

Masteroppgave

NAV, Styring i tråd med tidens krav

Av

Andreas Johan Hauge

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitet i Agder og er godkjent som sådan. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:

Gro Kvåle

Universitet i Ager, Kristiansand

1/6-2012

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	4
1.1. Problemstilling.....	5
1.2. Kontekst: NAV.....	6
2. Teoretisk bakgrunn.....	11
2.1. NPM og post-NPM.....	11
2.2. Avbyråkratisering.....	12
2.3. Fra Styling til Ledelse og tilbake til Styling.....	13
2.4. Nettverk.....	15
2.5. Institusjonelle perspektiver på adopering.....	17
2.6. De tre institusjonelle pilarene.....	17
2.7. Likere eller tilsynelatende mer like organisasjoner	19
2.8. Institusjonelle perspektiver på implementering.....	21
2.9. Kontekstualisering.....	22
3. Metode.....	27
3.1. Hvordan oppgaven har blitt gjennomført.....	29
3.2. Validitet Reliabilitet og Etikk.....	35
4. Empiri.....	38
4.1. Lean.....	38
4.2. Adopering direktorat.....	38
4.3. Implementering forvaltningsenhet.....	46
4.4. Visitas.....	51
4.5. Adopering direktorat.....	51

4.6. Implementering Fylke.....	54
4.7 Implementering kommune.....	57
5. Drøfting.....	61
5.1. Adoptering.....	61
5.2. Selve adopteringen av konseptene i NAV.....	63
5.3. Implementering.....	65
6. Avslutning.....	71
7. Etterord og implikasjoner av konseptene.....	73
8. Referanser.....	76
9.Vedlegg spørsmål intervjuer	79

1. Innledning

I løpet av de siste tiårene har temaet organisasjon og ledelse blitt en del av vestverdens popularitetskultur. Organisasjonsoppskrifter har det kommet stadig flere av og management litteraturen vokste særlig frem fra slutten av 1980-tallet, men det er vanskelig å nøyaktig fastslå når de forskjellige konseptene oppstod. Dette gjelder til og med de mest populære konseptene som målstyring og total kvalitetsledelse. En av de meste berømte av resultatoppskriftene er: *Management by Objectives* av Peter Drucker fra starten av 1950-tallet.¹ *In Search of Excellence* (1982) av Tom Peters og Robert Waterman var den første internasjonale bestselgeren. Hva forklarer disse oppskriftenes salgssuksess? Denne oppgaven søker å fokusere på hvordan implementeringen og adopteringen av to ledelseskonsepter i Ny Arbeids og Velferdsforvaltning (NAV) foregår. Denne problemstillingen er relevant fordi NAV representerer ca en tredjedel av statsbudsjettet² og er en av de større organisatoriske omveltningene norsk offentlig sektor har gjennomført noen gang. Videre er NAV-kontoret en fysisk integrasjon av offentlige tjenestene hvor intensjonen er at alle brukere av NAV-tjenester skal gjennom én dør. Dette vil da si at tidligere statelige og kommunale tjenester skal ha blitt integrert i et partnerskap mellom alle nivåer i kommune og stat. Dette partnerskapet blir særlig av mange fremstilt som en av de store innovasjoner i NAV-reformen av 2004.

Ledelseskonseptene jeg har valgt å se på er *Lean* og *Visitas*. Lean er her et konsept tatt fra bilindustrien som brukes for økt standardisering/effektivitet, mens *Visitas* er et ledelsesstøtte/lederutviklings konsept.

Kort oppsummering av oppgaven: Denne innledningen kommer til å starte med en liten introduksjon av NAV-reformen og intensjonen med den, her kommer jeg også til å skrive om de relevante delene av NAV hvor konseptene blir brukt. I teorien kommer jeg først til å skrive om NPM og post-NPM som jeg mener konseptene i NAV er preget av. Videre kommer jeg til å fortsette med abyråkratisering, for så å skrive hvordan man har gått fra ledelse til styring, og til slutt i teorien blir det litt om nettverk. I metoden kommer jeg først og fremst til og bruke Yin sine fem steg for gjennomføring av min oppgave. I empirien kommer fokuset til å være på mine

¹ Drucker (1954).

² Fimreite(2011)s. 4.

to konsepter. Disse kommer jeg til å følge fra topp til bunn(fra direktorat og nedover), her kommer jeg til å starte med adoptering og avslutte med implementering. I drøftingen kommer jeg også til å starte med adoptering og avslutte med implementering.

1.1. Min problemstilling blir todelt:

1. Hvorfor blir ledelseskonseptene Lean og Visitas adoptert i NAV?
2. Hvordan blir ledelsekonseptene Lean og Visitas implementert i NAV?

Adoptering: Adoptering av konsepter i denne sammenheng beskriver hva som skjer med et populært konsept(er) når de tas inn i en organisasjon, og hvordan det påvirker organisasjonen. Adoptering inkluderer også hvorfor man tar opp konsepter.

Implementering: Med implementering menes hva som skjer i innføringsfasen med ideene. Blir de raskt tilkoblet, frastøtt, eller eventuelt frikoblet (slik at det tilsynelatende ser ut som de er tatt inn)? Med en rask tilkobling tar man utgangspunkt i at konseptet kan tas i bruk i sin råe form uten tilpasning. Ideen kan også bli frastøtt, her kan årsaken være at den har sviktet i kompatibilitetsmessige hensyn, ideen må ofte være både teknisk og verdimessige i balanse med organisasjonen for å slippe inn. Til sist kan ideen bli frikoblet, dette har da gjerne med å skape legitimitet i omgivelsene å gjøre.³

Denne problemstillingen kommer til å ta utgangspunkt teoriene i Kjell Arne Røviks *Trender og Translasjoner(2007)*.⁴ Dette finner jeg interessant fordi det utforsker grunnen til at virksomheter blir ledet slik som de blir. Røviks påstand er at konsepter følger et visst mønster både i hvorfor og hvordan de tas i bruk. Her er det overordnede for meg å si noe om konseptbruk, selv om jeg også vil si noe om hvorvidt konseptene kan ses på som en mote/trend. Relevant til problemstillingen er

³ Røvik(1998) s. 121. S. 146.

⁴ Røvik(2007)

det særlig adoptering som prøver å forklare trender (hvorfor konsepter blir tatt opp i organisasjoner), mens implementering prøver å si noe om hva som skjer med konseptene i NAV. Denne oppgave kommer derfor til å undersøke adopteringen og implementeringen av Visitas og Lean på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i NAV. Hvilken kommune eller fylke dette blir kommer jeg av anonymitetsmessige årsaker ikke til å oppgi. I denne oppgaven kommer det viktigste til å være å illustrere hvordan NAV bruker konseptene, selv om mot slutten av oppgaven kommer jeg til å drøfte kort hvordan konseptene påvirker NAV også.

1.2. KONTEKST: NAV

Hovedformålet med dette delkapittelet er å belyse intensjonen med NAV-reformen, og hva de eventuelle nye utfordringene til NAV er. Dette er fordi forholdet mellom stat og kommune skal vise seg å være noe av essensen i motivasjon for konseptene, og at innføringen av disse må ses i lys av at det nettopp har vært gjennomført en reform. Jeg prøver her også å illustrere noe av bakgrunnen for reformen, ettersom dette antyder noe om motivasjonen for konseptene.

Institusjonell bakgrunn

NAV-reformen av 2004 har mange begrunnelser, men hovedgrunnen var et behov for bedre samordning av offentlige tjenester.⁵ Før kunne man som klient oppleve å bli sendt mellom de tidligere tre kontorene i en lang saksbehandlingsprosess. Dette har blitt forsøkt forbedret med reformen, blant annet med et større brukerfokus. I kort form er derfor reformen en sammenslåing av trygdeordninger(stat), arbeidsmarkedstiltak/arbeidsformidling(stat) og sosialhjelp(kommune).

For å forstå bakgrunnen for hvorfor dette partnerskapet ble til, er kjennskap til Norges lokaldemokrati en vesentlig forutsetning. Synet på lokalt selvstyre representerer nemlig en av de mest markante konfliktlinjer i Norges politiske kultur. Derfor er det ikke helt tilfeldig at det

⁵ Fimreite(2011)s 5

lokal-demokratisk ambivalente Kristelige Folkeparti med Dagfinn Høybråten i spissen framfor noen var aktiv i uforming av det nye partnerskapet mellom stat og kommune i NAV.

Partnerskapet ble møtt med stor entusiasme på Stortinget, selv om det ikke av alle ble sett på som en endelig løsning.⁶ Som tidligere Stortingsrepresentant Bjarne Håkon Hanssens kommentar viser:

”Til tross for alt dette vil de nye arbeids- og velferdskontorene ha to eiere, det vil være to budsjetter, de vil være to systemer, og det vil være flere ulike lover.”⁷

De mest skeptiske til partnerskapet var fagavdelingene i embetsverket som mente mange usikre faktorer skulle fungere gjensidig om iverksettingen skulle lykkes. Partnerskapet har blant annet gitt store variasjoner lokalt, noe som har gitt vanskelige styringslinjer.⁸ I tråd med tidens krav representerer derfor partnerskapet en samordning gjennom nettverk for å løse et gammelt problem, nemlig å få bedre samordning av tjenester. Hovedpoenget med dette er å gi fleksibilitet som videre skal gi såkalte synergieffekter og dermed øke effektiviteten til NAV. Et hierarkisk nettverk blir kanskje en bedre beskrivelse av dette, ettersom nettverk gir en litt for generell antydning om frihet og ansvarsforhold. Kontraktinggåelsen med staten oppleves blant annet som at den følger en slags mal fra lokalkontorene.⁹

Litteraturen i forhold til partnerskap som permanent løsning er derimot generelt sett negativ.¹⁰ Det fremstår som relativt usannsynlig at en nettverkløsning skal kunne opprettholdes over tid. Argumentet er at slike konstruksjoner etter hvert vil forvitte og mer varige strukturer vil tvinge seg frem. Det er også usannsynlig at et likeverdig forhold vil kunne holde seg over tid, en part vil nesten alltid ha eller utvikle en form for dominans¹¹. Dette kan utarte seg i ressursoverlegenhet,

⁶ Fimreite(2011)s. 8.

⁷ Fimreite(2011)s. 9.

⁸ Fimreite(2011)s. 9.

⁹ Fimreite(2011)s. 13.

¹⁰ Fimreite(2011)s. 17.

¹¹ Fimreite(2011)s. 17.

beslutningsmakt eller størrelse. Man kan her derfor snakke om at styringskapasiteten blir økt (i hvert fall for en stund), mens styringsrepresentativiteten blir svekket med nettverk/partnerskap.¹²

Videre innebærer partnerskapsrelasjonen at både kommune og stat må ses på som hovedaktør i offentlig privat samarbeid (OPS). NAV-kontorene har altså to eiere med ulike virkelighetsoppfatninger og interesser.

Praktisk gjennomføring av endringen

”I følge Stortingsproposisjon nr.46 skal de lokale NAV-kontorene kjennetegnes av

- å være inngangsport til alle relevante tjenester, både NAV’s egne, fra alle tre tidligere etatene, og fra alle nivåer i NAV-etaten, og de tjenestene som må organiseres via samarbeid med tjenesteytere utenfor NAV-kontoret
- å ha delegert myndighet til å være handlekraftig og kunne gi brukerne nødvendig hjelp
- å ha lokal handlefrihet til utforme virksomheten i tråd med lokale behov, innhentet bl.a. gjennom kontakt med arbeidsgiver og brukergrupper.”¹³

Den integreringsprosessen dette står for på flere NAV-kontor beskrives som en tålmodighetsprosess der først og fremst nye bånd må skapes, men også gamle må brytes. Derfor står det i Stortingsproposisjonen til NAV at:

”Regjeringen legger vekt på at tjenestene i framtiden i større grad baseres på den enkelte brukers behov. Det blir vesentlig med stor grad av personlig veiledning og tett oppfølging. Dette stiller store krav til medarbeidere i førstelinjetjenesten i form av beslutningsmulighet nær brukeren, gode serviceholdninger og høy kompetanse. (Fra 7.5.3.1)”¹⁴

¹² Fimreite(2011) s. 19.

¹³ Stortingsproposisjon Nr. 46 (2004-5)

¹⁴ Andreassen(2008) s. 10.

Det fremgår at små kontor har annerledes oppfølging enn store kontor. I mottaket er prinsippet at hvis en henvendelse tar mer enn 15 min, så skal det gjøres en avtale om samtale for oppfølging. Mottaket har også vært det som har vært viktigst å få i stand på kortsikt, ettersom felles mottak er ryggraden i det nye NAV.¹⁵

I Stortingsproposisjonen kommer det videre frem at en rekke funksjoner som ikke krever brukernærhet skal kunne løses gjennom forvaltningsenheter. I 2008 ble disse etablert for å løse oppgaver knyttet til ytelsesforvaltningen. Disse er organisert i regionalt landsdekkende enheter, eller gjennom regional spesialisering. Totalt er det nå(2010) 37 forvaltningsenheter. Den generelle begrunnelsen for opprettelsen av forvaltningsenhetene er at dette kan gi rask behandling, god kvalitet, å sende mer ressurser til NAV-kontoret.¹⁶

”De viktigste oppgavene i forvatningsenhetene er:

- Motta oversendte krav om ytelser fra NAV-kontorene
- Behandle krav og fatte vedtak om rett til ytelse
- Utforme brev om vedtak til bruker
- Foreta manuell arkivering
- Gjøre vedtak klar for utbetaling
- Foreta intern kontroll
- Behandle og fatte vedtak i klagesaker
- Behandle og fatte vedtak i feilutbetalingsaker
- Foreta regelmessige kontroller av inntektsopplysninger, jf at flere ordninger har krav om årlige eller halvårslige kontroller
- Organisere kompetansekøer og besvare telefonhenvendelser på ulike ytelsesområder”¹⁷

¹⁵ Andreassen(2008) s. 15.

¹⁶ Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurdere oppgave og ansvarfordelingen i NAV(2010) s. 7.

¹⁷ Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurdere oppgave og ansvarfordelingen i NAV(2010) s. 50.

Resultat av dette er at det har skjedd en sentralisering av oppgaver når det gjelder saksbehandling og utbetaling av de fleste ytelser. På den andre siden har det skjedd en desentralisering av den aktive arbeidsmarkedspolitikken, for eksempel arbeidsmarkedstiltak og dagpenger.¹⁸

Som en liten oppsummering av denne innledningen vil jeg si at hovedutfordringen til NAV er at: En nettverksbasert endring sannsynligvis ikke kan være en permanent løsning. Å trekke det organisatoriske sammen kan fremme interaksjon, som igjen kan fremme innovasjon. NAV er en innovasjon (i det minste dersom handlingen fortsetter å følge planen), og derfor kan en slik sammentrekking være sunt midlertidig for å få til endring. Men kun midlertidig ettersom en part nesten alltid vil få dominans etter hvert, derfor vil det på sikt være bedre at det er noen klare styringslinjer og en fast struktur slik at noen blir holdt ansvarlig. Intensjonen er nok også at det skal komme en struktur, og at denne skal komme gradvis, men dette skal jeg komme tilbake til.¹⁹

¹⁸ Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurderer oppgave og ansvarfordelingen i NAV(2010) s. 13.

¹⁹ Monkerud, (2008) s. 2.

2. Teoretisk bakgrunn

Systemideen om at alt er organisasjoner, og at organisasjoner er like, er nettopp essensen i hva denne oppgave prøver å ta for seg. Altså, er det fordi det har oppstått et vidtfattende problem som organisasjoner trenger en relativt lik løsning på, at organisasjoner tar til seg like konsepter? Eller er det fordi det blir sett på som tidsriktig?²⁰

2.1 NPM og post-NPM

En av de større trendene i samtiden som NAV er preget av er New Public Management (NPM). NPM er en serie av moderniseringsideer som har blitt hentet fra privat til offentlig sektor. I denne står oppsplittelsen av virksomheter, flere selvstendige resultatenheter, økt konkurranse, og bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument sentralt som verktøy for økt frihet til ledere. I NPM blir selvmotsigelsen mellom økonomismens vektlegging av hierarki, regler, sentraliserte beslutninger og kontrollordninger på den ene siden. Mot managerialismen ledelsesfilosofi med desentralisering, delegering og stor frihet for lokale ledere, kritisert. I NPM står gjerne raske avgjørelser og effektivitet sentralt.²¹

NPM kan skilles opp i ”vanlig” NPM og post-NPM. Når NPM ble introdusert tidlig på 80- tallet så stod mulighet for deltakelse og krav om høyere effektivitet sentralt. NPM er en ide som argumenterer for at man skal ha en mer allmenn og lik ledelse, fordi denne skolen mener at all ledelse står ovenfor de samme problemene. Her ser man gjerne på velferdsstaten som et markedsbasert leveringssystem. I NPM er etterprøvbarhet viktig, denne er gjerne basert på resultater, gjennomsiktighet og kontrakts relasjoner. Dette skiller seg fra tiden før NPM der: Prosesser for inndata/tilførsel, hierarkisk kontroll, legalitet, tillitt, og kulturelle tradisjoner var viktigst.²² Evnen til å være mottakelig for brukeres ønsker virker det også som kan være redusert med NPM, dette på grunn av kravet om etterprøvbarhet.²³ I post-NPM så kan man derimot se en trend der man satser på integrering vertikalt og horisontalt, her var målet blant annet og bli kvitt

²⁰ Røvik(2007) s. 67.

²¹ Røvik(2007) s. 34-37.

²² Tom Christensen og Per Lægneid(2009)s. 12.

²³ Tom Christensen og Per Lægneid(2009)s. 10. s. 11.

såkalte ”wicked problems”.²⁴ Wicked problems er problemer som kun kan løses ved hjelp av flere aktører, her kan koordinasjon ses på som vanskelig, og integrering en løsning. At vi har en flertallregjering i Norge nå kan være et indikator på at dette er en trend nå. Å skape en mer felles forståelse om: Mål, verdier, og normer er altså et mål i post-NPM. Denne horisontale integrasjon kan skapes ved hjelp nettverk. I post-NPM ligger det derfor en slags underforstått forståelse av at man skal sette noe som har falt fra hverandre sammen igjen. Her presser post-NPM i retning av mer ”gammeldagse” prosesser som er mer orientert rundt tilførsel enn resultater, allikevel er ikke dette en reversering av NPM. Generelt kan NPM og post-NPM sies å påvirke både evnen til å styre og representativiteten styring har. Et hovedproblem her kan sies å være å finne løsninger som øker den ene uten å minske den andre.

2.2 Avbyråkratisering:

Konsepter i tråd med NPM, post-NPM, og nettverk kan forstås som avbyråkratisering, som igjen gjerne består av to hovedbestanddeler: *Fleksibilisering* og *kontraksjon*.

Fleksibilisering: Referer til en oppmykning av noe som er stivt, stabilt og uforanderlig til noe mer fleksibelt. I offentlig strukturer kan man her snakke om en stadig større bruk av adhoc-kratier, matrise-strukturer, nettverk og ellers ombygging av formelle strukturer. Det kan argumenteres for at omfanget og hastigheten på forandringer har økt de siste 50 årene, og kanskje før det også.²⁵

Kontrasjon: Vil si at man sammenfatter/sammentrekker både på det vertikale og det horisontale planet, man fokuserer mer på det man oppfatter som kjernevirksomhet i organisasjonen. Hva som kan defineres som et kjerneområde kan imidlertid diskuteres men en definisjon kan være: ”... an integrated bundle of skills and technologies; a messy accumulation of learning which contributes to a business’ competitive success” (Prahalad og Hamel 1990, i Røvik 2007)²⁶ Tre krav til kjernekompetanse kan også være: At det er en virksomhet det er stort marked for/som bidrar(kan

²⁴ Tom Christensen og Per Lægveid(2009) s . 13.

²⁵ Røvik(2007) s. 125.

²⁶ Røvik(2007) s. 135.

bidra) til verdiskapning i organisasjonen. Det bør være en virksomhet som organisasjonen har særlig stort potensialet innen. Og at det er særegen kompetanse innen organisasjonen.²⁷

Med hensyn til Vertikal kontraksjon, er det redusert formell og reel makt i operativ kjerne som er det endelige målet.²⁸ Noe av ulempen med dette, er redusert kontrollvne og rettsikkerhet. Målet kan betraktes som å skjære ut fett, med økt effektivitet som mål. En motivasjon for dette kan være lettere styring og kontroll for topledere. Et konsept har ofte gjerne fokus på kjernekompetanse og innføres nettopp for å få bedre styring fra toppen. Her blir det da topledelsen som bestemmer hva som er kjernekompetanse. I forhold til min oppgave blir dette relevant fordi konseptene prøver ofte å forandre organisasjonen (det er ikke bare noe som organisasjoner kler seg med), her er jeg spent på hvordan konsepter kan få organisasjoner til å fokusere mer på for eksempel kjernevirksomhet.

2.3. Fra Styring til Ledelse og tilbake til Styring

Det siste avsnittet kan derfor kort sammenfattes som en endring fra ledelse til styring.²⁹ Dette fordi det som beskrevet gir mindre tenking på andre ledelsesnivåer enn topledernivå. Med styring er da altså mer av beslutningsmakten overlatt til de som sitter i toppen av organisasjonen. Grunnen til dette er mange og historisk betinget, men ungdomsopprøret (mot autoriteter) på slutten av 60-tallet og fremgang for høyresiden i politikken på 80-tallet (verdensvidt) kan sies å være noen av de grunnleggende årsakene.

På 80 og 90-tallet kunne man se et økende fokus på ledelse og ledelsesegenskaper, mens utover på 2000-tallet kunne man se et økt fokus på indirekte styring (incentivordninger, hard HR, struktur). Når det gjelder Human Relations (HR), har man fra motivasjonsmøter og andre myke fremgangsmåter nesten gått helt over til styringmessige og strategiske funksjoner der det går ut på å få mest mulig ut av de menneskelige ressursene man har. Når HR-rollen blir mer

²⁷ Røvik(2007) s. 135.

²⁸ Jacobsen(2008) s. 124.

²⁹ Røvik(2007) s. 146.

styringsorientert er det rimelig å forvente at toppledelsen blir mer mottakelig for softe ideer(konsepter).

”Styringsorientert HR-profesjon vil måtte omfatte at man blant annet kan:

- Identifisere ”softe” drivere, dvs. mellommenneskelige sosiale faktorer som de facto virker inn på verdiskapningen i organisasjonen
- Utvikle treffsikre og fremfor alt målbare indikatorer for driverne, og man må også kunne gjennomføre målinger
- Gi klare råd til ledelsen om hvordan innsamlet informasjon om softe faktorer kan omsettes i mest mulig presise styringsgrep som man har dokumentasjon på og erfaring for virker i praksis.”³⁰

Mer strategisk hard HR virker det som er i ferd med å bli en institusjonalisert oppfatning. Det virker som om en styringsbølge og nyrasjonalisme er i ferd med og bre seg på nytt. Dette vil jeg også anta at konseptene jeg har valgt meg ut bærer preg av. Den nyrasjonalistiske dreiningen nå, like etter hundreårsskiftet, har tre hovedkjenntegn:

1. Styringsoptimisme (at organisasjoner kan styres fra toppen), hvor lederen/topplederen kan sitte å styre omtrent som i cockpiten i et fly med måleinstrumenter rundt seg for observasjon og kontroll. Lederen forventes her å være i stand til å kunne tolke de ulike data. Altså ikke direkte kontakt, men en form for indirekte kontroll gjennom rammer.
2. En sterk vitenskapelig tillit. Her legges det særlig vekt på å finne drivere for verdiskapning. Effektene som oppnås skal måles konstant.
3. Et rasjonalistisk menneskesyn. Disiplinering kan redusere menneskers emosjonelle tilbøyeligheter, slik at de kan kontrolleres. Troen på at ansatte faktisk lar seg temme³¹

³⁰ Røvik(2007) s. 156.

³¹ Røvik(2007) s. 159. s. 160.

gjennom rammer for adferd. Til tross for dette, kan faktisk fokuset på humankapital i samtiden tyde på en oppmykning av denne harde tilnærmingen, så dette kan diskuteres.³²

Kort sagt kan man si at fremstillingen av styring er en mer konsernaktig drift, hvor man skal ha mer autonomi/frihet som lokal leder, mens handlingsrommet/rammene blir mindre/tettere. I tråd med NPM perspektivet kan dette som nevnt debatteres.

Generelt kan man snakke om en slags forretningens seier over forening og forvaltning.

2.4. Nettverk

Et viktig element i post-NPM er som beskrevet tidligere nettverk, og dette er også et av mine konsepter preget av, dessuten er det et viktig element for å få til fleksibilisering og kontrastjon(avbyråkratisering)

Nettverkstenking er ikke noe nytt og har eksistert i sosiologi siden 1930 årene. Den gangen ga det en mulighet til å skape noen måleinstrumenter for effekten av nettverk. Men først på 70 og 80 - tallet ble nettverk metodene særlig utviklet etter at dataen gjorde sitt inntog i samfunnet. Det er klart at i forhold til å spre organisasjonsideer så er ny teknologi veldig godt egnet (for eksempel it og mobiltelefoner).

Nettverk kan deles opp i tre analytiske nivåer:

Det første er ego – nettverk som består av alle individets/nodens direkte kontakter. Her er det hvor mange beskjente man har, hvor ulike de er, hvor godt de liker hverandre og om de kjenner hverandre som avgjør nettverkets styrke/kvalitet.

Det andre nivået er samlet nettverk, her kan man snakke om topografien i en region (i motsetning til ego nettverk som består mer av ens lokale omgangskrets). Det viktige her er hvor samlet/tett nettverket er.

³² Røvik(2007) s. 158.

På det tredje nivået er det posisjoner som er det sentrale. Hva er min posisjon i det større system? Er jeg viktig og sentral, eller i periferien og uviktig? Om ens venner er med i noe nettverk som en kan bruke er også viktig. Ellers er det viktig å huske at her kan mange ha forskjellige og overlappende posisjoner. Jo mer overlapp, jo mer innflytelse kan man ha. Det er klart at noe av motivasjonen for nettverk er samling av mennesker med makt og innflytelse. For en personlig nettverksbygger er det klart at jo mer makt ens nettverksvenner har jo bedre er det.³³

Ellers kan det skilles mellom interne og eksterne nettverk. Nettverk kan altså opprettes innen organisasjonen og/eller med andre organisasjoner. Denne oppgaven tar hovedsakelig for seg interne nettverk. Når planene i seg selv er å innføre et nettverk og et nettverk ikke oppstår av selv må det være for å oppnå en slags form for kontroll. Det er klart her at nettverk da vil føre til en sterkere sentralisert makt. Dette fordi man prøver å spre et visst normativt grunnlag ved hjelp av nettverk som gjøre at man skaper en viss gruppe mentalitet (gjørne en ny gruppe mentalitet). Dette nye nettverket står da for et ledernetverk, men dette kan være problematisk i forhold til læring og fleksibilitet:

”Employees come up with better ideas when they are at a “crossroads” that spans different social domain within the organization (Burt, 2004 I Scott)”.³⁴

Det er her klart at løst nettverk gjør at ansatte kommer opp med gode ideer, mens de mer likhetslagende nettverkene vil gjøre ansatte blir mindre fleksible. Når noe er mer vertikalt intergrert så skaper det mer stabilitet. NAV er en vertikal integrasjon og nettverket til NAV må derfor kanskje ses på som et forsøk på å lage stabilt nettverk for å skape horisontal integrasjon.³⁵ Hvorfor lager så NAV nettverk, muligens fordi andre som opplever å ha suksess gjør det.

³³ Scott(2007) s. 281.

³⁴ Scott(2007) s. 292.

³⁵ Scott(2007) s. 295.

2.5. Institusjonelle perspektiver på adoptering

2.6. De tre institusjonelle pilarene

De tre institusjonelle pilarene har jeg funnet det hensiktsmessig å ha med i min oppgave fordi de sier noe om ulike måter å institusjonalisere på. Pilarene har jeg tillagt relativt mye vekt i drøftingen og jeg ser på de som svært vesentlige. Et Institusjonalisert fellesskap kan være alt fra familien til en bedrift der man spiller ulike sosiale roller. Konsepter kan både ses på som trend preget, men også som et resultat av det institusjonaliserte fellesskapet vi alle er en del av. Scott deler i hovedsak sin teori i tre pilarer som kan sies og regulere vårt samfunns organisasjoner.³⁶

Den regulative pilaren

Særlig økonomer er tilbøyelige til å se på institusjoner til å ligge på den regulative pilaren i sin søken etter redusering av risiko. Institusjoner tvinger frem adferd som er: Regulerende, overvåkende og sanksjonerende. Regulerende institusjonalisering kan derfor anses som at man presses ved hjelp av lov, forskrift og/eller regler til å adoptere. Disse fokuserer fort på marked, konkurransesituasjoner, og politiske situasjoner.³⁷ Dette blir betegnet som en instrumentell form for handling. Altså at man tilpasser seg regler for å oppnå egeninteresse. Scott poengterer at den regulative og den normative pilaren kan være gjensidig forsterkende. Alt fra å des igne passende incentiver, til kontroll av kontrakter kommer inn her. Noen ganger kan det også være nødvendig med en tredjepart som for eksempel staten for å kontrollere. Mange statelige reguleringer har oppstått etter at slikt tredjeparts behov har blir sett. Frykt og skyld på den ene siden, mot uskyldighet på den andre siden er følelser som kan være et resultat av den regulative pilaren.³⁸

³⁶ Scott(2008) s. 50.

³⁷ Scott(2008) s. 52.

³⁸ Scott(2008) s. 53. s. 54 .

Den normative pilaren

Denne pilaren representerer både verdier og normer. Normer spesifiserer hvordan ting bør bli gjort, de definerer legitime måter å oppnå verdimålene. Adoptering i ulike organisasjoner som følge av fag og profesjoners felles normer og regler kan ses på som normativt press. Normative retningslinjer gjør klart hva som er målsetninger, men også hva som er legitime måter å oppnå disse målsetningene på.³⁹ Den gir myndighet til noen og ikke til andre, avhengig av hvorvidt man tilfredsstiller visse normative krav. Ledere og medarbeidere kan få ulike etiske krav, mens noen vil få ekstra myndighet og bli opinionsledere på den etiske arenaen. Man vil også under denne pilaren stille visse forventninger, og utdeling av roller til mennesker i organisasjonen vil bli gitt på bakgrunn av disse.

Den normative pilaren på samme måte som det regulative pilaren, både muliggjør og vanskeliggjør sosial adferd. Bare at her er det ikke regler, men en forventet sosial oppførsel og forpliktelser. Her står begreper som selvevaluering, samvittighetsnag, og effekter av selvrespekt sterkt.⁴⁰

Den kulturelt kognitive pilaren

Den kulturelt-kognitive pilaren handler om oppfatninger som konstituerer sosial virkelighets natur og de rammene virkeligheten skapes i. Den eksterne verdens krangling og meglings mot den interne verden. Interaksjon mellom den interne og eksterne verden, hvor man gjør seg opp meninger om den eksterne verden, Her kommer det fort en etterligning av andre som oppleves å ha fremgang og suksess. Et klassisk eksempel på dette er hvordan mange land har prøvd å etterligne vestens kultur i håp om fremgang. Hvordan meldinger blir dekodet og mottatt/eventuelt ikke mottatt er også sentralt. Kultur tilbyr gjerne en viss måte å tenke på, føle på, og handle på. Vi får også noen visse kognitive briller gjennom kulturen, her blir noe fremhevet, noe tonet ned, og noe fjernet.⁴¹ Det kan snakkes her om kultur i vid forstand, alt fra et nasjons kultur til en bedriftskultur. Rolleteori kommer også inn under denne pilaren.

³⁹ Scott(2008) s. 55.

⁴⁰ Scott(2008) s. 56.

⁴¹ Scott(2008) s. 57. s. 65.

De tre pilarene er relevante fordi man generelt kan si at de er med å påvirke en organisasjonskultur. En organisasjonskultur kan beskrives på tre nivåer. Dette har jeg med i min oppgave fordi jeg lurer på hvilke av disse tre nivåene mine konsepter sikter seg inn mot.

På det innerste nivået ligger grunnleggende antakelser. De grunnleggende antakelsene representerer sannheten for menneskene i organisasjonen, og påvirker derfor hva menneskene i organisasjonen tenker oppfatter og føler. I midten har organisasjonen verdier og normer, verdiene kommer fra de grunnleggende antakelsene. Normer kommer fra organisasjonens verdier og sier noe om hva som forventes av dem. Normer sier hva som er rett og galt. På det øverste nivået har man artefakter. Dette er gjenstander som kan sanses av mennesker både innen og utenfor organisasjonen. Gjenstander kan her forstås i vid forstand og innebefatter for eksempel språk.⁴²

Som jeg skal komme frem til mot slutten av oppgaven behøver ikke dette nødvendigvis å være noe som skjer med den biten av kulturen som har med verdiskapning i NAV å gjøre. Tvert i mot kan det være den biten som har med fleksibilitet og kreativitet som blir forandre/fjernet og gjort om til noe mer overfladisk, men dette skal jeg komme tilbake til.

2.7 Likere eller tilsynelatende mer like organisasjoner

”Parsons (1956) var den første som tydelig formulerte innsikten om at organisasjoner ikke kan overleve bare ved å være effektivetsorienterte”⁴³. Man må også vise at man takler tidens krav og aksepterer visse modernitetsnormer. Som en følge av dette mener noen at vi kommer til å få stadig mer homogene organisasjoner, mens andre mener at organisasjoner kommer i større grad kommer til å utvikle et slags kunstig skall som ikke har mye med hva organisasjonen egentlig driver med. Uansett hvilket det måtte være, så er motivasjonen fra organisasjonene sin side å skape legitimitet i omgivelsene.⁴⁴

En svakhet med denne argumentasjonen er at den sier lite om hva som skjer med ideene etter at de har blitt adoptert. Den andre er at denne type tenking konkluderer med at de fleste adopterer fordi de er usikre, uten at de i noen særlig grad kan dokumentere eller begrunne dette. I denne

⁴² Dag Ingvor Jacobsen, Jan Thorsvik(2007 s. 122.

⁴³ Røvik(2007) s. 26.

⁴⁴ Røvik(2007) s. 26.

type tenking står derfor forestillingen om *dekobling*⁴⁵ sterkt. Altså at organisasjoner tar inn ideer for å tilfredsstille omgivelsene uten at det påvirker organisasjonens praksis (frikobling).

Når det gjelder teori om hvordan organisasjoner takler reform ideer utenifra er det særlig to modeller som har relevante:

Den ene kan kalles *Modernisert klassisk institusjonalisme*. Noe av utgangspunktet for denne er at ”organisasjoner gradvis utvikles til distinkte institusjoner der medlemmenes tenking og handlinger tar retning av lokale og historiske betingede regler”.⁴⁶ Forsøk på endring ved hjelp av reform ideer vil avhenge av tempo og hvilken reform-ide man har med å gjøre. Plutselige forandringer som truer organisasjoners identitet mislyktes ofte. Ideene som skal innføres bør være mest mulig lik organisasjonens: Teknologi, verdigrunnlag og handlingslogikk for å bli godtatt og tatt inn.

Den andre teorien er den *translasjonsteoretiske tilnærmingen*, en teori som blant annet omhandler hva organisasjoner gjør med organisasjonsmøter. Denne sier at forståelse av inntak av ideer alt for ofte tar utgangspunkt i fysikkens regler. ”Det er modeller som ikke tar hensyn til at ideer hele tiden bearbeides og endres (oversettes) av aktører som mottar og sprer nye versjoner av dem videre”.⁴⁷ Denne teorien utfordrer særlig tanken om at man kan trekke ut og installerer organisasjonsideer som ferdige pakker for å gjenta en tidligere suksess(er). Her blir også tanken om at ideer kan sirkulerer på det diskursive plan(dekobling), kritisert.⁴⁸

⁴⁵ Røvik(2007) s. 28.

⁴⁶ Røvik(2007) s. 38.

⁴⁷ Røvik(2007) s. 39.

⁴⁸ Røvik(2007) s. 56.

2.8 Institusjonelle perspektiver på implementering

Det følgende er tatt fra Brunssons kapitel om implementering av reformer(kapitel 4)⁴⁹ og hans skildringer av den Svenske statens jernveier. Det følgende er relevant for min oppgave fordi det sier noe om motivasjon og resultat av ulike implementeringsstrategier, da særlig i forhold til frikobling/dekobling, og fordi (som jeg kommer til senere) at mine konsepter kan ses på som en del av en reform (NAV -reformen).

Brunsson skriver i sitt kapitel om hvordan man tok utgangspunkt i hva man mente var bra forutsetninger for endring i jernbanen, og ikke hvordan de skulle gjennomføre selve endringen. Dette blir av Brunsson sett på som at resulterte i at oppfatningen av jernbanen ble endret men at ikke selve produksjonen ble så noe særlig annerledes. Brunsson mener også at reformen var urealistisk i sin målsetning, noe som igjen kan gi grunnlag for flere reformer som skal møte gamle kriterier.

Jernbanen fikk i denne perioden et mye bedre rykte på grunn av sitt ideologiske skifte. Særlig i starten av reformen mens prosessen var pågående, dette mener Brunsson gir grunnlag for at man gjerne ofte vil ha nye reformer, selv om de ikke har noen egentlig nytte.

Et annet problem Brunsson tar opp er at ved å ta utgangspunkt i prosesser som man mente var bra forutsetninger for endring: Kan ideene forandre seg, slik vil man også få en kontinuerlig endring av selve reformen noe som gjør en reel innføring av reformen(konseptene) vanskelig. Her blir det poengtert at det muligens er et poeng i seg selv å la alle i organisasjonen drive med kontinuerlig endring, dette slik at organisasjonen ikke stivner til og ikke vil være gjenstand for mer endring(ideer gir lett utvikling av andre ideer). Slik sett kan endringer ses på som noe man gjør for å piske opp stemningen slik at en god følelse av utvikling(og at man selv er med på den) kan

⁴⁹Brunsson(2007) s. 50.

oppnås. Dette kan selvfølgelig være kynisk, men det kan også være at ledelsen har vært noe splittet i utformingen av en reform, og har ønsket å se hvordan den blir mottatt av organisasjonene.

Ellers er det som antydnet klart at organisasjoner innfører reformer helt eller delvis for å tilfredsstille omgivelsene. Slik kan man fort få mer penger og høyere kvalifisert personell (få flere til å søke). Når det er først og fremst er for å tilfredsstille omgivelsene man tar i bruk en reform er det klart at det ikke er så viktig hvordan praksissene utvikler seg. For når de eksterne aktørene ikke ser ut til å bry seg noe mer, er det muligens på tide å sette i gang en ny reform.

Det skilles mellom fire implementeringsstrategier:

- Innføre den originale ideen, skaper både misnøye og et godt utgangspunkt for flere reformer.
- En annen er å innføre ideen på den måten som man tror at de som startet reformen (adopteringsnivå) ønsker at ideen skal være i fremtiden. Dette kan være fornuftig så sant man gjetter riktig
- Den tredje strategien er lokal tilpassning, med denne får man gjerne en varmere mottakelse av ideen. Problemet med denne strategien er at det som var hele poenget med ideen kan forsvinne og folk kan begynne å tenke saktere.
- Den fjerde formen er en ren dekopling, hvor innføring av ideen er kun for å tilfredsstille omgivelsene. Problemet med denne er at selv om ideen får være i fred og utvikle seg på egen hånd (sannsynligvis til fordel for organisasjonen), så vil de ansatte tro at de gjør dette for det felles beste noe som ikke alltid vil være sant. Denne illusjonen kan skape store moralske komplikasjoner.⁵⁰

2.9. Kontekstualisering

Kontekstualisering kommer til å være en stor del av fokuset for min oppgave. Dette fordi jeg ikke kommer til å ta for meg dekontekstualisering, som handler om hvordan ideer blir pakket ut og solgt til forskjellige organisasjoner. Jeg kommer derimot til å se på hvilke komponenter av en ide

⁵⁰ Brunsson s. 67. s. 68.

som blir adoptert i NAV og hvordan den blir prøvd innført (implementering), altså kontekstualisering. Den hierarkiske oversettelseskjede kan sammen hva jeg kaller kritikk av den hierarkiske oversettelseskjede ses på som en videreføring av translasjonsperspektivet. Dette fordi den hierarkiske oversettelseskjede beskriver hvordan en innføring av et konsept kan foregå. Oversettelseskjeden har mye til felles med en rasjonell implementeringsprosess.⁵¹ Disse kan derfor ses på som to komplementære perspektiver hvor den hierarkiske oversettelseskjede representerer et ”top-down” perspektiv, mens kritikk av den hierarkiske oversettelseskjede representerer en mer ”bottom-up” tolkning.

Den hierarkiske oversettelseskjede

Den hierarkiske oversettelseskjede blir her en forklaring/antagelse på hvordan en oversettelse (kontekstualisering) kan gjennomføres og foregår

Top-down-orientering: Konsepter vil i hovedsak komme fra toppledelsen og inn i organisasjonen. Denne prosessen vil i hovedsak løpe vertikalt fra konsernledelsen til underliggende divisjoner og lokal enheter, toppen av organisasjonen utgjør derfor den viktigste kraften i oversettelse og spredning av ideer.

Problembetinget søking etter løsninger: Det er toppledelsen som tar inn ideene. Det er forventet at disse vet hva organisasjonene har problemer med, og trenger, også lokalt.

Begrenset frihet til oversettelse: Det vil være begrenset frihet til lokale tilpassninger, og de tilpassninger som foretas vil være nøye overvåket av ledelsen som vil passe på at disse er innenfor akseptable rammer. Ledelsen vil ha klare oppfatninger hvordan ideen skal implementeres og hva som skal gjøres når og hvor.

Simulus-respons-basert sekvensialitet: I en hierarkisk oversettelseskjede vil kontekstualiseringen av en ide foregå sekvensielt. Man vil her se en stimulus-respons-logikk fra overliggende til underliggende nivå i organisasjonen. En lokal oversettelsesprosess vil derfor komme ovenfra og utenfra.

⁵¹ Røvik(2007) s. 294.

Fra det abstrakte til det konkrete: Ideer blir mer konkrete jo lenger ned i organisasjonen de kommer. Dette fordi de på hvert hierarkisk nivå blir tilpasset.⁵²

Kritikk av den hierarkiske oversettelseskjede

Noe teoriene i den hierarkiske oversettelseskjede ofte ikke tar hensyn til er mangfoldet av aktørgrupper, for eksempel ulike profesjonsgrupper og fagforeninger. Disse har nemlig også sine egne ide og utviklingsarenaer. Mye tyder derfor på at det også finnes eksterne arenaer for oversettelse utenfor hierarkiet.

Moderne og mer utdannede arbeidstakere skyr ikke idéverdenen, snarere så tilrekkes de av den. Dette fører til at stadig flere er mer analytiske, motiverte, og i stand til å forholde seg til idene på egen hånd. Det er for eksempel vanskelig for toppledelsen å holde seg orientert rundt hvilke ideer ansatte er begeistret for. Ideer kan derfor bli oversatt på ganske forskjellige måter både regionalt og lokalt. Dette utfordrer teorien om stimulus-respons-basert sekvensialitet som tar utgangspunkt i den direkte overlevering. Man kan her derfor snakke om ideen ikke kommer som en master versjon som går i kjede nedover, men mer som en spiral der ideen tilpasses etter vært.

Soppmodellen: Kan her være et alternativ til den hierarkiske oversettelseskjede (og stimulus-respons) og illustrere hvordan dette skjer. Altså, siden det er mye lokal kontakt med omverdenen vil ofte trender springe ut samtidig (tilsynelatende for noen nesten ut av ingenting). Dette kan illustreres med analogien sopp, som plutselig er der mange og like en gang utpå høsten. Dette kan blant annet komme av at det blir dannet mer eller mindre frivillige nettverk. Dette kan være mer eller mindre organisert fra toppledelsen, eller kan ha oppstått mer fra andre organisasjoner som fagforeninger. Det som blir interessant i min oppgave i forhold til dette er å se om NAVs konsepter er preget av at ideene kommer inn fra toppledelsen, eller om de har en mer lokal opprinnelse.⁵³

⁵²Røvik(2007) s. 294.

⁵³Røvik(2007) s. 295. s. 297. s. 298. s. 300.

Tilpassning av et konsept

Når det gjelder tilpassninger av et konsept er det viktig som oversetter (en innfører av et konsept) å kunne gjøre seg opp tanker om hva som er likt og ulikt (assosiere). Man kan her snakke om fire forskjellige typer tilpasninger. Her vil den øverste tilpassning passe mest med den hierarkiske oversettelseskjede, mens omvandling vil passe minst.⁵⁴

Kopiering: Dette vil si å hente ut et konsept med meget få eller ingen tilpasninger for så å sette det inn (duplisering). To faktorer ses som å ha betydning: Trekk ved det som søkes overført og oversatt, og trekk ved de kontekstene konseptet skal fra og til. Hvor oversettbart og omformbart det man søker og oversette er, er essensielt i forhold til å lykkes med en god oversettelse.

Logikken blir at: Jo mer eksplisitt, jo mindre innvevd, jo mindre kompleks, og med enkel og utskiftbar kompetanse en praksis er, jo lettere er det å lage en mer idémessig representasjon av praksisen (oversette den). Jo mindre omformbar praksis er, jo større sjanse er det for at overføringen av et konsept vil foreløpe som en kopiering. Altså, jo likere de organisatoriske kontekstene det oversettes fra og til er, jo større sjanse er det for at oversetterne vil forsøke å kopiere. Sjansen for å lykkes med innføring blir også større jo likere kontekstene er.⁵⁵

Addering og fratrekking: Med addering menes at man legger noe til en ide/konsept, mens med fratrekking menes at noe trekkes fra når noe skal innføres i en organisasjon. Begge deler blir anvendt i forhold til å hjemliggjøre konsepter.

Med addering mener noen at et konsept blir mer pedagogisk godt og mer tydelig. På en annen side får konseptet noe tillagt som egentlig ikke var en del av den originale suksessen. Det blir altså en balanse mellom det originale og nydikting.

I motsetning til addering der noe blir gjort mer eksplisitt, blir en ide mer implisitt med fratrekking. Altså, at noe dempes ned og/eller gjøres mer implisitt. Dette innebærer da en reduksjon av detaljgrad, men noe kan også utelates.⁵⁶

Rasjonell-strategisk addering og fratrekking: Moderat omforming av ideer ved hjelp av addering og fratrekking har ofte klare intensjoner og instrumentelle kalkulasjoner. Noen ganger trekker

⁵⁴ Røvik(2007) s. 306.

⁵⁵ Røvik(2007) s. 308.

⁵⁶ Røvik(2007) s. 311.

man fra fordi man mener at man ikke trenger mer. Andre ganger legges det til, dette kan for eksempel skje i norske kommuner når man prøver innføre en bedriftsmodell(to-nivå). Her blir gjerne de mest radikale trekkene fjernet, samtidig som det som samsvarer best med den desentralistiske og konsensusorienterte organisasjonskulturen i nordisk kommunesektor legges til/forsterkes. Allikevel foregår det mye uintendert addering og fratrekking, noe av grunnen er at ledere rett og slett ikke har tid eller kompetanse til sette seg grundig inn i alle sider ved en praksis/ide.⁵⁷

Omvandling: Med omvandling menes en grunnleggende endring av praksis/ide. Her blir gjerne flere andres praksiser brukt som inspirasjonskilde til utvikling av egne løsninger. Ved å kombinere andres konsepter kan man få konseptet til å fremstå som lokalt og egenartet. Mye av Japans kulturadopsjon i blanding med sin egen kan være et eksempel på dette. Jo mer omformbar en praksis til en ide/konsept, jo større sjanse er det for at den kan bli omvandlet (det motsatte av kopiering).⁵⁸

”Generelt så gjelder det at jo mindre ideer og oppskrifter har karakter av prosedyrer forankret i lov eller forskrift, desto større slingringsmonn gis det for lokal tilpasning og omvandling.”⁵⁹

Og jo mindre kontroll det er (for eksempel av eksterne myndigheter gjennom inspeksjon), desto større rom gis det for lokal radikal transformasjon.

Når det gjelder mine konsepter er det klart det blir spennende å se hvilke som bærer preg av å være en del av realiseringen av NAV reformen og således mer hardt, og hvilke som er mer dekoblet og sannsynligvis mer ”soft”. Her passer den hierarkiske oversettelseskjede best med det harde ettersom man her i større grad sannsynligvis kan snakke om en kopiering. Eller om konseptet kommer mer nedenifra og er mer frivillig (selv om hvor frivillig det er kan selvfølgelig endres etter hvert). Muligens er konseptet såpass generelt at det kan brukes som man vil, her syns kanskje NAV ansatte at det er spennende og kunne bruke konsepter som man vil og moderne kommunikasjon muliggjør dette.

⁵⁷ Røvik(2007) s. 313.

⁵⁸ Røvik(2007) s. 315.

⁵⁹ Røvik(2007) s. 318.

3. Metode

Ettersom jeg ønsker å gå litt i dybden på disse trendene, blir mitt valg av metode kvalitativ. ”I følge Denzin og Lincoln er(1994b:2) er ”Qualitative research ... a multimethod in focus, involving an interpretive, naturalistic approach to its subjects matter”.⁶⁰ Kvalitativ forskning har altså mange tilnærminger, selv om den mest vanlige er intervju, og det er denne jeg kommer til å bruke mest. Min oppgave har derfor tatt formen som et case. Som Yin(2009) skriver er case-studier studier der det er variablene som er interessante, ettersom det er langt flere variabler enn enheter. Kvalitativ forskning søker derfor gjerne å forstå og forklare. Kvalitativ metode har ellers både fordeler og ulemper, men den største ulempen er kanskje muligheten til å generalisere. Det vil si at selv om jeg kan si at mine funn(kunnskap) har en viss overføringsverdi til lignende tilfeller/ deler av organisasjonen, kan jeg for eksempel ikke si at selv om det er slik i NAV i det fylke og den kommunen, er det også slik i andre kommuner og fylker (eller andre organisasjoner).

Ellers er det selvfølgelig viktig med kravet til reliabilitet og validitet. Med dette mener man gjerne om resultatene er til å stole på/kan gjenproduseres(reliabilitet), og at de er gyldige(validitet).

Kvalitativ metode kan derfor fort blir en hårfin balanse mellom spontanitet/innlevelse og systematikk/distansering. Begge må brukes og begge må sannsynligvis mestres for å kunne skrive en god oppgave, selv om man nok som oftest må begynne med systematikk, for så å kunne gå over til mer spontanitet og innlevelse.⁶¹ Derfor er det viktig at oppgaven har rom for fleksibilitet, slik at den kan forandres når man senere ser at det er noe som ikke samsvarer, og/eller må gjøres annerledes på grunn av ny innsikt. I denne sammenheng er det viktig at forskeren tar sin egen virkelighetsoppfatning av samfunnet i betraktning i sin innsamling av data. Dette slik at man klarer å sette seg inn i informantenes utgangspunkt og muligens kan korrigere sitt eget. Slik sett

⁶⁰ Anne Ryen(2002) s. 18.

⁶¹ Thagaard(2009) s. 16.

er det kanskje et godt tegn hvis ens eget utgangspunkt for forståelse forandrer seg i løpet av en oppgave.

En begrunnelse for det kvalitative heller enn det kvantitative er at: Kvantifiseringer av data ikke bare kan få frem data, men også kan tilsløre dem, og at man ofte trenger kvalitative undersøkelser for å få fatt i sosiale fenomener. Kvalitative forskere mener også at de kan få en dypere forståelse ved hjelp av kvalitative undersøkelser, men er ikke blitt enige om en felles metode for å gjøre dette.

Ellers kan en oppgave ha et induktiv eller et deduktivt preg. Det deduktive blir sannsynligvis særlig relevant i en sammenlignende case studie, mens et enkelt casestudie kan ta et mer induktivt preg, slik som min oppgave om NAV. Dette er fordi jeg har forståelse som mål for min oppgave. Altså at jeg generelt prøver å forstå hvorfor adopsjon, og forklare hvordan implementering.

Hermeneutikk

Hermeneutikere argumenterer for at det ikke er mulig å være objektiv, for vi er alle i en stor eller liten boks av forståelse (vi har alle en begrenset subjektiv forståelseshorisont). Den hermeneutiske sirkel går derfor ut på at vi gradvis må bevege oss inn mot det vi ønsker å forstå, her trengs det da ydmykhet og evne til å korrigere seg selv. Dette kommer hele min oppgave til bære preg av når det gjelder tolkningen av det mine informanter har sagt. ”Prinsippet blir at mening bare kan forstås i lys av at det vi studerer er vi selv en del av”.⁶²

Her blir målet for min egen del med min oppgave å prøve å forstå både intensjonen og handlingene i mine undersøkelser. En utfordring for meg selv i forhold til dette, har vært å prøve å se på meg selv og informantene utenfra, uten å låse meg til en bestemt virkelighetsoppfatning (dobbelthermeneutikk). Vår individuelle, nasjonale og kulturelle arv blir bestemmende for vår horisont. Horisonten endres hele tiden gjennom vår interaksjon med hverandre i situasjoner som igjen er resultat av tidligere interaksjoner.

⁶² Thagaard(2009) s. 39.

3.1. Hvordan oppgaven har blitt gjennomført

Litt mer spesifikt kommer jeg til å bruke en del av Yin⁶³ sin metode, og hans seks steg for å gjennomføre en god kvalitativ studie: Plan, Design, Prepare, Collect, Analyze, Share.

”Plan”

Noe av det viktigste blir å sette seg inn i hva som allerede finnes av kunnskap på området. Dette har jeg allerede berørt med Røviks(2007) teorier og med min innledning om NAV. Jeg har lest meg opp på NAV samt lest om konseptene, og lest om teorier relevant for adoptering og implementering.

Mitt valg av design er derfor et case studie:

”The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a *decision* or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result. (Schramm, 1971, emphasis added i Yin).⁶⁴

⁶³ Yin(2009)s. 1.

⁶⁴ Yin(2009)s. 17.

En begrunnelse for case-studie er også:

“A case studie is an empirical inquiry that

- Investigates a contemporary phenomenon in depth within its real-life context, especially when
- The boundaries between phenomenon and context are not clearly evident”⁶⁵

I min oppgave er det klart at målet er å finne svaret på hvordan trender i NAV kan identifiseres og hvordan konsepter brukes, dette har jeg valgt et kvalitativt case studie for å finne ut av. Min svakhet i dette er at jeg muligens burde hatt flere datakilder enn det jeg har.

Dette vil altså være et Case Studie av Ledelsestrender i NAV. Oppgaven kommer derfor til å være preget av hvorfor, hvordan og hva spørsmål, selv om noen spørsmål om hvem (for hvem), også komme til å bli spurt. Ettersom jeg prøver å forstå og forklare vil jeg si dette er et utforskende case studie. Dette vil jeg si fordi jeg prøver å undersøke informasjon fra de første enhetene/informantene med de senere informantene og til slutt forklare et mønster

”Design”

I designet er det klart at jeg har valgt et enkelt case studie med to integrerte enheter, ettersom jeg ser på to konsepter i Lys av ledelsestrender i NAV. De integrerte enhetene blir de to forskjellige konseptene jeg har valgt i NAV. Under disse to konseptene kommer jeg først til å se på overenheter, for så å se på underenheter. Dette kommer til å bli nærmere beskrevet nærmere under mitt del kapitel Collect.

Det som er farlig med dette er at fokuset kan bli værende på underenhetene, og at man ikke klarer å knytte alt sammen til en større helhet. Fordelen med et enkelt case-studie som sammenligner flere deler av organisasjonen er derimot at det sannsynligvis vil bli trukket en mer robust logikk (enn om det bare var en del av en organisasjon), og at det blir noe dypere og kompleks innsikt enn en sammenligning av to ulike organisasjoner. Dette begrunnet i at man får muligheten

⁶⁵ Yin(2009)s. 18.

til å tenke på de samme problemstillingene flere ganger og eventuelt forandre teorier og formuleringer. Ulempen er at overføringsverdien hadde vært høyere om dette hadde vært et sammenlignende case-studie med flere case.

”Prepare”

I forberedelsesfasen skiller Yin mellom 5 forskjellige nivåer på spørsmål.⁶⁶ Her kan spørsmålene enten være rettet mot det enkelte individ(nivå 1), mot en organisasjon(nivå 2), eller mot en større helhet(spørsmål nivå 3-5). Hvis man skal ha et sammenlignende case studie er de andre nivåene relevante, men ettersom jeg har et enkelt case det er de uvesentlige. For min del blir det her de to første nivåene som er relevante. Å få svar på nivå 1 spørsmålene har vist seg forholdsvis uproblematisk men å få svar på nivå 2 spørsmål har vært mer komplisert, særlig i de to siste intervjuene(laveste underenhet i begge konseptene). Dette har selvfølgelig gjort oppgaven litt svakere, ettersom det er her den lokale spesifikke informasjonen ligger.

Når det gjelder kilder er det hovedsakelig to hovedkategorier: Observasjoner/intervjuer, og det man kan finne og lese som arkivert materiale, eller andre oppgaver/artikler (eventuelt nyheter) skrevet om emnet.

I min oppgave har jeg selvfølgelig skrevet teori og metode, men når det gjelder selve empirikapitlet er det hovedsakelig intervjuer og Power Point presentasjoner jeg har brukt. Det er klart at hvis ikke jeg kunne ha forberedt intervjuene mine med power point presentasjonene så ville empirien min ha vært en betydelig fattigere. Presentasjonene har også gitt empirien min innhold i seg selv.

Når det gjelder mitt utvalg av informanter er det klart at disse er noe preget av ideen om rasjonell implementering og den hierarkiske oversettelseskjede. Derfor har jeg begynt i toppen(adoptering) og så arbeidet meg nedover i begge konseptene når jeg har intervjuet. Her er det en informant fra hvert intervju altså: En informant fra direktorat Visitas, en informant fra direktorat Lean, en informant fra Visitas fylke, en informant fra forvaltningsenhet Lean, og en informant fra Visitas NAV-kontor (5 informanter til sammen).

⁶⁶ Yin(2009)s. 87.

Mitt utvalg av informanter ser slik ut:

	Visitas	Lean
Adoptering	Informant fra direktoratet	Informant fra direktoratet
Implementering	Informant fra Fylke	Informant fra forvaltningsenhet
Implementering	Informant fra NAV – kontor	

Kilder: Aviser, NAV's nyhetsblad, graderte dokumenter, artikler, power pointer og intervjuer

Her har jeg lest litt i aviser om NAV, lest i NAV sitt nyhetsblad som en del av forberedelsene til intervjuene, og fått noen dokumenter som var klassifiserte av de jeg har intervjuet (jeg kunne ikke vise de til noen andre enn de jeg måtte for å levere oppgaven!). Jeg har selvfølgelig også lest litt om NAV reformen som det kom frem i innledningen.

"Collect"

I følge Yin er tre prinsipper særlig viktig når man ønsker å skrive en god oppgave:

- a) Bruke flere kilder som grunnlag for oppgaven
- b) Lage seg en egen database
- c) Å la bevisene gå i en kjede og opprettholde denne

Når det gjelder kilder er det viktig å komme med konklusjoner fra de forskjellige kildene man har valgt individuelt, for så å kunne trekke de inn i oppgavens større helhet. Det er hovedsakelig når det gjelder adoptering jeg har brukt forskjellige kilder, her i form av power pointer, NAV sitt nyhetsblad, og intervjuer. Disse har jeg så sammen med Røvik(2007) brukt som utgangspunkt for en intervjuguide. Når det gjelder implementering er det først og fremst intervjuer jeg har brukt, samt at jeg har fulgt opp svar fra adoptering og stilt nye spørsmål. Røvik(2007) har selvfølgelig også vært utgangspunkt for spørsmål. Under implementeringen har jeg også møtt opp med en del flere spørsmål en det jeg har stilt, dette er delvis fordi jeg har vært usikker på hva informanten kommer til å svare på, og fordi noen svar (for eksempel: dette vet jeg ikke) utelukker noen oppfølgingsspørsmål. Her har jeg da sett an under intervjuet hvilke spørsmål jeg skal stille, dette vil jeg si alt i alt har fungert bra.

Når det gjelder intervjuer så er det er dybdeintervjuer jeg har gjennomført. Dette er tidkrevende intervju hvor man er ute etter den intervjuedes holdninger og innsikter. Hvis man er heldig, så kan disse intervjuobjektene brukes som kilder som fører en videre til nye intervjuobjekter. En gang i min oppgave har jeg gjort det. Det kan diskuteres om dette var det rette valget ettersom den informanten jeg ble tilvist var vanskelig å få noe informasjon fra, men jeg hadde ikke tid til noen lang avtaleprosess (de fleste av mine intervjuer har tatt flere måneder å avtale). Jeg hadde kanskje heller ikke en annen kandidat. Noen har også avvist å la seg intervjuer (sagt at alt er konfidensielt).

Min intervjuguide har både hatt ferdigutviklede spørsmål, men også impulsive oppfølgingsspørsmål. Dette for å prøve å gi mulighet til impulsivitet, refleksjoner og utgreiing. Ellers kommer jeg til å prøve å følge konseptet hos de som jeg tror har mest å si om det. Altså å starte med de som har valgt ut/har vært med å velge ut konseptene, for så arbeide meg nedover med de som har vært med å bruke konseptene (underordnede).

Introduksjonen til både *Visitas* og *Lean* i direktoratet (adopteringsnivå) kommer til å være en dokumentanalyse basert på forskjellige graderte og ugraderte dokumenter/power points/nyhetsblad, men selve materialet fra intervjuet kommer etterpå. Jeg kommer på adopteringsnivå bare til å beskrive Lean i detalj som generelt konsept(ikke *Visitas*), og jeg

kommer ikke til og skrive noe mer om hvor Lean kommer fra enn at det er fra Oslo. Dette fordi jeg ikke har fått tid/klart å frembringe noe mer.

Selv om både Visitas og Lean er brukt andre steder enn på NAV lokal-kontor og i forvaltningsenhetene er det disse jeg kommer til å fokusere på. I mine adopteringsintervjuer fra direktoratet er det kun en som har blitt intervjuet fra hvert konsept, blant annet derfor kommer jeg til å la sitatene stå som en slags overskrift og forklaringen på hvorfor det står der og hva som menes med det vil komme under.

”Analyze”

For å gjøre analysen oversiktlig har jeg delt den opp i tre deler, en om adoptering, og en om implementering. Når de gjelder analyse teknikker blir disse delt i fem hvor tre er relevant for meg.

- 1) Pattern matching: Det vil si at man kan se om det er mønstre som går igjen når det gjelder empiri og teori og problemstilling
- 2) Explanation building: insinuere eller ”spekulere” i hvorfor en hendelse har forekommet, og slik sjekke hvordan noe har skjedd.
- 3) Time-series analysis: Å sette hva som har skjedd i et tidsperspektiv, øker logikken i en studie. For eksempel noen hendelser må alltid skje før andre og noen hendelser må alltid skje etter andre. ⁶⁷

Den første og andre teknikken er egentlig de jeg har brukt mest, ettersom oppgaven min har som mål å forklare og forstå hvorfor og hvordan ledelseskonseptene Lean og Visitas har blitt brukt. Her har jeg brukt Røvik(2007) og fått utdypet hvordan konsepter blir innført i en organisasjon. Jeg mener blant annet at jeg har funnet en sammenheng mellom konseptene og at de er en del av en større plan/helhet, dette bærer drøftingen også preg av.

⁶⁷ Yin s. 136.

”Share”

Drøftingen er noe jeg har hatt i bakhodet gjennom hele min oppgave og drøftet med meg selv underveis, forhåpentligvis vil dette gi en god drøfting uansett hvor godt eller dårlig datagrunnlaget er.

3.2 Validitet Reliabilitet og Etikk

Validitet

Det finnes særlig tre validitetskrav i forhold til måling:

- Måler spørsmålene det intervjuer er ute etter å finne ut av.
- Er det en sammenheng mellom spørsmålene og det intervjuer ønsker å finne ut av.
- For Eksempel: Kan ledelsestrender i NAV måles ved hjelp av intervjuer (visse spørsmål) på et lokalt NAV kontor.⁶⁸

Ellers kan validitet måles opp mot forskeren, kommunikasjon og handling. Forskeren (meg) kan stilles spørsmålsteget i forhold til om jeg har sjekket ut nok muligheter for gjennomføring, og om jeg har forskningmessig og moralsk nok integritet (er metoden veloverveid nok osv). Evnen til å teoretisere fra dataene er også viktig for en kvalitativ forsker. Og til slutt evnen til å kommunisere, både med dem man intervjuer, men også andre man rådfører seg med er viktig for validiteten.

⁶⁸ Bieber, Leavy (2006) s. 60.

Hva hvis de man intervjuer ikke er enige i de slutningene man drar. Dette kan komme av at man burde ha tenkt bedre igjennom svarene til informanten/lest seg bedre opp, men det kan også være at informanten ønsker en viss fremstilling av seg selv, uansett av hva som er virkeligheten. Den pragmatiske validiteten kan sies å være hvilke sammenhenger man klarer å trekke, og eventuelt om man underveis ser at noe som man ikke har fått undersøkt tidligere burde være en del av oppgaven.

Validitet må derfor ikke forstås som en metode/sannhet som venter på å bli funnet, men som prosess der forsker skal overbevise leser(eller veileder) om at hun/han har forstått det. Denne prosessen(raffineringen) skal hjelpe min studie å utdype, forsterke og utvide, slik at et/en mer tillitsverdig resultat/konklusjon kan oppnås.

Reliabilitet

Hvis reliabiliteten i en oppgave er stor bør dine resultater/konklusjoner på et prosjekt blir likt som på et annet prosjekt.

Ellers kan det snakkes om ekstern og intern konsistens. Den interne konsistensen kan måles i om dataene du har fått inn virker troverdige, er bra satt sammen/satt i sammenheng, og om de passer i ulike kontekster. Den eksterne reliabiliteten handler om å sjekke opp dataene mot andre motstridene data. Hvis man bryr seg mye om den eksterne reliabiliteten, går man ut og finner flere kilder til bevis enn de man strengt talt trenger.

Reliabiliteten er derfor her beskrevet som noe som delvis må redegjøres for i relasjon til informanten og hvilke data man har fått av de forskjellige enhetene/informantene (intern reliabilitet). Dette fordi at å forvente at to forskjellige forskere innen det kvalitative feltet skal komme frem til akkurat det samme, kan være vanskelig å oppnå(ekstern reliabilitet).

At jeg ikke har noen erfaring med NAV kan ses på både som en ulempe og fordel i forhold til den type oppgave jeg har tenkt til å skrive. Fordel i forhold til å være nøytral, ulempe i forhold til hvorvidt jeg klarer å sette meg godt nok inn i hvordan NAV fungerer for å skrive en god

oppgave. Når det gjelder dokumentasjon, er det klart at jeg ikke vil være i nærheten av å klare å sette meg inn i det meste om NAVs organisering, ettersom NAV er en stor og svært kompleks organisasjon. Å bruke både notater og båndopptaker har jeg gjort (Jeg har nesten ingen trening med intervjuer, så oppgaven for stå som bevis for hvor god (hvor stort potensial) jeg har i denne kunsten).

Pålitelighet må i hovedsak knyttes til framgangsmåten i prosjektet, og etterprøvbarhet i form av at notater og lydbånd kan gjennomgås av andre

etikk

I forbindelse med informanter er det passende med et lite avsnitt om etikk. Det som er spesielt innen etikk med min oppgave er at jeg ikke har meldt oppgaven til personvernsombudet for forskning. Dette fordi alle mine informanter er anonyme og vanskelig å spore opp, samt at oppgaven ikke handler om enkelt individers sine følelser/person men om deres opplevelse av organisasjonen. I forhold til dette har jeg bevisst skrevet den på en slik måte at det skal være svært vanskelig å kunne identifisere noen personer eller konkret lokal-kontor. Dette for at anonymitetskravet skal bli opprettholdt.

Det er viktig med anonymitet for at informantene ikke skal føle at de har noe å tape på å stille opp på intervju.

4. Empiri

I empirikapitlet kommer jeg først til å skrive om konseptet Lean på alle nivåer for så å skrive om konseptet Visitas. I delkapitlene til Lean kommer jeg til å avslutte med å skrive litt om hva som blir sett på som viktig for å innføre et konsept, dette kommer jeg ikke til å gjøre når det gjelder Visitas fordi jeg ikke fikk noen bra svar på spørsmål om dette der.

4.1 Lean

4.2. Adoptering direktorat:

Basert på Lean-metodikk har det blitt utarbeidet et forbedringsprogram kalt Kontinuerlig forbedring. I likhet med Visitas har også dette konseptet som mål å skape bedre samordning i tråd med NAV-reformen.

Som en del av NAV-reformen har saksbehandlingsoppgaver blitt skilt ut av NAV-kontorene til forvaltningsenheter. For å få økt kvalitet og effektivitet i saksbehandlingsprosessene ble det startet et arbeid basert på Lean. En del av målet med denne metoden er derfor å få redusert antall ubehandlede saker samt å få mest mulig valuta for pengene (Hva slags effekt dette kan ha for NAV og brukere kommer kort til å besvare på slutten av oppgaven).

Lean som konsept handler altså om å skape mer verdi for kunden ved hjelp av å forbedre arbeidsprosesser. Lean ble først tatt i bruk av Toyota production systems som lenge ble regnet som verdens mest effektive produksjonssystem. Interessen for konseptet ble naturligvis stor når Toyota vokste fra å være en liten bilprodusent til å bli verdens største. Lean kan best oversettes til norsk som slank produksjon. På grunn av sin suksess i Japan ble derfor et konsept utviklet av

MIT og amerikansk bilindustri på slutten av 1980-tallet. Flere og mer populariserte konsepter basert på Lean kom også utover 1990-tallet.⁶⁹

Målet med alt dette var å oversette det Japanske produksjonsmetoder til en mer vestlig variant. Noe av oppskriften for dette er og kvitte seg med mellomager som driver opp kostnadene i form av renter og utsatte inntekter. Et viktig formål med mager produksjon er derfor å skape en sammenhengende flytende prosess uten unødig sløsing av ressurser. Sløsing er her alt som ikke bidrar til det som produseres. Hindre buffersoner og opprette team som har totalansvar for deler av prosessen er viktige grep for å oppnå dette. Lean kan med dette på mange måter ses på som nytaylorisme. Det som særlig er likt er den maskinbyråkratiske kontroll tenkingen og organisasjonen organisert etter rullebåndsprinsipp. Det sentrale i tenkingen er altså å skape merverdi med mindre innsats og ressurser.⁷⁰

Fokuset til konseptet Kontinuerlig forbedring har i NAV sitt tidsskrift Arbeid og velferd blitt beskrevet som:

- ”Fokus på å skape felles forståelse av hele arbeidsprosessen og verdikjeden med et brukerperspektiv
- Forankring og bred involvering av både ledere og medarbeidere i prosessene
- Identifisering og forståelse av rot-årsakene, for å kunne skape endringer som varer over tid
- Gi praktisk støtte og veiledning i det konkrete forbedringsarbeidet, og stimulere til refleksjon rundt egen praksis
- Etablere strukturer og systemer for oversikt, styring, målinger, og oppfølging med oppmerksomhet på dagelig drift og forbedringsmuligheter”⁷¹

⁶⁹ Røvik s. 186.

⁷⁰ Røvik s. 187.

⁷¹ Arbeids og velferdsdirektoratet s. 33.

Selve forbedringsprosjektene er strukturert i fem hovedfaser: Forbredelse, analyse, løsningsutvikling, implementering, og oppfølging/forbedring.⁷²

Generelt så er en del av målet at både medarbeider og leder skal være bedre kordinert, og snakke sammen. Dette for å drøfte problemer /muligheter, men også for å skape en sterkere identitetsfølelse og at NAV sine problemer er leder/medarbeiders problemer, ikke bare noe de er kommet på jobb for å prøve å løse. Dette målet er altså nådd når den enkelte føler reel forpliktelse. Et suksesskriteri i Lean blir også sett på som å være en lærende organisasjon, noe av det essensielle for å oppnå dette blir sett på være både stolt og ydmyk samtidig.⁷³

For å skape disse merverdiene er det derfor et sterkt fokus på en effektiv prosess og fjerning av såkalte looper(hindrer for prosessflyt). Med dette menes det at det skal foregå et systematisk forbedringsarbeid hvor forenkling står i fokus. Dette skal også etter hvert innlemmes i en større og mer langsiktig NAV sammenheng hvor forbedringsarbeidet skal bli mer systematisk. Man ønsker blant annet at en større andel av jobben skal utføres av bruker ved hjelp av datasystemer. Utfordringen i dag ses som at NAV har stor misnøye (blant brukere først og fremst), og at restanser må fjernes. Man håper på en forbedring i produktivitet/effektivitet på så mye som 10-75 % på lang sikt. En kulturell endring blir sett på som det mest avgjørende for å lykkes med dette.⁷⁴

Derfor satser man på fylkesvis tilnærming der prosjektet gradvis skal innføres for å kunne få tak på gode historier (små seirer). Her skal det også utvikles såkalte navigatører som skal være prosjektledere.⁷⁵ Man regner med at det hele skal være ferdig i 2013, da skal en kontinuerlig forbedringskultur være etablert i minst 60 % av NAV (som organisasjon) og i alle fylker i følge en Power Point presentasjon.⁷⁶ Selv om dette mot sies av en annen Power Point som sier at det 2015 skal dette skal være ferdig i.⁷⁷ Dette kan muligens være fordi man ikke har bestemt seg helt for når det er realistisk å få innført konseptet, og/eller at det har vist seg (av ulike grunner) vanskeligere å få innført konseptet enn det man hadde tenkt seg.

⁷² Arbeids og velferdsdirektoratet s. 33.

⁷³ NAV KF Tilnærming v0983 s. 7.

⁷⁴ NAV(2009) s. 17.

⁷⁵ NAV(2009) s. 27.

⁷⁶ NAV KF tilnærming v09483 s. 27.

⁷⁷ Presentasjon KFi NAV effekter og tilnærming s. 5.

Erfaringer delt mellom navigatørene og ansattes kompetanse/historier ses som viktig for å få innført konseptet, det samme gjør standardisering. Konseptet skal spres gjennom: Direktorat, overordnet fylkesledd, fylke, kontor, avdeling og team.

Selve intervjuet:

Her er det en hovedansvarlig for konseptet Lean fra direktoratet som er intervjuet.

Kontinuerlig forbedring ble møtt med en viss skepsis i starten i NAV, derfor ble det alltid kalt for kontinuerlig forbedring (aldri Lean). Noe av nøkkelen for å lykkes med dette var derfor å finne gode historier om hvordan Kontinuerlig Forbedring hadde gitt gode resultater innad i NAV. De som gjorde dette så at Kontinuerlig Forbedring hadde høy overføringsverdi til NAV, og helt fra starten (2006, 2007) mener man at man fikk veldig gode resultater. Enhetsledere og Avdelingsledere (primært i ytelsesforvaltningen) var ansvarlige for innføringen av dette konseptet med støtte i fra fylkesledd (mellomledere har også en sentral driverolle). Både fylkesledd og Enhetsledere/avdelingsledere ble instruert i Kontinuerlig Forbedring samtidig. De fikk mye hjelp og instruksjoner av ekspertise utenfra (konsulenter) i starten, men etter vært ble de mer selvstendige i sitt arbeid og fikk et mer langtidsperspektiv. Dessuten ville man i starten ha en mer top-down tilnærming.

”I starten så kalte vi det for forbedringsprosjekt, vi har gått mer og mer bort fra prosjektbetegnelsen da, til å snakke om de første prosessene”.

Man gikk altså etter vært over til og ha støtte fra sentralt hold i stedet for konsulenter som drivere. Dette fordi man slet med forankringen og trengte å sikre lokalt eierskap. Målet er (som nevnt tidligere) å fjerne restanser i saksbehandlingen. For få til dette har man prøvd å finne de beste historiene/løsningene på hvordan man kan gjøre saksbehandlingen effektiv (beste interne praksis), blant annet da gjennom forbedringsprosjektene. Forbedringsprosjektene blir også kalt det lille forbedringshjulet, her er det snakk om mange små ”hjul” lokalt og et stort

forbedringshjul sentralt sier informanten. Så vidt informanten kan huske hadde forbedringsprosjektene i første omgang primært fokus på: Barnebidrag, uførepensjon, sykepenger, AP(arbeidsavklaringspenger), foreldrepenger, og grunnstønad. I 2008 gikk man over til å snakke om prosesser.

”Vi har både besøkt, og de har kommet til oss og presenter i flere runder, også er vi og medlem i Lean forum i Norge, som er en felles paraplyorganisasjon der vi samles og deler erfaringer”.

Det blir poengtert hvordan bruk av konseptet kommer til å ta tid ettersom NAV er en stor organisasjon. I denne sammenheng blir det tatt opp hvordan de har vært og besøkt andre store organisasjoner som: Schibsted, Telenor, Ringnes, DNB, skatteetaten og kommuner. Ellers har de som nevnt fått hjelp av konsulenter. Konsulentene har også vært og hjulpet dem med en simulering av saksbehandlingsflyt, selv om denne i liten grad har blitt tatt i bruk. Sitat under er informantens beskrivelse av denne saksbehandlingsflyten.

”I utgangspunktet kan du gjennomføre den med legoklosser for å frem prinsippene og hva som virker i en prosessforbedring”.

Noen av konsulentene de fikk hjelp av i starten kom fra Ernst and Young, disse hjalp til å simulere saksbehandlingsflyt. Man simulerer her fra en sak er mottatt til brukeren har pengene utbetalt på konto. Ca tre runder med simulering blir gjennomført, hvor mye av målsetningen er å unngå looper (restanser). Forutsigbarhet og mestring hos de ansatte blir også trukket frem som viktige målsetninger med dette konseptet, samt tydelighet hos ledere. Det blir altså sett op som viktig at ting flyter greit og at saksbehandlingen ikke stopper opp, man prøver å fjerne restanser.

”Gjøre det riktig første og hver gang og samtidig kontinuerlig forbedre måten man jobber på”.

Et av virkemidlene her er tavlemøte for å få oversikt over restansesituasjonen og å sikre at lederen er tett på. Ellers er det som nevnt snakk om små og store forbedringshjul, mange små lokalt og et stort nasjonalt. Hvor det nasjonale skal samle inn alle de gode erfaringene og kan planlegge, evaluere, og eventuelt forbedre. Lokalt er det primære at man skal jobbe i team og spille hverandre gode. Altså: Kollektivt ansvar i system og struktur (og team) heller enn individuelt ansvar. Det blir også nevnt at å innføre kontinuerlig forbedring i starten går på bekostning av drift, å bygge en kultur (kontinuerlig forbedrings kultur) tar tid. I motsetning til introduseringen av konseptet har man nå gått over til en tilnærming hvor man fokuserer på styrkene og toner ned svakheter. I en brytningstid nå hvor de skal over til korte prosesser igjen, de skal blant annet få resultatkrav knyttet til forbedring. Dette fordi at nå har man en kultur og struktur som er moden for det. Altså, man har satset på å gå fra nettverk til fastere kultur og struktur.

Kontinuerlig forbedring ses på som en del av realiseringen av NAV, ettersom behov for en felles metodikk og å jobbe faktabasert har vært ansett som viktig. Mål har vært å få redusert variasjon i kvalitet (mer stabilitet), og tydeliggjøre hvor man skal i forhold til forbedring i NAV. Ledere skal være med å være drivere for dette.

Opprinnelsen til kontinuerlig forbedring er at Oslo hadde begynt med dette og man så at dette kunne være positivt for NAV generelt sett. Man trengte en måte å jobbe på som man kunne gjøre alle steder og kontinuerlig forbedring virket som det rette verktøyet. Alle steder virket dette som et fornuftig konsept og var forenelig med NAVs mandat.

”Da så vi det at det passet, alle steder, så virket dette som en fornuftig tilnærming og konsept for oss og prøve ut”.

For eksempel i forhold til hva slags ledere NAV ville ha, altså dette å være tilstedet og løsningsdyktig mener man at konseptet var godt egnet. Man trengte å komme seg vekk fra brannslukning. Men også i forhold til virksomhetsstyring: Det å være en løsningsdyktig organisasjon, og bruke mest mulig tid på brukerne (å være en brukerorientert organisasjon). Av organisasjoner de har sett på er det følgende trekk de har identifisert seg med i forhold til hva de ønsker å løse:

- Variasjon i kvalitet
- Leveringstider
- Verdi skapende tid i prosesser (Når saken venter = ikke verdi skapende tid)
- Eliminere looper

Dette hadde blant annet med å gjøre at mange organisasjoner i denne perioden fikk en kraftig trigger til å gjennomføre kontroll/oversikt. Først så kalte de ikke verdi skapende tid for sløsing i NAV, men det har de nå gått bort ifra. Noe av hovedforskjellen mellom NAV og andre organisasjoner de har sett på som bruker dette konseptet er at de skal ha et lokalt eierskap.

I starten bar konseptet preg av kopiering fra Oslo, men etter vært ble det positive mer fremholdt(i tråd med at man skulle finne gode historier), så gikk man inn i enn mer omvandling, mens det i dag er mer fratrekking fra konseptet(skalere ned). Derfor var det ikke rart at A.I. (appreciative inquiry) konseptet som er litt som kontinuerlig forbedring (bare med en litt mer positiv vri) ble vurdert i starten.

”Har blitt tettere rammer, tydeligere rammer”.

Selv om det har blitt tettere rammer(standardisering) vil det være mulighet for forbedring lokalt allikevel, men det må defineres, det skal være muligheter for lokal fjerning av looper. Allikevel ønsker man å senke det lokale handlingsrommet ytterligere gjennom standardisering. I NAV

gjennom kontinuerlig forbedring ønsker man heller effektive systemer enn store systemer. Generelt virker styringstanken noe økt samt at man skal kunne vise at man har fått noe ut av pengene.

”Man skrudde nok til alle skruene for NAV”.

Ellers markerer Kontinuerlig forbedring konseptet sammen med NAV reformen et skille der det var viktig å få andre verdier, oppgaver, mål, og måter og jobbe på. Gamle styrker skal allikevel tas med, men det skal være et skarpt skille hvor man i det dagelig skal jobbe på en annen måte enn før.

For å lykkes med innføringen av et konsept sier informanten at:

”Man må få frem: What’s in it for me”.

For å lykkes med innføringen av et konsept er det viktig at konseptet svarer på et behov. Det er viktig å syne hva som er fordeler og svakheter med konseptet. Hva som er behov kan justeres etter vært. Ellers er det viktig at man kvalitetssikrer hva som er bedre med nye løsninger. Fordelene med et konsept generelt må også tydeliggjøres. At bunnen(lokale forankring) av organisasjonen er med fra starten er også essensielt for at et konsept skal kunne innføres, samt leder og topplederforankring. At man aldri har kalt konseptet for Lean er nok ikke helt tilfeldig.

4.3. Implementering forvaltningsenhet:

I dette intervjuet har jeg stilt spørsmål til en sjef for en forvaltningsenhet i et fylke.

Forvaltningsenheter kan det være et eller to av i et fylke. Forvaltningsenheten jobber med saksbehandling for alle brukerne i fylket og har ansvar for utbetalingene. Forvaltningsenheten har ingen direkte kontakt med brukerne (kun tlf), det er NAV-kontor som har den direkte kontakten. I likhet med NAV-kontorene ligger forvaltningsenheten under fylkedirektøren og hører til fylkeslinjen.

Som et svar på hva de i forvaltningsenheten har gjort i forbindelse med Kontinuerlig Forbedring blir sitat under gitt av informanten:

”Satt navn på mer, systematisert, sagt at dette er metoden vi skal bruke i forhold til forbedringer, fagutvikling, få mer kvalitetsstandarder”.

Kontinuerlig Forbedring har vært tatt i bruk i forvaltningsenheten siden NAV reformen trådte i kraft i 2007 i denne forvaltningsenheten. Her har det i forbindelse med konseptet vært gitt tilbud om forskjellige kurs og workshops som de ansatte har deltatt på, selv har informanten bare vært innom konseptet på forskjellige kurs der Kontinuerlig Forbedring har vært et av temaene, samt en del skriftlig utenom. Under bruk av konseptet har det blitt funnet nye metoder og standarder. Når det er utviklet en ny standard drar gjerne en fra det relevante fag området sammen med en fra fylkesleddet(gjerne fra kvalitet og læring) inn til Oslo på et kurs, og kommer tilbake og holder kurs for de ansatte i forvaltningsenheten.

”Målet vårt er jo hele tiden å gi like tjenester til brukerne og raskest mulig saksbehandlingstid”.

Enhver metode der ytelsen til brukerne blir bedre er positivt, tenker informanten. Man må unngå ”privat praksis”: Altså at det ikke blir personlige forbindelser til en bruker og at man slik begynner å føle sympati og får redusert dømmekraft. Det skal være juridisk korrekt.

Målet med konseptet blir da blant annet å få kortere svartider og å finne en metode for å nærme seg saksbunkene metodisk, slik at man kan få kontroll på arbeidssituasjonen. Med ”Kontinuerlig Forbedringsmetoden” (informanten kaller det for metoden) håper man slik å få en standard slik at man kan få struktur på arbeidsoppgavene og føle kontroll. Dette gjør man blant annet ved hjelp av tavlemøte som man stort sett har ukentlig.

”I begynnelsen prøver en å finne hvilken praksis er der, hva som virker, altså i den første innledende fasen, og så er man med å kjøre en prosess på hvordan skal man få det til å virke i hele landet”.

Ansatte i forvaltningsenheten har vært med å gi innspill på hva som virker hos dem for å utvikle standarden som kan implementeres. Historiene går på kortere tider og mer lik behandling. Noen av disse historiene spilles inn til direktoratet, noen gjør de selv, og noen trenger bevilgninger for å kunne gjennomføres. Et eksempel på en lokal/regional forbedring er at man tar de sakene som er ferdig opplyst først, og får de ut av bunka.

”Før tok vi de eldste sakene først. Vi snakker om snute hale prinsippet, få det bort, heller enn å si den er ferdig, nå kan det legges i den bunka”.

De har noe som heter normtid, det vil si hvor mange saker skal være løst innen en gitt tid. Da kan man ta en 3 nye saker og en gammel sak for å få 75% innen normtid, sier informanten. Det rasjonelle i å ta nye saker fort, ligger i at de baller på seg når de blir liggende (brukeren kan ringe, må varsles når det har gått mer enn en måned og lignende). Vi ser gjennom erfaring hva som

virker sier informanten. Hele veien kommer det opp problemstillinger med hva som hefter oss i arbeidet, dette spiller vi inn til direktoratet.

Denne heften prøver man blant annet å komme til livs med mer datasystemer og få flere funksjoner automatisert. I NAV er det et stort prosjekt på gang nå hvor man prøver å forbedre datasystemene frem mot 2018. Et eksempel på et tungvint datasystem er foreldrepenger, dette systemet gir masse muligheter for foreldre men er vanskelig byråkratisk. Dette systemet er noe av det man ønsker å forenkle, blant annet i henhold til valg av utbetalingsdato av penger.

”Skillene går vel på at det har blitt flere og flere standarder, tydeligere kvalitetsstandarder, og at en au driver og ettersjekker om de standardene faktisk etterleves, at det er blitt mange flere kontroller, og at vi blir kontrollert på at vi utfører kontrollene”.

Disse kontrollene kan gjennomføres av direktoratet men fylkene bytter også hverandres saker. Man må også rapportere til direktoratet hva som har blitt kontrollert hver måned. Akkurat nå så er det helt konkret på bidragsområdet og på avklaringspenger hvor de har vært på kurs nå, og skal kontrollere andre fylker etter en viss standard. Det er også stadig vekk intern revisjons kontroller.

”Har blitt mer tydelige styringssignaler”.

Når det gjelder frihet til å innføre konseptet føler informanten at direktoratet har vært ganske styrende, men at konseptet noen ganger har gått litt fritt. Friheten går først og fremst på modenheten for å ta ting i bruk, det er blant annet tatt det i bruk i forskjellige fagavdelinger av gangen. Sykepenger først, avklaringspenger var også tidlig ute. Uføretrygdede var et av de siste, her har man prøvd å få innføre det siden NAV ble opprettet. Her(uføretrygdede) har det blitt gjort noen valg som man har gått tilbake på.

Noe av det som blir ment med mer tydelige styringssignaler er at saksbehandlere ikke lenger skal beholde brukere som har visse fødselsnummer. Nå skal saker trekkes ut av køen uavhengig av hvem som har hatt fingrene i de før sier informanten. Noen ganger blir saksbehandlere overstyrt på hvem som skal ha hvilke saker for å få til dette. Generelt har saksbehandlingstidene blitt forkortet betydelig (blant annet på grunn av fødselsnummer endringen sånn som jeg skjønner det). Informanten synes videre at konseptet stimulerer både fagkompetanse og lederkompetanse.

”At de med fagkompetanse kommer med innspill og så lager ledere struktur. Mer spesialist tenking for de fleste”.

Noen av fordelene med dette er at nå er det mer tydelig og det er lettere å gå fra et fag området til et annet, samt lettere å lære noen nye opp.

Det har også blitt introdusert en simulering av saksbehandlingsflyt hvor alle har hver sin bit. Omtrent som på et samleband så vidt jeg kan forstå det, dette tok de kun i bruk på sykepenger i starten, men har ikke tatt det i bruk som en fast del.

Resultatet av bruk av konseptet, mener informanten er at det fagansvarlige får mer innflytelse (de er instruktører og veileder saksbehandlere).

I forhold innføringen av et konsept sier informanten at:

”Det å få aksepten og trua på: Ja vi kan gjøre dette bedre hos oss”.

I forhold til motstand i innføringen av konseptet sier informanten at det er veldig viktig å få folk til å se fordelene med konseptet, og man får de ansatte til å bli åpne seg på hva man gjør i sin arbeidshverdag (på godt og vondt). På denne måten kan man få aksept for den tiden de ansatte må bruke på å lære konseptet heller enn og bare jobbe med det man alltid jobber med. Målet blir da og få frem hvordan man gjør det nå, hvordan kan jeg gjøre det, og hva som er fordelene med å gjøre det annerledes. Det essensielle sånn som jeg oppfatter informanten er her å få de ansatte til å åpne seg selv for noe nytt (at den måten man har gjort ting på ikke nødvendigvis er den beste). Som informanten sier har de hatt mange aha opplevelser på at ansatte har trodd at alle gjorde det likt når de gjorde det forskjellig.

Oppsummering viktigste funn Lean:

Konseptet Lean har skiftet navn i NAV til kontinuerlig forbedring for å få større aksept. Lean blir hovedsakelig brukt i forvaltningsenheter. Lean er i utgangpunktet et konsept fra Japansk bilindustri og kan best oversettes som slank produksjon. Her er målet og få økt effektivitet og fjerne hindre for en effektiv prosessflyt. Kontroll og samlebåndsprinsipp står sentralt her. For å lykkes med dette i NAV er det klart at man har prøvd å skifte språk, verdier, og metoder å jobbe på. Kjernen i konseptet i NAV er å automatisere/standardisere. I NAV er det klart at Lean skifter mellom å være frikoblet og (raskt)tilkoblet, prosjekter/prosesser og store og lille forbedringshjul er tegn på dette. Vekslingen som blir beskrevet mellom disse og hvordan man har gått frem for å innføre generelt, tyder på at innføringen av konseptet har vært vanskelig. Dette konseptet ses på som en del av realiseringen av NAV-reformen

4.4. Visitas

4.5. Adoptering direktorat:

Visitas konseptet er basert på det nederlandske konseptet *Visitation*. Dette konseptet er i all hovedsak et samarbeids/nettverkskonsept. I motsetning til mange andre konsepter skal hva som er mål og midler i konseptet utvikles sammen i flere ledd av organisasjonen. Dette er noe av hovedpoenget med konseptet. Originalt er det tenkt at i første omgang skal mennesker i toppledelsen/høyere ledelse sette noen begrensede mål, og en prioriteringsliste over disse. Poenget er at ansatte skal få et fokus.

Kort om visitas i NAV:

Visitas er et konsept bestående av en gruppe NAV-ledere som inngår i et lokalt læringsnettverk (3-4 ledere). Visitas har som mål å utnytte beste interne praksis og videreformidle denne slik at systematisk målstyring og best mulig resultatoppnåelse kan sikres. For hver visitering deltar 2-3 NAV-ledere i tillegg til den som er vertskap. I første omgang skal det avklares hva som skal undersøkes på besøkskontoret hvor verten har veto, så skal all dokumentasjon gjennomgås nøye, til slutt skal et eller flere kontorer undersøkes. Noe av poenget med hele konseptet er at selv om man kjenner seg selv best, kan det være greit med noen objektive øyne utenifra.

I denne sammenheng kan man blant annet benytte seg av metoden ”fremmed gjest”, her vil flere deltakere av nettverket komme å inspisere mottaket uventet etter at tema er fastsatt. Generelt skal konseptet skal være frivillig for den enkelte NAV-leder å ta i bruk

Grunnleggende prinsipper for bruk av konseptet er:

- Tillitt til av vi vil hverandre vel
- Tillitt til at vi gir hverandre konstruktive og strukturerte tilbakemeldinger på uventede besøk

Bakgrunnen til at man har tatt i bruk konseptet visitas er et behov for bedre lederstøtte. Utvikling og læring er det overordnede målet. Kontinuitet og en ekte vilje til læring er essensielt for suksess. Eierskap og mulighet for å trekke seg er også viktig.

Selve intervjuet:

I dette intervjuet har en av de hovedansvarlige for konseptet Visitas i direktoratet blitt intervjuet.

”Vi ser at noe av suksessen da, er å vise tillitt til de lederne våre, og at det er de som har skoen på som faktisk er vell så godt rustet til hva de selv opplever som utfordrings/utviklingsområdet”.

At andre som skal føle på en (Nav kontor leder) er relativt like er noe av poenget med konseptet, og derfor består visitas nettverket av ledere av NAV-kontor. I hennhold til dette blir tematikken for visiteringen også bestemt av verten selv (har veto rett). Eiere av NAV-kontorene (fylkesdirektør og rådmann) var i starten litt i tvil om dette, men man kom fram til at tillitt var essensielt, og at tematikken derfor skulle være eid av visitas nettverket selv. Etter hvert så har det ikke mye å si hvem som eier tematikken i visitas heller. Det er det å kunne snakke om problemer som er viktig sier informanten. Konseptet har også blitt foreslått/så vidt tatt i bruk andre steder også (først og fremt på høyere nivå), men dette kommer jeg som nevnt ikke til å undersøke i min oppgave.

Som det blant annet har kommet fram fra dette intervjuet har det tatt tid før man turte å gjennomføre visitasjoner på selvsikker måte. Man begynte gjerne med uskyldige besøk der trivielle saker som hvordan ting var plassert på det enkelte kontor (planter osv.) ble diskutert. Etter vært har man derimot kommet inn på mer prekære temaer, som hvordan man er som leder.

Objektivitet i frivilligheten blir sikret gjennom og å ha en plan, pluss at deltakerne får tilbud om å ta i bruk en nettverkskontakt i fylkesleddet. Man samler også inn historier på det som virker i Visitas, slik at erfaringene fra dette kan brukes videre i andre sammenhenger (F. Eks. slå på tråden til noen som vil bruke samme tematikken). Visitas nettverk har stort sett blitt dannet innen for et fylke men også inter-regionalt. Dette har både vært av praktiske og kunnskapsmessige hensyn. Det hender blant annet at fylkesdirektør (og noen ganger også rådmann) både får informasjon fra Visitas og foreslår hvem som skal delta i nettverk sammen. Det har også blitt dannet nettverk blant fylkesdirektørene (delvis som et Visitas initiativ). I sammenheng med dette har de tenkt til å prøve å finne mer systematiske metoder å samle erfaringer på, men de har ikke kommet med noen konkrete forslag.

Litt mer om NAV-kontorenes eierskap:

Man har enten en NAV-kontor leder som ansatt på kommunale vilkår, eller man har en som er statelige vilkår, uansett må denne rapportere til begge sine ledere (rådmann og fylkesdirektør). Noen ganger har man todelt ledelse, der kommunal leder rapporterer til rådmann og statelig leder rapporterer til fylkesdirektør. På kontorer med todelt ledelse går begge ledere inn i Visitas nettverket.

”Litt av hele vitsen her er å integrere stat og kommune”.

Det man da blant annet håper på er å kunne tettere integrer rådmann og fylkesdirektør ved hjelp av Visitas. I sitt dagelige virke har fylkesdirektøren (i fylkesleddet i NAV) eierskap i alle NAV-kontor i et fylke, mens rådmannen kun har ansvar for det ene i sin kommune.

Hvordan Visitas ble adoptert i NAV

Først og fremst kom Visitas inn i NAV for å svare på et behov om lederstøtte, mange ga nemlig uttrykk for at man manglet en lederutviklings/lederstøtte arena. Dessuten så var det en viss reformtrettthet/konsulentrettthet som man håpet å komme til livs sier informanten. Visitas ble introdusert til informanten gjennom en av venn. Vennen hadde blant annet jobbet som konsulent i lignende stillinger som min informant for konseptet (det blir også påpekt at konseptet har nok også kommet fra andre steder i NAV også). I 2008 bestemte man seg derfor for at dette var noe folk i NAV skulle se på, og i 2009 bestemte man seg for at dette skulle man bruke. Som en lederstøtte i ettertid kan derfor Visitas ses på som en del av realiseringen av NAV-reformen. Det blir også sterkt tydeliggjort fra informanten hvordan NAV-reformen (og det som følger med) er lovpålagt og ikke noe noen i NAV (for eksempel fagforeningsfolk) bør være kritisk til. Det blir også påpekt at kvalitet kan være så mangt, kvalitet for mange, eller kvalitet for en og ingen kvalitet for 100.

I motsetning til Nederland der dette i mye større grad et kontrollverktøy (kommer fra bispevisitas = avvikskontroll i følge informanten) skulle dette være et utviklings/støtte verktøy. Generelt sett har det å gjøre noe bra blitt tonet opp og det å gjøre noe dårlig blitt tonet ned. Allikevel blir det sagt at konseptet Visitas i NAV er mer likt enn ulikt det i Nederland.

4.6. Implementering fylke:

Denne delen av oppgaven er basert på intervjuer med en nettverkskoordinator. Dette intervjuet representerer derfor et intervju om et nettverk i et fylke. I dette fylke er det tre enheter (NAV-kontor) som har valgt å delta, men nettverket har kun eksistert i ca 1 år, så dette kan forandre seg.

På fylkesnivå er det klart at SWOT analysen (strengths, weaknesses, opportunities, threats) står sentralt. Her blir opportunities og threats knyttet til ressurser, mens strengths og weaknesses blir sett på som hvor god/dårlig enheten er. Det er også et stort fokus på å ha en plan i forkant av en undersøkelse. Videre gjøres det klart hvordan Visitas ses i sammenheng med Kontinuerlig Forbedring, andre målemetoder, og forbedring av disse.

Ettersom konseptet er frivillig ble det bare holdt et kurs før man bestemte seg for å bruke konseptet, på dette kurset var det en som kom fra direktoratet og en fra et annet fylke. Her prøvde man å finne ut hvem som var entusiastiske og sette de sammen (deltakerne bør/skal finne hverandre grunnet i kjemi, slik at en tillit som er god å ha kan oppnås). En nettverksgruppe med totalt fem ble så opprettet. Denne nettverksgruppen består av 3 ledere, en tidligere leder, og en nettverks koordinator(fylke).

Det jobbes også med et nettverk på tvers av fylkene for store enheter(store NAV-kontor), som skal ha oppstart i mai. Ellers har det vært arrangert en erfaringsutveksling (fra sentralt hold) for alle nettverkskontaktene og lederne for enhetene. Her ble hva som var gode og dårlige løsninger diskutert.

”Lederen initierer egentlig problemområdet sitt selv”.

Det er ingen mal for hvordan konseptet skal brukes, konseptet står ganske fritt til bruk som en vil fordi konseptet er veldig generelt i seg selv. Det er nesten ingen tilpassninger fra det direktoratet har presentert i forhold til hva de bruker i fylke i følge informanten. Den eneste store tilpassningen er at man har valgt å ikke bruke metoden ”fremmed gjest”. Man har ikke sett dette som relevant, ettersom det ikke er NAV-mottaket/kunderelasjonen man er interessert i undersøke. Så vidt informanten har skjønnet det, har de fleste ikke tatt i bruk denne metoden i andre fylker heller.

Generelt synes informanten at konseptet passer veldig bra, her blir det poengtert hvordan det bidrar til å gjøre noe bedre/utvikle/lære. Det blir også poengtert hvordan det å bygge et nettverk kan være en styrke i mange andre sammenhenger også. Det siste blir uttalt som noe av motivasjonen for enhetenes deltakelse i nettverk.

Rollen til nettverkkordinator i dette nettverket blir stort sett beskrevet som å være å sikre framdrift i nettverket (Denne rollen blir understreket at kan være mer aktiv i andre nettverk).

Tematikken beskriver informanten her som noe som blir bestemt i felleskap med alle, men at lederne har hovedregien.

Nettverkskoordinator skal gi fremdriftsrapporter til høyere hold, men ikke om det konkrete innholde i hva de holder på med. Fremdriften så langt er at to ledere har hatt en problemstilling og fått rapport, mens den tredje skal ha nå.

”Den enkelte leder ut i fra sin problemstilling, enten knytter det ut mot ledelsesutfordringer, organisasjonsutfordringer, eller resultatutfordringer”.

Måten det hele foregår på er at først får/oppgir NAV-kontor leder en problemstilling de kunne tenke seg. Etter at en leder har fått en problemstilling blir det innsamlet bakgrunnsstoff som man gjør seg kjent med. Ut fra det bakgrunnsstoffet dukker det så opp en del spørsmål som de (nettverket) ber NAV-lederen belyse. Så setter man sammen en SWOT analyse, i utgangpunktet sammen med NAV-lederen (det har også hendt man har utvidet SWOT analysen sammen med de ansatte til NAV-lederen på et senere tidspunkt). Her blir det man har snakket sammen med NAV-lederen om utgangpunktet for intervjuguide med aktuelle spørsmål. Siden blir gjerne både NAV-lederen og aktuelle ansatte intervjuet. Når intervjuene er ferdig, blir de analysert og vurdert opp mot problemstillingen. Så blir det gitt noen råd/foreslått noen tiltak.

Til slutt i intervjuet blir det gjort klart at et resultat av konseptet er at det hjelper den enkelte enhet å se sitt handlingsrom. Videre blir det poengtert hvordan konseptet gir ledere mulighet til snakke med andre som har samme problemer som dem selv.

Det blir også sagt at en av enhetene har en problemstilling som informanten tror at vil bedre forholdet mellom kommune og stat. Interaksjonen blir her fremholdt som det som fører til noe positivt.

4.7. Implementering kommune:

I kommunen er informanten en NAV-kontor leder fra det nettverket (fylke), som ble beskrevet forrige intervju. I dette intervjuet blir NAV-kontor lederen hovedsakelig intervjuet om hvordan Visitas blir brukt hos seg, selv om noen spørsmål også blir stilt om nettverket generelt.

De blir også gjort klart i dette intervjuet at det er de tre NAV-kontor lederne som har regien i nettverket, mens de andre bare har støtteroller.

Etter å ha fått samme informasjonen som nettverkskoordinatoren valgte NAV-kontor lederen en problemstilling (Informasjonen var et av flere temaer en dag for ca et år siden). Informanten valgte en problemstilling passet for sitt kontor. Her valget Informanten hvordan de kunne bli bedre på å nå resultatkravene.

Informanten tydeliggjør også at det er verten som har hatt innflytelse over problemstillingen, og at dette har informanten egentlig bestemt helt selv.

”Vi er hele tiden på jakt etter hvordan vi kan løse ting bedre”.

Målet er her å nå de målene som står i målekortet. Her blir det sagt av informanten at målet er å bli bedre på det vi allerede gjør.

”De som ble intervjuet syntes det var veldig okay”.

De som ble intervjuet var fagansvarlige og teamkoordinatorer. De som er ansvarlige for resultatene på hver av sine områder. Disse blir blant annet intervjuet for å se om de ser ting som ikke lederen ser.

Her fikk de noen tips om hva de kunne gjøre annerledes. Hva slags tips fikk jeg dessverre ikke tak i ettersom det var de andre NAV-kontor lederne som intervjuet (ikke den jeg intervjuer). Jeg får heller ikke vite hva informanten har spurt de andre NAV-kontorene om (eller NAV-kontor ansatte), for dette er konfidensielt.

Men før intervjuene begynner sitter man å lager SWOT analysen sammen. Her blir det ofte jeg som sitter på svarene sier informanten. Det samme skjer når en ansatt blir intervjuet, og de da får en vurdering på de forskjellige områdene. Det har de gjort en gang på et annet kontor som informanten ikke var med på. I analysen er det lederens oppfatning av kontoret som er det sentrale. Informanten kommer med et eksempel på hvordan mange gamle på NAV-kontoret kan puttes inn i SWOT analysen: En styrke fordi de er kompetente, Svakheter fordi de har vanskelig for å lære seg nye ting. En mulighet i framtiden fordi de skal slutte og da kan vi se nytt på ting sier informanten

Neste steg er at de kommer frem til hvem som skal intervjues på bakgrunn av SWOT analysen, men ikke hva de skal intervjues om. De som intervjuer (De andre NAV-kontor lederne) trenger ikke og stille spørsmål kun basert på swot analysen.

Informanten fikk så en rapport som NAV-lederen ser på som sitt arbeidsdokument. Dette dokumentet har informanten delt med sine tillitsvalgte og teamkoordinatorer, så har de lagt plan for hva de skal jobbe med. Veldig mye av dette handler om hvordan de kan organisere kontoret slik at de får flyt i alle oppgavene. Informanten presiserer her at dette trenger de fordi NAV-reformen trenger fininnstilling og dette har vedkommende brukt konseptet til (dette for å nå målene på målekortet). Eksempler som blir gitt på dette er hvor stor andel av: Arbeidssøkende, sykemeldte, og mottakere av arbeidsavklaringspenger som har hatt oppfølging den siste måneden, samt hvor mange som har aktivitetsplan. Igjen blir det poengtert at målet er å nå de målene som står i målekortet.

Det blir også påpekt at det er tilfeldig at ”fremmed gjest” ikke blir brukt, og at hvis problemstillingen hadde tilsagt det så kunne den ha vært brukt.

”Jeg tror det går veldig mye på hvordan organisasjonen og organiseringen bidrar til resultater”.

Hvem som har hvilke oppgaver er det sentrale her sier informanten. Når oppgaven for eksempel er oppfølging av sykemeldte og de har et resultatkrav på det er det et eksempel. Da ser man på hvem det er som har i oppgave og følge opp sykemeldte og hvilke rutiner har de for å gjøre det de skal. Blant annet om det burde være flere eller færre folk.

Informanten kjenner ikke til noen sammenheng mellom Kontinuerlig Forbedring og Visitas, men sier at NAV jobber ganske systematisk med beste interne praksis. Det blir også fremhevet at de er opptatt av å forbedre seg. Informanten ser heller ikke at konseptet hjelper å vise handlingsrommet, men avviser heller ikke at dette stemmer, det blir sagt at rapporten hun får etter visiteringen muligens gir en forståelse av handlingsrommet.

”At de måtte lage noe litt mer skriftlig, tydeliggjøre ansvar”.

Var ikke så lenge etter NAV omorganiseringen at det hadde visitasen. Etter visitasen ble det derfor påpekt at det var noen ting som var litt uklare. Dette har bidratt til bedre flyt i oppgaver. Hvilke oppgave får jeg ikke vite noe mer om. Rapporten som skrives til slutt eies av den som har hatt visitas hos seg. Min informant eier altså rapporten hun har fått på sitt kontor.

Min informant sier at konseptet har blitt endret lite grann men husker ikke hvordan. Informanten tenker videre at det har vært stor grad av frihet i bruken av konseptet og at de har gjort en lokal tilpasning, blant annet ved valg av intervjuer. Her blir intervjuene med de ansatte nevnt, disse tror informanten handlet om hvordan de kan gjøre ting lettere.

Generelt fremhever informanten at de er opptatt av rasjonell og effektiv oppgaveløsning og å holde tidsfrister. Dette kan det virke som visitasen kanskje er noe preget av ettersom informanten tenker de har brukt konseptet på å tilfredsstille krav stilt av NAV-reformen.

Ellers var det noe utfordrende å få de som kun hadde jobbet med statelige tjenester til og også jobbe med kommunale tjenester (problemstillingen handlet om statelige resultatområder) sier informanten. Informanten mener også at konseptet handler om lederkompetanse heller enn fagkompetanse

Oppsummering viktigste funn Visitas:

Visitas som konsept har åpenbart ikke slått an ettersom kun tre NAV-kontor har tatt det i bruk i det fylke der jeg har gjennomført mine undersøkelser. Det kan selvfølgelig komme flere, ettersom konseptet er relativt nylig tatt i bruk, men at det skal komme mange flere finner jeg noe usannsynlig. Det vil derfor først og fremst være snakk om en avfrøtning og en rask tilkobling ettersom konseptet er frivillig. Påfallende med mine undersøkelser her er at min informant på NAV-kontoret har brukt dette konseptet til å sjekke om krav på målekortet/krav stilt av NAV-reformen har blitt innfridd. Dette konseptet ses derfor på som hjelp til realisering av NAV-reformen, interessant her er hvordan man ser på interaksjon mellom kommune og stat som et mål med konseptet.

5. Drøfting

På samme måte som i teorikapitlet og empirikapitlet mitt kommer jeg også i dette kapitlet til: Først å drøfte trender og grunner til adoptering av ideer, for så å drøfte hvordan ideene har blitt tatt i bruk. Forskjellen blir at jeg kommer til å se konseptene i sammenheng i dette kapitlet, og ikke ta det ene før det andre som i empirikapitlet. På en måte blir det da: Først adopteringsdrøfting, og så implementeringsdrøfting (selv om begge disse glir litt inn i hverandre),

5.1. Adoptering

Konseptene (og sannsynligvis også NAV – reformen) kan fortolkes som en del av en trend. Konsulentbruk, besøk hos andre store organisasjoner og at man er en del av Lean forum i Norge er kanskje de beste indikatorene jeg har på dette.

Lean som best kan oversettes til norsk som slank produksjon sier i seg selv at det er et konsept for mindre tenking på operativt nivå. Her skal det hele gjøres mer hierarkisk og operativt nivå skal i stor grad automatiseres. Det er allikevel lov og kontinuerlig forbedre det man allerede gjør, men i mindre grad lov å gjøre ting annerledes. Ellers er Kontinuerlig Forbedring(Lean) noe som er tatt fra bilindustrien og representerer her en abstrahering, rasjonalisering, og en noe maskinbyråkratisk komponentisering. En mer slank produksjon representerer også en slags avbyråkratisering i tråd med NPM. Her er resultater viktig og endringer skal kunne gjøres kontinuerlig slik at organisasjonen er i tråd med tidens krav og er ”moderne”, om disse endringene er på utsiden eller om de er reelle skal jeg komme tilbake til. Etterprøvbarehet og innsyn er også viktig, men etterprøvbarehet fordrer kanskje heller at noe er stabilt heller enn fleksibelt og i forandring. Team er blant annet viktig, dette oppfatter jeg som at er for lettere

kontroll og kan ses på som en del oppsplittingen i resultatenheter i tråd med NPM.⁷⁸ Vertikal integrasjon er også et krav ”i tiden”, før hadde NAV blant annet to kontorer i hver kommune(trygd og sosialhjelp), mens a-etat(arbeidsmarkeds tiltak/arbeidsformidling) var delt opp i distrikter. Dette representerer derfor en vertikal integrasjon der problemer som ofte går på kryss av sektorer/etater skal løses. I tråd med post-NPM⁷⁹ er også nettverk en sentral del av konseptet Visitas, dette er også en sentral del av en ledelsestrend om å skulle samle noe til noe nytt. Lean og Visitas(avvikskontroll) er også prosessorienterte konsepter som fokuserer på kjernevirksomheten og prøver å myke opp det som ikke er kjernevirksomhet. Stolt og ydmyk verdiene fra Lean i kategorien læring antyder dette.⁸⁰ Her er man ydmyk med Visitas og stolt med Lean, men dette skal jeg komme tilbake til.

Som simulering av saksbehandlingsflyt indikerer er det altså et fokus hvordan man skal kunne opprette rettferdige prosesser. Her kan man da si at det er rettferdig fordi alle blir behandlet likt. Spørsmålet man da kan stille seg er om det faktisk er rettferdig at alle blir behandlet likt? Å vise at det er rettferdige prosesser gjør man ved å skulle fremstå som veldig rasjonelle. Dette gjør man ved hjelp av å vise til statistikk. Det er altså et poeng i seg selv å prøve å fremstå som rasjonell. Dette bærer alle intervjuene mine generelt sett preg av. Det beste eksemplet på dette er at de jeg intervjuer nesten aldri sier noe negativt om NAV når de svarer på spørsmål, og nesten alltid prøver og komme opp med plausible begrunnelser der det er mulig. Dette for å gi et inntrykk av rettferdighet basert på rasjonalitet.

Det er altså helt klart et styringsperspektiv på konseptene der hva som gir effektivitet står sentralt. Her skal oppførsel kunne måles og styres og måles på et divisjonalisert maskinbyråkratisk vis, blant annet for å gi legitimitet i omgivelsen. Her kan man si at de ulike NAV-kontorene får lov til å være litt forskjellige, hvor lenge de får lov til å være det og bestemme noe selv er en annen sak. Alle kontrollene som er nevnt i det siste intervjuet om Lean vitner om dette. Som nevnt er også nettverkskonseptet Visitas en del av trend ettersom nettverk er noe som blir sett på som tidsriktig i samtiden. Denne trenden er noe som ledere på både på høyt og lavt nivå kan sette pris på, ettersom det kan gi dem bekjentskap med andre med makt og resurser.

⁷⁸ Røvik(2007) s. 34.

⁷⁹ Tom Christensen og Per Læg Reid(2009)s. 13.

⁸⁰ NAV KF Tilnærming v0983 s. 7.

I både Visitas og Lean vil jeg dessuten si at det er en viss identifisering av softe drivere som foregår, ettersom begge prøver å få klarhet i hvem som gjør hva gjennom en slags form for kontroll/måling. Denne kontrollen virker det som ganske ensidig har økt effektivitet som målsetning. Resultatene av denne kontrollen skal også helt(Lean) eller delvis(Visitas) rapporteres.

Derfor blir min konklusjon på dette delkapitlet at NAV sine konsepter passer med Røvik(2007) sine trender. Dette fordi at konseptene mykner opp gamle måter å gjøre ting på, det å ha endringer for å være tidsriktig blir et mål i seg selv. Men også fordi at NAV endringen sammen med konseptene står for en kontrast i det vertikale planet der arbeidsmetoder skal standardiseres mer. Det skal utvikles en mer standardisert helhetlig handlingslogikk der privat praksis skal kuttes vekk og det hele skal bli mer standardisert. Sånn sett ser jeg det som en selvmotsigelse at man prøver å være både være fleksibel(i endring) og gjennomsigtig og etterprøvbare. Et slikt krav er dømt til å ende med at fleksibiliteten havner på overflaten ettersom det etterprøvbare og effektive ikke kan være i noe særlig forandring(det skal jo være effektivt ikke innovativt). Sånn sett er det kanskje mer enn en grunn til at man kaller det for Kontinuerlig Forbedring.

5.2. Selve adopteringen av konseptene i NAV

Som jeg har vært innom i forrige delkapitel er det klart at konseptene i NAV er en del av en trend. Det handler altså om å få legitimitet i sine omgivelser.⁸¹ Som sett gjennom media i mange av de siste årene har NAV blitt utsatt for massivt press. Dette har ført til at man har valgt en metode/konsepter som fokuserer sterkt på effektivitet. NAV ledelsen prøver her å bytte verdier innad i NAV for å kunne lage et system med sterkere standardisering som lettere kan styres.

NAV prøver altså å få interessene til kommune og stat til å sammenfalle ved hjelp av belønning og pisk. Litt mer konkret så gjør man dette ved å skape partnerskap/nettverk hvor man da håper at en ny kultur og struktur skal komme litt etter vært. Denne strukturen skal helt klart være en som

⁸¹ Røvik(2007) s. 123.

er mer statsstyrt en det som har vært tilfelle tidligere, dette er hele poenget med den økte standardiseringen. Allikevel er NAV såpass full av verdier fra tidligere at noen tilpassninger må man gjøre for at et konsept skal bli akseptert. En av de mest tydelige av disse er at man aldri kalte kontinuerlig forbedring for Lean. Dette for å skape mer aksept i indre omgivelser (NAV internt). Som nevnt bærer også konseptene (særlig Lean) preg av å skulle fremstå som veldig rasjonelle, dette er nettopp for og tilfredstille både ytre og indre omgivelser. Konseptene er altså rettet mot skulle skape endring(Lean), men også for å skape et grunnlag for en ny form for stabilitet/aksept rundt nye metoder(Visititas).

Konseptene er også ment for å skape en viss selvtillitt hos ansatte og å redusere risiko. Ved å skulle gjøre mer av det samme hver dag vil man får mer rutine og selvtillitt samt at forutsigbarheten hos ledere vil bli bedre. Det kanskje ikke helt tilfeldig at Lean har både regulative og normative elementer i seg når disse kan gjøres gjensidig forsterkende⁸². Verdiene i Lean er også ganske smart lagd ettersom det ganske vanskelig å si seg uenig i verdier som: Kvalitet, likhet, og raskere behandlingstider. Det er derfor klart at man ved hjelp av disse verdiene prøver å skape en ny måte å føle på og tenke på for at ansatte skal få andre tankekart enn det man hadde før i NAV. Det er derfor klart at konseptene er innført for å tilfredsstille brukere/publikum, men også for å etterkomme krav stilt av NAV-reformen.

Som allerede antydnet i forrige delkapitel er motivasjonen for NAV sin adopteringen av disse konseptene todelt. På den ene siden er det for å få mer effektivitet og aksept rundt nye metoder, mens på den andre siden er det for å få aksept i omgivelsene.

Når det gjelder effektivitet, prøver konseptene å mykne opp samtidig som de prøver å hardne til. Her prøver man å hardne til det som basisen i arbeidsoppgavene med et

⁸² Kontinuerlig forbedring, NAV KF tilnærming v09483

Kontinuerlig forbedring, Revidert KF-metodikk arbeidsversjon v0994

Kontinuerlig forbedring, Revidert KF-tilnærming arbeidsversjon v02

Kontinuerlig forbedring, Presentasjon KFi NAV effekter og tilnærminger

(tempo/effektivitetsfokus), samtidig som man prøver å fjerne alt(mykne opp) som man mener er mindre relevant.

Her er opplever jeg regulative artefakter som det mest overfladiske, det normative i midten, og det kulturelt kognitive(de grunnleggende antakelsene) som innerst og vanskeligst å forandre. En mulig tolkning av dette er at man ved hjelp av konseptene prøver å endre kulturen i NAV. Dette gjør man først ved hjelp av regulativt press, og så ved normativt press. Jeg oppfatter her at det regulative er for å mykne opp og skape et press mot forandring, mens det normative er for å sørge for at det som er myknet opp hardner til på en ny måte. Dette gjør man i mange runder med mål om å forandre de kulturelt kognitive kartene/grunnleggende antakelsene til ansatte i NAV. Det store spørsmålet blir i hvor stor grad dette skjer på et overfladisk ”reklame nivå” i organisasjonen (der ting stadig endres i tråd med hva som blir sett på som tidsriktig). Det virker for meg noe usannsynlig at de som driver med kjernekompetanse skal kunne endre seg mye i tråd med tidens krav når det er et høyt effektivitetsfokus. Min vurdering blir derfor at den ”harde kjernen” i en forvaltningsenhet i liten grad vil kunne endres ved hjelp av konsepter men at ansatte på et NAV kontor i litt større grad kan være åpen for denne typen påvirkning.

5.3. Implementering

Som jeg har vært inne på i forrige delkapitel syns jeg det er klart at disse konseptene i NAV har kommet fra toppledelsen og ned gjennom organisasjonen. Konseptene starter som ganske generelle med noen basis pakker som skal brukes, og med noen mer valgfrie som kan/skal helst brukes. Eksempler på de mer valgfrie pakkene er simulering av saksbehandlingsflyt(Lean) og Fremmed gjest(Visitias). For meg virker det helt klart som at implementering av konsepter i NAV tar utgangspunkt i et at man ikke vet på forhånd hvordan et konsept vil bli sett på av mennesker i organisasjonen. Med det så mener jeg at man aldri vet helt hvordan noe nytt (i denne

sammenheng et konsept) vil bli mottatt. Dette tror jeg toppledelsen i NAV og andre organisasjoner som tar inn konsepter er veldig klar over og derfor går man ikke så hardt ut, men snevrer inn etter hvert. Det er derfor naturlig å anta at et konsept vil få tettere rammer/bli strengere jo lenger ned i organisasjonen det kommer, men også at det vil bli strammet til over tid generelt sett. Et eksempel på hvordan det kan bli strammet til over tid er at man med Lean har tenkt til å innføre mer automatikk med datasystemer frem mot 2018.

Selv om konsepter kommer fra toppledelsen kan ideer (og motstand til ideer) komme fra andre steder også (fagforeninger og lignende), rent utover at jeg fikk antydning at det var noe motstand fra fagforeninger fikk jeg dessverre ikke sjekket/tak i dette i mine intervjuer.

Hvor mye oversetting det har vært i konseptene er noe av det jeg har spurt mest om og som har vært vanskeligst å få klarhet i på mine intervjuer. Dette har kanskje noe med de svarene jeg har fått. Følgende sitat fra Lean (adopterings) kan illustrere hvorfor:

”I starten var det mye kopiering, men vi gikk så ganske fort over til å forsterke det positive og tone noe ned utfordringene, vi gikk så over i en driver rolle og dette kan kanskje kalles en radikal forvandling”

Ut ifra sitatet over er det uansett tydelig at innføring av dette konseptet har vært noe vanskelig. Det virker derfor for meg som man har kopiert i første omgang fordi dette konseptet har vært lett å hente ut. Når det så viste seg at det ikke var like lett å sette inn begynte man å lage en noe lettere versjon av konseptet, til slutt ga man noe opp å legge til de mest radikale elementene i konseptet og gikk så over i en driver rolle. Det fins mange eksempler på dette, et generelt er at de i starten ønsket seg en mer top-down tilnærming men ikke lyktes med dette. Et annet og mer spesifikt er hvordan to av de seks hovedområdene til forbedringsprosjektene ble holdt frem som vellykket i mine intervjuer. Dette kan selvfølgelig være tilfeldig, men tyder for meg på at innføringen var vanskelig. De to hvor det hadde blitt innført/hadde lett blitt innført var dessuten sykepenger og avklaringspenger. Nå er særlig sykepenger men også avklaringspenger to områder hvor det er relativt lett å automatisere, ettersom avgjørelsene er ganske enkle/rutiniserte. Har man

for eksempel papirer på at man er syk så behøver man ikke mange runder med avgjørelser basert på skjønn for at beslutninger skal tas. På et mer komplekst område som uføretrygdede har man prøvd å innføre konseptet siden NAV ble opprettet, og har enda ikke lyktes.

Som det har kommet frem av mitt implementeringsintervju med Lean er det derfor tydelig at de har et stort fokus på effektivitet. Det drives blant annet veldig mange kontroller, noe som ikke kan være helt fritt for kostnader (jeg nevner dette fordi noe av målet med konseptet er å redusere kostnader). Man kan her spørre seg om de ikke er i ferd med å bevege seg inn i en ond sirkel, for hvem skal kontrollere de som kontrollerer (som kontrollerer)? Det virker også som at det har blitt innført metoder som kan føre til mer distanserte forhold til brukerne. Dette virker for meg som kan være noe uheldig på sikt. For kan man ha et høy brukerfokus når det ikke er lov til å knytt noen bånd med brukerne (privat praksis)?

Min tolkning av dette i ettertid er: At man først har gjort en kopiering fra Lean, denne møtte mye motstand og så gjorde man en fratrekking av det som var minst populært og revurderte kanskje også på hvilke områder konseptet skulle brukes.

Når det gjelder dette konseptet vil derfor her være snakk om en kombinasjon av rask tilkobling og frikobling av konseptet. Ettersom noe er tatt i bruk og noe er prøvd tatt i bruk (og prøves enda tatt i bruk).

Når det gjelder Visitas virker det som man har foretatt en strategisk fratrekking (muligens kan man snakke om en omvandling), der kontroll elementene i første omgang i stor grad er fjernet. Allikevel er det påfallende at min informant på implementeringsnivå (NAV-kontor) har brukt dette konseptet for å kontrollere hvordan krav stilt av NAV-reformen (blant annet på målekortet) har blitt innfridd. For så å få råd til seg og sine ansatte om hvordan det som ikke har blitt innfridd, kan bli innfridd. Som sagt av min informant på adopteringsnivå så kommer dette konseptet egentlig fra avvikskontroll. I tråd med prosjektene til Lean vil jeg si at dette er en del av det lille forbedringshjulet der erfaringer på hva som virker skal samles inn samt at ting skal gis råd (ikke tvinges) om hvordan ting kan gjøres enklere/mer effektivt. Her kan det virke litt som om man har fått noen antydninger/hint om hvordan dette konseptet skal brukes, uten at jeg har klart å få dette med i mine intervjuer.

Uansett, så er det klart at konseptet brukes til å få kartlagt hva som virker og ikke virker på et NAV- kontor og at konseptet også har noe Lean mentalitet i seg (selv om jeg ikke har fått fatt i hvordan dette har blitt spredd inn der). At konseptet hjelper å syne lederens handlingsrom syns jeg indikerer dette ettersom det antyder at ressurser ikke skal stå utbrukt. At man skal prøve å ha verken for mange eller for få ansatte innen de forskjellige fagområdene ser jeg videre som en bekreftelse på dette. Men det kanskje mest illustrerende er at det er arbeidsavklaringspenger og sykepenger som igjen blir trukket frem som eksempler. Det er også interessant at det var vanskelig å få de som hadde jobbet med statlige tjenester til å jobbe med kommunale tjenester. Dette kan være et tegn på at de som har en mer statlig organisatorisk sorteringsjobb har problemer med å skulle jobbe med menneskelige problemer

Noe implisitt kontroll er det klart at det også vil være, selv om den store formelle kontrollen virker det som at man har kuttet bort fra konseptet. I motsetning til Lean der det er en god del regulativ kontroll er det klart at Visitas står for en mer normativ kontroll der det som er likt og positivt skal dyrkes og gjøres enda likere.⁸³ Lean på sin side stiller konkrete krav (hardt ikke mykt) til resultater selv om den også tester. Som allerede nevnt er dette for å få en slags dobbelt effekt som passer inn i en ”stolt og ydmyk styrings stil”. Dette for å få alle til å tenke mest mulig likt slik at de senere kan bli lettere og regulere/styre. At mål og midler skal utvikles sammen i flere ledd i organisasjonen er et tegn på dette. Av verdier blir kontinuitet og en ekte vilje til læring trukket frem på power pointene fra direktoratet. Dette kan forstås vilje til å forandre seg slik at alle kan gjøre det samme. Det er derfor klart at Visitas sammen Lean er ment for mer styring enn tidligere. Styringen har med dette enda ikke blitt tatt til det nivået man ønsker å ha det på, her er sannsynligvis den langsiktige planen (det store forbedringshjulet) å se om NAV ikke kan få til enda litt mer styring.

⁸³ Kontinuerlig forbedring, NAV KF tilnærming v09483

Kontinuerlig forbedring, Revidert KF-metodikk arbeidsversjon v0994

Kontinuerlig forbedring, Revidert KF-tilnærming arbeidsversjon v02

Kontinuerlig forbedring, Presentasjon KFi NAV effekter og tilnærminger

Visitas, Word dokument, Arbeids og velferdsdirektoratet, Fremmedgjest

Visitas, Power point, Arbeids og velferdsdirektoratet, Visitas_Master 5.51

Når det gjelder *Visitas* vil det derfor være snakk om en kombinasjon av frastøtning og rask tilkobling. Frastøtning fordi de fleste kommunene strengt talt ikke har tatt det i bruk (i det fylke der jeg har intervjuet), og frikobling fordi konseptet kan brukes såpass fritt. Om konseptet vil forbli såpass fritt kan diskuteres for det har helt klart potensial (som allerede antydnet) for å bli mye strengere. Med dette så mener jeg at det originalt i konseptet er tenkt at toppledelsen skal kunne sette noen begrensede mål. Noe man ikke har gjort i *Visitas* i NAV, men muligens kan gjøre på sikt. I forhold til normativ kontroll så er dette interessant ettersom begrensede mål rimer mer på en form for normativ kontroll (verdier: Likhet, kortere behandlingstider, kvalitet) enn regulativ kontroll. Det er også interessant at informantene fra direktoratet stiller seg kritisk til fagforeninger som kanskje nettopp er de som har størst normativ innflytelse utenom NAV selv. Med dette mener jeg at fagforeninger ofte har eksplisitte meninger om hvordan ”faget”/jobben som blir gjort skal gjøres og med en yrkesstolthet følger gjerne noen verdier.

Når det gjelder nettverk er sannsynligvis motivasjonen for å bringe *Visitas* inn i NAV å skape mer kontroll, samt å hjelpe innføringen av Lean. NAV med sin mer maskinbyråkratiske/divisjonaliserte form med mer regler og struktur fordrer mer likhet og derfor er det greit å ha hjelp av nettverk i starten for å få den nye strukturen til stivne til. Altså at man ønsker å skape mer horisontal kontrast sånn at NAV blir lettere å styre fra toppen. Dette gjør man ved å ha interaksjon med hverandre slik at en felles gruppe mentalitet kan oppnås. I denne sammenheng har det også blitt sagt av informantene (*Visitas* direktorat), at man å bruker *Visitas* blant andre enheter enn bare NAV-kontor, for eksempel mellom fylkesledelsen. Altså, spredningen ses ikke på som avsluttet enda, fordi man nettopp har startet med konseptet.

Om konsept og reform

I tråd med det jeg har skrevet i adopteringsdrøftingen virker det som at man ganske bevisst prøver å få folk inn i en mer enhetlig type tenking. Her virker det som at man ser på nettverk som en god forutsetning for å bygge NAV mer samlebåndaktig. Med dette mener jeg at med nettverk blir alle mer like og derfor mer mottakelige for gruppetenking/samlebåndmentalitet. Dette kan muligens føre til at konseptene vil vare lenger, og at en kontinuerlig forbedring mildt sagt vil

være kontinuerlig så lenge den pågår. At man i Lean har utsatt når konseptet skal være innført kan være en bekreftelse på dette.

Når det gjelder Lean så er det klart at man har prøvd å innføre det originale konseptet men også hatt noe frikobling. Frikobling har det sannsynligvis vært fordi NAV har blitt utsatt for så mye press og det har vært viktig å vise at man prøver å få bedre resultater. Delvis har det tydeligvis blitt bedre resultater og ettersom min informant i Lean implementering sier at behandlingstidene har blitt betydelig kortere (jeg finner ingen grunn til å tvile på akkurat denne påstanden om resultater).

Når det gjelder Visitas virker det mer som man har gjort en lokal tilpasning, samtidig som man har prøvd å innføre ideen på den måten som man tror vil bli likt fra høyere hold. Dette fordi man har fokusert på de områdene man mener man sliter med, samtidig som man har prøvd å forbedre krav stilt av direktoratet gjennom NAV-reformen. Som nevnt i teorien til Brunsson kan dette skape moralske komplikasjoner, jeg har ikke funnet noen komplikasjoner, men dette kan for eksempel være at noen begynner og utvikle noe som viser seg å være et luftslott. Når de så ikke får lov til å bruke det de har laget (de metodene) allikevel vil det bli skuffelse/apati. Hvis de får lov til å bruke det kan det bli konflikt. Som nevnt er det ganske stor grad av frikobling i begge konseptene, derfor vil grunnlaget (hvis konseptene fortsetter å spres på samme måte) for moralske komplikasjoner kunne bli ganske stort.

6. Avslutning

I tråd med NPM har det vært en økende frykt i vesten for den avtagende effektivitetsøkningen på 70 og 80-tallet. Som et resultat av dette begynte man å innføre effektivitet standarder i mye av vesten. Man fikk derfor på 80 og 90-tallet øynene opp for å sette resultatsammenligning i system, og etter dette begynte man å innføre effektivitets standarder i mye av vesten. På slutten av 90 – tallet fikk man imidlertid en dreining bort fra dette idealet og over på mer måloppnåelse og ”kvalitet”. Dreiningen mot disse standardene er NAV sin styringstrend slik som jeg ser det. Med denne styringstrenden er det derfor klart at man i NAV kan risikere å utvikle to kulturer, en som er utenpå og en som er mer på innsiden.

Hvis man ser begge konseptene under et er det derfor mest frikobling av konseptene, dette tyder for meg på at konseptene først og fremst ”sirkulere på overflaten” av NAV, og i liten grad er en del av kjerne kompetansen. Grunnen til dette er at det er relativt vanskelig å fokusere både på kjernekompetanse (effektivitet) og være fleksibel samtidig. Måten man løser dette på er ved å la det fleksible sirkulere først og fremt på overflaten. Her tar NAV til seg de konseptene som blir sett på som tidsriktig for tilfredstille ytre krav, samtidig som de tilfredsstiller kravet i samtiden om konstant endring ved å ha et fleksibelt ytre. Kanskje er det ikke helt tilfeldig at man har kalt det for kontinuerlig forbedring, ettersom dette kan gi et inntrykk av konstant fremgang.

Konseptene er altså helt klart tatt inn for å tilfredsstille noen ytre krav. Lean kan beskrives som å være halvveis tatt i bruk hos NAV med støtte fra Visitas. Dette gjør man for å skape en mer enhetlig tankegang med mer fokus på effektiv ledelse. Visitas sikter seg her inn mot å skulle forandre normer og verdier med støtte fra Lean sine prosjekter. Lean sikter seg mer inn mot det vi kan se og høre hver dag som språk/resultatkrav og metoder. Dette har som hensikt å skape et ”dobbel press” å være med og forandre de grunnleggende antakelsene om hvordan ting bør gjøres i NAV. Her vil man ha en mer rullebåndsaktig tankegang der rettferdighet blir innfridd ved hjelp av lik behandling. Denne likheten trengs blant annet fordi NAV er en vertikal kontrast og denne krever at det er noe mer likhet blant NAVs arbeidere, hvert fall i starten.

Det blir derfor litt paradoksalt når man kaller det for læring, kvalitet og forbedring når man egentlig reduserer hva jeg vil kalle for kvaliteten (kvaliteten ligger forskjellen ikke i likheten). Når det er sagt er det klart at disse konseptene gir større kvantitativt utbytte og øker effektiviteten, altså ikke hvor bra ting blir løst/prøvd løst men hvor mye som blir løst/prøvd løst. Nå kan det muligens være bra med noen effektivitetsstander i NAV men da burde man kanskje heller kalle det for kvantitetssikring enn en kvalitetssikring. Når det gjelder bygging av nettverk og spredning av en ny kultur så er det tydelig at denne ennå ikke har kommet så langt og ikke har fått så stor oppslutning. Konseptene har ennå ikke blitt veldig godt spredd ut i NAV og det virker som at om man kommer til å få dette til, så kommer den enda til å ta en del tid. Muligens er kanskje konseptet spredd så mye ut i NAV som det burde være, og kanskje konseptene ikke burde bli spredd ut mer enn de er nå.

7. Etterord og implikasjoner av Konseptene

I dette etterordet kommer jeg til å vurdere effekter av konseptene, dette er egentlig ikke en del av selve oppgaven men noe jeg gjerne vil ha med allikevel. Det som er viktig å understreke er at jeg her tar på meg en annen hatt enn den jeg har brukt i oppgaven og at dette lille ekstra kapitlet er frikoblet fra resten av teorien.

Noe det virker som kombinasjonen Lean og Visitas har innbakt i seg, og som det virker som at de som har tatt i bruk disse konseptene har skjønnt: Er at organisasjoner gradvis utvikles. Derfor bruker NAV stolt- ydmyk taktikken som tar høyde for forskjellige aktørers handlinger er vanskelig å forutsi. Her hører man på de gode historiene og lar lokale gjøre lokale tilpasninger når man er ydmyk (lille forbedringshullet), mens man er stolt (store forbedringshullet) først og fremst når man innfører nye elementer. I denne sammenheng kan man helt klart se på prosjektene som det ydmyke og prosessene som det stolte. Her opplever jeg det som først og fremst innen Visitas at NAV - ansatte er ydmyke. Allikevel er det klart at det er noe ydmykt med Lean også ettersom min informant fra direktoratet snakker om prosesser og prosjekter. Her opplever jeg prosjektene som det som er ydmykt, ettersom det er her har man leter etter beste interne praksis for å prøve å sikre lokalt eierskap. Generelt ser jeg på stolt og ydmyk taktikken som en taktikk der man aksepterer å ta et skritt tilbake for senere og forhåpentligvis ta to skritt frem. Planene med dette antar jeg må være å gjøre flere etapper med: Forberedelse, analyse, løsningsutvikling, implementering og oppfølging/forbedring til man kommer i et veldig repetitivt modus.

Problemet med Lean er at selv om stolt -ydmyk taktikken er god for å få innført et konsept, så er fremdeles verdigrunnlaget, handlingslogikken og teknologien annerledes i en organisasjon som driver med arbeidsformidling og trygd enn på et samlebånd der biler blir produsert. Dette fordi man med konseptet blant annet satser på å bygge en sterk kultur der "one way is the right way". Det kan jo tenkes at mange forskjellige mennesker med forskjellige vansker hos NAV trenger mange forskjellige typer hjelp og ikke bare "one way". Siden "one way" tenkingen strider med den gamle måten å gjøre ting på (særlig i kommunene sånn som jeg skjønner det) er konseptet vanskelig å innføre. Som jeg mange ganger på de siste sidene nå har antydnet ser jeg på Lean som

det konseptet som er vanskeligst å innføre selv om begge konseptene til en viss grad er gjensidig avhengig av hverandre.

I tråd med den NPM kritisk leiren er det derfor klart at man sliter med det normative grunnlaget for konseptet, dette er forandring av navnet Lean til kontinuerlig forbedring et bevis på. Det er også mulig at det vil bli så mye regler at den enkelte NAV arbeider ikke vil ha mulighet til å gi den enkelte bruker den komplekse oppfølgingen den trenger. Selv om når det gjelder frihet til oppfølging er det ennå litt uklart hvor mye frihet de vil la den enkelte lokal - kontor beholde. Allikevel er det klart at friheten vertfall ikke vil bli større, ettersom begge mine relevante informanter fra direktoratet stilte seg noe uforstående til mitt spørsmål om mer frihet innen rammene. Det virker derimot som at NAV vil bli lettere å styre fra toppen og at dette helt klart er del av en styringstrend. Allikevel har man i tråd med NPM verdier uttrykt at et mål er at NAV skal bli mer brukerorientert. For meg virker brukerorientering og bedre styring fra toppen som en stor selvmotsigelse ettersom dette mer er et nullsumspill. Altså at en økning i den ene vil gi en tilsvarende reduksjon i den andre.

Man får altså mindre evne til fleksibilitet/innovasjon med den rutinemessig enhetlige tenking som Konseptene står for hvor alt skal gjøres likt. Man kan også stille seg spørsmålet om menneskene ikke vil begynne å jobbe for systemet heller enn at systemet vil jobbe for menneskene. Dette system skifte prøver man å få gjennomført ved hjelp av normativ og regulativ kontroll, for å få forandret kulturen og de grunnleggende antakelsene. Det er for meg klart at arbeidere med denne kulturen vil ha mindre evne til å tenke selv og å løse komplekse oppgaver. Lean og Visitas er derfor en effektiviseringsmetode for å få NAV ansatte til å bli mer like og øke effektiviteten. Sånn sett er det kanskje ikke rart at konseptene kan ”*passe alle steder*” eller ”*passer bra*”, ettersom det ikke er så veldig vanskelig å være forenklingssjef/effektiviseringseksperter og det meste kan effektiviseres.

Det er også mulig at yrkesstoltheten vil bli mindre med dette konseptet og at integriteten til den enkelte medarbeider vil synke. Sitatet: ”What’s in it for me” kan illustrerer dette. Man kan da spørre seg om ikke mye effektivisering fort vil føre til færre arbeidsledige(korttid), men flere

trygdede/sosialklienter(langtid). Hvis konseptene skulle bli spredd videre(og få bedre feste/røtter) kan NAV i værste fall ende opp med å være brukerorientert på overflaten.

8. Referanser

Anne Lise Fimreite (2011), *Partnerskap i Nav – innovasjon eller "same procedure"?*, Notat 4 Stein og rokke senteret for flerfaglige samfunnsstudier uni research as

Jacob aars, Dag Inge Christensen (2011), *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*, Notat 01 Stein og rokke senteret for flerfaglige samfunnsstudier uni research as Bergen

Drucker, Peter F. (1954) *Management by Objectives*, Første Opplag, Harper Colophon Forlag, New York.

Tone Alm Andreassen (2008), *Organisering for helhetlig tjenesteyting, organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*, AFI-notat 10/2008 arbeidsforskningsinstituttet

Stortingsproposisjon Nummer 46, 2004-5, Hentet fra Regjeringens Hjemmeside.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20042005/046/PDFS/STP200420050046000DDDPDFS.pdf> (23/5-2012)

Monkerud, Lars Christian, (2008) *Det Lokale NAV-Kontoret: Hvilke Løsninger Velges?* Handelshøyskolen Bedriftsøkonomisk Institutt, Bærum.

Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurdere oppgave og ansvarfordelingen i NAV (2010), *NAV's organisasjon og virkemåte*

Røvik Kjell Arne (1998), *Moderne organisasjoner Trender i organisasjonstenkingen rundt tusenårsskifte*, Fagbokforlaget, Oslo

Røvik, Kjell Arne (2007), *Trender og translasjoner Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget, Oslo.

Tom Christensen og Per Lægreid(2009), *Democracy and administrative policy: Contrasting elements of NPM and post-NPM*, Rokkansenteret

Dag Ingvar Jacobsen(2008), *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Scott, W. Richard og Davis, Gerald F. (2007). *Organizations and Organizing. Rational, natural, and open system Perspectives*. Side 278 – 309. 32 sider

Scott, W Richard (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and interests. Third edition*. Los Angeles: Sage Publications. Side ix – xii side 47 -71. 29 sider.

Dag ingvar Jackobsen, Jan Thorsvik(2007), *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Brunsson, Nils(2007) *The consequences of Decision making*, Oxford University Press

Tove Thagaard (1998), *Systematikk og innlevelse en innføring i kvalitativ metode*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Robert K. Yin (2009), *Case Study Research design and methods*, Applied social research methods series volume 5

Sharlene Nagy Hesse- Bieber, Patricia Leavy(2006), *The practice of qualitative research*, Saga publications, Inc.

Aksel Tjora(2010), *kvalitative forskningsmetoder i praksis*, Gyldendal Norsk forlag AS

Anne Ryen(2002), *Det kvalitative intervjuet fra vitenskapsteori til feltarbeid*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Arbeid og velferd: Rapport nummer 1 2011, John Grieg AS, Arbeids og velferdsdirektoratet

Kontinuerlig forbedring, Power Point, Arbeids og velferdsdirektoratet, NAV KF tilnærming v09483

Kontinuerlig forbedring, Power Point, Arbeids og velferdsdirektoratet, Revidert KF-metodikk arbeidsversjon v0994

Kontinuerlig forbedring, Power Point, Arbeids og velferdsdirektoratet, Revidert KF-tilnærming arbeidsversjon v02

Kontinuerlig forbedring, Power Point, Arbeids og velferdsdirektoratet, Presentasjon KF i NAV effekter og tilnærminger

Visitass, Word dokument, Arbeids og velferdsdirektoratet, Fremmedgjest

Visitass, Power point, Arbeids og velferdsdirektoratet, Visitass_Master 5.51

9. Vedlegg spørsmål intervjuer

Vedlegg 1

Lean, intervju direktorat:

Hvordan blir Lean(som bedriftsmodell) møtt i NAV i Norge?

Kunne du fortalt litt om selve prosessen med innføring av dette konseptet, hvem er det som skal innføre dette? Forbedringsprosjektene? Hvordan finne beste interne praksis?

I artikkelen i arbeid og velferd står det nevnt hvordan andre som Schibsted, Ringnes , Telenor og Hydro har brukt kontinuerlig forbedring, har dere vært i kontakt med disse?

Leder(resultat, relasjon og endringsorientering) og individuelt(prestasjons, selvregulering og verdiorientering) fokus i Lean? Et konsept som fordrer større fokus på ledelse? Effektive ledere?

Lean for å få mer indre motivasjon hos medarbeidere og påvirke egen arbeidsdag? Hvordan få de til å kunne påvirke egen arbeidsdag mer?

Ses selvstendige medarbeidere som mer nødvendig fordi man har en integrasjon av de tidligere 3 etatene?

Hvordan gi tid til denne endringen? (presses endringen inn i allerede hektiske hverdager)

Er kontinuerlig forbedring et forsøk på å få medarbeideren mer tilknyttet til arbeidsplassen?(NAV)

I arbeid og velferd står det om «rot-årsaker» hva mener du disse er? Hvem fastsetter disse problemene?

Systemer for oversikt og forbedringsmuligheter? Hva slags systemer? Hvordan?

Hvordan skape reel forpliktelse?

Hvorfor er prosjektene kortsiktige? (et mulig svar nettverk så: struktur og kultur)? Et forsøk på å se hvor org går når den er frikoblet?)

Ses Lean på som en del av NAV reformen eller et uavhengig selvstendig konsept?

Når begynte dere med dette? Når når... (tidslinje)

Hvem ble først oppmerksom på dette og vurderte det som aktuelt for NAV?

Hvorfor begynte dere med dette?

-Hvorfor ble det vurdert som aktuelt for NAV? (egnet verktøy for å nå mål, dokumenterte effekter, anbefalt av andre som hadde tatt det i bruk, passet spesielt godt for NAVs oppgaver, mål, verdier, måte å jobbe på, osv.) Så man noen andre org med NAVs likhetstrekk som man adopterte NAVs problemer og løsninger fra?

Hvor stor frihet opplever du at dere har i innføringen av konseptet (kopiering, addering fratrekking, omvandling)?

- Andre konsepter som ble vurdert?

Hvor mange er med på å finne inspirasjon til konseptet? Masterversjon eller spiral? Soppmodellen (alle begynner å bruke lignende konsepter på en gang). Agere og reagere.

Oppfatter du det som at presset utenfra på hva man skal bry seg om i org(rasjonelt og etisk) har blitt sterkere? Individuell eller kollektiv vri (ref medarbeidersamtalen og hr) Press mot mer indirekte styring? Rammer? Frihet innen rammene?

Trender: Avbyråkratisering, styringstenking, prosessorientert organisering, radikal økonomisme, og omdømmehåndtering?

Ser du på konseptene (NAV) som en forbedring av velferdsstaten eller en forandring?

Hva oppfatter du som essensielt for at man skal lykkes med innføringen av et konsept?

Vedlegg 2:

Lean, Intervju forvaltningsenhet

Dette er en forvaltningsenhet? Denne er under hvem?

Hva slags aktiviteter har du vært med på i forbindelse med dette (f- eks. informasjon, opplæring og gjennomføring/bruk)?

Har du/dere hatt innsidekunnskap i hvordan org fungerer(fylke?)?

What's in it for me, har det blitt synliggjort?

Ble du begeistret for dette konseptet, hvorfor? (Hva med dette konseptet burde man ha med/ikke ha med?)

Hvordan har konseptet vært tatt i bruk i praksis (herunder om hvordan har det blitt tatt imot? vurdert og evt. endra/oversatt, problem knyttet til å bruke i praksis)

Noen historier på hva som virker som har vært tatt i bruk?

Forbedringsprosjektene? Små seire? Forbedringsprosessene?

Systematisk forbedringsarbeid, mer datasystemer?

FylkesvistiInærming? Navigatører (prosjektledere)?

Konseptet skal spres gjennom: Direktorat, overordnet fylkesledd, fylke, kontor, avdeling og team?

Hjelp til å simulere saksbehandlingsflyt?

Eliminere looper, variasjon i kvalitet, verdiskapende tid i prosesser?

Lean Visitas sammenheng?

Følte du at konseptet passet inn der du var (lokalt!)? eller at det ble litt som et fremmed legeme?

Hvordan stor grad av frihet opplever du at dere har hatt i forbindelse med å innføre/tilpasse konseptet?

Noen verdier/samtidstrenger konseptet er preget av?

Redusere transaksjons kostnader? Hvordan?

Noen som får mer innflytelse en før med dette konseptet? (Flere sjefer mer nettverk?)

Uenighet om hvordan konseptet skal brukes?

Spørsmål til deg som oversetter:

- Innføre den originale ideen, skaper både misnøye og et godt utgangspunkt for flere reformer.
- En annen er å innføre ideen på den måten som man tror at de som startet reformen (adopteringsnivå) ønsker å at ideen skal være i fremtiden. Dette kan være fornuftig så sant man gjetter riktig
- Den tredje strategien er lokal tilpassning, med denne får man gjerne en varmere mottakelse av ideen. Problemer med denne strategien er at det som var hele poenget med ideen kan forsvinne og folk kan begynne å tenke saktere.
- Den fjerde formen er en ren dekopling, hvor innføring av ideen er kun for å tilfredsstille omgivelsene. Problemet med denne er at selv om ideen får være i fred og utvikle seg på egen hånd (sannsynligvis til fordel for organisasjonen), så vil de ansatte tro at de gjør dette for det felles beste noe som ikke alltid vil være sant. Denne illusjonen kan skape store moralske implikasjoner

Hvordan være en god oversetter?

Hva opplever du som resultatet eller effekt?

Hvordan føler du konseptet passer i din avdeling i henhold til -egnet verktøy for å nå mål, NAVs oppgaver, mål, verdier, måte å jobbe på osv? ny arbeidskultur? Andre som får makt med dette konseptet?

Ledelse:

Mer styring eller mer ledelse med dette konseptet? (mindre frihet rammer)

Virksomhetsstyring:

- Hvordan opplever fagfolk generalist endringen vs. Spesialister?

Mer spesielt tenking. Når det er mer tydelig er det lettere å gå fra et fagområdet til et annet lettere å lære noen nye opp.

Større grad av verdiavklaring nå en før innad i organisasjonen? (andre verdier, oppgaver, mål, og måter og jobbe på)?

Vedlegg 3:

Visitas, intervju direktorat:

Hvilke verdier er det dere fokuserer på?

Hvorfor samarbeids/nettverkskonsept?

Med unntak av besøke forskjellige nav kontor hvordan skiller dette konseptet seg fra lean/kontinuerlig forbedring?

For hvem? Saksbehandling eller NAV-kontor?

”Standardiserte observasjonsoppdrag”? Hva slags standardisering? Hvilke premisser?

Aktiviteter som skal gjennomføres ved visitering? De enkelte lokalkontor avgjør?

Hvordan sikre objektivitet i observasjonene?

Hvordan skal mål og midler utvikles i flere ledd org?

Har dere satt noen høyere mål? (Som det originalt er tenkt i konseptet) Hvilke andre forskjeller er det fra det egentlige konseptet?

Bakgrunn for visitas: ”betydelig forbedringspotensial når det gjelder lederstøtte”?

Ta i bruk beste i interne praksis vs. Kriterier/standardisering. Hvordan balansere? Hvordan før nå og senere?

Kunne du fortalt litt generelt om hvordan dere tenker at dette skal foregå i praksis: regionalt og lokalt?

Hvordan få til: læring, kontinuitet, og utvikling?

Er visitas ment som og også skulle skape en bedre integrasjon mellom kommune og stat? Og de tre tidligere etatene? Hvis så. Hvordan?

Ses Visitas på som en del av NAV reformen eller et uavhengig selvstendig konsept?

Når begynte dere med dette? Når når når... (tidslinje)

Hvem ble først oppmersom på dette og vurderte det som aktuelt for NAV

Hvorfor begynte dere med dette?

-Hvorfor ble det vurdert som aktuelt for NAV? (egnet verktøy for å nå mål, dokumenterte effekter, anbefalt av andre som hadde tatt det i bruk, passet spesielt godt for NAVs oppgaver, mål, verdier, måte å jobbe på, osv.) Så man noen andre org med NAVs likhetstrekk som man adopterte NAVs problemer og løsninger fra?

Hvor stor frihet opplever du at dere har i innføringen av konseptet (kopiering, addering fratrekking, omvandling)?

- Andre konsepter som ble vurdert?

Hvor mange er med på å finne inspirasjon til konseptet? Masterversjon eller spiral? Soppmodellen (alle begynner å bruke lignende konsepter på en gang). Agere og reagere.

Oppfatter du det som at presset utenfra på hva man skal bry seg om i org(rasjonelt og etisk) har blitt sterkere? Individuell eller kollektiv vri (ref medarbeidersamtalen og hr) Press mot mer indirekte styring? Rammer? Frihet innen rammene?

Ser du på konseptene (NAV) som en forbedring av velferdsstaten eller en forandring?

Hva oppfatter du som essensielt for at man skal lykkes med innføringen av et konsept?

Vedlegg 4

Visitas, Intervju fylke:

Hva slags aktiviteter har du vært med på i forbindelse med dette (f- eks. informasjon, opplæring og gjennomføring/bruk)?

Har du/dere hatt innsidekunnskap i hvordan org fungerer(fylke?)?

Hvordan har konseptet vært tatt i bruk i praksis (herunder om hvordan har blitt tatt imot? vurdert og evt. endret/oversatt, problem knytt til å bruke det i praksis)

Følte du at konseptet passet inn der du var (lokalt!) eller at det ble litt som et fremmed legeme?

Ved inkompatibilitet tre valg: innstille kursen, justere kursen, avslutte og innstille reform forsøket.

Er det gjort en lokal tilpasning av konseptet?

Noen verdier/samtidstrenger konseptet er preget av?

Prøver man å identifisere softe drivere?

Redusere transaksjons kostnader? Hvordan?

Det skiller mellom fire implementeringsstrategier(symbolisk forklaring at man innfører for å gi inntrykk av modernitet/rasjonalitet):

- Innføre den originale ideen, skaper både misnøye og et godt utgangspunkt for flere reformer.
- En annen er å innføre ideen på den måten som man tror at de som startet reformen (adopteringsnivå) ønsker å at ideen skal være i fremtiden. Dette kan være fornuftig så sant man gjetter riktig
- Den tredje strategien er lokal tilpassning, med denne får man gjerne en varmere mottakelse av ideen. Problemer med denne strategien er at det som var hele poenget med ideen kan forsvinne og folk kan begynne å tenke saktere.
- Den fjerde formen er en ren dekobling, hvor innføring av ideen er kun for å tilfredstille omgivelsene. Problemet med denne er at selv om ideen får være i fred og utvikle seg på egen hånd (sannsynligvis til fordel for organisasjonen), så vil de ansatte tro at de gjør dette for det felles beste noe som ikke alltid vil være sant. Denne illusjonen kan skape store moralske implikasjoner

Hva opplever du som resultatet eller effekt?

Andre måter å tenke på(dekontekstualisere) med dette konseptet?

Har noen større verdi enn andre med dette konseptet (nettverk scott)? Hvem?

Nettverk for ressurser?

Føler du deg som leder mer styrt eller at du har en grei mengde frihet?

Føler du at målene i konseptet blir nådd?

Nettverket til for å konkurrere med seg selv? Få bedre ledere på kontorer? (spørsmålet er for interne nettverk)

Ledelse:

Mer styring eller mer ledelse med dette konseptet? (mindre frihet rammer)

Lederkompetanse eller fagkompetanse (styrende eller støttende ledelse)?

Virksomhetsstyring:

- Hvordan opplever fagfolk generalist endringen vs. Spesialister?
- Føler du at rammene for handling har blitt mindre men friheten innen de rammene større(Føler du at du har fått mer eller mindre frihet etter NAV?)?
- Opplever du at dere har blitt mer fleksible i oppgaveløsningen?
- Satser dere i større grad på "team" for effektivitet?
- Større grad av verdiavklaring nå en før innad i organisasjonen

Fra Visitas:

Mål og midler skal utvikles sammen i org. Hvordan har dette skjedd?

Noen historier på hva som virker som har vært tatt i bruk?

Hvordan blir swot analysen typisk brukt? Hvem hva hvor?

Liker du å være i nettverk? Hvorfor, hvorfor ikke?

Hva skjer med forslag til tiltak?

Vedlegg 5

Visitas, Intervju NAV kontor:

Hva slags aktiviteter har du vært med på i forbindelse med dette (f- eks. informasjon, opplæring og gjennomføring/bruk)?

Har du/dere hatt innsidekunnskap i hvordan org fungerer?

Hvordan føler du konseptet passer i din avdeling i henhold til -egnet verktøy for å nå mål, NAVs oppgaver, mål, verdier, måte å jobbe på osv? ny arbeidskultur? Andre som får makt med dette konseptet?

What's in it for me, har det blitt synliggjort?

Ble du begeistret for dette konseptet, hvorfor? (Hva med dette konseptet burde man ha med/ikke ha med?)

Hvordan har konseptet vært tatt i bruk i praksis(herunder om Hvordan har blitt tatt imot? vurdert og evt endra/oversatt, problem knytt til å bruke dei i praksis)

Ikke mottaket, men hva er det man er interessert i å undersøke?

Ledelsesutfordringer, organisasjonsutfordringer, resultatutfordringer, hvem har kommet opp med disse tre? Hvilke av de tre blir oftest brukt?

Noen historier på hva som virker som har vært tatt i bruk?

Hvordan blir swot analysen typisk brukt? Hvem hva hvor?lager

Liker du å være i nettverk? Hvorfor, hvorfor ikke?

Lean Visitas sammenheng?

Hva skjer med handlingsrommet?

Hvordan stor grad av frihet opplever du at dere har hatt i forbindelse med å innføre/tilpasse konseptet?

Man bestemmer selv tematikken? Er det gjort en lokal tilpasning av konseptet?

Prøver man å identifisere softe drivere?

Noen som får mer innflytelse en før med dette konseptet?

Uenighet om hvordan konseptet skal brukes?

Spiral eller masterversjon? (fagforeninger andre arenaer?)

Hvor stor kontroll føler du at det har vært av eksterne myndigheter?

Føler du at reformen stadig er i endring? Nye kriterier? (Endring for å piske opp stemningen?)

Spørsmål til deg som oversetter:

- Innføre den originale ideen, skaper både misnøye og et godt utgangspunkt for flere reformer.
- En annen er å innføre ideen på den måten som man tror at de som startet reformen (adopteringsnivå) ønsker å at ideen skal være i fremtiden. Dette kan være fornuftig så sant man gjetter riktig
- Den tredje strategien er lokal tilpassning, med denne får man gjerne en varmere mottakelse av ideen. Problemer med denne strategien er at det som var hele poenget med ideen kan forsvinne og folk kan begynne å tenke saktere. *Hun tenker det er en lokal tilpassning.*
- Den fjerde formen er en ren dekobling, hvor innføring av ideen er kun for å tilfredsstille omgivelsene. Problemet med denne er at selv om ideen får være i fred og utvikle seg på egen hånd (sannsynligvis til fordel for organisasjonen), så vil de ansatte tro at de gjør dette for det felles beste noe som ikke alltid vil være sant. Denne illusjonen kan skape store moralske implikasjoner

Hva skal til for å være en god oversetter?

Hva opplever du som resultatet eller effekt?

Andre måter å tenke på (dekontekstualisere) med dette konseptet?

Lederkompetanse eller fagkompetanse (styrende eller støttende ledelse)?