som i større grad ligger til tidligere sosialtjenestens ansatte. Selv om de ansatte ved kontoret har beholdt noe av sin

spesialisering legger den statlige hovedinformanten vekt på at det å kunne møte brukeren sammen, ofte med saksbehandler fra både stat og kommune, er noe av det største og beste de har oppnådd med NAV-reformen ved dette kontoret.

#### **5.4 Oversettelse i NAV-kontor Øst – utforming av NAV-kontoret**

NAV-kontor Øst har valgt todelt ledelse for sitt NAV-kontor, som det eneste kontoret i dette fylket. De etablerte 21. juni 2007, og de var også en av de første ordinære kommunene til å etablere i sitt fylke. NAV-kontoret består av 15 ansatte, 6 i fra de tidligere statlige etatene, mens sosialtjenesten har 9 ansatte. Den kommunale NAV-lederen var leder for tidligere sosialtjenesten, og er også leder for barnevern, som ikke ligger til NAV-kontoret, men som er samlokalisert. Den statlige NAV-lederen er tidligere trygdesjef i regionen. NAV-lederne er mine hovedinformanter i denne kommunen. I NAV-kontor Øst var de tidligere tre etatene samlokalisert fra 2005, og de hadde formelle samarbeidsavtaler knyttet til felles brukere. Før 2005 var de plassert i tre forskjellige hus. Hovedinformantene sier de hadde et godt samarbeid før NAV-reformen og kjente godt til hverandre fra før. Dette fordi de opererte med brukeravtaler som gikk på tvers av etatene, noe som gjorde at de hadde et tett samarbeid selv før reformen. Dette var i tillegg grunnen til at de ble etablert tidlig.

NAV-kontor Øst har valgt en todelt ledelsesmodell, som er en av tre mulige ledelsesmodeller i NAV-reformen, men det er ikke den anbefalte fra statlig side. I denne kommunen var det uenighet om hvilken ledelsesmodell som ville være den rette for kontoret. De ansatte ved sosialkontoret ønsket en todelt ledelse, mens de ansatte fra den statlige siden ønsket en enhetlig ledelse. Ledelsesmodell ble i denne kommunen vedtatt første gang i desember 2006, og partnerskapsstyret valgte en enhetlig ledelse. Beslutningen ble reversert tilbake etter henvendelser fra ansatte fra kommunal side, som i utgangspunktet ikke ønsket dette og mente det måtte gjøres en grundig utredning ut i fra situasjonen i kommunen. Etter utredning ble det i løpet av vinteren 2007 vedtatt at todelt ledelse skulle innføres på dette kontoret. I samarbeidsavtalen står det at det skulle gjennomføres en evaluering av ledelsesmodellen etter ett år. Dette ble gjort av Ernst og Young sommeren 2008. Etter evalueringen ble det utstedt et mandat hvor de igjen skulle ta opp til vurdering hva slags ledelsesmodell dette kontoret skulle ha. Til tross for at det fortsatt var uenighet blant de ansatte om hva slags ledelsesmodell de ønsket, kom de i løpet av høsten 2008 frem til at de fremdeles skulle ha todelt ledelse.

På dette NAV-kontoret jobber de ikke på hverandres myndighetsområder. Det står skrevet i samarbeidsavtalen at de foreløpig ikke kan delegerer fullmakter på hverandres faglige områder, og at de ansatte ikke kan utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder. Det er allikevel mulig å utføre mindre oppgaver som råd og veiledning for hverandre ofte i mottak, men vedtak kan ikke fattes på hverandres myndighetsområder. NAV i denne kommunen holder til et bygg på 2 etasjer. Ved etablering satt de statlige ansatte i 2. etasje, mens de kommunalt ansatte satt i 1. etasje. For å få til mer samhandling og bedre arbeidsmiljø har de etter evalueringen i 2008 flyttet om og prøvd å mikse de ansatte.

## **5.5 Analyse: NAV-kontor Øst og NAV-kontor Vest – ulik omforming av oppskriften.**

### **5.5.1 Hvem er oversetterne?**

Ved etablering av NAV-kontor er det prosjektgruppa og styringsgruppa som behandler ledelsesmodellvalget, og gjør en anmodning til partnerskapsmøtet. I partnerskapsmøtet besluttes det hvilken ledelsesmodell kontoret skal ha. I partnerskapsmøtet sitter, som nevnt tidligere, rådmannen og fylkesdirektøren (eller den han/hun delegerer til). Den kommunale tilleggsinformanten ved NAV-kontor Vest sier:

*”Det var styringsgruppa som tok diskusjonen om ledelsesmodellvalget.”*

Den kommunale hovedinformanten i NAV-kontor Vest satt i styringsgruppa. Når det gjelder valg av ledelsesmodell sier hun:

*”November 2006 var vi enige om at det var enhetlig ledelse vi ville ha. Vi brukte egentlig ikke tid på å vurdere og drøfte inngående hva som lå i de ulike modellene, for vi så vel tidlig at vi ønsket en enhetlig ledelse. Og det var jo i trå med anbefalte føringer fra NAV. (Det var) aldri behov for en lang diskusjon omkring det”.*

Den statlige hovedinformanten i denne kommunen satt i prosjektgruppa, og var også prosjektleder. Han bekrefter den kommunale hovedinformantens svar ved å si:

*”Vi ble fort enig om at vi skulle ha en leder, (...) noe stor diskusjon var det som sagt ikke”.*

Informantene i denne kommunen sa det var enighet om hvilken ledelsesmodell kontoret burde ha, og det var av den grunn ikke noen stor sak ved etablering. Dette i sammenheng med svarene over viser at det var styringsgruppa som var oversetterne av den anbefalte ledelsesmodellen i NAV-kontor Vest.

Ved NAV-kontor Øst var det derimot uenighet om ledelsesmodell. Informanten på fylkesnivå i fylke 2 kommenterte ledelsesmodellvalget i NAV-kontor Øst med:



*”Det var et sterkt ønske fra kommunens side å ikke samle den statlige og kommunale ledelsen.(...) De var tidlig ute med klart signal om at de ønsket todelt ledelse.”*

Den statlige tilleggsinformanten sier:

*”Jeg følte det var sosialfaglig leder og rådmannen egentlig, som tok ledelsesmodellvalget.”*

Den kommunale tilleggsinformanten sier om ledelsesmodellvalget og oversetterne:

*”Vi hadde en gjennomgang her på kontoret blant annet, med lederne. (...) Det er jo sånn at hvis ikke kommunen vil gå med på enhetlig kunne ikke stat overkjøre eller tvinge det igjennom.”*

I NAV-kontor Øst var det uenighet om ledelsesmodell, og spesielt sosialtjenesten følte behov for å gjøre utredninger angående mulige ledelsesmodeller, noe for eksempel NAV-kontor Vest ikke gjorde. Utredningen og ønsket om todelt ledelse fra sosialtjenestens side, sammen med svarene over, mener jeg beviser at det ikke kun er prosjektgruppa og styringsgruppa som har vært oversetterne i denne kommunen. De kommunalt ansatte og den kommunale NAV-lederen har også i stor grad vært oversetterne da det er de som kommer med en utredning som tar høyde for en organisering av kontoret med todelt ledelse. Det er dessuten dette ønsket som fikk gjennomslagskraft og ble valgt, både i 2007 og 2008.

### **5.5.2 Hvilken regel er i bruk?**

Å velge enhetlig administrativ og faglig ledelsesmodell, slik som NAV-kontor Vest, kan ses på som oversettelsesregelen kopiering. Det har foregått kopiering eller tilnærmet kopiering, fordi kommunen valgte den samme oppskriften som var ønsket fra statlig side, den anbefalte løsningen om minimum enhetlig administrativ ledelse. Dermed har de satt enledermodellen inn i en ny organisatorisk kontekst på en slik måte at anbefalt praksis ble gjenskapt, og kopiering skjer.

At NAV-kontor Øst har valgt todelt ledelse mener jeg er bruk av oversettelsesreglene addering og fratrekking. Ved disse oversettelsesreglene tillates en viss omforming og tilpasning av det som oversettes (Røvik 2007:311). Argumentasjonen til den kommunale siden er at de så på todelt ledelse som mer hensiktsmessig for sin kommune ut i fra de organisatoriske forholdene de hadde før NAV-etablering. Ved addering legges det til noen elementer, mens det ved fratrekking trekkes fra noen elementer av oppskriften. I NAV-kontor Øst vil jeg hevde at begge deler har skjedd. De har ikke ønsket å innføre oppskriften om enhetlig administrativ ledelse, så de gjorde først en fratrekking fra denne, for så i stedet å addere todelt ledelse. Dette er da først fratrekking, og så en addering.

Å velge todelt ledelse kan også ses på som å omvandle ideen om den anbefalte enhetlig administrative ledermodellen, og dermed falle inn under regelen omvandling. Dette fordi todelt ledelse kan ses på som en endring av den anbefalte enledermodellen i både *form* med antall ledere, og *innhold* ved at de ansatte ikke jobber på hverandres myndighetsområder. Røvik (2007:315) skriver at denne formen for oversettelse kan ses på som en lokal innovasjon. På den ene siden kan man hevde at det er en lokal innovasjon i NAV-kontor Øst fordi få andre kontorer har valgt denne ledelsesmodellen (i alle fall i forhold til størrelsen på kontoret tatt i betraktning), og ingen andre kontorer i de to fylkene jeg ser på har valgt todelt ledelse. Det er en radikal endring av den anbefalte løsningen; enhetlig administrativ ledelse. På den annen side kan man kanskje ikke kalle todelt ledelse en innovasjon basert på definisjonen om at det er en lokal oppfinnelse. Dette fordi todelt ledelse er én mulighet, én fremlagt alternativ ledelsesmodell, som alle kommuner kan velge blant. I den forstand er det ikke en innovasjon, men sett ut i fra hvor lite todelt ledelse blir benyttet, kan det kalles en innovasjon å ta den i bruk. Begrepet innovasjon er vanskelig å definere. Sevon (1996:52) skiller mellom kopiering og ”discovery”, altså oppdagelse. Hun skriver at oppdagelse har å gjøre med hvor viktig egne elementer er og hvor mye som er lånt av andre. I NAV-kontor Øst sitt tilfelle er det få egne elementer i todelt ledelse, selv om det er flere egne elementer i valget av todelt ledelse. Todelt ledelse er et alternativ og kan derfor ikke kalles innovasjon eller oppdagelse, selv om veien dit eller valget dit kanskje kan være det.

### **5.5.3 Hvilket modus er i bruk?**

NAV-kontor Vest har brukt oversettelsesregelen kopiering. Det følger dermed at de har hatt et reproduserende modus for sin NAV-etablering. Oversetterne i denne kommunen har hatt et reproduserende modus, noe som har ført til at de ikke omformet den anbefalte ledelsesmodellen nevneverdig, og liten grad av omforming har skjedd.

For NAV-kontor Øst har jeg argumentert for at det er noe usikkerhet omkring hvilken regel de har valgt, og dermed blir det vanskelig å fastslå hvilken modus de har hatt. Ved oversettelsesreglene addering og fratrekking har man et modifierende modus. Ved regelen omvandling har man et radikalt modus på oversettelsen. Ved NAV-kontor Øst har de valgt todelt ledelse noe som tyder på enten radikalt eller modifierende modus. Mine funn viser at Røviks kategorier modifierende modus og radikale modus kan være vanskelig å skille i dette tilfellet. Begge modusene innebærer endring, og jeg vil hevde det i mange tilfeller kan være

vanskelig å skille addering/fratrekking fra omvandling. I et radikalt modus skjer det nok i mange tilfeller også addering og/eller fratrekking, i tillegg til innovative grep. Det er også i mange tilfeller vanskelig å definere hva som er innovasjon, eller det innovative ved en omformingsprosess. Jeg vil likevel slå fast at NAV-kontor Øst i det minste har hatt et modifierende modus for sin oversettelse av ledelsesmodell, siden de gjorde endringer fra den anbefalte ledelsesmodellen.

Jeg vil også forsøke å plassere mine case-kommuner inn i Powell m.fl (2005) sin inndeling i 5 idealtyper for mottak av oppskrifter. Dette fordi en annen klassifisering og inndeling kan kaste andre lys over empirien, og hva som har foregått i NAV-kontorene ved valg av ledelsesmodell. NAV-kontor Vest har kjennetegn som tilsier at de passer inn under den entusiastiske innfører. I Powell m.fl (2005:240) sin teori er dette en organisasjon som aktivt søker etter nye ideer og praksis. I NAV-reformen er kanskje ikke dette en dekkende beskrivelse for NAV-kontor Vest siden det ikke er frivillig å etablere et NAV-kontor, men de passer inn i denne kategorien ved at de aktivt ønsket å kopiere den anbefalte enhetlige ledelsesmodellen.

Når det gjelder NAV-kontor Øst mener jeg Powell m.fl sin inndeling kan være spesielt nyttig, nettopp fordi jeg fant problemer med å klassifisere hvilket modus og hvilken regel dette kontoret har hatt. Jeg mener NAV-kontor Øst har kjennetegn som tilsier at de passer inn under den aktive motstander. Dette beskriver spesielt sosialtjenestens ansatte ved NAV-etablering, fordi de ikke ønsket enhetlig ledelse. De ønsket en todelt ledelse, et ønske de hadde tidlig og noe de også fikk igjennom. Kanskje er dette en mer riktig tolkning av hva som har skjedd i NAV-kontor Øst, fordi de ved å velge en todelt ledelse nødvendigvis ikke omformet noen oppskrift. De var motstandere av enhetlig ledelse, og valgte dermed i stedet *alternativet* todelt ledelse. Dette er et forhold Røviks (2007) teorier ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til eller tar for seg. På den annen side vil jeg hevde at man også kan se på valget av todelt ledelse som en type oversettelse av ledelsesmodelloppskriften fordi det var en oversettelse eller kontekstualisering av hvordan ledelsesmodell ville passe til deres kontekstuelle og eksisterende organisering. Dermed mener jeg de faller inn under Powell m.fl sin tredje idealtipe som kalles den engasjerte oversetter. I en slik organisasjon er de fast bestemt på å sette sin egen vri på ideen. Det kan man si har skjedd i NAV-kontor Øst ved at de har valgt todelt ledelse i stedet for den anbefalte enhetlige ledelsen. Dette kommer også til uttrykk ved at de ønsket å beholde det eksisterende som de mente fungerte og var en fordel for deres

arbeidsmåte, organisasjon og brukere (mer om dette i kapitel 6). I denne kategorien skjer det mye rekonstruksjon, eksperimentering og bestridelser underveis (Powell m.fl 2005:254), ofte for å tilpasse til lokale problemer og ønsker. Å tilpasse til den lokale situasjonen er en viktig grunn til at NAV-kontor Øst valgte todelt ledelse.

Dette viser at Powell m.fl sin klassifisering kan være en noe mer detaljert inndeling for mine casekommuner, enn Røvik sin inndeling. De har derimot flere likheter, men Powell m.fl har en mer detaljert inndeling, som dermed belyser noen andre og flere forhold enn Røvik sin teori.

#### **5.5.4 Hvordan brukes frihetsgradene?**

Generelt er det store frihetsgrader ved NAV-etablering. Dette har å gjøre med at NAV-reformen etableres i et partnerskap mellom stat og kommune, hvor de fordi det er et partnerskap er likeverdige parter. Det er lagt til rette for at det er i kommunene NAV-reformen skal operasjonaliseres, med frihet til å velge den ledelsesmodell partene i partnerskapsmøte sammen velger. Det ligger også mange frihetsgrader rundt ledelsesmodell og organisatoriske forhold som skal avklares på lokalt nivå, slik som for eksempel hvor lederen skal være ansatt, og hvordan kontoret skal organiseres internt. Frihetsgrader gis både fordi kommunene er en av to parter i partnerskapet, men også fordi det har vært viktig i NAV-reformen å ta hensyn til at hver kommune er forskjellig, og behovet for lokale tilpasninger (Se Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) Kap 6.3.3). Dette gir rom for at variasjoner er forventet å kunne oppstå mellom kommuner som etablerer NAV-kontor.

Røvik (2007:310) sier det er spesielt lite frihetsgrader der hvor oppskriften er nedfelt i lov og forskrift, og/eller skal etterprøves eller kontrolleres av myndigheter. Enhetlig administrativ ledelse er ikke lovpålagt, men det kan oppleves som et press og sterkt ønske fra statlig side og overordnet nivå om at enhetlig administrativ ledelse burde velges. Begrensede frihetsgrader kan ha virket inn på valg av ledelsesmodell og dermed at kopiering inntreffer. Tidligere i min studering for denne oppgaven var en av antakelsene at enhetlig ledelse ofte ble valgt fordi det var et sterkt statlig press og ønske om å innføre enhetlig ledelse, med grunnlag i DiMaggio og Powells (1983/1991) teori om årsaker til isomorfisme blant organisasjoner, og deres punkt om tvangsmessig adoptering. I forhold til min oppgave kaller jeg dette hierarkisk press eller statlig press. I intervjuene kom det derimot frem at informantene ikke har opplevd noe veldig statlig press angående enhetlig ledelse. Den kommunale hovedinformant i NAV-kontor Vest bemerker:

*”Vi vet jo at det var et ønske, men opplevde det ikke som noe press. Vi så vel tidlig at vi ønsket en enhetlig ledelse.”*

Den kommunale NAV-lederen i NAV-kontor Øst svarer:

*”Nei, men det har jo vært klart hele veien at staten ønsker enhetlig ledelse.”*

Den statlige NAV-lederen i NAV-kontor Øst forteller:

*”De (staten) har jo ikke en standardisert løsning, de er jo avhengige av standarden i kommunen. For det skal jo være et partnerskap, mellom likeverdige parter.”*

Informantene på fylkesnivå legger også vekt på at dette nettopp er et partnerskap hvor partene er likeverdige. Informanten på fylkesnivå i fylket 1 (NAV-kontor Vest sitt fylke) sier:

*”Alt er jo et partnerskap. Vi diskuterer sammen: Hva tenker dere, hva tenker vi?(...) Dette er jo kompromiets reform, fra stortingsnivå og ned. Hvis man ikke har raushet her ville det stoppet opp for lenge siden.”*

Dette henviser til at det primært ikke er et tvangsmessig press som har ført til at mange kommuner velger enhetlig ledelse, og det eksisterer dermed en del frihetsgrader. Det er allikevel et sterkt ønske om i det minste enhetlig administrativ ledelse fra overordnet nivå.

At NAV-kontor Vest har et reproduserende modus på sin oversettelse av ledelsesmodell vil si at de har brukt lite av sine mulige frihetsgrader. Fordi oversetterne har et reproduserende modus har ikke NAV-kontor Vest følt at det har vært behov for dem å bruke seg av de frihetsgrader de har ved ledelsesmodellvalg. Utsagnene om at det var liten eller ingen diskusjon om ledelsesmodell bekrefter dette. De har valgt å bruke få eller lite frihetsgrader, og dermed gjort en kopiering av den anbefalte enledermodellopskriften. Det lokalt spesifikke ved NAV-kontor Vest er at de har en leder som ikke har erfaring fra noen av de tre etatene, noe som gjør at de ser det nødvendig å ta seg de frihetsgradene som trengs for sikre god faglig oppfølging av sine ansatte, med todelt faglig ledelse. Man kan se på dette som noe bruk av frihetsgradene, men det er likevel innenfor det anbefalte, og dermed mener jeg det faller inn under kopieringsregelen.

Grunnen til at NAV-kontor Østs valg kan tilskrives regelen omvandling og/eller fratrekking/addering, er at deler av denne kommunen følte behov for å bruke seg av de mange frihetsgrader de hadde i NAV-partnerskapet. De (sosialtjenesten spesielt) har innvilget seg mange frihetsgrader fordi de mente enhetlig administrativ ledelse ikke passer inn i deres kontekst og ønsker for NAV-reformen i deres kommune. De følte seg ubundet av den anbefalte ledelsesmodellen, og forsvarte at det var nødvendig med en mer lokalt tilpasset variant. NAV-kontor Øst er et eksempel på en oversettelse hvor de har tatt seg de

frihetsgradene de følte var nødvendig for å lage et produkt som var tilfredsstillende for deres kommune og NAV-kontor. At NAV-kontor Øst har valgt å benytte seg mer av de frihetsgradene som eksisterer ved NAV-etablering viser at det finnes frihetsgrader, til tross for at det også finnes anbefalinger og oppskrifter.

### **5.5.5 Hva slags grad av omforming skjer?**

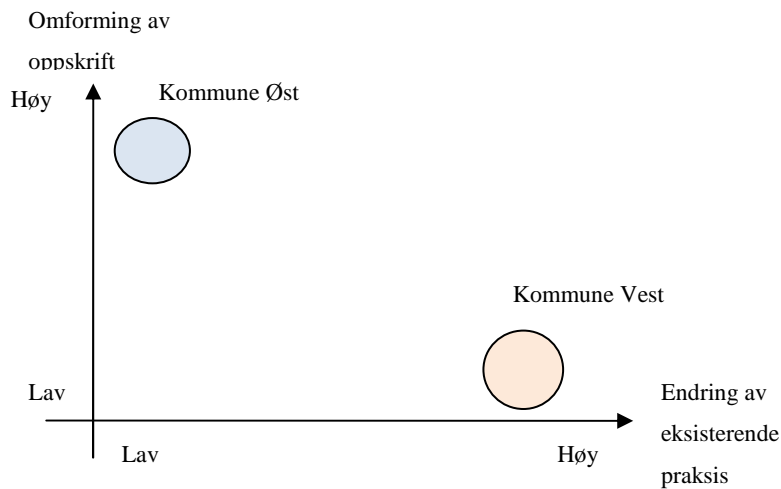
Når det gjelder omforming av den anbefalte ledelsesmodellen har NAV-kontor Vest brukt lite frihetsgrader, slik at en liten grad av omforming av ideen har skjedd. NAV-kontor Øst derimot har brukt mange frihetsgrader, slik at en stor omforming av ideen har skjedd. Jeg vil til tross for dette argumentere for at det har foregått større endringer i NAV-kontor Vest enn i NAV-kontor Øst.

Den kommunale NAV- lederen i NAV-kontor Øst sier:

*”Vi føler ikke noen kjempe endring. Vi er jo i samme hus, og det var jo trygd og sosial før og, nesten rett over gangen for hverandre”.*

I NAV-kontor Øst skjer det en større omvandling av ideen, men ved å velge todelt ledelse endres ikke tidligere praksis i stor grad. Det har skjedd mindre endringer fordi de har valgt å beholde en todelt ledelsesmodell, og at de ansatte ikke jobber på hverandres myndighetsområder. De har på denne måten beholdt mye av de opprinnelige skillelinjene mellom de tre etatene, og spesielt mellom stat og kommune. Det skal nevnes at tidligere praksis for denne kommunen innebar noe samarbeid på tvers av etatene gjennom brukeravtaler.

I NAV-kontor Vest gjenskapes oppskriften om enhetlig administrativ ledelse, med få endringer fra slik oppskriften fra statlig hold er utformet og ønsket. Dermed fører den enhetlige ledelsen med seg store nye endringer for de ansatte og tidligere praksis endres mye. NAV-kontor Vest har gjort en sammenslåing for å kunne jobbe på hverandres myndighetsområder, i team og har generelt mer samarbeid mellom de ansatte enn det er i NAV-kontor Øst. NAV-kontor Vest har også gjort større endringer i forkant av NAV-reformen, ved at de skilte ut deler av sosialtjenesten, slik som barnevern og flyktingetjenesten. Det har skjedd en liten grad av omvandling fra den anbefalte ledelsesmodellen, fordi de hadde et reproduserende modus, men store organisatoriske endringer har skjedd for å bli noe mer enn den tidligere praksis. Dette illustreres i figur 5.1.



Figur 5.1 Omforming av oppskrift og endring av eksisterende praksis

Som følge av at den kommunale siden i NAV-kontor Øst ikke ønsket å gi slipp på den tidligere organiseringen har de ved NAV-etablering blandet nytt og gammel. Den gamle organiseringen og visse arbeidsoppgaver fortsetter som før, mens det nye er at de er i et felles kontor med de statlige etatene, og at de på noen områder prøver å få til mer samarbeid enn det var før NAV-reformen. De har innført NAV-reformen, men ved å velge todelt ledelse og å ikke jobbe på hverandres myndighetsområder, holder de den også på en armlengdes avstand ved ikke å integrere seg slik som NAV-kontor Vest har gjort, og som mange mener er hensikten med reformen (NAV-tankegangen). NAV-kontor Øst er her et eksempel på en variasjon fra normalmodellen, altså enledermodellen som velges i 93% av tilfellene i følge Monkerud (2008).

## 5.6 Organisatoriske utfordringer ved NAV-reformen og ledelse

Noe av det mest spesielle ved NAV-reformen er den todelt styrings- og rapporteringslinjen. Den doble styringslinjen innebærer også to ulike rapporteringskrav og rapporteringssystemer. Kontorets virksomhet og resultater skal rapporteres to ganger, på to ulike måter, skriver pilotrapporten (Andreassen m.fl 2007: 32). Dette utgjør en spesiell utfordring for NAV-ledere og ledelse av NAV-kontoret. For kontoret med enhetlig ledelse blir dette meget tydelig da NAV-lederen har to arbeidsgivere, både stat og kommune. Den kommunale hovedinformanten i NAV-kontor Vest sier:

*”(Det er) en krevende jobb å være leder i det her og måtte betjene to herrer. Så selve organiseringen er jo noe av det mest innfløyte og kompliserte som er etablert. Det gir noen utfordringer for det er forskjellige avtaleverk som ligger i bunn og som man er nødt til å ta hensyn til, så det er en utfordrende øvelse å være NAV-leder. Det er forventet at NAV-lederen skal stille opp på både statlig og kommunal side, i forhold til møter, rapporteringer og ledelse, noe som gjør det til en travel jobb tidsmessig.” (...)  
Hele NAV-etableringen er problematisk i sin form, i forhold til at du skal ha en leder som skal serve både det statlige og det kommunale, du har jo to overhoder, og så må du rapportere begge veier”.*

Hun legger allikevel vekt på at dette ikke ville blitt enklere med todelt ledelse ved NAV-kontoret. Den statlige hovedinformanten i NAV-kontor Vest nevner:

*”Som (enhetlig) NAV-leder, alt det kaoset som er når det skal opprettes, i tillegg skal man sette inn i det andre, det må jo være slitsomt. (...) Vi så det (enhetlig) som en utfordrende modell, og mente vel at det ville være enda mer utfordrende hvis det skulle være to ledere som skulle forholde seg til den kommunale linjen og til den statlige”.*

Den kommunale NAV-lederen i NAV-kontor Øst kommenterer om den todelt styringslinjen:

*”Så lenge det er så delt som det er nå hvor man skal følge to ulike systemer, er det like greit å ha en leder som kan det ene og en som kan det andre, og at de samordner seg i mellom (...)”.*

Informant på fylkesnivå i fylke 1 uttrykker:

*”Det å være NAV-leder er noe av den tøffeste lederstillingen som fins i Norge, det er jeg ikke i tvil om. En formidabel prosess. Og utrolig ensomt. Og press fra alle hold, eiere og medarbeidere.”*

En konklusjon fra pilotrapporten er at NAVs partnerskapsmodell er en lederkrevende modell og en ressurskrevende ledelsesmodell på grunn av den todelt styringslinjen. Det er krevende for en leder å balansere mellom de ulike interessene de to linjene representerer og sørge for at ikke noen typer hensyn blir dominerende på bekostning av andre (Andreassen m.fl. 2007:32). På grunn av ulike rapporteringskrav og rapporteringssystemer sier en informant i pilotrapporten at lederjobben fører til at man drukner i informasjon og at man skal levere hele tiden. Det er en tidskrevende modell. Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009:101) peker også på at det er problematisk med to rapporteringslinjer. I deres undersøkelse er det en informant som har pekt på at lederen i NAV-kontoret kommer i skvis mellom de to styringslinjene, og staten oppfattes som sterkere (Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:98). Svarene fra mine informanter bekrefter at det er en lederkrevende og en ressurskrevende ledelsesmodell. Den todelt ledelsesstyringen er så komplisert og krevende at alle hovedinformantene tror det vil skje en sammenslåing, (mest sannsynlig til statlig) over tid.



Gulick skriver allerede i 1937:

From the earliest times it has been recognized that nothing but confusion arises under multiple command. "A man cannot serve two masters" was adducted as a theological argument because it was already accepted as a principle of human relation in everyday life. In administration this is known as the principle of "unity of command" (Gulick 1937:9).

Gulick hevder at hvis dette prinsippet om en leder blir brutt fører det til forvirring, ineffektivitet og uansvarlighet. Hvis prinsippet etterleves vil en ansatt derimot være metodisk, effektiv og ansvarsbevisst. Prinsippet refererer til de som blir befalt, og ikke de som utsteder befalet (Gulick 1937:9). Dette vil si at medarbeidere med to ledere ved et NAV-kontor mest sannsynlig ikke vil være like effektive og velfungerende som medarbeidere med en leder. Dette er et prinsipp man kan hevde rammer både NAV-kontor Vest og NAV-kontor Øst. NAV-kontor Vest vil kunne bli mindre effektive fordi de ansatte må forholde seg til to fagledere. I NAV-kontor Øst vil de ansatte bli mindre effektive fordi de må forholde seg til to NAV-ledere. Allikevel kan NAV-kontor Øst slippe unna de verste konsekvensene fordi de ikke jobber på hverandres myndighetsområder, og man forholder seg dermed mest til en av de to overordnede. I NAV-kontor Vest må de ansatte forholde seg til begge faglederne, noe som kan skape forvirring for de ansatte. De har derimot en enhetlig overordnet leder som kan bøte noe på dette, avhengig av hvor mye han involverer seg i de faglige spørsmålene.

Prinsippet om en leder ("unity of command") rammer NAV-partnerskapet spesielt hardt. Todelingen av styrings- og rapporteringssystemet, som NAV er bygget på, er altså en organisering som det tidligere har vært ment vil føre med seg negative konsekvenser. NAV-leder(e) må forholde seg til to herrer, noe som i følge Gulick ikke er fordelaktig eller positivt for organisasjonen. Mine informanter bekrefter dette, men kanskje kan denne nye typen styring som partnerskap er, også føre med seg positive erfaringer.

Partnerskap defineres som et forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter i et forhandlet interessefelleskap (Veggeland 2003:15), og er en styringsform under governance. Governance er en ny styringsprosess hvor samspill mellom virksomheter på ulike nivåer er viktig for å videreutvikle velferdsstaten og skape økonomisk og regional utvikling. Arbo (2002:8) trekker frem at det er en forutsetning for partnerskap å ha en definert ledelse. Med dette mener han at det må være noen som tar initiativ, driver prosessene og sørger for kommunikasjon slik at gjennomføring og oppfølging skjer. Arbo (2002:10) argumenterer samtidig for at det kan være krevende i partnerskap å få til en effektiv styring og ledelse

nettopp fordi det ikke eksisterer noen klare hierarkier eller kommandolinjer (i teorien). Selv om det er et partnerskap viser både mine funn og annen forskning (Andreassen m.fl 2007) at hierarki og kommandolinjer er eksisterende ved at staten har et overordnet ansvar gjennom fylkesnivået, og at det i mange tilfeller oppfattes som en statlig styrt reform. På den ene siden vil den statlige styringen kunne gjøre at styring og ledelse ikke blir en utfordring og/eller dilemma i NAV-reformen, og en effektiv styring og ledelse kan oppnås. På den andre siden er det et brudd på partnerskapsideologien, noe flere kommuner (blant annet i pilotrapporten 2007) ser på som negativt når de sier det er en del statlig overstyring. Selv om det er noe statlig overstyring må det nevnes at de fleste kommuner (rådmenn og politikere) er fornøyd med NAV-partnerskapet, og føler de blir hørt. Arbo (2002:8,10) fortsetter med at det finnes lite erfaring på den typen samarbeidsledelse som et partnerskap er, og det er i tillegg ikke sikkert det finnes noen med den kompetansen og kapasiteten som trengs for å drive et partnerskap. Det finnes få erfaringer på området, noe som argumenterer for at dette er en reform som må gå seg til over tid, og som borgere, brukere og politikere må utvise tålmodighet med, spesielt i en etableringsfase.

Kommunal hovedinformant i NAV-kontor Vest sier om den todelte styringen at:

*”Kanskje vil det utvikle seg slik at det blir en sammenslåing, men om det blir rent kommunalt eller rent statlig, det vet jeg ikke. I hvert fall om NAV-reformen eller etableringen fortsetter eller blir videreført som den er, vil det forundre meg om det ikke blir en sammenslåing”.*

Kommunal NAV-leder i NAV-kontor Øst tror:

*”Enten må alt bli statlig eller kommunalt.”*

De to andre hovedinformantene bekrefter at ”noen” har hevdet det er forløperen til enten statlig eller kommunal styring. Dette viser at partnerskapsideen ikke fullt ut er godtatt enda, og at Gulicks prinsipp om en leder fortsatt står sterkt.

NAV-kontor Vest har innført enhetlig ledelse, men de har også en todelt faglig ledelse. Flere informanter i pilotrapporten mente det ved enhetlig administrativ og faglig ledelse kunne være bekymringsfullt at lederen ikke har forutsetning for å være leder i alle fagspørsmål (Andreassen m.fl. 2007:33). Dette skapte noe frustrasjon og usikkerhet fordi man ikke fikk den faglige veiledningen man var vant til fra sin leder. Todelt fagledelse kan være en måte å unngå disse problemene på. NAV-kontor Øst kan også ha unngått frustrasjon og usikkerhet angående fagspørsmål ved å ha todelt ledelse for sitt kontor. Andreassen og Reichborn-Kjennerud (2009:16) skriver i sin rapport at i små kontorer holdes personalansvaret samlet

hos lederen, mens ledelsesressursene styrkes ved bruk av fagansvarlige/fagkoordinatorer. De viser også til at fagansvarlige kan finnes for både de gamle fagområdene og for fagområder som går på tvers av tidligere etatsgrenser (Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:16). De skriver videre at mellomledere med personalansvar stor sett finnes i store kontor, mens funksjonen som fagansvarlig/koordinator finnes i større utstrekning i de mindre kontorene (Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:16). NAV-kontor Vest er et eksempel på et lite kontor hvor personalansvaret samles hos lederen, og lederressursene styrkes ved å ha fagansvarlige. NAV-kontor Vest må sies å være en liten kommune da de har ca 7000 innbyggere. NAV-kontor Øst er også en liten kommune i denne målestokk, og har vært spesielt opptatt av å ivareta den sosialfaglige delen (se kapittel 6). Det er interessant å se hvor sterkt faglig todelt ledelse står, også i NAV-kontorer som har tro på enhetlig ledelse. Dette sier noe om det store tjenestespekteret som legges til et NAV-kontor ved opprettelse, og at det faglige aspektet er et viktig element det blir tatt hensyn til ved etablering av NAV-kontor.

En annen utfordring ved den todelt styringslinjen som ble nevnt ved intervjuene er ansettelse. Den statlige tilleggsinformanten i NAV-kontor Vest sier:

*”Det at de ansatte er ansatt ulike steder er en utfordring ved den todelt styringslinjen. Spesielt når man tjener de samme brukerne.”*

Den kommunale NAV-lederen i NAV-kontor Øst sier:

*Hvis du skal gå inn og gjøre en oppgave for noen, og så skal de ikke få likt betalt. Da tror jeg det er bedre at det forblir statlig eller kommunalt”.*

Dette knytter hun til å gjøre samme oppgave eller gjøre oppgaver for andre, men få ulikt betalt. Dette skjer der hvor for eksempel kommunale ansatte gjør oppgaver for de statlige ansatte, men får mindre betalt enn de statlige ansatte gjør, for den samme oppgaven. Likebehandling i forhold til avlønning, er en viktig faktor for mennesker i arbeid. Dette blir et viktigere element i NAV-reformen hvor det i mange tilfeller er en sammenslåing av ansatte, men ikke likhet i blant annet lønnsbetingelser, da de tilhører hver sin arbeidsgiver.

## **5.7 Oppsummering**

I dette kapitlet i studien har jeg funnet noen mønstre som kan tilsi at casekommunene kan klassifiseres i Røviks ulike oversettelsesmodus og oversettelsesregler. Jeg mener å ha funnet at casekommunene har brukt ulike oversettelsesregler fordi de har hatt ulike modus. De har også ulik bruk av frihetsgradene som eksisterer ved NAV-etablering. På grunn av dette har de

gjort ulik omforming av oppskriften, noe som har ført til ulik grad av endring fra tidligere praksis.

I NAV-kontor Vest har de et reproduserende modus med kopiering som oversettelsesregel. Dermed er lite frihetsgrader brukt, men store organisatoriske endringer fra tidligere praksis har forekommet her. I NAV-kontor Øst har det vært noe vanskelig å klassifisere hvilket modus de har vært i. Det er problematisk å klassifisere denne kommunen fordi den ligger tett opp til tidligere praksis. De kan ha hatt modifierende modus eller radikalt modus, med oversettelsesreglene addering/fratrekking og/eller omvandling. Dette fordi noe omforming av ide har skjedd, men om det er addering/fratrekking eller innovative grep er usikkert. Todelt ledelse er et alternativ kontorene kunne velge, og er av den grunn ikke et innovativt grep fra NAV-kontor Østs side, men jeg mener valget av det kan være begått ut fra innovative begrunnelser. De har i denne kommunen brukt en del frihetsgrader, slik at oppskriften om enhetlig ledelsesmodell endres, men få organisatoriske endringer fra tidligere praksis forekommer her. I forhold til Powell m.fl (2005) sin teori vil jeg også hevde at NAV-kontor Øst kan kalles den aktive motstander eller den engasjerte oversetter. NAV-kontor Vest derimot kan klassifiseres som den entusiastiske innfører. I NAV-kontor Vest har de ikke benyttet seg av de frihetsgrader de hadde ved ledelsesmodellvalg, noe NAV-kontor Øst har gjort i mye større grad. NAV-kontorene har følt ulikt behov for å bruke seg av de frihetsgrader de begge hadde for oversetting av ledelsesmodellen i NAV-reformen. Dette har ført til ulike modus og dermed ulike oversettelsesregler.

Mine funn viser at NAV-etablering kan bygge mye på eksisterende praksis. Kommuner som synes NAV-reformen virker omfattende og krevende kan gjøre som NAV-kontor Øst; velge en todelt ledelse med få eller ingen oppgaver på hverandres myndighetsområder, slik at mye av den tidligere praksisen opprettholdes. Dermed skjer det mindre endringer for de ansatte, noe som kan gjøre NAV-reformen mindre omfattende og mindre krevende (på kort tid). På den andre siden viser mine funn i NAV-kontor Vest at det også kan skje mye og større endringer lokalt hvis ønskelig, ved å ha mer samarbeid mellom de tidligere etatene, ved å ha et reproduserende modus på den anbefalte ledelsesmodellen. Begrunnelsen for ønsket om høy eller lav omforming, og årsaker som ligger bak valg av ledelsesmodell, skal jeg ta for meg i neste kapittel.

## **6.0 HVILKE HENSYN LIGGER TIL GRUNN FOR LEDELSESMODELL-OVERSETTELSEN?**

### **6.1 Innledning**

Jeg har vist at NAV-kontor Øst og NAV-kontor Vest er i hvert sitt oversettelsesmodus og har ulik grad av omforming av den anbefalte ledelsesmodellen. Dette har ført til at de også har ulik endring fra tidligere praksis. I dette kapitlet skal jeg ta for meg hvorfor de har oversatt den anbefalte ledelsesmodellen ulikt. Sett fra utsiden har kommunene flere likhetstrekk. De er like i innbyggertall, etablert i samme pulje, omtrent samme antall ansatte, har lik teknologi og like arbeidsoppgaver. I tillegg har de begge vært samlokalisert før NAV-etablering. Dette er forhold man antar kunne påvirket hvordan organisasjoner handler, og spesielt hatt betydning for valg av ledelsesmodell ved NAV-etablering. Disse variablene har jeg holdt konstant i min studie. Det følger dermed at det er andre årsaker og foranledninger som forklarer hvorfor kontorene jeg ser på har ulike oversettelsesmodus, og på grunn av ulike oversettelsesmodus og oversettelsesregler har valgt ulike ledelsesmodeller for sitt NAV-kontor.

I dette kapitlet skal jeg se på begrunnelsen for at kommunene valgte den ledelsesmodellen de har valgt. Jeg skal få frem de hensyn som har ligget til grunn for det valget de har gjort. Jeg ønsker å se disse hensynene i sammenheng med identitetsforvaltning. Identitetsforvaltning kan være en av grunnene til at en organisasjon oversetter en ide eller oppskrift, og er et viktig hensyn ved endring i organisasjonen. Røvik hevder at oftere enn tidligere opplever virksomheter med en utviklet organisasjonsidentitet at denne er truet og utfordret, eller i alle fall uklar (Røvik 1998:134). Jeg vil hevde dette er et kritisk element ved reformer generelt, og spesielt NAV-reformen. Ved sammenslåing, av ansatte fra de tre ulike etatene Trygd, Aetat og sosialtjenesten, kan organisasjonsidentiteten de ansatte har føles truet og motstand mot reformen eller deler av reformen kan oppstå. I andre tilfeller trenger ikke organisasjonsidentiteten å føles truet, og det kan til og med være ønskelig å endre den. Jeg vil også diskutere casekontorenes begrunnelser opp i mot Røviks (1998) to andre beveggrunner til at organisasjoner omformer oppskrifter; intendert og uintendert oversettelse.

Dette kapitlet vil i likhet med det forrige også være delt i to, med en empiridel først, for så å ha en analysedel. I empiridelen skal jeg liste opp de begrunnelsene jeg mener jeg finner i utredninger og svar fått gjennom intervjuer. Det er hovedsakelig to hensyn som ligger til grunn for enhetlig ledelse i NAV-kontor Vest. I NAV-kontor Øst er det hovedsakelig tre

hensyn til grunn for valget av todelt ledelse. Disse utsagnene vil bli presentert, før jeg i analysedelen går i gang med å klassifisere disse utsagnene opp i mot identitetsforvaltningshensynene imitering og differensiering. Jeg vil også ta for meg om disse begrunnelsene kan sies å være intenderte eller uintenderte oversettelser. Til slutt vil jeg komme inn på en alternativ forklaring på begrunnelsene og valg av ledelsesmodell, institusjonalisering.

## 6.2 NAV-kontor Vest sine begrunnelser

### 6.2.1 NAV-målene om én kultur

NAV-kontor Vests begrunnelse for valg av enhetlig ledelse var hovedsakelig at de mente enhetlig ledelse var veien å gå for å nå målet og intensjonen med NAV-reformen. Den kommunale hovedinformanten forklarer:

*”Hovedbegrunnelsen var målet i NAV om å etablere noe helt nytt som var å slå sammen tre ulike enheter, tre ulike kulturer, til og med statlig og kommunalt. At det best kunne gjøres med en leder. Og lage én kultur. Det vi ville oppnå var at tre etater skulle bli en enhet, og bygge og videreutvikle en felles kultur. Det var noe selvsagt og naturlig i forhold til målsettingen med reformen.”*

De så det som hensiktsmessig å samle stat og kommune, for slik de tolket NAV-reformen;

*”Så skal jo alle samles i et NAV-kontor. (...)For å få til det må man jo smelte sammen til en organisasjon, man kan ikke gå rundt og tro at man er to organisasjoner. Selv om det fortsatt er rapporteringsbehov både til stat og kommune, så skal jo de ansatte føle at de jobber på en felles arbeidsplass. Og det føler vi best kan gjøres med en leder. For det er viktig da å avlære det gamle og det å starte noe helt nytt.”* (Kommunal hovedinformant).

Den kommunale hovedinformanten sier om todelt ledelse:

*”Har vi to ledere som rapporterer hver sin veg, har vi tatt bort den drahjelpa vi har til å smelte dette her sammen. Det er lettere å få til konflikt. Jeg tror ikke vi ville fått til så godt fellesskap og arbeidsmiljø ved å ha to ledere”.*

Den statlige hovedinformanten legger også vekt på det todelte styringssystemet som grunn for valget av enhetlig ledelse. Han forklarer:

*”Det ville være enda mer utfordrende hvis det skulle være to ledere som skulle forholde seg til den kommunale linjen og den statlige linjen. (...)Det vil jo bli vanskeligere som ansatt i kontoret hvor det er to ledere, å forholde seg til prosessen det vil måtte bli med to ledere.”*

Selv om de ansatte ved kontoret har beholdt noe av sin spesialisering legger han vekt på at det å kunne møte brukeren sammen, ofte med saksbehandler fra både stat og kommune, er noe av det største og beste de har oppnådd med NAV-reformen i denne kommunen. Den statlige

hovedinformanten vektlegger at de ønsket å bli noe mer enn bare samlokalisert ved dette NAV-kontoret. Han fortsetter med:

*”Det er jo en utfordring alle møter, å bli noe mer enn bare samlokalisert. Å begynne og jobbe på tvers av de gamle skillelinjene, fagområder og sånn.”*

I denne kommunen mener de at dette best kan møtes ved å ha enhetlig ledelse, og de mener også at dette er en del av det å bli et NAV-kontor.

## **6.2.2 Kommunens størrelse**

Begge hovedinformantene ved dette NAV-kontoret vektlegger også kommunen og NAV-kontorets størrelse som grunn til at todelt ledelse ikke er hensiktsmessig. Den statlige hovedinformanten sier:

*”Vi er jo 14,3 stillinger, 18 personer omfatter det vel omtrent. Vi synes vel at flere ledere da var lite hensiktsmessig. (...) Så vi syntes det var mer naturlig å ha en leder.”*

Størrelse henger også sammen med kriteriet at lederen skulle kunne se de ansatte, noe som var viktig for denne kommunen. Kommunal hovedinformant nevner:

*”Det var viktig å ha en leder som ser de ansatte. Men det var aldri noe problem i og med at vi er en så liten organisasjon. (...) Å videreutvikle våre ansatte, få ut potensialet i alle, bli en enhet som utgjør gode tjenester og gi brukerne gode tjenester. Det mente vi ble gjort mest hensiktsmessig med en leder”.*

Telefonintervju med to ansatte bekreftet at størrelsen på kontoret var av betydning. Den kommunale tilleggsinformanten sa:

*”Vi er jo en liten kommune, med få ansatte, så enhetlig var mest hensiktsmessig”*

Den statlige tilleggsinformanten sa:

*”Tror det blir vanskeligere og mer uoversiktlig med to ledere. Det blir mer byråkrati og tar mer tid.”*

Den statlige hovedinformanten mener det er størrelsen på kontorene som er en av grunnene til at alle kommunene i dette fylke har valgt enhetlig ledelse. Det er mange små kommuner i fylket, som derfor ikke ser nødvendigheten med å ha todelt ledelse.

## **6.3 NAV-kontor Øst sine begrunnelser**

### **6.3.1 Barnevern**

Denne kommunens begrunnelse for å velge todelt ledelse hang sammen med at sosialtjenesten og barnevern var under samme organisatoriske enhet før NAV-reformen og hadde derfor samme leder. Det var vedtatt at barnevernstjenesten skulle samlokaliseres i felles NAV-kontor, og styres fra samme sted med samme leder. Alternativet var å splitte opp denne

tjenesten, og finne en annen enhet i kommunen barnevern kunne tilhøre. Dette ble ansett som problematisk. Det var av viktighet å samlokalisere sosial og barnevern fordi:

*”Vi har en felles faglig bakgrunn og forståelse som gjør at vi kan dra nytte av hverandre faglig og praktisk. (...) Virksomheten er liten, men blir på denne måten mindre sårbar, da vi kan hjelpe hverandre (...)” (delutredning ledelse fra kommunalt nivå i prosjektgruppa).*

Den kommunale NAV-lederen sier

*”Vi er jo en liten tjeneste, altså sosial og barnevern, (...) ved at flere kunne jobbe på begge steder var vi mindre sårbare”.*

Den statlige NAV-lederen sier han oppfattet begrunnelsen fra kommunal side for å ha todelt ledelse var å ivareta sosialfaget, fordi de mente at enhetlig ledelse ville hemme dette. Den statlige tilleggsinformanten bekrefter dette ved å si:

*”Det var vel litt frykt fra kommunal side kanskje, at den sosialfaglige biten kunne bli litt oppslukt av den statlige NAV-reformen.”*

Informanten på fylkesnivå kommenterte begrunnelsen for ledelsesmodellvalget ved dette NAV-kontoret med:

*”Det er vel flere faktorer inne i bilde der. (...) Det har noe med hvordan de kommunale oppgavene er organisert blant annet. Hvordan det ligger til lederen, fra før av. Det man går inn i NAV-kontoret med og eventuelt om man skal bryte opp organisasjoner eller ikke. Så det spilte nok en del rolle, sett fra kommunalt synspunkt.”*

### **6.3.2 Ulikheter mellom stat og kommune**

Den kommunale NAV-lederen sier:

*”Hadde du hatt én leder ville jo den styrt ressurser mot det som er målsettingen til staten. (...) Staten er mye mer målstyrt enn kommunen. Så det blir et veldig press på ressurser.”*

Dette er ikke et punkt som er med i utredningene gjort angående ledelsesmodell, men som den kommunale NAV-lederen forklarer:

*”Det er noe de har sett enda mer nå”. (Ved todelt ledelse) har vi styring av våre egne ressurser, faglig, vi har mye mer kontroll på kvaliteten og slike ting. For det er fare for at når man er fryktelig målstyrt er det dit du må styre ressursene dine (...), for kommunen er det helt annerledes”.*

Den kommunale tilleggsinformanten uttrykker også dette:

*”Vi på kommunesiden har stått ganske hardt på for å beholde vår kompetanse. Statlig side ønsket å ha en leder for at fellesskapet skulle bli mer ett da. Men vi ville på en måte ikke slippe våre arbeidsoppgaver, og beholde faget på sosialsida.”*

Den kommunale NAV-lederen legger også vekt på at det er forskjeller mellom stat og kommune i hvordan de arbeider. Hun sier:



*”De (statlige ansatte) er ikke vant til å bruke skjønn slik som vi (sosialtjenesten og barnevern) gjør. For vi skal jo sikre likebehandling, samtidig som vi skal forskjellsbehandle. Og slike ting tror jeg de på statlig ikke helt skjønner. Men det er jo ikke noe rart, for de er jo ikke vant til å jobbe sosialt.”*

Denne lederen poengterer også at de i kommunen har brukt lenger tid på å vurdere ledelsesmodell fordi de må vurdere og utrede konsekvenser. Hun sier:

*”På statlig side får de en pakke, gjør sånn, ikke sant, og så er det ikke slik at de må drive å vurdere og utrede konsekvenser. De kan på en måte sette i gang, i forhold til kommunen som skal utrede, ja så tar det litt lenger tid”.*

Den statlige NAV-lederen bekrefter at stat og kommune jobber på noe ulike måter. Han bemerker:

*”Ja, si at vi jobber ulikt, og det kan godt ha noe med organisatorisk kultur å gjøre, og bagasjen vi har med oss. Kommunen ønsker jo å si at de utøver skjønn i mye større grad enn de statlige ansatte gjør. Jeg synes ikke det stemmer her for å si det slik. (...) Jeg vil si at de statlige ansatte er like gode på det som de kommunale ansatte, det er et annet regelverk, men skjønnsutøvelsen blir det samme”.*

### **6.3.3 Ta vare på eksisterende praksis**

I ”Delutredning ledelse fra kommunalt nivå i prosjektgruppa” skrives det:

*”(NAV) samarbeidet krever stor grad av nytenkning, samtidig som det er viktig å ta vare på og videreutvikle det som fungerer godt i dagens etater. (...) Utfordringen ligger i å finne gode løsninger for den enkelte innenfor eksisterende regler og rammer.”*

Det er også i samme utredning behandlet NAV-reformens tydelige ansvars- og arbeidsdeling mellom stat og kommune med ulike resultatmål og insentiver. Det uttrykkes:

*”Det kan stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er at en leder skal ha oversikt over dette, når kommune og stat pr. i dag har bygget opp en god organisering og gode rapporteringsrutiner på de ulike områdene” (Delutredning ledelse fra kommunalt nivå i prosjektgruppa).*

Til grunn for NAV-reformen ligger også en overveielse fra kommunal side angående oppdrag på hverandres myndighetsområder:

*”Det er ikke meningen at stat og kommune skal overta oppgaver for hverandre som bygger på fag og/eller skjønn” (Delutredning ledelse fra kommunalt nivå i prosjektgruppa).*

De mente ved første utredning at det kun skulle:

*”Åpnes for en begrenset mulighet til at stat og kommune kan utføre myndighetsoppgaver for hverandre når det gjelder enkle, regelstyrte og lite skjønnsbaserte ordninger som ikke gir muligheter for at stat eller kommune velter ansvar eller kostnader på den andre part” (Delutredning ledelse fra kommunalt nivå i prosjektgruppa).*

Den kommunale NAV-lederen sier

*”Nå har jeg det kommunale ansvaret. Det kan jeg, det er rutine. Samme med NN (statlig leder) han kan det statlige, så det glir så mye glattere på rutine. Så er det å få til den samhandlingen som vi da trenger. (...) Da kan vi det vi kan, og så har vi på en måte bedre tid til å gradvis ta innover oss. Så det blir en bedre tilpasning da, over tid”.*

Den kommunale NAV-lederen nevner også:

*”Rådmannen er veldig opptatt av å ivareta kvaliteten på våre tjenester. Ved todelt ledelse har vi jo mye større frihet. Både i forhold til ressurser og kvalitet. Det faglige.”*

Dette viser at spesielt den kommunale siden, ønsket ikke å gi slipp på den tidligere organiseringen og praksis. Dette henger sammen med at de kommunale ansatte peker på ulikheter mellom stat og kommune. Dette støttes også av den kommunale tilleggsinformanten.

## **6.4 Analyse**

NAV-kontor Øst og Vest har valgt ulike ledelsesmodeller og ikke overraskende har de derfor, som vist over, ulike begrunnelser for ledelsesmodellvalget de har gjort. Røvik (1998) lister opp 3 hovedtyper av forklaringer på hvorfor organisasjoner oversetter oppskrifter. Disse er som vist i kapittel 3; rasjonell strategisk kalkulasjon (intendert), uintendert handling og forsøk på å forvalte sin identitet. Jeg vil belyse casekontorenes begrunnelser ut i fra disse tre hovedtypene av forklaringer, og jeg vil begynne med identitetsforvaltning.

### **6.4.1 Identitetsforvaltning**

Identitetsforvaltning og imitering handler om at man vil nærme seg tilstanden til den eller de man identifiserer seg med. Identitetsforvaltning og differensiering betyr at man ønsker å skape en avstand mellom seg selv og en organisasjon man ikke ønsker å ligne (Røvik 1998:140). Man kan kanskje ikke si at partene i NAV-reformen har noe ønske om å etterligne hverandre fordi man har hverandre som identitetsforbilder. Allikevel mener jeg at identitetsforvaltning kan brukes som argumentasjon for hva som har skjedd i mine casekommuner ut i fra tanken om at det er en identitet man ønsker å ivareta eller ligne mer, eller mindre på.

Fordi identitetsforvaltning har å gjøre med identitet, og identitet har å gjøre med kultur, arbeidsmåter, normer og verdier en gruppe eller et individ har om seg selv er det mange forhold som kan påvirke hvordan, og om, identiteten føles truet eller ikke. Spesielt har ulik kultur vært et moment mange har stilt spørsmål ved når det gjelder NAV-etablering. Jeg vil

hevde man kan slå fast at det er forskjeller mellom stat og kommune når det gjelder kultur. Det er derimot uenighet om hvor mye innvirkning dette har på NAV-etablering, og i denne studien om det påvirker valg av ledelsesmodell på noen måte. Jeg skal her vise hvordan oversetterne og mine informanter ser på forskjeller i kultur og arbeidsmåter mellom stat og kommune. Ved å knytte dette til identitetsforvaltning vil jeg vise at dette kan ha hatt innvirkning på valget av ledelsesmodell ved casekontoret.

#### **6.4.1.1 Ulikheter mellom stat og kommune**

I begge casekommunene sier informantene at det er ulikheter mellom stat og kommune i arbeidsoppgaver og til en viss grad måter å fungere på. Som vist tidligere svarer den kommunale NAV-lederen i NAV-kontor Øst at det er forskjeller mellom stat og kommune i bruk av skjønn, og hvordan de blir delegert arbeidsoppgaver og har ulike utredningspreferanser osv. I NAV-kontor Vest sier den statlige hovedinformanten:

*”Ja, vi jobber på ulike måter. Det er ut i fra det at vi har forskjellige brukere. Sosialtjenesten har tyngre brukergrupper som gjør at det er et behov for mye og tettere oppfølging ofte. Mens de som kommer fra Aetat jobber til dels med ordinære arbeidssøkere som i stor grad klarer seg selv, og trenger bare litt bistand, litt hjelp, litt tips. Så det er en forskjell i måten å drive oppfølging på. Som vi måtte ha flere runder for å skjønne hvorfor vi er så forskjellige.”*

Den kommunale tilleggsinformanten i NAV-kontor Vest forteller:

*”Trygd er jo mer forvaltning, mens Aetat og sosialtjenesten er mer oppfølging. De har et annet begrep på oppfølging.”*

Den kommunale hovedinformanten i NAV-kontor Vest forklarer:

*”Det (NAV) er jo ren statlig styring ned i hver minste detalj, slik som det er i staten. Og det kolliderer jo veldig med den kulturen vi har i kommunen, der vi er mer rammepreget og ikke er så styrt ovenfra. Vi er mer fleksible til å finne løsninger og jobbe oss frem til løsninger selv. Og ikke bli styrt på alle små detaljer.”*

Ved spørsmål om dette ble tatt hensyn til ved valg av ledelsesmodell svarer den kommunale tilleggsinformanten i NAV-kontor Vest:

*”Nei, dette var ikke noe tema.”*

Det samme bekrefter den statlige hovedinformanten og hevder:

*”Selv om man er ulike, mener jeg at da et det er viktig å dra nytte av forskjellig erfaring og forskjellig kompetanse mot den enkelte brukeren. Det å ikke ha todelt ledelse er en fordel nettopp i så måte”.*

Den kommunale NAV-lederen i NAV-kontor Øst sier:

*”Vi hadde ulike oppfatninger om hva NAV var.”*

Dette er også et forhold den statlige hovedinformanten i NAV-kontor Vest kommer inn på.

Han uttrykker:

*”Det var på en måte vi som var mest forberedt på reformen. Vi hadde vært i diskusjoner og engasjert oss i det lenge. Så vi var nok mer engasjerte og tidligere på banen enn de kommunale.”*

Svar fra begge kontorene viser til at det er forskjeller mellom statlig og kommunale ansatte i arbeidsmåte, men NAV-kontor Vest har ikke følt at dette har vært noen grunn til ikke å velge enhetlig ledelse, noe de følte behov for i NAV-kontor Øst. I pilotrapporten vises det til at de tre casekontorene de har sett på har opplevd kulturforskjeller mellom de tidligere etatene. Dette angår forskjeller i arbeidsmåter og måter å møte brukerne på. Spesielt mellom Trygd og sosialetaten har det vært pekt på forskjeller når det gjelder utøvelse av skjønn. Det er også et annet fokus på produksjon i Aetat og Trygd enn hos sosialetaten (Andreassen m.fl 2007:39). Trygdesystemet har tradisjonelt vært svært regelorientert. Sosialkontorets arbeidsmåte har vært en motsats til dette med skjønnsutøvelse på bakgrunn av fagkompetanse, i tillegg til lover og regler. Jill Beth Otterlei (2007:76) skriver at det ved vurdering av arbeidet i trygdeetaten har vært rett bruk av regler som tilsier godt arbeid. Hun sier videre at selv om noen har hevdet og beskrevet at disse systemene ikke er så ulike som idealmodellen tilsa, er det ulike premiss som ligger i arbeidet. Har staten ansvaret for et politikkområde og ordning, kan man forvente regelstyring og rettsbaserte ytelser. Har kommunen et ansvar tilsier det mer bruk av skjønn, mer fleksibilitet og mindre direkte styring fra overordnet nivå. Dessuten er sosialhjelp (som for eksempel bostønad) noe som varierer fra kommune til kommune, avhengig av forhold ved kommunen. Verken administrative eller politiske ledere kan detaljstyre skjønnsvurderinger, noe som også gjelder den interne organiseringen. Otterlei (2007:77) knytter dette til Mintzbergs fagbyråkrati, med selvstendige og autonome ansatte. Den statlige forvaltningen knytter hun til klassisk byråkratisk organisering og styring, som har mer direkte styringsmidler knyttet til de ansatte, og er mer sentralisert.

Røvik skriver at trekk ved relasjonen mellom konteksten ideen kommer fra og konteksten ideen skal inn i er av viktighet for om kopiering kan skje. Er den organisatoriske kontekst med kultur, organisasjonstype og type arbeidsoppgaver ulike vil dette hemme sjansen for at kopiering skjer. NAV-reformen vil man kunne si kommer for det meste fra statlig side, og som nevnt over er det opplevd at stat og kommune er ulike i både kultur og arbeidsmåte. Ulikhetene mellom de statlige etatene og kommunen, og dermed utfordringer rundt

kultursammenslåing er et forhold mange NAV-skeptikere trekker frem når det er snakk om NAV-reformen og NAV-etablering. Jeg vil vise at dette kan ha påvirket valg av ledelsesmodell.

#### **6.4.1.2 Imitering i NAV-kontor Vest**

I NAV-kontor Vest følte de ikke at sosialtjenestens identitet ble utfordret ved enhetlig ledelse, eller opplevde det som problematisk for deres kultur eller arbeidsoppgaver å ha enhetlig ledelse. I NAV-kontor Vest har ikke forskjelligheten mellom kommune og stat vært en grunn til å eventuelt vurdere todelt ledelse. De mente at til tross for de ulikhetene som fantes mellom stat og kommune kunne de lettere overvinne de eventuelle konfliktene dette ville føre til på en bedre måte ved å ha enhetlig ledelse. Av denne grunn mener jeg at NAV-kontor Vests valg av ledelsesmodell er et uttrykk for identitetsforvaltning, og strategien imitering. Å ville ha enhetlig ledelse kan ses på som et organisatorisk tiltak for å redusere avstanden til staten, siden de ønsket å etablere noe helt nytt, sammen med de statlige etatene. De identifiserer seg kanskje ikke med staten, men i NAV-reformen så de det som nyttig og hensiktsmessig å nærme seg staten for å få til noe nytt sammen. Hovedinformanten fra kommunal side har selv sagt at enhetlig ledelse er det som skal til for å få til en felles enhet, fra tidligere tre ulike enheter. For denne kommunen var det et mål å glemme de eksisterende forskjellene og ulikhetene. De ønsket å bli noe mer enn bare samlokalisert, sier hovedinformant for den statlige siden ved dette NAV-kontoret. Enhetlig ledelse blir her sett på som et virkemiddel for å nærme seg hverandre i kultur og identitet. Å nærme seg hverandre kulturelt er allikevel noe de har sett kan være vanskelig, og krever tid. Den kommunale hovedinformanten nevnte:

*”I forkant hadde vi jobbet mye med å slå sammen disse kulturene i disse ulike enhetene”. (...) Vi samla alle ansatte i flere samlinger og brukte coach fra avdelinga mi her, til å coache gjennom de samlingene for å få en felles kultur. Det begynte vi med veldig tidlig i prosessen.”*

Å bevisst jobbe for å etablere en kultur, og dempe forskjellene mellom stat og kommune har vært en strategi i denne kommunen, i prosessen mot å bli et NAV-kontor.

På den andre siden er ikke kulturforskjeller uproblematisk i NAV-kontor Vest. Den kommunale hovedinformanten nevner at det er noe frustrasjoner angående forskjeller mellom stat og kommune. Hun sier:

*”Det er staten som har styrt prosessen, det er jo en ren statlig styring ned til hver minste detalj, slik som det er i staten. Og det kolliderer jo veldig med den kulturen vi har i kommunen der vi har det mer rammepreget og ikke er så styrt ovenfra. Vi er mer fleksible til å finne løsninger og jobbe oss frem til*

*løsninger selv. Og ikke bli styrt på alle små detaljer. Så der har vi hatt noen frustrasjoner og våre diskusjoner.”*

Dette viser at kulturforskjellene kan oppleves som noe problematisk, men de har ikke ansett det nødvendig å innføre todelt ledelse av den grunn. Enhetlig ledelse i NAV-kontor Vest er et eksempel på hvordan identitetsforvaltningsstrategien imitering brukes ved NAV-reformen.

#### **6.4.1.3 Differensiering i NAV-kontor Øst**

I NAV-kontor Øst er ulikheten mellom stat og kommune en grunn til at spesielt sosialtjenestens ansatte ønsket å ivareta den eksisterende praksis som de mener fungerte tilfredsstillende for sine brukere. Ulikheten mellom stat og kommune var av betydning for at frihetsgrader ble benyttet og det ble valgt todelt ledelse. Selv om dette ikke direkte sto skrevet i utredningen, kom det frem under intervjuene. Av den grunn vil jeg hevde NAV-kontor Øst (og da spesielt sosialtjenesten som fikk igjennom sitt ønske for ledelsesmodell) har differensiering som identitetsforvaltningsgrunn. Oppskriften om enhetlig ledelse ville føre med seg at de måtte likne mer på slik de statlige etatene jobbet og fungerte. Det ville gitt for liten avstand til de statlige ansatte ved enhetlig ledelse. Dermed følte de at organisasjonens identitet ble utfordret, og det ble opplevd som problematisk for sosialtjenestens ansatte å skulle innføre enhetlig ledelse. Om de kommunalt ansatte måtte jobbet på den statlige måten ved enhetlig ledelse er derimot noe vi ikke vet mye om, men det var en antakelse de hadde.

Den kommunale NAV-lederen sier også at de etter litt tid har sett at stat og kommune har ulike måter å jobbe på, som var en av grunnene til at de fremdeles ikke ønsket enhetlig ledelse når de evaluerte ledelsesmodellen i 2008. Å stå på kravet om todelt ledelse kan ses på som et organisatorisk tiltak som sikter mot å øke avstanden og markere grenser i forhold til statens ønske om enhetlig ledelse og at de dermed måtte ha jobbet på den statlige måten. Todelt ledelse øker dermed avstanden og markerer forskjelligheten mellom stat og kommune. Det er et viktig poeng for kommunal side i NAV-kontor Øst at de er ubundet og må ha stor frihet til å utforme sine egne og lokalt passende varianter. Den kommunale NAV-lederen sier at de ved todelt ledelse har en mye større frihet, hun sier:

*”Vi har jo en mye større frihet. Både i forhold til ressursene og kvalitet (på tjenester). Det faglige.”*

Den statlige NAV-lederen mener derimot at kommunalt handlingsrom ville vært bedre ivaretatt ved enhetlig ledelse. Han forklarer:

*”Hadde det vært enhetlig ledelse kunne de fått delegert oppgaver og myndighet. Det vil si at de ville hatt tilgang til de statlige virkemidlene. Det har de ikke i dag. Jeg vil snu det rundt og heller si at de har tapt noen muligheter.”*

*”Det er et banalt faktum at det er vanskelig å gjennomføre administrative endringer når folk har lagt seg til inngrodde vaner og identifisert seg med dem”, skriver Selznick (1997:26). Jeg vil hevde at NAV-kontor Øst har en slik identitet som har blitt ”inngrodd”, og de har følt at denne ville blitt truet eller krenket ved enhetlig ledelse. NAV-kontor Øst har bevisst prøvd å file til konseptet om ledelsesmodell slik at det passer best mulig til eksisterende strukturer og allerede godt innarbeidede prosedyrer og rutiner (Røvik 1998:153), slik som at de har samme leder som barnevern og at de vil fortsette å jobbe på den sosiale måten. Dette fordi de mente at enhetlig ledelse ville gi store unødvendige og langvarige rystelser som ville støte an mot lokale tradisjoner. Den kommunale NAV-lederen sier:*

*”Det var ikke noen argument i noen utredning her, men det er noen som har sagt at de ville slutta, (...) de liker den måten de jobber på overfor brukerne”.*

Den statlige NAV-lederen bekrefter dette når han sier:

*”Det var jo nærmest opprørstemning her ved første avgjørelse”.*

Hensynene som kan klassifiseres i identitetsforvaltningsstrategien differensiering argumenterer for at kopiering ikke finner sted, da kulturell kontekst er ulik. Ulik kulturell kontekst er en betingelse for at oversettelsesregelen omvandling inntreffer (Røvik 2007:332).

Den kommunale siden i NAV-kontor Øst kan man si har hatt et ønske om differensiering, de ønsket ikke å bli slik som de oppfattet staten var og er. De valgte en ledelsesmodell slik at den ikke representerte noen trussel mot den eksisterende praksisen i virksomheten. Sentralt ved todelt ledelse i NAV-reformen er at den gir rom for et eget faglig lederansvar for de kommunale sosialoppgavene (Andreassen m.fl 2007:42), noe spesielt sosialtjenesten i NAV-kontor Øst ønsket å ivareta. Dette følte de ble gjort best ved ikke å nærme seg de statlige i kultur og identitet, altså ikke innføre enhetlig ledelse.

På den andre siden er det også ved dette NAV-kontoret elementer som viser til at det kanskje ikke er så sterk differensiering som argumentert for over. Den kommunale NAV-lederen forteller:

*”Her blir vi litt mer avhengig av å få til ting sammen. Samarbeide oss imellom. (...) Vi prøver å blande litt vi da, prøver å få til slik de andre har det. (...) Det er ikke helt fikset enda, for det er fortsatt slik at sosial sitter mye sammen. Så nå sitter vi og vurderer hvordan vi kan gjøre det, bruke hele huset. For å få til mer samhandling og arbeidsmiljø”.*

Den statlige NAV-lederen forteller også:

*”Vi etablerer formelle arenaer for samhandling rundt brukerne. Vi diskuterer dette tverrfaglig. Så jeg tror ikke brukeren nødvendigvis merker veldig mye til det (todelt ledelse), men det gjør vi som jobber her”.*

Hovedinformantene viser her til at de prøver å mikse de ansatte mer og få til samhandling mellom etatskillene, siden de kommunale og statlige har sittet i hver sin etasje. Dette viser at de prøver å nærme seg hverandre. Om det ikke er ren imitering, kan man hevde de prøver å likne mer på hverandre, eller i det minste få til bedre kultur og arbeidsmiljø mellom de statlige og kommunalt ansatte. Det er derfor ikke differensiering i den grad at de ikke vil samarbeide, men de jobber ikke på hverandres myndighetsområder, slik som for eksempel NAV-kontor Vest. Todelt ledelse er et eksempel på identitetsforvaltningsstrategien differensiering i NAV-reformen.

#### **6.4.1.4 Øst og Vest – ulik konkretisering og identitetsforvaltning**

Odelstingsproposisjonen, og andre NAV-dokumenter, har en top-down forståelse av politikken og iverksettingen. Oversetterne av dokumentene skal iverksette politikernes intensjoner. Politikken og proposisjonen kan ikke ta for seg alle sider ved hvordan reformen vil ta form i praksis, ved hvert enkelt NAV-kontor. Den leverer i stedet en tenkning som oversetterne må operasjonalisere og konkretisere ut i fra lokale forhold og behov. Denne operasjonaliseringen og konkretiseringen blir nødvendigvis ikke gjort likt i alle kommuner, avhengig av hvordan oversetterne tolker nødvendigheten av handlingsfrihet og handlingsrom. Dermed kan variasjoner mellom oversetterne og NAV-kontorene oppstå.

Valgene av ledelsesmodell i casekommunene er begge uttrykk for tolkninger av den samme målsettingen i stortingsproposisjonen, og den samme anbefalte ledelsesmodellen. Det er stor tro på reformmålet blant mine informanter, men ulik oppfatning av veien dit; spesielt hva en integrert tjeneste skal inneholde og vil si i praksis. At kommunene har ulike tolkninger mener jeg kan begrunnes i at de har gjort ulike konkretiseringer.

NAV-kontor Vest har en annen konkretisering enn NAV-kontor Øst, de har andre mål med oversettelsen enn NAV-kontor Øst. De har begge konkretisert oversettelsen, men de har gjort ulike konkretiseringer, og tolket hensikten og NAV-målene på en noe ulik måte. NAV-kontor Vest sitt fokus og tolkning er hva som kan få de til å bli mer enhetlig og sammensveiset, da de så på NAV-reformen som å slå sammen etatene, bli én. De tenker at NAV er lik



sammenslåing, noe mer enn bare samlokalisering. Hos NAV-kontor Øst (sosialtjenestens syn) er det mer fokus på at den kommunale siden ikke skal endres i NAV-reformen, at de ikke må oppgi noe som fungerer bra fra før. De fokuserer på at de samlokaliserer for brukeren, og at NAV ikke nødvendigvis betyr å slå sammen arbeidsoppgaver og myndighetsområder. NAV-kontor Vest (og den statlige siden i NAV-kontor Øst) mente Stortingets intensjoner var å bli noe mer enn bare samlokalisert, og at brukeren dermed skulle møte noen som har alle virkemidlene. Dette vektlegger ikke den kommunale siden i NAV-kontor Øst som det mest vesentligste med NAV-reformen. De tolker proposisjonen dit hen at samlokalisering med noe samarbeid er å oppfylle kravet til NAV-etablering i kommunen. Kommunal hovedinformant i NAV-kontor Vest sier ”*man kan ikke gå rundt og tro at man er to organisasjoner*”, NAV-kontor Øst sin praktisering av hverdagen er nettopp at de fungerer som to organisasjoner, men som er samlokalisert slik at brukerne slipper å gå til flere kontorer, og noe samarbeid skjer innad ved kontoret.

NAV-kontor Øst, med spesielt den kommunale siden, velger en ledelsesmodell som harmonerer med den opplevde identiteten de ønsker å ha, og ønsker å ta vare på i NAV-reformen. Dette fører til en organisering av NAV-kontoret som ligger tett opp til tidligere praksis. Sosialtjenestens ansatte var redd for sin egenart, og mente den ble best ivaretatt ved todelt ledelse. Dette gjør at deres begrunnelse for å ha et radikalt eller modifierende modus overfor den anbefalte ledelsesmodellen kan kalles differensiering. De ønsket ikke å nærme seg stat i kultur og identitet. I NAV-kontor Vest synes de ikke deres identitet er truet ved å velge den anbefalte ledelsesmodellen. De hadde et ønske om å endre for å bli noe nytt sammen med den statlige kulturen og identiteten. Deres begrunnelse for å ha et reproduserende modus på oversettelsen er dermed imitering. Dette førte til at de gjorde store endringer organisatorisk i forhold til tidligere praksis. Kommunal side i NAV-kontor Øst ser det som positivt ved todelt ledelse å bevare eksisterende fagkulturer i NAV-reformen. Dette er nettopp noe NAV-kontor Vest prøvde å unngå, ved å lage én kultur, selv om de ser behovet for fortsatt å være noe spesialiserte i arbeidsoppgaver. Dette viser at begge kommunene har identitetsforvaltning som sin begrunnelse for ledelsesmodellvalget, men to ulike identitetsforvaltningshensyn.

#### **6.4.2 Rasjonelt kalkulert oversettelse (intendert)**

En rasjonelt kalkulert, eller intendert, oversettelse vil si at organisasjonen har en klar intensjon og instrumentelle kalkulasjoner til grunn for den oversettelsen de velger. Røvik (1998:153) mener intendert oversettelse skjer av tre grunner; det gir en økonomisk og effektivitetsmessig uttelling, forhindrer store unødvendige og langvarige rystelser, eller at den nye oppskriften ikke skal støte an mot lokale tradisjoner eller vekke latente konflikter. Jeg vil hevde at både NAV-kontor Øst og NAV-kontor Vest har slike argumentasjoner for det ledelsesmodellvalget de har gjort.

I NAV-kontor Vest var det ingen uenighet om hvilken ledelsesmodell som var mest hensiktsmessig. De ønsket alle en enhetlig ledelse, noe de så på som naturlig i forhold til NAV-målene og størrelsen på kontoret. De mente enhetlig ledelse var mest økonomisk og effektivitetsfremmende for deres NAV-kontor. Å velge todelt ledelse så de på som en strategi som lettere kunne føre til konflikt og uenighet. Av den grunn kan man også si at de mente de forhindret konflikter og uenighet å oppstå ved enhetlig ledelse, eller at konflikter bedre kunne behandles ved enhetlig ledelse. Dette NAV-kontoret var tidlig ute med planleggingen av NAV-reformen i kommunen, og de var generelt bevisste og enige på hva de ønsket. Det var en planmessig prosess å bli et NAV-kontor. Dette viser at det var en intendert og rasjonell overveielse å velge enhetlig ledelse.

Den kommunale siden ved NAV-kontor Øst mente derimot at den anbefalte enledermodellen ville støte an mot de lokale tradisjonene de hadde for å utøve sitt arbeid. Todelt ledelse ville lettere forhindre problemer og konflikter mellom de statlige og kommunale ansatte. Å velge todelt ledelse og å ligge tett opp til tidligere praksis gir mindre unødvendige og langvarige rystelser, da sosialtjenestens ansatte så på stat og kommune som nokså ulike i arbeidsmåte. Å unngå konflikter og omfattende omstillinger er en av grunnene til å velge oversettelsesregelen fratrekking. Dette hensynet argumenterer dermed for at NAV-kontor Øst har hatt et modifierende modus. De filte og omformet den anbefalte ledelsesmodellen om til en ledelsesmodell som de mente passet best til eksisterende strukturer og allerede godt innarbeidede prosedyrer og rutiner. Det var ut fra erkjennelsen om ulikhetene mellom stat og kommune man kan si det var et bevisst valg å velge todelt ledelse.

For NAV-kontor Øst, sosialtjenesten, var det av viktighet å ta vare på det eksisterende som de mente fungerte hensiktsmessig. Å lage kombinasjonsform av nytt og gammel er en betingelse som Røvik mener bør være tilstede for at addering skal forekomme. Dette hensynet argumenterer for at NAV-kontor Øst har hatt et modifierende modus og addering som oversettelsesregel. Hensynet til eksisterende praksis er et hensyn som kan grunne i at de mente dette var fornuftig ut i fra situasjonen de var i ved etablering. Å velge en løsning som lå tett opp til eksisterende praksis gjorde en rask tilpasning lettere og mulig, siden de var den første kommunen som etablerte i fylket (unntatt pilotkommunen). Kommuner som kommer senere har hatt lenger tid til å forberede seg til etablering og sammenslåing. Den kommunale NAV-lederen sier:

*”Det ble mye uro. For vi var jo første NAV-kontoret, så alt gikk jo innmari fort. Alt skulle skje. (...) Så det var fryktelig mye usikkerhet, spesielt på statlig side. Man kan liksom ikke skylde på NAV-reformen eller ledelsesmodellen. Hele det med å plutselig blande sammen tre etater, det blir uklart hvem som skal gjøre hva, hva som er tenkt, masse folk forsvinner, noen mister en leder. Det er fryktelig mye endringer, og det gjør noe med folk.”*

Å velge en todelt ledelse tett opptil eksisterende praksis i NAV-kontor Øst kan ha vært hensiktsmessig fordi det var ressursmessig og økonomisk mindre kostbart, og det ville føre til mindre konflikter. Å velge todelt ledelse er da et pragmatisk intendert hensyn i forhold til de utfordringer og prøvelsene kommunen, etatene og de ansatte skulle igjennom. Jeg vil også hevde at de ved å ligge tett opp til tidligere praksis kjøper seg tid og gir en sammenslåing lenger tid til å befeste seg og bli godtatt hos spesielt de kommunalt ansatte.

### **6.4.3 Uintendert oversettelse**

Røvik (1998:154) hevder oversettelse av en oppskrift i mange tilfeller skjer mindre bevisst og uplanlagt, dermed uintendert. Han mener begrenset tid og kapasitet til å sette seg inn i oppskriften kan føre til at for eksempel en forenkling av oppskriften skjer. Mine data viser at det også er en annen grunn til at spesielt NAV-kontor Øst uplanlagt og uintendert endte opp med en todelt ledelsesmodell. Her skal jeg bringe inn teorien om mikropolitikk.

Pfeffer (1978:37) skriver ”agreement is the exception rather than the rule”. Med dette mener han at organisasjoner er arenaer for interessekamp, der ulike personer, grupper og interesser deltar. Han mener det er konflikter om preferanser og ”desired courses of action” (Pfeffer 1978:36). Deltakere i organisasjoner vil mest sannsynlig favorisere deres interesser og deres mål. Disse ulike preferansene og tanker om konsekvenser av ulike handlinger og beslutninger

oppstår fra ulik sosialisering og tidligere jobberfaring. Endringer blir dermed en intern kamp for å oppnå hegemoni eller få prioritert sine mål. Organisasjonsstruktur kan dermed betraktes som utfallet av en kamp om kontroll og innflytelse som foregår i organisasjonen (Pfeffer 1978:38). Røvik (2007:255-256) skriver at oversettelse kan foregå i en kontekst av motstridende interesser, konflikter og forhandlinger, noe som kan utløse og drive oversettelsene i bestemte retninger. Oversettelsesprosessen ses her på som en maktkamp over alternative problembeskrivelser og løsninger i det organisatoriske feltet. NAV-kontor Øst besluttet i utgangspunktet å ha enhetlig ledelse. Dette ble omgjort etter påtrykk fra kommunal side som ønsket todelt ledelse. Den interessekampen som uenigheten om enhetlig eller todelt ledelse er her, kan være en uintentert grunn til at det til slutt ble todelt ledelse. At denne interessekampen var uintentert viser mine funn fordi interesser kan drive oversettelsen i ulike retninger. Dette skjedde ved at de først tok en beslutning om enhetlig ledelse, for så å gå tilbake på dette på grunn av misnøye om beslutningsprosessen. Dette var en uplanlagt endring, noe som til slutt førte til en todelt ledelse. Det var ulike interesser mellom statlige og kommunale ansatte, og det var den lokale interesse hos de kommunalt ansatte som fikk gjennomslag i interessekampen. De fikk hegemoni, noe som førte til en verning av den tidligere praksis.

Teori er som nevnt i kapitel 1 en forenkling av virkeligheten. Jeg vil hevde at Røviks tre beveggrunner intendent, uintentert og identitetsforvaltning er en typisk forenkling som kanskje kan være vanskelig å skille i virkeligheten. Som vist over kan intendent og uintentert oversettelse skje i samme etableringsprosess, og det er for enkelt å si at det er kun en av de som ligger til grunn for det som har skjedd i for eksempel NAV-kontor Øst. Røvik hevder da heller ikke at kun en av de er i omløp av gangen. Som vist over vil jeg hevde alle tre kan ligge til grunn for hvorfor oversettelser skjer.

#### **6.4.4 En alternativ forklaring – institusjonalisering**

At NAV-kontor Øst, med spesielt de kommunalt ansatte, ønsket å ivareta det eksisterende som de mente fungerte og at de har differensiering som identitetsforvaltning, kan være et tegn på at de er institusjonalisert. Selznick hevder at organisasjoner får institusjonelle trekk, og blir institusjonaliserte organisasjoner over tid, ved at formelle organisasjoner utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle. Når organisasjonen får uformelle verdier oppstår det motstand mot forandringer fordi organisasjoner får en ytterligere mening gjennom

psykologiske og sosiale funksjoner de fyller (Selznick 1997:27,28). Institusjonalisering gir en organisasjon en egen identitet, hvor de uformelle normene og verdiene blir organisasjonskulturen og er knyttet til organisasjonens identitet. At en organisasjon er institusjonalisert fører til at organisasjonen blir mer kompleks, mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav. På den annen side kan en institusjonalisert organisasjon også føre til nye og nødvendige kvaliteter, som gjør at organisasjonen kan løse oppgaver bedre og virke bedre som et sosialt felleskap (Christensen m.fl 2004:47).

Det institusjonelle perspektiv på endring fremhever at normer som er utviklet over tid i og utenfor organisasjonen vil prege endringsprosesser. Normene vil blant annet påvirke hvilke hensyn man kan ta. En virksomhet vil her først prøve å løse nye oppgaver med eksisterende virkemidler. Hvis dette ikke er tilstrekkelig vil de forsøke å etablere nye rutiner og prosedyrer som er bygget på kjente løsninger, eller de vil gjøre avviket i forhold til disse så små som mulig. Motstand mot endringer oppstår fordi de ansatte føler at deres identitet er truet eller krenket. NAV-kontor Øst kan være et eksempel på dette ved at de har innført noe nytt (NAV-reformen), men bygget det på en kjent løsning; den eksisterende todelingen mellom stat og kommune. Dette gjorde de fordi de følte sin identitet ble truet. Dette handler om det samme som Røviks identitetsforvaltning. At de var institusjonalisert kan ha vært en mer eller mindre ukjent og uintendert egenskap ved dem, en lokal betingelse det ikke var tatt hensyn til før NAV-etablering.

Innenfor den klassiske institusjonelle skole i organisasjonsteorien er forestillingen at organisasjoner er komplekse, verdibærende og integrerte institusjoner som er motstandsdyktige overfor forsøk på raske og omfattende endringer (de er robuste) (Røvik 1998:147). Selznick-skolen forsterker ideen om det unike, velavgrensede og autonome ved organisasjoner (Røvik 1998:135), en holdning som dermed vektlegger at det er vanskelig for organisasjoner å innføre oppskrifter utenifra. Dette er NAV-kontor Øst et eksempel på, mens NAV-kontor Vest er et eksempel som svekker denne antakelsen. Oppskrifter som skal tas inn i slike motstandsdyktige organisasjoner må dermed bestå en slags kompatibilitetstest, hvor oppskriften må være både teknisk og verdimesig kompatibel med institusjonen for å slippe inn og bli tatt i bruk (Røvik 1998:148). De eksisterende konsepter er erfaringsbasert, som vil si at de er slipt til gjennom lang tids prøving og feiling i organisasjonen, og er ofte velfungerende konsepter (Røvik 1998:147). Dette gjør at det ikke er ønskelig å endre de.

Historisk institusjonell teori er langt bedre til å forklare stabilitet enn endring, blant annet i betydningen stivhengige prosesser, og dette kan være med på å forklare hva som har skjedd i NAV-kontor Øst. Stivhengige prosesser vil si at det man vektlegger tidlig i forløpet og de beslutninger som tas da, bestemmer eller legger føringer på hvordan fremtiden vil bli og de valg som skal tas i fremtiden. En sti velges fremfor en annen, og denne stien binder fremtiden (Veggeland 2007:23). Kulturelle normer og verdier tilknyttet lokal tradisjon og historie, kan begrense og/eller påvirke fremtidig endring ved å avgrense aktuelle handlingsvalg (Fimreite i Baldersheim & Rose 2000:167). Dette kan gjøre at nye oppskrifter blir frastøtt fordi konteksten og den tidligere historien gir ulike muligheter og begrensninger i innføringen. Klemsdal (2008:27) skriver at det er en tendens til at etablert praksis legger de sterkeste føringene på håndteringen av den nye situasjonen. Nye situasjoner gir etablert praksis konkurranse i å dominere i spørsmålet om hvordan den nye situasjonen skal håndteres, ved at tidligere praksis legger føringer på hvordan situasjonen skal håndteres (Klemsdal 2008:5). Fordeler med stivhengighet er at den gir stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene. Det er da lettere for medlemmene å forstå hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til, og lettere å forstå hva som er passende atferd. Ulempene er at det kan gi manglende fleksibilitet til organisasjonen og dens aktører, spesielt når omgivelsene endrer seg raskt eller man er i en omstilling (Christensen m.fl 2004:57).

Jeg vil hevde at sosialtjenesten i NAV-kontor Øst har hatt en sterk institusjonalisering, noe som kan ha gjort de mindre tilpasningsdyktige overfor endringer. De er mer robuste og stabile, og derfor vanskeligere å endre på. Kommunal leder i NAV-kontor Øst peker på at det er den korte tiden som har gjort at det er så vanskelig å få til fullintegrering av de ansatte. Dette kan ha sammenheng med at de har en sterkere organisasjonskultur som det derfor tar lengre tid før man får endret. Man kan hevde at uformelle normer og verdier har hatt avgjørende virkning på hvordan de har sett på og forholdt seg til NAV-etablering i kommunen. Å frigjøre seg fra en historisk kontekst er som kjent ikke lett, selv om man bevisst forsøker, skriver Røvik (1998:170).

På den andre siden kan man kanskje si at NAV-kontor Vest har vært svakere institusjonalisert fordi det har vært lettere å endre den organisasjonskulturen og identiteten de hadde, til en ny og felles kultur. Institusjonaliserte virksomheter trenger tid hvis endringer skal skje. Av den grunn mener jeg NAV-kontor Vest også kan ha vært institusjonalisert, men fordi NAV-kontor Vest var tidlig ute med forberedelser og brukte lang tid på etablering skjedde det mye endring

fra eksisterende praksis. Det har i denne kommunen vært et fokus på dette med organisasjonskultur og tilpasning til hverandre, noe de brukte coach for å få til å gå lettere ved etablering. Dette viser at kontorene har forberedt seg ulikt på selve NAV-etableringen og gjort etableringen over ulik tidslengde. Dette kan være en årsak til at det har gått lettere eller uten uenigheter i NAV-kontor Vest. Selznick skriver at institusjonalisering og å skape en egen identitet eller kultur med egne uformelle normer og verdier er en funksjon som enkelte organisasjoner fyller lettere og mer fullstendig enn andre (Selznick 1997:27), noe som kan støtte min påstand om at NAV-kontor Øst har vært mer ”institusjonalisert” enn NAV-kontor Vest.

## 6.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg belyst hva slags begrunnelse casekommunene hadde for valget av ledelsesmodell. Dette har jeg knyttet opp mot identitetsforvaltningshensynene imitering og differensiering, og om begrunnelsen og oversettelsen var intendert eller uintentert.

NAV-kontor Vest sin begrunnelse for å velge enhetlig ledelse ved sitt NAV-kontor var fordi de mente størrelsen på kontoret ikke tilsa noe annet. Dessuten mente de det lå i NAV-målene å bli noe nytt, sammen, noe de mente var lettere med en leder. De hadde et ønske om å endre det eksisterende for å bli noe nytt. NAV-kontor Vest har av den grunn hatt identitetsforvaltningshensynet imitering, fordi de ønsket å samle stat og kommune, slik at de delvis jobbet på hverandres myndighetsområder og var noe mer enn bare samlokalisert.

NAV-kontor Øst sin begrunnelse for å velge todelt ledelse var fordi barnevern skulle samlokaliseres med sosialtjenesten, og de hadde samme leder. Dette førte med seg noen organisatoriske utfordringer som gjorde enhetlig ledelse vanskelig. I tillegg mente de det var viktig å beholde den tidligere praksis som hadde fungert godt. Todelt ledelse ble følt som en mindre konkurrent til etablert praksis, og dermed endret de den anbefalte ledelsesmodellen. NAV-kontor Øst har dermed hatt identitetsforvaltningshensynet differensiering, fordi de ønsket å beholde mye av den eksisterende praksis, og en samlokalisering med begrenset samarbeid var deres tolkning av hvordan NAV skulle være. Dette viser at NAV-kontorene har tolket NAV-reformen ulikt, de har gjort ulik konkretisering ved oversettelse. Denne ulike tolkningen har ført til at NAV-kontor Øst har valgt et modifierende eller radikalt modus for sin oversettelse, hvor de har brukt seg av de frihetsgradene de hadde. NAV-kontor Vest har

valgt et reproduserende modus, hvor de ikke har brukt seg av de mulige frihetsgradene. Dette har ført til ulik grad av omforming fra den eksisterende praksis, som vist i kapitel 5. I NAV-kontor Vest er det tydeligere enn i NAV-kontor Øst at man skal bort fra den tidligere situasjonen med tre separate etater (eller to; statlig og kommunal), med hver sine ansvarsområder.

Jeg har argumentert for at NAV-kontor Vest har gjort en rasjonell strategisk, eller intendert, oversettelse av den anbefalte ledelsesmodellen. Det var et bevisst og planlagt valg å skulle ha enhetlig ledelse, noe det var enighet om. Hos NAV-kontor Øst kan man på den ene siden si at det var en intendert oversettelse å velge todelt ledelse, men også at det var mer ubevisste og uintenderte forhold som førte til at man endret den anbefalte ledelsesmodellen. Fra den kommunale siden var det et bevisst valg å ikke ville ha enhetlig ledelse fordi det ville støte an mot sosialtjenestens måte å jobbe på, og slik skape konflikt. På den andre siden kan ulike ønsker om ledelsesmodell blant de kommunale og statlige ansatte har ført til en interessekamp som har ført oversettelsen i ulike retninger, så de til slutt endte opp med todelt ledelse.

NAV-kontor Øst og Vest representerer to forskjellige legitime praktiske løsninger og tolkninger av proposisjonens mål og ønsker om ledelsesmodell. Fordi det kun er en *anbefalt* løsning å i det minste ha enhetlig administrativ ledelse er ikke NAV-kontor Vest sin ledelsesmodell mer riktig enn NAV-kontor Øst sin ledelsesmodell. Om det er en av disse som fungerer ”best” er det for tidlig å si noe om, noe som heller ikke ligger til denne studien.



## **KAP 7 AVSLUTNING:**

### **7.1 Sammenfatning**

Innholdet i denne komparative studien har vært NAV-etablering og valg av ledelsesmodell ved to NAV-kontor. Den har tatt utgangspunkt i to kommuner som har flere likhetstrekk, blant annet når det gjelder størrelse, antall ansatte ved NAV-kontoret og etableringsperiode. Til tross for dette har de valgt ulike ledelsesmodeller, henholdsvis enhetlig og todelt ledelse. Fra statlig hold er det anbefalt en enhetlig ledelse, og minimum enhetlig *administrativ* ledelse. Oversettelsesteori er teorien som skal forsøke å forklare hva som har skjedd i casekontorene. Oversettelsesteori angår hva som skjer med en ide eller oppskrift når den møter oversetterne i organisasjonen. En grunnforutsetning er at oppskriften bearbeides og endres for å tilpasse den til lokale forhold. Hensikten med oppgaven var å belyse hvordan oversettelse av den anbefalte ledelsesmodelloppskriften har foregått ved to NAV-kontor. Ved å se på to kontorer som har valgt ulik ledelsesmodell ønsker jeg å få frem variasjoner ved NAV-etablering. Dette har blitt gjort gjennom to forskningsspørsmål: Hvordan oversettes ledelsesmodellene? og hvilke hensyn ligger til grunn for ledelsesmodelloversettelsen. Studien har sett på overføringsaktiviteten ved møte mellom en sentral ide og de lokale oversetterne. Etter et bakgrunnskapittel, teorikapittel og et metodekapittel har denne studien fokusert på disse to spørsmålene. I tillegg har denne studien også sett noe på den todelte styringslinjen som er spesiell for NAV-reformen.

### **7.2 Studiens hovedfunn og konklusjoner**

Til sammen 8 informanter fra de to casekommunene NAV-kontor Øst og NAV-kontor Vest og 2 informanter fra fylkesnivå (Fylke 2, og Fylke 1) har gjennom personlige intervjuer og telefonintervjuer svart på mine forskningsspørsmål. Ut i fra dette har studien kommet fram til følgende konklusjoner.

Den første konklusjonen er: ulikt oversettelsesmodus fører til ulik omforming av både oppskrift og organisatorisk praksis ved kontoret. I NAV-kontor Vest har de et reproduserende modus med oversettelsesregelen kopiering, på den anbefalte oppskriften om enhetlig ledelse. Dette fører til liten omforming av den anbefalte ledelsesmodellen, men det førte til en større omforming av den organisatoriske praksis ved at de ansatte jobber i team og på hverandres myndighetsområder. De følte det ikke var behov for å benytte seg av de mange frihetsgradene

som fantes ved ledelsesmodellvalget, og i NAV-partnerskapet generelt. I NAV-kontor Øst var det vanskelig å klassifisere om de hadde et radikalt eller modifierende modus, med oversettelsesreglene omvandling eller fratrekking/addering. Uavhengig av klassifiseringen i modus gjorde de en større omforming av den anbefalte ledelsesmodellen, noe som førte til at det skjedde liten endring organisatorisk og de fortsatte tett opp til eksisterende praksis. De følte i denne kommunen behov for å benytte seg av de mange frihetsgradene som fantes i NAV-partnerskapet, blant annet når det gjaldt ledelsesmodellvalg.

Den andre konklusjonen er: ulike identitetsforvaltningshensyn lå bak begrunnelsen om valget av ledelsesmodell. I NAV-kontor Vest var deres tolkning av NAV-reformen å skape en ny organisasjon, å bli noe mer enn samlokalisert, altså jobbe på tvers av de tidligere skillelinjene. I tillegg mente de at størrelsen på deres NAV-kontor ikke tilsa at det trengtes mer enn én leder. Dette tilsier identitetsforvaltningsstrategien imitering. I NAV-kontor Øst var det bestemt at barnevernstjenesten skulle samlokaliseres med NAV-kontoret fordi sosialtjenesten (som skulle legges til NAV) hadde samme leder som barnevern. At de hadde samme leder og at bare sosialtjenesten skulle legges til NAV-kontoret skapte noen organisatoriske utfordringer hvor de mente at todelt ville være mest hensiktsmessig for både de ansatte i barnevern og sosialtjenesten, og ikke minst brukerne av disse tjenestene. I tillegg var det et ønske spesielt fra de kommunale ansatte å beholde det som var velfungerende fra før. De mente det var til dels store forskjeller mellom de statlige og kommunale ansatte i arbeidsmåte, og sosialtjenestens ansatte ville ikke gi slipp på den sosialfaglige arbeidsmåten. Dette tilsier identitetsforvaltningsstrategien differensiering.

Denne studien har også vist at de hensynene som lå til grunn for valget av ledelsesmodell kan være mer eller mindre intenderte eller uintenderte beveggrunner for oversettelsen som er valgt. Jeg har vist at kommune Vest mest sannsynlig har hatt en intendert oversettelse av ledelsesoppskriften, mens kommune Østs uenighet om ledelsesmodell kan være en uintendert grunn til at todelt ledelse ble valgt. Det kan også ha vært en mer intendert og bevist grunn til at sosialtjenestens ansatte ønsket todelt ledelse.

Denne studien viser at det kan være flere veier til målet om et velfungerende NAV-kontor. Noen tar en "lett vei" med ny praksis tett opp til tidligere praksis, mens andre tar en "vanskeligere vei" hvor større endringer gjøres fra den tidligere praksis. Dette viser at det nødvendigvis ikke finnes en rett måte, eller den beste måte. Ledelse og ledelsesmodell er

kanskje ikke den avgjørende komponenten ved etablering eller ordinær drift for sikre måloppnåelse. Det kan tyde på at det er andre komponenter som er avgjørende. Det betyr at variasjoner i utforming av NAV-kontor er et positivt element ved NAV-reformen, da det tar hensyn til de lokale forhold og behov.

NAV-kontor Øst er et eksempel på en kommune som ved å velge todelt ledelse kjøper seg tid til å tilpasse seg til NAV-reformen og alle de mål som skal nås. NAV-kontor Vest er derimot et eksempel på en kommune som ved å velge enhetlig ledelse har gjort en rask og forholdsvis smertefri implementering av NAV-reformen. Dette viser at NAV-reformen kan realiseres på ulike måter og under varierte organisasjonsformer og ledelsesmodeller på grunn av ulike tolkninger av NAV-reformen. Denne studien viser at ulike tolkninger av NAV-føringene fører til ulik implementering, og variasjoner mellom kontorene oppstår.

Denne studien har koblet seg opp til et forholdsvis nytt forskningsfelt som ser på Røviks tilnærming og spredning av ideer og oppskrifter. Denne studien kan være et nytt bidrag til denne tilnærmingen da den kobler NAV-reformen og oversettelsesteori. Jeg vil hevde oversettelsesteorien har belyst mye av valgene gjort rundt ledelsesmodell i empirien. Oversettelsesteori er dermed en teori som kan brukes på NAV-reformen og den anbefalte ledelsesmodellen enhetlig ledelse. Det er på samme tid et noe snevert syn på etableringsprosessen, og mange forhold blir kanskje utelatt, som for eksempel uenigheten mellom partene ved etablering og ikke minst andre vurderinger og valg som ble tatt samtidig som kan ha påvirket prosessen. Til tross for dette mener jeg denne studien har fått belyst ledelsesmodellvalget ved to NAV-kontor på en noe annerledes og god måte. Når det gjelder teoretiske generaliseringer vil jeg trekke frem at Røviks moduser i dette tilfellet kan være vanskelig å skille. Dette gjelder spesielt radikalt og modifierende modus. Som vist i studien falt NAV-kontor Øst sitt ledelsesmodellvalg i en av disse klassifiseringsboksene, men hvem av dem var noe vanskelig å bestemme. Powell mfl (2005) sin noe mer detaljerte inndeling belyste noen områder som Røvik ikke er inne på. Denne inndelingen inneholdt en kategori for differensiert mottak som passet bedre for NAV-kontor Øst, med ”den aktive motstander”-kategorien.

### **7.3 Avsluttende kommentarer – NAV-reformens utfordringer og muligheter**

Etablering av NAV-kontor er snart ved veis ende i Norge, da alle kontorer skal være etablert i løpet av 2009 (med unntak av noen få som har fått utsettelse). Det vil bli interessant å se hvordan fordelingen av enhetlig og todelt ledelse vil fordele seg ved etableringsslutt.

Når det gjelder ledelsesmodellene i fremtiden ønsker jeg å trekke frem det flere av mine informanter nevnte; at den nåværende styringsdelingen ikke vil bli værende. Flere har ikke tro på den mellomfunksjonen som er i dag, med det todelte styrings- og rapporteringssystemet. De hevder det vil bli enten statlig eller kommunalt. Delingen som er i dag er veldig krevende, derfor tror de at det over tid vil utvikle seg til å bli en sammenslåing. På den andre siden kan dette kanskje være en deling som vil gå seg til, når mer kunnskap og erfaring på partnerskap og denne typen styring oppnås.

Alle hovedinformantene tok også opp dagens (våren 2009) sterke negative fokus på NAV-reformen og problemer som har oppstått ved ulike kontorer. Dette mener de kan ha innvirkning på hvordan NAV-reformen, og ikke minst hvordan styring og ledelse, vil se ut i fremtiden. Det sterke negative mediekjøret som har vært gjør også at det ikke lenger er så attraktivt verken å jobbe i NAV, eller si at man jobber i NAV. Dette mener noen informanter kan ha innvirkning på hvordan man utfører jobben, og til slutt hvordan NAV-målene oppnås.

Et annet viktig forhold som kan endre den nåværende styringen er situasjonen og tiden vi nå er inne i, med finanskrisen og høyere arbeidsledighet. Siden ett av hovedmålene er å få flere i aktivitet og arbeid blir kanskje NAV-reformen satt på en test i denne "krisen". Ved mye fokus på arbeidsretting vil det kunne bli mer behov for likhet i tjenester og dermed en standardisering, med mindre lokal autonomi og tilpasning. Et forhold som kan motvirke mindre fokus på deler av tjenestene i NAV, for eksempel sosialtjenester, er de stadig nye virkemidlene som settes inn. For eksempel vil kvalifiseringsprogrammet sette mer fokus på sosialtjenestene.

Klemsdal (2008) legger vekt på at endringer skjer hele tiden, så også ved NAV-kontor. Samarbeidsavtalene gjelder for ett år av gangen, og kan dermed justeres og endres etter hvert som kontoret erfarer hvordan deres organisering og samarbeid fungerer. Kanskje vil noen kontorer med enhetlig ledelse gå over til todelt ledelse, eller kanskje noen med todelt ledelse

vil gå over til enhetlig ledelse. Nye arbeidsmåter og tjenester vokser frem uansett hva slags ledelsesmodell kontorene har. Det vil si at hvert NAV-kontor utvikler seg og omformer seg over tid, kanskje uavhengig av hva slags modell som er valgt tidligere i prosessen.

## LITTERATURLISTE

- Andersen, Jon Aarum (1995): *Ledelse og ledelsesteorier: om hvilke svar ledelsesforskningen kan gi*. Bedriftsøkonomenes Forlag A/S, Oslo.
- Andreassen, Tone Alm; Ida Drange og Lars Chr. Monkerud (2007): *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI-rapport 4/2007. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.  
URL: <http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/files/Pilotevaluering.pdf>
- Andreassen, Tone Alm (2008): *Organisering for helhetlig tjenesteyting*. AFI-notat 10/2008. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.  
URL: <http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/files/n2008-10.pdf>
- Andreassen, Tone Alm og Kristin Reichborn-Kjennerud (2009): *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. AFI-notat 2/2009. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.  
URL: <http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/?31>
- Arbo, Peter (2002): *Partnerskap – den nye universalløsningen?* Plan nr. 6/2002. Universitetsforlaget, Oslo.
- Bakka, Jørgen Frode, Egil Fivelsdal, Odd Nordhaug (2004): *Organisasjon og ledelse: struktur, prosesser, læring og kultur*. 4. utgave. Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Christensen, Tom; Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, Tom; Per Læg Reid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Czarniawska, Barbara og Gujo Sevón (1996): *Introduction* i Czarniawska, Barbara og Gujo Sevón (eds): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Czarniawska, Barbara og Bernward Jourges (1996): *Travel of ideas* i Czarniawska, Barbara og Gujo Sevón (eds): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983/1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago/London.
- Fimreite, Anne Lise og Læg Reid, Per (2008): *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, networks and accountability*. Paper presented at the workshop "The shadow line of accountability, performance and control across public private", Venice 17-18 April 2008.
- Fimreite, Anne Lise (2002) i Baldersheim, Harald og Lawrence, Rose E. (red.) (2000): *Det*

- kommunale laboratorium*. Fagbokforlaget: Bergen.
- Gabrielsen, H. og T. Moldenæs (2002): *Kvalitetssikring og etisk regnskap*. I Beta – tidsskrift for bedriftsøkonomi vpl. 16(1):28-50.
- Gulick, L. (1937): *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration, New York.
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Klemsdal, Lars (2008): *Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret. Første fase av iverksettingen av NAV-reformen*. Notat nr.: 15/2008. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo. URL: <http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/?31>
- Kaufmann, Geir og Astrid Kaufmann (2003): *Psykologi i organisasjon og ledelse*. 3. Utgave. Fagbokforlaget, Bergen.
- Monkerud, Lars Chr. (2008): *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion Paper. Handelshøyskolen BI, Institutt for offentlige styringsformer. URL:[http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/dc1faa5090e7f026c1256e5c0044a137/c650f8076fd759b7c12574fa00430d8f/\\$FILE/2008-01-monkerud.pdf](http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/dc1faa5090e7f026c1256e5c0044a137/c650f8076fd759b7c12574fa00430d8f/$FILE/2008-01-monkerud.pdf)
- Otterlei, Jill Beth (2008): *NAV-partnerskapet mellom stat og kommune: velferdsforvaltningens Helan og Halvan* i Andersen, Ole Johan og Asbjørn Røiseland (red.): *Partnerskap: problemløsning og politikk*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Pfeffer, Jeffrey (1978): *The Micropolitics of Organizations* i Meyer, Marshall W., John H. Freeman, Michael T. Hannan, John W. Meyer, William G. Ouchi, Jeffrey Pfeffer og W. Richard Scott (1978): *Environments and Organizations*. Jossey-Bass Publishers, California/London.
- Powell, Walter W.; Denise L. Gammal og Caroline Simard (2005): *Close Encounters: The Circulation and Reception of Managerial Practices in the San Francisco Bay Area Nonprofit Community* i Czarniawska, Barbara og Guje Sevón (2005): *Global ideas. How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*. Liber & Copenhagen Business School Press, Sverige.
- Ringdal, Kristen (2007): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Fagbokforlaget, Bergen.
- Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget, Bergen.

- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Salin-Andersson (1996): *Imitating by Editing Success: The Construcion of Organizational Fields* i Czarniawska, Barbara og Gujo Sevon (eds): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Tano Aschehoug, Oslo.
- Sevon, Guje (1996): *Organizational Imitation in Indentity Transformation* I Czarniawska, Barbara og Gujo Sevon (eds): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Syversen, Trine Løvold (2007): *NAV-piloten i Nord Gudbrandsdalen – en statusrapport*.  
URL:[http://www.dovre.kommune.no/getfile.aspx/ephdoc/?db%3DEPHORTE%26ParamCount%3D1%26JP\\_ID%3D9110](http://www.dovre.kommune.no/getfile.aspx/ephdoc/?db%3DEPHORTE%26ParamCount%3D1%26JP_ID%3D9110)
- Veggeland, Noralv (2003): *Det nye demokratiet – et politisk laboratorium for partnerskap*. Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Veggeland, Noralv (2007): *Path of Public Innovation in the Global Age. Lessons from Scandinavia*. Edward Elgar Publishing, United Kingdom.

Offentlige dokumenter:

- Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet 07.april 2006.  
URL:<http://www.ks.no/upload/80425/NyRammeavtaleNAV.pdf>
- Veileder til lokal samarbeidsavtale, versjon 2, godkjent 12.02.07.  
URL: <http://kommune.nav.no/805339552.cms>



Andre dokumenter:

Samarbeidsavtale mellom "kommune Vest" og "Fylke 1".

Samarbeidsavtale mellom "kommune Øst" og "Fylke 2"

Delutredning ledelse fra kommunalt nivå i prosjektgruppa. Kommune Øst vinter 2007.

Utredning av ledelse av NAV-kontoret i "kommune Øst" gjennomført av de statlige ansatte.

Kommune Øst vinter 2007.

Internett:

Arbeids- og velferdsetaten (NAV 2008): *Generelt om NAV*. Lesedato: 05.11.08.

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

Arbeids- og velferdsetaten (NAV 2009): *NAV fylke*. Lesedato 06.02.09.

URL: <http://www.nav.no/192673.cms>

Statistisk sentralbyrå (SSB 2009): *Regional statistikk*. Lesedato: 06.04.09.

URL: <http://www.ssb.no/kommuner/>

## **Vedlegg 1: Intervjuguide hovedinformanter**

### Innledende:

Hva er din yrkesbakgrunn?

Hva var din rolle i NAV-etableringen?

Hvordan er NAV-kontoret organisert? Hvor mange er dere fra de ulike etatene?

Gjør dere oppgaver på hverandres myndighetsområder?

### Fortell om prosessen mot etablering:

Når og hvordan begynte dere med NAV-etablering?

Hadde dere samarbeid mellom etatene før etablering?

### Ledelsesmodell:

Hvorfor valgte dere enhetlig ledelse/todelt ledelse? Hva var begrunnelsen?

Var det viktig å ”samle”/”skille” stat og kommune?

Vurderte dere todelte ledelse/enhetlig ledelse?

### Opplevd press:

Opplevde dere press fra NAV i fylket/statlig nivå når det gjaldt organisatoriske løsninger?

Hadde NAV i fylket anbefalte organisatoriske pakker/standarder? Hadde de klare ønsker for det organisatoriske?

Føler du at kommunesektoren har vært en likeverdig partner med staten?

### Egen kommunes erfaringer/forvalte egen identitet:

Var det viktig å ivareta egen identitet/verdier og de lokale behov?

Hvordan har kommunens erfaringer, normer, ønsker og verdier påvirket valg ved etableringen?

Har det vært noen konflikter/frustrasjoner i etableringen ang. stat og kommune?

### Andre kommuners erfaringer:

Har andre kommuners erfaringer hatt noe å si for organisatoriske valg?

Hvorfor og hvordan er disse forsøkt etterlignet?

Kommunens handlingsrom:

Føler du at kommunen fikk ivaretatt det lokale handlingsrommet?

Har NAV-etablering effekter for lokal autonomi?

Føler du at kommune og stat jobber på ulike måter? Best med todelt eller enhetlig ledelse da?

NAV-tankegangen:

Hva er ditt inntrykk av NAV-tankegangen?

Kan ledelsesmodell ha noe å si på NAV-tankegangen?

Er det noen dilemmaer eller paradokser ved NAV-reformen?

Annet:

Hva er ditt inntrykk av NAV-reformen?

Har du inntrykk av at kommunene i Fylke 1 og Fylke 2 er like organisatorisk? Hvorfor tror du de er det/ikke er det?

Hva tror du om fremtiden til enhetlig/todelt ledelse? Fremtiden til NAV-reformen generelt?

## **Vedlegg 2: Intervjuguide tilleggsinformanter**

Hva er din stilling ved NAV-kontoret i dag?

Hva var din rolle i NAV-etableringen?

Var det noen klare ønsker for ledelsesmodell?

Hva oppfattet du var begrunnelsen for valg av ledelsesmodell?

Hvem oppfatter du tok ledelsesmodellvalget?

Føler du stat og kommune jobber/jobbet på ulike måter? Hvordan?

- ble dette tatt hensyn til ved ledelsesmodellvalget?

Føler du det var likeverdighet mellom stat og kommune ved NAV-etableringen?

- har stat og kommune fått ivareta handlingsrommet

Føler du at ledelsesmodellen valgt har noen organisatoriske utfordringer?

- problematisk med to styringslinjer?