

## **NAV – kontor stat og kommune hånd i hånd?**

Hvilke erfaringer har ansatte ved NAV kontor med de kommunale tjenestene.

**Arne Tregde**

VEILEDER

Linda Hye og Morten Øgård

**Universitetet i Agder, 2019**

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag

## **Forord**

Denne masteravhandlingen skrives som avslutning på mastergrad i ledelse ved UIA.

Mange års erfaring fra ledelse og arbeid i NAV siden 2007, har gitt meg en god ballast i å forstå NAV. Å gjennomføre et forskningsopplegg som jeg har gjennomført har vært drevet av en sterk motivasjon om å finne sammenhenger mellom statlige og kommunale tjenester i NAV, forstå partnerskapsmodellen og hvilken utvikling som skjer ute i NAV kontor. Det har vært et mål å bidra til økt kunnskap i egen organisasjon og personlig utvikling innen fagområdet. Derfor har jeg hatt et ydmykt og personlig læringsfokus i mitt arbeid. Jeg mener selv jeg har lært mye og fått ett større perspektiv på ledelse og organisasjoner.

Dette arbeidet hadde jeg ikke klart alene. Først vil jeg gi de 2 case – kommunene en stor takk for at de åpnet sine dører og sinn slik at jeg fikk anledning til å bruke dem i min forskning. Jeg vil takke alle informantene ved NAV kontorene som velvillig har stilt opp og blitt med på intervjuene. Gjennom dere har jeg fått ny innsikt om NAV kontor. Jeg håper jeg har ytt dere all rettferdighet, og at denne studien kan bidra til å kaste lys over flere sider av NAV.

Videre vil jeg takke mine to arbeidsgivere NAV Agder og Farsund kommune som har gitt meg rom og mulighet til å ta studie Master i ledelse, det setter jeg umåtelig stor pris på. Ikke minst vil jeg takke mine veiledere, Linda og Morten for målretta og glimrende veiledning

Til slutt vil jeg uttrykke en stor takk til min kjære kone og mine barn for tålmodighet med meg i all frustrasjonen jeg har påført dem. Min kone for godt bidrag i korrekturlesning.

Takk til dere alle.

Farsund, juni 2019

Arne Tregde

## **Innholdsfortegnelse**

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Tema og problemstilling</b> .....	<b>4</b>
1.1 Struktur på oppgaven.....	6
<b>2. Om NAV reformen</b> .....	<b>8</b>
2.1 Tidligere forskning og studier om NAV.....	10
2.2 Oppgavefordeling og organisering før NAV – reformen.....	13
2.3 Organisering av de lokale NAV – kontorene, kommunene velger ulike løsninger.....	14
2.4 Kort presentasjon av de to ulike casene NAV 1 og NAV 2.....	16
<b>3. Teoretisk tilnærming</b> .....	<b>21</b>
3.1 Bolman og Deal. 4 ulike måter å forstå verden.....	24
3.2 Den strukturelle rammen.....	25
3.3 Human resource rammen.....	30
3.4 Den politiske rammen.....	32
3.5 Den symbolske rammen.....	33
3.6 Oppsummering av det teoretiske kapittel.....	36
<b>4. Metodisk tilnærming</b> .....	<b>37</b>
4.1 Valg av metode.....	37
4.2 Kvalitativ tilnærming.....	37
4.3 Forskningsdesign, informasjon og intervjuguide.....	38
4.4 Analyse av data.....	41
4.5 Vurdering av reliabilitet og validitet.....	42
4.6 Etske refleksjoner.....	43
<b>5. Empiriske funn og analyse</b> .....	<b>45</b>
5.1 Den strukturelle rammen.....	45
5.2 Human resource rammen.....	51
5.2 Den politiske rammen.....	54
5.3 Den symbolske rammen.....	59
5.4 Oppsummering empiriske funn og analyse.....	64
<b>6. Oppsummering og implikasjon av studie</b> .....	<b>65</b>
6.1 Introduksjon.....	65
6.2 Analysens hovedfunn.....	65
6.3 Implikasjoner.....	67
6.4 Veien videre – stat og kommune hånd i hånd.....	69
<b>7. Litteratur</b> .....	<b>70</b>
Vedlegg 1 Intervjuguid.....	73
Vedlegg 2 Informasjon skriv til aktuelle NAV enheter.....	75
Vedlegg 3 Samtykke for bruk av informasjon.....	76

## 1. Tema og problemstilling

I Norge har vi i de siste årene gjennomført mange omstillingsprosesser. Store reformer innen skole, helsevesenet, forsvaret, høyere utdanning og forskning. Formålet har vært effektivisering, bedre ressursutnyttelse og et ønske om bedre kvalitet på tjenestetilbudene. Vi har sett at en søken etter kvalitetsforbedring ved at offentlig etater har blir splittet opp og spisses mot spesifikke oppgaver, eller ved større sammenslåinger for å bidra til økt samordning på tvers.

NAV reformen er en av de største reformene i Norge innen offentlig forvaltning. Reformen har mål om effektivisering, økt kvalitet og bedre samordning på tvers av forvaltningsorganer. Dette innebærer også en ny organisering i partnerskap mellom stat og kommune. Ansatte som blir berørt av denne reformen kommer fra tre ulike organisasjoner med forskjellig kultur, ulik erfaring, ulik kompetanse, ulike arbeidsmetoder og utdanning. I etableringen av NAV, ble det også etablert ett NAV kontor i hver kommune, noe som innebar at ansatte fra de tre tidligere etater ble samlokalisert og skal jobbe sammen og samarbeide på tvers av tidligere etatsgrenser. Reformen medfører endringer i arbeidsoppgaver, arbeidsrutiner, arbeidssted, arbeidsmiljø, organisasjonsstruktur og organisasjonskultur. For å gjennomføre reformen var det behov for nye organisasjonsmodeller og nye ledelsesprinsipper. New public management ble et nytt begrep som kom inn i offentlig sektor. Det kan kort beskrives som et system som vektlegger organisasjon og ledelse, økt markedsorientering og brukermedvirkning. Det legges vekt på leder kontroll, ansvar, kvantitative resultatindikatorer og effektivitetsmål, samt intensiver i form av belønningssystemer for de ansatte. Innen ledelse innebærer det at ansvar og myndighet delegeres i organisasjonen, for å sikre en bedre styring av ressursene enn tidligere. (Christensen m.fl.2017)

Argumentene har vært at moderne tids samfunnsutfordring krever nye typer organisasjonsformer som bryter ned grensen mellom organisasjoner. Samfunnsutfordringer går på tvers av organisasjonsgrenser og sektorer, det krever opprettelse av nettverksstrukturer og andre «whole-of –government» løsninger, ett begrep som kan oversettes til samlet forvaltning. Dette kan eksemplifiseres ved å vise til NAV – reformen, og peker blant annet på faren for at *«grensene mellom organisasjonene blir mer uklare, med tilhørende problemer med å spesifisere klare mål for hver enkelt organisasjon, og å identifisere dens resultater atskilt fra det andre organisasjoner yter»* (Christensen mfl.2017, s 17)

I denne oppgaven vil jeg undersøke erfaringer ansatte ved NAV kontor har med den kommunale tjenesteporteføljen. Hvorfor er temaet knyttet til erfaringer med den kommunale tjenesteporteføljen i NAV aktuell. Det har vært en massiv kritikk av NAV reformen, noe av kritikken mot NAV går på utfordringer knyttet til organisering og styring.

Styringsutfordringer knyttet til samordning mellom to eiere, utvikling av statlige og kommunalt tjenestetilbud, lokale prioriteringer, personalmessige utfordringer, ressursmangler, dobbeltarbeid opp mot statlige og kommunale eier. Ett NAV kontor er en komplisert organisasjon og det er en betydelig organisasjonsmessig utfordring å få et NAV kontor til å nå målene om flere i arbeid, helhetlig og effektiv forvaltning og sikre et helhetlig samordnet tjenestetilbud.

Hvilke erfaringer ansatte ved NAV kontor har med den kommunale tjenesteporteføljen er interessant med tanke på hvordan NAV kontor har organisert, prioritert og bidratt til bedre tjenester til brukere. Formålet med denne oppgaven er å få en bedre forståelse av hvordan NAV kontor opplever samordning, utvikler tjenestene og konkret hvilke erfaringer ansatte har med de kommunale tjenestene. Problemstillingen for denne masteroppgaven er:

***«Hvilke erfaringer har ansatte ved NAV kontor med den kommunale tjenesteporteføljen.»***

I oppgaven vil jeg i stor grad ha fokus på opplevelsen fra de ansatte, ledere og veiledere ved NAV kontoret. Det er de som er i kontakt med brukere og som arbeider med statlige og kommunale tjenester ved NAV kontoret. Jeg ønsker å forstå og forklare de ansattes oppfatning av de kommunale tjenestene i NAV kontoret og innvirkningen på NAV sitt mål om økt overgangen til arbeid.

Kan vi ved å se på de ansatte i NAV sine ulike erfaringer med å jobbe med de kommunale tjenestene inn i ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger, for å tilegne seg mer kunnskap i forhold til hva som påvirker NAV kontor sin struktur, kultur, sosiale relasjoner og politisk. Ved å anvende flere fortolkningsrammer i endringer kan det bli spennende å se om det kan gi lederne en bedre mulighet til å se momenter og forstå prosessen på en slik måte at ledere kan skaffe seg et større handlingsrom for å lede og drifte organisasjonen. Basert på ulike scenarioene foreligger det noen antagelser og hypoteser rundt bruken og organiseringen av kommunale tjenester i NAV kontor. En antagelse er at for mange kommunale tjenester i NAV

kontoret forskyver fokuset bort fra det overordnede målet til NAV om flere i arbeid og aktivitet. En annen antagelse er at det er ulike holdninger og forståelser av de kommunale tjenestene blant kommunale og statlige ansatte ved NAV kontor. Det er også stor ulikhet i hvordan NAV kontor har organisert tjenestene sine i NAV kontor og jeg antar at forskjellen vil bety noe for alle disse antagelsene. Ved å studere tjenesteinnholdet ved ulike NAV kontor vil jeg få inn data om kompleksiteten og ulikhetene i NAV kontorer. Formålet med undersøkelsen er å gjøre rede for de kommunale tjenester i NAV kontor, hvordan de er organisert, tatt i bruk og hvilke erfaringer ansatte har med organiseringen av NAV og hvordan statlige og kommunale tjenester i NAV kontor er samordnet.

Oppgaven er også veldig aktuell i forhold til Stortingsmelding 33 «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet». Denne Stortingsmeldingen drøfter strategiske retninger for videreutvikling av Arbeids- og velferdsforvaltningen, tiltak for at flere skal komme i arbeid, og hvordan NAV- kontoret skal få større handlingsfrihet til å tilpasse tjenestene til brukernes behov (Melding St 33. 2015 – 2016). I kommunereformprosessen har flere kommuner valgt å slå seg sammen mens andre kommuner satser heller på ulike interkommunale samarbeid som strategi for å løse fremtidens utfordringer. I mange kommuner drøftes nå NAV kontorenes tjenesteinnhold og flere tjenester er under press for å skilles ut av NAV kontorene for å ha mer fokus på NAV sine kjerneoppgaver arbeid og aktivitet. Flere kommuner og NAV kontor opplever også store utfordringer som er knyttet til økte økonomiske sosialhjelpsutgifter. Å få kunnskaper om erfaringer med de kommunale tjenestene i NAV vil ha stor relevans for mange kommuner og NAV. Jeg håper at mine funn kan være et supplement til annen forskning på dette området, og således bidra til økt kunnskap om samarbeid og organisering i NAV.

### **1.1 Struktur på oppgaven**

Oppgaven vil jeg strukturere på denne måten: I kapittel 2 har jeg beskrevet litt av utfordringen og kompleksiteten i NAV reformen, etablering av NAV kontor og beskrive tidligere forskning om NAV som er relevant for oppgaven. Det er dette som har dannet grunnlaget for valg av oppgavens tema og valg av problemstilling. I kapittel 3 blir det teoretiske utgangspunkt presentert. Jeg vil i denne oppgaven gjøre bruk av organisasjons- og ledelsesteori og organisasjonskultur. I kapittel 4 vil jeg gjennomgå den metodiske tilnærmingen som er lagt til grunn for oppgaven og her vil studiets validitet, reliabilitet og etisk vurdering bli diskutert. Jeg vil deretter i kapittel 5 gjennomgå analyse delen, her vil jeg presentere funn fra

undersøkelsen, jeg vil da drøfte effekten og prosessen av denne studien i lys av organisasjonsteori basert på Bolman og Deal (2014) sine fire fortolkningsrammer. Den strukturelle-, den politiske-, human resource- og den symbolske rammen. I kapittel 6 vil jeg oppsummere oppgaven og presentere en konklusjon på bakgrunn av de gitte funnene.

I denne oppgaven undersøker jeg hva som kjennetegner organiseringen av de kommunale tjenestene i NAV kontor og erfaringer de ansatte har. Videre ønsker jeg å belyse hvordan NAV kontor kan oppleve verden ulikt.

Jeg har valgt å begrense min forskning til samarbeidet om de kommunale sosiale tjenestene i NAV kontor. I denne oppgaven har jeg ikke fokus på den statlige delen av NAV og de statlige tjenestene.

## 2. Om NAV reformen

NAV – reformen er blant de største reformene innen offentlig forvaltning i Norge. Reformen ble vedtatt i mai 2005. Den nye arbeids og velferdsreformen NAV hadde oppstart 1. juli 2006, ny lov tråde i kraft og Arbeids- og velferdsetaten ble etablert. Sammen med den kommunale sosialtjenesten skulle det etableres NAV kontor i alle kommunene i Norge. Før dette var arbeids- og velferdsforvaltningen organisert gjennom de to statlige etatene Aetat og trygdeetaten. I tillegg til den kommunale sosialtjenesten. Den gang var det Aetat som hadde ansvar for den statlige arbeidsmarkedspolitikken og økonomiske støtteordninger ved arbeidsledighet. Trygdeetaten hadde ansvar for ulike stønadsordninger innen helseordninger, pensjon, familiestønader, sykepenger m.m. I kommunen var det sosialtjenesten som hadde ansvar for sosialhjelpsstønad til de som ikke hadde inntekter gjennom arbeid eller trygdeytelser. I kommunene var sosialtjenestene ulikt organisert med ulike tjenester og oppgaver. Det var oppgaver i forhold til rusomsorg, boligsosialt arbeid, støttekontakt ordninger, oppfølging i boliger med praktisk bistand, bosetting, integrering og introduksjonsprogram for flyktninger. Videre var det tjenester innen psykisk helse, barnevern m.m.

I Stortingsproposisjon nr. 46 (2004 – 2005) er bakgrunnen for reformen omtalt. Regjeringens begrunnelse for reformen var todelt. Det var for mange personer i yrkesaktiv alder som sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok offentlig stønad over lengre tid. Mange brukere møtte en for oppdelt forvaltning. For brukere var det behov for en mer helhetlig vurdering av tjenestetilbudet på tvers av de tre etatene, da dette ikke var mulig å imøtekomme med daværende oppsplittede forvaltning. Derfor mente regjeringen at det var behov for en organisatorisk reform (St.prp. nr.46 (2004 – 2005)). Reformen ble utarbeidet med sikte på å legge bedre koordinering og bedre bruk av velferdstjenester. Reformen er todelt. Daværende Aetat og trygdeetaten ble nedlagt og en ny statlig etat med ansvar for arbeidsmarkeds- trygde – og pensjonspolitikken ble etablert som NAV. Del to var å etablere NAV – kontor i alle kommunene. Det ble åpnet nye velferdskontoret i samarbeid med kommunene, innbyggerne i kommunen fikk en dør inn til velferdstjenestene gjennom sitt lokale NAV kontor.

Den organisatoriske byggingen av hvert NAV – kontor er basert på et likeverdig partnerskap mellom kommune og stat, og disse to styringslinjene ledes av rådmannen i den enkelte kommune og fylkesdirektøren ved fylkeskontoret. De to ulike forvaltningsenhetene skal ikke



slås sammen eller underlegges samme styrings- og rapporteringslinje. Den enkelte enhet skal ha ansvar for sine tjenester. Det som skal ha fokus er brukere. De skal tilbys helhetlige og integrerte velferdstjenester, og brukernes behov skal være styrende. Reformens mål:

NAV reformens mål. (fra st.prp. nr. 46) 2004 - 2005

1. Flere i arbeid og færre på stønad
  - færre på trygd og sosialhjelp, fokus på arbeid med å få flere i arbeid og aktivitet
2. Forenklet for brukerne og tilpasse til behov
  - Sikre brukermedvirkning og et helhetlig samordnet tjenestetilbud
3. Få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning
  - Ny organisering må legge til rette for å realisere effektiviseringsgevinster

Arbeidsrettede oppgaver og hjelp til brukere med sammensatte behov er kjerneoppgavene til NAV - kontorene. Det nevnes i NAV proposisjonen at oppgaver bør flyttes ut av NAV – kontorene, slik at NAV – kontorene kan ha fokus på kjerneoppgavene. Her tidlig i reformen nevnes det at helsetjenesterefusjoner ikke bør behandles i NAV – kontorene. Allerede i 2009 ble refusjoner knyttet til helsetjenester overført fra NAV – kontorene til Helfo.

Ved etablering av NAV kontor var det opp til den enkelte kommune å definere det kommunale tjenesteinnholdet. Som minimumsløsning måtte kommunene legge inn økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning og midlertidige boliger. Utover minimumsløsning var det opp til den enkelte kommune å eventuelt velge å legge inn flere kommunale tjenester i NAV kontoret. Den kommunale friheten her er stor. Som utgangspunkt skal staten ha den samme oppgaveporteføljen ved samtlige NAV kontor. Selve organiseringen og utformingen av NAV kontoret er det opp til det enkelte kontor og partnerskap mellom stat og kommune å utforme. Det er også partnerskapet som velger enhetlig eller to delt ledelser; dvs. en statlig leder og en kommunal leder. Ulikhetene er store fra kontor til kontor avhengig av størrelse, kommunale tjenester, enhetlig eller delt ledelse m.m.

I etableringen av NAV var det sentralt i reformen at NAV kontor skulle gi innbyggeren «en dør» til statlige og kommunale ytelser og tjenester. NAV kontor skulle være gjenkjennelig i for brukere uavhengig av kommune/bosted. Gjennom måten utformingen av NAV reformen og lovpålagt partnerskap mellom stat og kommune, gis det rom for veldig mange ulike NAV kontor. Der variasjonen på de ulike NAV kontorene er veldig stor, kontorene er ulike på

mange ulike måter. Som størrelse, tjenesteinnhold, delt eller enhetlig ledelse m.m. Gjennom denne friheten, denne muligheten å organisere på har intensjonen om «en dør» ført til at innholdet i det enkelte NAV kontor i den enkelte kommune har ulikt design, ulikt innhold m.m. avhengig av hvilken kommune du bruker som ditt lokale NAV kontor. I det daglige skal kommunen og staten samarbeide slik at brukere som trenger hjelp og oppfølging for å komme i arbeid, eller unngå å ramle ut av arbeidslivet eller for å oppnå økt deltagelse i samfunnet gjennom ulike former for aktivisering skal få mer helhetlig bistand. Brukeren av NAV – kontoret skal ikke merke om tjenesten kommer fra stat eller kommune, eller om tjenesten kommer fra ulike forvaltningstjenester. For NAV – kontorene er det viktig at gråsoner og byråkratiske hindringer mellom stat og kommune forenkles, og at det samarbeides om tjenestene. For å oppnå NAV reformens intensjoner og det overordna mål om flere i arbeid, er samarbeid sentralt. Innenfor NAV har reformen bygget på mulighetene som ligger i bedre samordning i utviklingen av velferdsstaten. NAV reformen kan betegnes som en forvaltningsreform, der de sentrale endringene for måloppnåelse er organisering og organisatoriske endringer.

## **2.1 Tidligere forskning og studier om NAV**

NAV partnerskapet mellom kommune og stat reguleres gjennom lokale samarbeidsavtaler og lokale driftsavtaler. Fimreite og Læg Reid (2008) peker på at ivaretagelsen av den kommunale autonomi har vært en av hovedbegrunnelsene for partnerskapet. Det rettslige grunnlaget i partnerskapsmodellen i NAV består av flere hovedelementer. For det første skal det være et NAV – kontor i hver kommune. Partnerskapet skal utarbeide lokal samarbeidsavtale og driftsavtale. NAV – kontor skal utføre tjenester etter lov om sosiale tjenester, men kan også avtale at andre kommunale tjenester legges inn i NAV kontoret. Det gis stort handlingsrom til den enkelte kommune om muligheten for å organisere andre kommunale tjenester i NAV kontoret. Loven gir også partene mulighet til delegasjon av myndighet.

NAV – proposisjonen gir NAV – kontor frihet til å designe den interne organiseringen av kontorene. Likevel opplever NAV – kontorene at det er føringer fra sentrale myndigheter når det gjelder hvilke organisasjonsløsninger som skal velges (Alm Andreassen 2008) Disse føringene handler om tre organisasjonsløsninger. Den første går på organisering selve inndelingen av en mottaks- og en oppfølgingsdel. Den andre dreier seg om hvordan en organiserer publikumsmottaket som et felles mottak. Den tredje føringen er hvordan kontoret samordner tjenestene for brukerne, gjennom organisering i tverrfaglige/tverretatlige team eller

gjennom oppgavefordeling på tvers av de tidligere etatsgrensene (Alm Andreassen og Reichborn – Kjennerud 2009)

I følge Alm Andreassen (2008) er det også variasjoner mellom NAV – kontorene når det gjelder hvilke organisasjonsløsninger som velges. Den ene typen variasjon handler om mottaket fungerer som en resepsjon hvor henvendelser som krever avklaring og oppfølging sendes videre, eller som en avdeling som gjennomfører avklaring og korttidsoppfølging. Den andre typen variasjon handler om hvordan «samordnet tjenesteyting» er i det enkelte NAV kontor. Er samordningen organisert gjennom samhandling, hvor en viss spesialisering basert på tidligere etatskiller beholdes, eller gjennom oppgavefordeling der den enkelte veileder utvider sin kompetanse og arbeidsområder. En tredje variasjon dreier seg om i hvor stor grad kontorene velger en generalist- eller spesialistorganisering (Alm Andreassen 2008)

Intensjonen bak NAV – reformen var mål om bedre samordning et sentralt organisatorisk virkemiddel for å få til bedre brukertilpasning, ett kontor der brukere skulle få tilgang til et bredere spekter av tjenester som tidligere var organisert i tre ulike etater. Med NAV – reformen skulle det tilbys en bred tjenesteportefølje. NAV kontorene skulle medvirke til samarbeid mellom ulike tjenesteområder. Et potensielt problem med en utstrakt horisontal samordning mellom ulike tjenesteområder ved NAV kontor er risikoen for en stor spredning, og dermed fragmentering, snarere enn integrasjon. (Christensen mfl 2011)

NAV – kontor skal tilby tjenester fra det som før NAV reformen var Trygdeetaten, Aetat og kommunal sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet. Det er det som ligger i begrepet minimumsløsningen. I etablering og drift står kommunene svært fritt til å definere hvilke kommunale tjenester som kan organiseres i NAV – kontoret. Dette har medført en betydelig bredde i NAV – kontorenes oppgaveportefølje.

Christensen mfl (2011) gjennomførte en studie der de undersøkte hvorvidt utformingen av lokale NAV avtaler har betydning for brukernes tilfredshet med tjenestene. Resultatene gir en viss støtte til en antakelse om at organisering har betydning for brukernes tilfredshet, men effekten er ikke sterk i denne undersøkelsen. Knyttet opp mot kritikken at NAV kontor fylles opp med for mange tjenester, er resultatene likevel interessante. I følge analysen ser det ut til å være skepsis til at for mange tjenester fører til oppsplitting av tjenestetilbudet, og at det er vanskelig å se sammenheng mellom tjenestene. Når man ser i forhold til intensjonen med

NAV reformen, om en dør inn, er manglende sammenheng ett paradoks her. Brukerne i undersøkelsen er i større grad fornøyd der hvor kontorene rommer en bred tjenesteportefølje. I så måte tyder resultatene på at endørsfilosofien som lå til grunn for NAV – reformen har gitt noen av de ønskede resultatene. All den tid resultatene av denne undersøkelsen ikke viser en sterk sammenheng, er det rimelig å tolke det slik at organisering har betydning, men at den er ganske begrenset.

Karlsen (2011) viser at det er få kommuner som har etablert NAV – kontor med minimumsløsninger når det gjelder organisering av sosiale tjenester. De fleste NAV – kontor har flere tjenester utover minimum. En stor andel har gjeldsrådgivning, flyktingetjenesten, boligoppfølging og oppfølging av brukere med rusproblemer. Studien viser at slike tjenester naturlig henger sammen med andre tjenester som ligger i NAV kontoret. Disse brukere har ofte oppfølging av samme type profesjon, og fordi man i stor grad hjelper de samme personene innenfor de forskjellige tjenestene. Funnene i masteroppgaven til Karlsen (2011) indikerer at hensyn til kapasitet og tilgang på ressurser har vært styrende for kommunene for valget av oppgaver som legges inn i NAV. Studiene viser at innholdet i samarbeidsavtaler ikke nødvendigvis gjenspeiler lokale problemstillinger eller ulike politiske interesser. Hvordan sosialkontoret tidligere var organisert påvirker ikke antall sosiale tjenester som blir lagt til NAV.

Aars og Christensen (2011) har undersøkt relasjonen mellom stat og kommune. For det første kommer partnerskapet til uttrykk gjennom organisering av lokale – NAV – kontor. For det andre i avtaler om drift, samarbeid m.m. som inngås mellom enkeltkommuner og NAV på fylkesnivå. I undersøkelsen finner ikke Aars og Christensen støtte for at den lokale problemsituasjonen kan forklare omfanget på tjenesteporteføljen kommunene velger å legge til NAV – kontor. Det mest sentrale forklaringen er knyttet til det lokale samarbeidet, til den kommunale økonomien og befolkningsstørrelsen. Datamaterialet i undersøkelsen omhandler arkiv fra ulike avtaler som er inngått mellom kommuner og NAV fylke, og inneholder avtaler fra bortimot alle kontorene. Funnene viser at kommunene i stor grad benytter seg av sin frihet til å bestemme hvilke tjenester de ønsker inn under NAV kontoret. Det er bare et mindretall av kommunene som har valgt en minimumsløsning. Når det gjelder utviklingen over tid, viser resultatene at det er en mulig tendens til endringer der kommunene tar ut rusbehandling og organiserer tjenester til rus inn i de kommunale helsetjenestene. Når det gjelder ledelsesmodell er det en stor dominans av enhetlig ledelse, det er nesten bare i de store

kommunene det praktiserer todelt ledelse. I kontor med enhetlig ledelse, har flertallet bakgrunn fra statlig side. I de kontor hvor kommunen har lagt inn mange tjenester viser undersøkelsen at sannsynligheten er større for at lederen har kommunal bakgrunn.

## **2.2 Oppgavefordeling og organisering før NAV – reformen**

For å få en forståelse av organisasjonstenkningen vedrørende organisering av NAV - reformen vurderer jeg det som viktig og relevant å forstå de historiske linjene til arbeids- og velferdsforvaltningen og de kommunale tjenestene knyttet til området sosialetaten. Dette fordi det er nødvendig med innsikt i organisasjonens bakgrunn for å forstå de mål og midler organisasjonen utøver sitt arbeid etter nå. Før NAV – reformen var Trygdeetaten, Aetat og kommunen tre ulike separate etater. De forvaltet hvert sitt regelverk, og hadde ulike oppgaver og ansvar (NOU 2004: 13)

Før NAV – reformen var trygdeetaten organisert som en forvaltningsenhet på 3 ulike nivå. Rikstrygdeverket, fylkestrygdekontoret og det lokale trygdekontoret i kommunen. Rikstrygdeverket hadde den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten. De kunne delegere fullmakter i alle enkeltsaker. Fylkestrygdekontoret hadde ansvaret for trygdekontor i hvert enkelt fylke. I etaten var det Trygdekontoret som var det nederste nivået. I følge folketrygdlovens bestemmelse hadde alle kommuner eget kontor (St.prp. nr. 46 (2004 – 2005) 20 f) Trygdekontoret hadde ansvar for å gjennomføre trygdepolitikken og å sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdeloven. (NOU 2004:13)

Trygdeetaten hadde mange ulike oppgaver fordelt på tre ulike hovedområder. 1. arbeid og rehabilitering, 2. familie og pensjon og 3. helsetjenester. Volumet og hoveddelen av ytelsene var sterkt rettighetsstyrt og en deler av ytelsene mer varig eller langvarig (alderspensjon, uførepensjon, barnetrygd). Andre ytelser som sykepenge, rehabiliteringspenge, tidsbegrenset uførepensjon og overgangsstønad til etterlatte og enslige forsørgere, av midlertidig art. Det er ett mål at de med midlertidig ytelse skal tilbake i arbeid (NOU 2004: 13). Det innebærer at trygdeetaten hadde ansvar for oppgaver og mennesker i og utenfor arbeidslivet. Lov om folketrygd er den viktigste og mest omfattende av de lovene trygdeetaten forvaltet (NOU 2004:13) Mange av disse ytelsene var sterkt lovregulert, og gav ikke særlig rom for skjønn. (NOU 2004:13)

Arbeidsmarkedsetaten ble opprettet i 1945 for å forebygge og avhjelpe arbeidsløshet, den har siden hatt ansvaret for å gjennomføre statens arbeidsmarkedspolitikk (Stortingsproposisjonen

nr. 46: Ny arbeids – og velferdsforvaltning, 2004 – 2005) Det var ikke lokale kontor i hver kommune, men flere kontor i hvert fylke som hadde ansvaret for ett større arbeidsmarked, som ofte innlemmet flere kommuner. Det var stor variasjon i hvordan fylkene valgte å organisere seg. Etaten skulle bistå med arbeidsformidling, tiltak og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Loven om arbeidsmarkedstjenester utgjør det lovmessige grunnlaget for etaten (NOU 2004 13) Etaten utøver varierende grad av skjønn. Ved vurdering av attføring og inntak på arbeidsmarkedstiltak var det betydelig bruk av skjønn, mens det på vurdering av stønad om dagpenger innebar mindre grad av å bruke skjønn (NOU 2004:13)

I kommunen bestod sosialtjenesten som kommunens sikkerhetsnett i det norske velferdssamfunnet. Sosialtjenesten var en skjønnsmessig utformet etat der tjenestene var basert på individuelle vurderinger og til en viss grad av frihet med tanke på å finne gode individuelt tilpasset løsninger. (Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids – og velferdsforvaltning, 2004 – 2005)

### **2.3 Organisering av de lokale NAV – kontorene, kommunene velger ulike løsninger**

NAVs struktur med to styringslinjer er resultat av en lang politisk prosess både i regjering og Storting. I en dokumentasjonsrapport om evalueringen av NAV – reformen kommer det fram noe interessant:

*« er det helt opplagt at det at Stortinget ikke tok stilling til Stat – kommune problematikken da det ba om å få utredet en felles etat i velferdsforvaltningen, var betingelsene for at vedtaket kunne være enstemmig.»* (Firmreite 2008, s. 21)

Denne problematikken med stat – kommune er sentral i forhold til valg av struktur var ikke vurdert og rapporten sier videre at hadde det blitt problematisert, hadde det ikke blitt noe enstemmighet i Stortinget. Vurdert ut fra denne rapporten bygger ikke NAV strukturen på et rasjonelt valg. Nå flere år etter at NAV reformen bli gjennomført vil det være spennende å se hvordan utviklingen i NAV kontor har vært innenfor strukturen og erfaringer med stat – kommune, med hovedfokus på de kommunale tjenestene i NAV. Dette er også et område det ikke er stort fokus på i ulik forskning i og om NAV.

Partnerskapet mellom stat og kommune om drift av ett felles NAV – kontor var en forvaltningsmessig nyskaping i Norge i med etableringen av NAV reformen. Argumentene

for partnerskapet var for å sikre et sterkere arbeidsfokus for mottakere av sosialhjelp og samtidig sikre en god koordinering av kommunale tjenester knyttet til helse, rus, bolig mv. som mange av mottakerne av økonomisk sosialhjelp har behov for (Hagen 2010).

Partnerskapet har i stor grad frihet og mulighet til å organisere NAV – kontoret slik at det på en best mulig måte tilpasses lokale forhold og behov. Det foreligger imidlertid noen minimumsløsninger for hvilke kommunale tjenester som skal organiseres og utøves i det lokale i NAV – kontoret. Disse tjenestene er nedfelt i Lov om sosiale tjenester i NAV og innebærer økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, generell råd og veiledning, økonomisk rådgivning, individuell plan og midlertidig husvær. Tjenesteinnholdet varierer i innhold ettersom kommunen og NAV individuelt bestemmer hvilke tjenester som skal tilbys utover minimumsløsningen.

Allerede i 2010 ble det nedsatt ett utvalg av arbeids og velferdsdirektoratet, kalt Hagen – utvalget. Utvalget fikk som mandat om å se nærmere på organiseringen (spesielt arbeidsdelingen) og virkemåter til NAV – kontor og forvaltningsenheten. Med fokus på en mer spesialisering av NAV – kontorene på området arbeid og aktivitet. Dette begrunnes med at en bred kommunal oppgaveportefølje ved NAV – kontorene kan bidra til svekket fokus på NAV – kontorets kjerneoppgaver arbeid og aktivitet (Hagen – utvalget 2010b, s. 79). I delrapport 1 er det vist til at kun 26 NAV kontor av de 400 kontorene som var kartlagt hadde minimumsløsninger. De anbefaler derfor at helserelaterte tjenester, som rusomsorg og psykiatri, flyttes ut av NAV – kontorene. Videre ser de også at barneverntjenesten og boligvirkemidler trekkes ut av NAV – kontorene. Dette kan det finne klare argumenter for. NAV kontorene har blant annet utfordringer på å svare på spørsmål som krever breddekunnskap, små fagmiljøer og kompliserte tjenester. En fornuftig spesialisering rundt arbeid og aktivitet kan bidra til å løfte kompetanse og bedre muligheten til å bidra til at brukere går over i arbeid. Da kan kompetansen bedres med mer muligheter for at de ansatte kan spesialisere seg, samt bidra til at det ledelsesmessig blir tid til mer fokus på NAV – kontorets kjerneoppgaver, arbeid og aktivitet.

Denne problematikken med stat – kommune og volumet av kommunale tjenester er fortsatt uavklart. Partnerskapsmodellen er i liten grad blitt problematisert eller mer konkretisert fra sentrale politiske aktører. Selve konkretiseringen av innholdet i NAV kontoret og partnerskapsavtalene er i stor grad blitt overlatt til de lokale aktørene, med begrunnelse at NAV – kontorene skal kunne tilpasse lokale forhold. Fra statlig side har det vært et ønske om

mest mulig likt tjenesteinnhold, mens for kommunene har lokale forhold og behov vært styrende i valg av løsninger. Imidlertid er det ingen forskning som gir entydige svar på den beste løsningen. Ekspertgruppen mener derfor at det fortsatt bør være lokal handlefrihet i valg av kommunalt tjenesteinnhold i NAV – kontoret ved at etaten og kommunen kan avtale at også andre kommunale tjenester kan inngå i kontoret. (Et nav med muligheter, sluttrapport fra ekspertgruppen 2015)

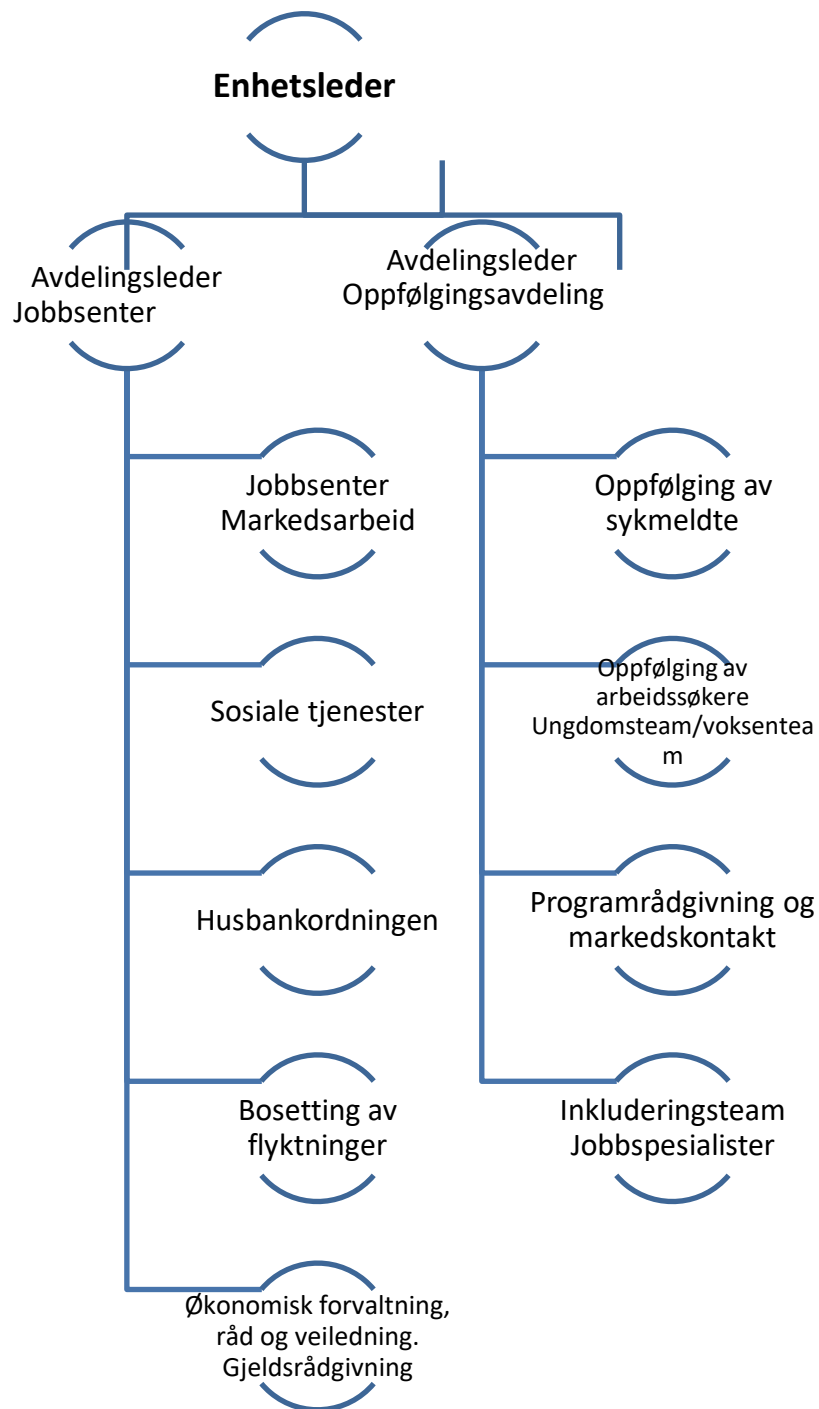
I tiden etter Stortingsmelding nr. 33 NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet er det iverksatt flere ulike prosesser i NAV. For det første jobbes det med en sammenslåing av NAV kontor, med mål om færre og større NAV – kontor. Den lokale organiseringen av tjenester innenfor og utenfor NAV – kontoret er stadig under evaluering og det pågår arbeid og utvikling som vil kunne påvirke fremtidens organisering av NAV kontor. Det jeg i denne oppgaven vil prøve å belyse er disse forskjellene i NAV og hvilke erfaringer ansatte i NAV kontor opplever av variasjoner i innholdet, hva og hvordan det samarbeides. Er det mulig å finne spor som viser om organiseringen, strukturen og tjenesteinnholdet har ulike konsekvenser, gir det ulik kvalitet og behandling av brukere og hva er konsekvensene for NAV?

#### **2.4 Kort presentasjon av de to ulike casene NAV 1 og NAV 2**

NAV 1 ligger i en kommune med rundt 15 000 innbyggere. NAV kontoret har 48 ansatte. 19 statlige og 29 kommunale. Dette er ett middelsstort NAV kontor med mange kommunale tjenester utover minimumsløsningen. Bosetting og oppfølging av flyktninger, søke funksjonshemmede tilskudd flyktninger, veiledning av unge foreldre, foreldreveiledning, saksbehandle bostøtte, startlån og tilskudd fra Husbanken.



Figur 1. Organisasjonskart NAV 1:

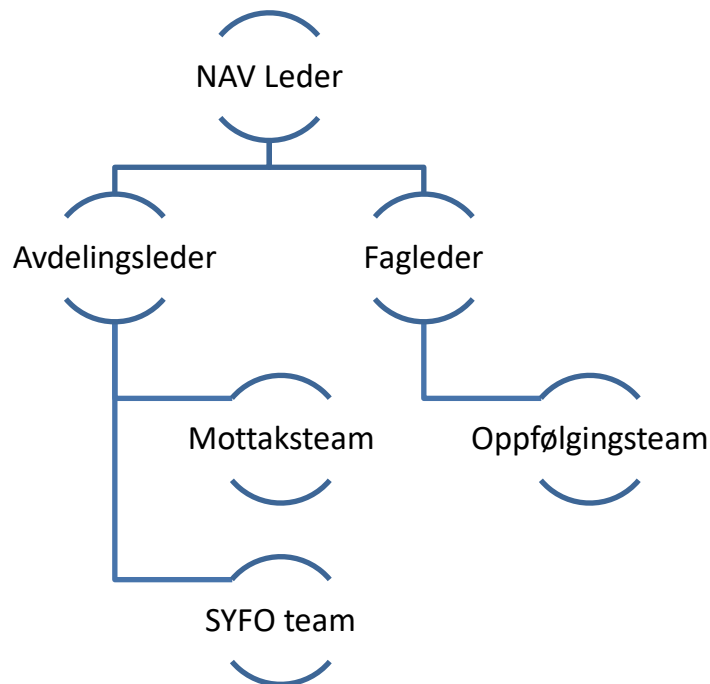


Ved NAV 1 var utgangspunktet at alle de oppgavene som sosialtjenesten hadde ansvar for før NAV – reformen ble lagt inn i NAV – kontoret. Informanter her understreket at valget om å legge hele sosialtjenesten inn i NAV, ble gjort for å bedre inkluderingen av de som i utgangspunktet er vanskeligstilte og har en lang vei mot arbeidslivet, for eksempel rusmisbrukere og flyktninger. Det var en klar forståelse av at dersom tjenestene ble samlet vil det være enklere for de som har lengst vei å gå før de er ute i arbeid, vil få bedre tilgang til arbeidstettet tjenester i NAV. Det ble altså vurdert som formålstjenelig for å oppnå målsettingen kommunen har om at denne gruppen også skal ha fokus på arbeid og aktivitet.

Informantene ved NAV 1 forklarte om egne opplevelser og fordeler med å ha mange kommunale tjenester i NAV, de hadde gode erfaringer med å inkludere flyktninger og andre vanskeligstilte grupper inn i arbeidslivet. Her var forståelsen at dersom tjenestene var samlet i NAV kontoret var det enklere å formidle brukere over i arbeid, arbeidstrening og annen aktivitet raskt. Det ble vurdert som rett fokus i forhold til kommunens ønske om å inkludere flest mulig i arbeidslivet.

Presentasjon av NAV 2, som er i en kommune med rundt 12 000 innbyggere. NAV kontoret har 20 ansatte, 8 statlige og 12 kommunale. Dette er også ett middelsstort NAV kontor men med en minimumsløsning på kommunale tjenester i NAV, det innebærer økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet.

Figur 2. Organisasjonskart NAV 2:



Kontoret har ikke gjennomført de store omorganiseringer de siste årene. På undersøkelsestidspunktet vinteren 2019 var kontoret organisert som fig 2. over viser i 3 ulike team. Med avdelingsleder som ansvar for personaloppfølging for alle og team ansvar mottaksteam og SYFO team. Fagleder med ansvar økonomisk sosialhjelp. Veiledere jobber med ulike fagområder og er i stor grad spesialist på sine områder. De veiledere som jobber med oppfølging av brukere som har sosialhjelp som livsoppholdytelse følger opp brukere av sosiale tjenester, disse veiledere er også inndelt i oppfølgingsteam. Den enkelte veileder har ansvar for sine spesialfelt og er i stor grad spesialisert og følger opp brukere av sosiale tjenester. En bruker som både mottar statlig ytelse og kommunalytelse har to veiledere å forholde seg til. Det er også de kommunale veiledere som søker brukere over på andre kommunale tiltak knyttet til aktivitetsplikten. Erfaringer her er at kontoret er organisert slik at kommunalt ansatte (sosionomene) jobber med økonomisk sosialhjelp og sosialklientene og de statlige medarbeidere har oppfølging av brukere med statlige ytelser. Når veileder ved NAV kontoret i sosialteam har sosialklienter som de søker inn på statlige ytelser gjør de det i samarbeid med statlige medarbeidere som da overtar ansvar for den statlige ytelsen og

oppfølgingen. Den kommunalt ansatte veilederen følger opp brukere i det kommunale hjelpeapparatet med økonomisk sosialhjelp.

Det som er likt for NAV 1 og NAV 2 er at de begge har to styringslinjer NAV Stat og NAV kommune. Enhetsleder rapporterer til to ulike styringslinjer, på statlig side rapporteres det til NAV fylket og en Fylkesdirektør, i den kommunale delen rapporteres det til Rådmann. Enhetsleder har ansvar for ansatte med to ulike arbeidsgivere, som igjen har to ulike lønns- og arbeidsvilkår. Hver av de to styringslinjene har hver sitt budsjett. I tillegg har NAV kontoret eget tiltaksbudsjett. I kommunen er det kommunestyre som vedtar budsjett. Det statlige budsjett bevilges fra fylkeskontoret gjennom tildelingsbrev fra departementet. I klagesaker innenfor de kommunale tjenestene er fylkesmannen klageinstans, mens det på statlige ytelser er trygderetten. Denne beskrivelsen av strukturen til ett NAV kontor er felles for de alle fleste NAV kontor og gir ulike utfordringer.

I neste kapittel vil jeg redegjør for teorigrunnlaget som skal brukes for å forstå sammenhenger og være med å underbygge resultatene som kommer frem i undersøkelsen.

### 3. Teoretisk tilnærming

I dette kapittelet vil jeg belyse ulike teoretiske områder som er sentrale for å forstå mer om tema. Samt de teoriene jeg vil bruke i den senere analysen av data material for å komme nærmere ett svar på det spørsmål jeg har stilt i min problemstilling.

Først vil jeg presentere teori om organisasjoner. For så å presentere Bolman og Deal (2014) sine fire fortolkningsrammer punktvis der jeg skisserer forutsetningene for hver ramme. Disse fire fortolkningsrammene kan brukes for å forstå organisasjoner og ledelse, gjennom disse rammene. Jeg ønsker å bruke disse rammene for å forstå ansatte i NAV sine erfaringer med kommunale tjenester. Organisasjoner er komplekse og består av ulike mennesker, i organisasjoner er menneskene og deres atferd vanskelig å forutse. Organisasjoner består av mennesker som skal fungere sammen som en enhet. For det andre kan organisasjoner overraske. Det du forventer skjer ikke nødvendigvis alltid. For det tredje kan organisasjoner bedra, det skjer feil og organisasjoner prøver å dekke over sine feilgrep og svakheter. For det fjerde er organisasjoner er uklare. Alle disse faktorene skaper et uklart bilde av organisasjonen, det kan derfor være vanskelig å finne ut hva som egentlig skjer i en organisasjon. For å prøve å forstå organisasjonen bedre, kan både ledere og ansatte bruke Bolman og Deal (2014) sine fire fortolkningsrammer. Den strukturelle-, den politiske-, human resource- og den symbolske rammen.

I forhold til problemstillingen og forskningsspørsmålet knyttet til erfaringer med de kommunale tjenestene i NAV ligger det ett delt ansvar mellom stat og kommune om å levere gode velferdstilbud til innbyggerne i kommunen. Her ligger det ett mål om å søke etter svar på forhold i de strukturelle aspektene i NAV kommune og NAV stat, som utad skal opptre som en enhet. Innenfor den strukturelle rammen til Bolman og Deal refereres det til Mintzberg og hans strukturmodell, dette vil jeg også se noe nærmere på. Jeg ser det også som spennende å se på den symbolske rammen som vektlegger kultur og mening. Med å ha en nærmere analyse av forholdet statlig versus kommune og se hvordan de ansatte opplever at disse to styringslinjene evner å sammenkoble sine ulike kulturer og måten de løser oppgavene på i NAV kontoret. Human resource rammen, med fokus på relasjoner, holdninger og forståelse av de ulike tjenestene. Det er også aktuelt i forhold til ulik kompetanse som finnes i kommunen og i staten.

Bolmann og Deal (2014) understreker også verdien av å benytte alle fire fortolkningsrammene ved en analyse fordi det vil gi et bredere bilde av helheten. I denne oppgaven har jeg valgt å ha fokus på alle fire. Fordi oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål har fokus å forstå kompleksiteten i NAV kontor.

Avslutningsvis vil jeg drøfte effektene og prosessene av denne studien av NAV kontor i lys av organisasjonsteori basert på de fire fortolkningsrammene.

Teorier om organisasjoner har gjennomgått mange ulike faser opp gjennom historien og vært rettet mot ulike felt i organisasjonen og om samspillet mellom organisasjon og omgivelser. Tidlig på 1990 tallet ble organisasjoner betraktet som maskiner, Taylers scientific management er en av de som representerer den tidlige perioden (Jacobsen og Thorsvik 2015). I dag har de fleste organisasjoner mer komplekse strukturer, der organisasjonshierarkier, prosesser, kompetanse, mål, ulike resultatindikatorer, samhandling og kommunikasjon mellom mennesker er satt i system. Offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter (Christensen mfl 2017). I offentlige organisasjoner er det konkurrerende logikker, lojalitet og påvirkningskilder, og disse konkurrerende elementene er forankret i organisasjonens politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjoner, samt forankret i organisasjonens omgivelse (Christensen mfl 2017).

Organisasjoner kan både kategoriseres etter hva de holder på med og ses under synsvinkelen sosiale system. Jacobsen og Thorsvik (2018 s. 18) gir følgende definisjon: «*En organisasjon er et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål*». Begrepet sosialt viser til at organisasjoner består av mennesker som samhandler med hverandre. Begrepet system viser til at man er avhengig av ressurser fra omgivelsene for å kunne opprettholde virksomheten. En organisasjon er i varierende grad avhengig av å samarbeide med andre organisasjoner for å skaffe seg tilgang til de ressursene som er nødvendige for virksomheten. Det tredje begrepet bevisst konstruert handler om at de er utformet på en bevisst måte, som noen tror er den mest effektive måten å løse oppgavene på. Denne konstruksjonen innebærer en formell struktur med formell fordeling av makt. Organisasjonen er også preget av en kultur der normer, makt og autoritet blir fordelt på en uformell måte. Det siste sentrale begrepet i definisjonen er at organisasjonen er etablert for å løse oppgaver og for å realisere mål.

*«Kjernen i enhver organisasjon er altså oppgaveløsning, vanligvis ut fra et ønske om at oppgaven løses på beste måte (kvalitet) med minst mulig bruk av ressurser (kostnad)»* (Jacobsen og Thorsvik, 2018 s.18).

De skiller også mellom vareproduserende og tjenesteytende organisasjoner og mellom offentlige og private organisasjoner. Det som kjennetegner offentlige organisasjoner, er at de styres av folkevalgte representanter, er multifunksjonelle (dvs. at de må ta hensyn til flere og muligens motstridende hensyn) og at de ikke opererer i et tradisjonelt marked.

Ved å bruke ulike organisasjonsteoretiske perspektiv til grunn for analysen, vil en kunne fokusere på flere aspekter av organisasjonen, og dette kan gi bedre forståelse av organisasjonene og deres virkemåter. Organisasjonsteorien ønsker å forklare de komplekse system organisasjoner berøres av og er tuftet på (Christensen mfl 2017).

Forskning og teoriutvikling om organisasjonslæring, ledelse og organisasjonskultur er interessant i dette arbeidet fordi denne vinklingen kan være med å forstå og bidra til å belyse NAV som organisasjon. Det teoretiske utgangspunkt for oppgaven vil jeg forankre i Bolman og Deal (2014) sine perspektiv på organisasjoner og ledelse. Gjennom mine studier innen Master i ledelse ved UIA har disse perspektivene vært sentrale i studiet. Bolman og Deal gir meg muligheten til å kunne forstå disse rammene og perspektivene. De fire perspektivene å se organisasjonen gjennom omtaler de som det strukturelle, det politiske, human resource og det symbolske perspektivet.

I den teoretiske tilnærmingen til problemstillingen blir fokus på de organisatoriske strukturene i NAV stat og NAV kommune i forhold til Bolman og Deal (2014) sine fortolkningsrammer.

*«En fortolkningsramme er en mental modell – et sett av ideer eller antakelser – som du bærer med deg i hodet som hjelper deg til å forstå og finne fram i et bestemt «terreng». En god fortolkningsramme gjør det lettere å forstå hva du står overfor, og i siste instans hva du kan gjøre med det.»* (Bolmann og Deal 2014, s 34).

Forklart med andre ord våre teorier eller fortolkningsrammer avgjør hva vi ser, hva vi utfører og hvordan vi vurderer det vi oppnår. Mennesker danner seg et bilde av det som skjer rundt oss utfra fortolkningsrammene vi har. Ramme – en mental modell, dvs. et sett av ideer og

forutsetninger, som du danner i hodet for å lette forståelsen og mestring av ett «område». God ramme bidrar til å forstå hva du har å gjøre med og hva vi kan gjøre. Disse kortene lar deg spille inn viktige elementer i det som oppfattes som data og bidrar til et helhetlig bilde av hva som skjer.

### 3.1 Bolman og Deal sine 4. ulike måter å forstå verden

1. Den strukturelle rammen
2. Human resource rammen
3. Den politiske rammen
4. Den symbolske rammen.

Tabell 1. De fire fortolkningsrammene (Bolman og Deal 2014, s 43)

	Strukturell	Human resource	Politisk	Symbolsk
Metafor for organisasjonen	Fabrikk eller maskin	Familie	Jungel	Karneval, tempel, teater
Sentrale begreper	Regler, roller, mål, politikk, teknologi, omgivelser	Behov, ferdigheter, relasjoner	Makt, konflikt, konkurranse, politikk	Kultur, mening, metaforer, ritualer, sermoni, historier, helter
Bilde av ledelse	Sosial arkitektur	Myndiggjøring	Å være frontfigur; ha»politisk teft«	Inspirasjon
Grunnleggende ledelsesutfordringer	Å forme strukturen etter oppgaver, teknologi og omgivelser	Å tilpasse organisasjonens og medlemmenes behov til hverandre	Å utvikle et maktgrunnlag og bestemme hva som må gjøres	Å skape tro, skjønnhet og mening



### 3.2 Den strukturelle rammen

Denne rammen tar utgangspunkt i strukturens funksjon, som er å bidra til at rammen representerer hvordan en organiserer oppgaver m.m., og hvilke strukturer en velger for å oppnå best mulig resultat. Det er seks grunnantakelser som ligger under den strukturelle rammen. Den første er organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål. Den andre organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom en klar arbeidsfordeling og spesialisering. Den tredje hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen. Den fjerde organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring. Den femte strukturen må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen fungerer under (mål, teknologi, og miljøet). Den sjette, problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter som kan rettes opp gjennom analyse og omstrukturering. Ledelse i den strukturelle rammen vil være å finne den riktige organiseringen av virksomheten i forhold til formålet. De forklarer at det å finne den rette balansen kan man bare få til ved å ta hensyn til organisasjonens totalsituasjon: nåværende omgivelser, de ansatte, teknologien og tidligere strukturelle forpliktelser (Bolman og Deal 2014).

Dette kan sees på som grunnleggende antakelser som finnes, uansett hvor rigid strukturen er. Det kan være flere ulike grunner til at strukturtypen er forskjellig på ulike arbeidsplasser. Det kommer også an på hvilke oppdrag som skal utføres, noe som vil variere hvem som er bruker, kunde eller tjenestemottaker. Strukturen er grunnriss for mønster av forventninger og samhandlinger mellom interne deltakere (ledere, administratorer, medarbeidere) og eksterne aktører (som kunder eller brukere) Hvordan man utformer strukturen vil være forskjellig i organisasjonene. De vellykkede organisasjonene bruker mange metoder for å samordne den enkelte eller gruppers innsats for å nå organisasjonens mål. Det er oftest to måter å gjøre dette på: vertikalt, gjennom den formelle kommandolinjen, eller horisontalt, da ved hjelp av møter, komiteer, koordineringsroller eller nettverk.

*«Ved vertikal samordning vil høyere nivåer koordinere og kontrollere arbeidet til underordnede ved bruk av virkemidler som formell myndighet, regler og retningslinjer, og ved bruk av planleggings- og kontrollsystemer.» (Bolman og Deal (2014 s. 78).*

*«Horisontale former for samordning er gjerne mindre formalisert og mer fleksible enn autoritetsbundne systemer og regler. De er dessuten ofte enklere og fungerer raskere.»*

Bolman og Deal (2014 s. 81).

Horisontal samordning gir ofte bedre resultater, men sluker mer tid og krefter enn den vertikale, men ulike arbeidsformer innenfor denne type samordning kan også lett skape konflikt og forvirring (Bolman og Deal 2014). Det er aldri slik at en organisasjon har enten vertikale eller horisontal samordning. Det vil alltid være viktig å finne en god balanse mellom disse to modellene. Det må tas hensyn til hvilke oppgaver som skal løses og hvilket utstyr og menneskelige ressurser som er til rådighet. Den ene måten å samordne på utelukker ikke den andre, i noen tilfeller kan organisasjoner ha både horisontale og vertikale kjennetegn.

I utvelgelse av struktur i enhver organisasjon, eller når struktur skal vurderes som en faktor i analysesammenheng, vil det være en rekke dilemmaer man må være oppmerksom på. (Bolman og Deal 2014 s. 98 - 101) trekker frem åtte ulike dilemmaer i forhold til struktur i en organisasjon:

- Differensiering kontra integrasjon
- Luker kontra overlapping
- Underutnyttelse kontra overbelastning
- Mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet
- For mye autonomi kontra for mye innbyrdes avhengighet
- For løs kontra for stram organisering
- Uklare kontra altfor dominerende mål
- Uselvstendighet kontra egenrådighet i arbeidet

Det å ha kjennskap til organisasjonens mulige dilemmaer og spenninger gir innsikt i hvordan strukturen kan løse disse, det er derfor viktig å ha fokus her. Bolman og Deal (2014 s. 97) forklarer dette på denne måten: *«Strukturen i en organisasjon representerer til enhver tid organisasjonens spørsmål med tilknyttede spenninger.»*

For NAV kontor vil det å forholde seg til strukturelle spenninger være viktig og sentralt for å bygge ett funksjonelt NAV kontor. NAV er en del av det norske offentlige byråkratiet. Ved å

gå inn og identifisere ulike spenninger, og hvordan ulike NAV kontor takler dette. Det vil også være mulig å vurdere hvordan strukturen i organisasjonen fungerer i forhold til å løse sine oppgaver ovenfor brukere. Er organisasjonens struktur egnet til å levere de tjenestene den er satt til?

Bolmann og Deal viser til at den strukturelle rammen har ulike teoretiske utspring. En teoretiker som har sett på strukturen og som trekker fram byråkratiet er Mintzberg. Han tar for seg strukturer i organisasjoner og hvordan de dannes. I denne oppgaven som skal belyse NAV kontor som har en komplisert struktur med to eiere og en forholdsvis ny organisasjon ser jeg det som relevant å bruke Mintzberg sin teori om struktur. Han trekker fram seks faktorer som er grunnlaget for de vurderingene som man må gjøre for å skape den formen eller strukturen som man mener er optimal. Dette kan være gruppering på grunnlag av kunnskap i organisasjonen, hvilke produkter som produseres, hvem som er kundene, geografiske kriterier og ulike prosesser. Vellykkede organisasjoner gjør bruk av flere av disse for å samordne enkeltindividene og gruppenes innsats (Bolman og Deal 2014).

Mintzberg har utarbeidet en klassisk modell for hvilke «grunnmodeller» organisasjonen har å velge mellom. Denne modellen er delt inn i fem deler som alle har det til felles at de bygger på de samme grunnelementene: strategisk toppunkt, mellomledelse, operativ kjerne, teknostruktur og støttestab. Størrelsene på de forskjellige elementene vil variere mellom de forskjellige formene/strukturene og vil kunne endres ved omstrukturering.

Mintzberg har utarbeidet en klassisk modell for organisasjonsutforming. Denne modellen er delt inn i fem deler.

Tabell 2. Mintzbergs fem komponenter:

Operativ kjerne	Den kjernen inneholder medarbeidere som utfører organisasjonens kjerne- eller primæroppgaver. Det er disse som står for produksjonen av organisasjonens tjenester og produkter.
Mellomledelse	Denne er satt sammen av midtlinjen, dvs. de lederne som leder, kontrollerer og sørger for at den operative kjernen har de ressursene den trenger.

Toppleidelse	Som utgjør ledernivået som har det overordnede ansvaret for virksomheten. Toppleidelsen innehar ansvaret for styringen av driften, og sikre at driften foregår uten stopp. De har også ansvaret for å peke ut den strategiske retningen til organisasjonen.
Teknostruktur	Denne består av analytiske medarbeidere som har som oppgave å effektivisere den daglige driften av organisasjonen.
Støttestruktur	Har som oppgave å levere støttefunksjoner som er uavhengige av de dagligdagse (kjerneoppgavene) i organisasjonen. Disse utfører oppgavene som indikerte gjør arbeidet for den operative kjernen enklere.

Innholdet i Mintzberg modell, organisatoriske grunnelementer (Bolman og Deal 2014 s. 103)

Videre tar Mintzberg for seg fem mulige organisasjonskonfigurasjoner. Disse fem er: enkel struktur, maskinbyråkraten, fagbyråkraten, divisjonalisert struktur og adhocрати.

Tabell 3. Mintzberg sine fem mulige organisasjonskonfigurasjoner:

Enkel struktur	Denne enkle strukturen inneholder kun to nivåer: det strategiske toppunktet og det operasjonelle nivået. Samordning blant disse to nivåene foregår i hovedsak av direkte tilsyn.
Maskinbyråkrati	Dette er en sterk hierarkisk struktur med en streng arbeidsdeling. Blant disse er det et profesjonelt byråkrati med medarbeidere som innehar høy kompetanse som styrer seg selv. Denne formen for konfigurasjon har ofte en stor stab og en stor teknostruktur.
Fagbyråkratier	En flat, desentralisert struktur. Fagbyråkrati bruker fagkunnskapene for å løse de diverse oppgavene. Fagbyråkrati skjerner sine nøkkelspillere, slik at de gjør det mulig for dem å konsentrere seg om å bare bruke sin fagkunnskap.
Divisjonalisert struktur	Divisjonen opererer som regel innenfor bestemte markedssegment og har sine egne operative- og funksjonelle avdelinger. De har et eget selvstyre, men har selv ansvaret for å oppnå målbare resultater som er satt av organisasjonen. Det strategiske toppunktet inngår avtaler med hver avdeling. Teknostrukturen er liten og det finnes en liten sentral støttestab.

Adhocrati	Dette er en løs og fleksibel struktur, hovedsakelig knyttet sammen gjennom horisontal samordning. Denne strukturen kan endre seg hurtig.
-----------	--

I denne oppgaven der jeg ser på ulike erfaringer med de kommunale tjenestene i NAV kontor i en struktur med en todeling stat og kommune er Mintzberg teori om ulike organisatoriske former spennende å benytte. Hvor i disse ulike modellene finner vi NAV kontor. Jeg vil i analysen se på data jeg har innhentet hos informantene, og forsøke å se NAV i forhold til disse strukturene. For så å se om det kan ha betydning for tjenesteproduksjon, måloppnåelse og kultur.

I forhold til hva de seks grunnantakelsene viser så ses alle utfordringer ut fra den struktur, eller hvordan en har organisert arbeidet. Den strukturelle rammen kan hjelpe med å se utfordringene i den strukturelle planen. Problemene ligger kanskje ikke hos enkeltmennesker, men i strukturen. Det kan være ulike former for tidstyver som, dobbeltarbeid eller for dårlig samordning mellom avdelinger eller uklarhet i oppgaver og ansvarsområder. Slike problemer kan vi analysere ved hjelp av den strukturelle rammen. Hvilke spørsmål kan jeg utarbeide sett i lys av de ansattes erfaringer med de kommunale tjenestene i NAV? En forutsetning er knyttet til å nå fastlagte målsettinger. Hvordan opplever de ansatte fordeling av ansvarsområder og rollefordeling? Hvilke erfaringer har de ansatte i NAV med samordning av tjenestene? Erfarer de ansatte at det blir lagt til rette for å skape mest mulig klarhet i oppgavene de skal utføre? Opplever de ansatte forutsigbarhet og stabilitet i forhold til arbeidsoppgavene sine? Ut i fra teorien om organisasjonens formelle struktur skissert over, da strukturen ofte sier noe om hvordan man møter motstridene krav fra forskjellige grupper. Innenfor samme organisasjon (arbeidsplass) kan jeg forvente å finne ulike forventninger knyttet til organisasjonens størrelse (antall ansatte og tjenesteinnholdet i NAV kontoret), de ansattes formelle rolle i organisasjonen (stillingen de har), arbeidsdeling innen NAV kontoret og ledelsens arbeid for å få til en god samhandling i kontoret.

I forhold til hva jeg har belyst tidligere i oppgaven om tidligere forskning om NAV kan jeg forvente at små NAV kontor har flere kommunale tjenester i NAV kontoret. NAV kontor med mange kommunale tjenester vil ha mindre fokus på overgang til arbeid. Er målet om flere i arbeid likt for alle og er det ett felles mål for alle på NAV kontoret? Hvordan er kontorene organisert og jobber de som spesialister eller generalister?

I gjennomføringen av intervjuene må jeg få klarhet i om de ulike kommunale tjenestene i NAV kontoret, har strukturen antall oppgaver endret seg etter etableringen av NAV. Hvordan er organisasjonen og strukturen i avdelinger/team for å oppnå best mulig måloppnåelse?

**Hypotese 1:** Flere kommunale tjenester i NAV kontoret gir økt grad av spesialisering, og større skille mellom kommunale og statlige oppgaver.

### **3.3 Den Human resource – rammen**

Rammen tar utgangspunkt i at «folkene er vår viktigste ressurs» (Bolman og Deal 2014, s. 143). Human resource perspektivet ser på karakteristiske trekk ved organisasjoner og enkeltmennesker, og hvordan samspillet er mellom dem. Disse perspektivene bygger på tradisjonen fra Mary Parker Follet (2018) og Elton Mayo (1993). Både Follet og Mayo satte spørsmålstegn ved den ledertradisjonen som hadde utviklet seg i århundrer (Bolman og Deal 2014). Antakelsene som ligger til grunn for human resource sin tenkning er at organisasjoner er til for å oppfylle menneskelige behov, og at enkelte mennesker og organisasjoner trenger hverandre. Når den enkelte og systemet er dårlig tilpasset hverandre, vil den ene eller begge parter lide under det. En bra tilpasning er dermed et gode for begge parter. Mennesket finner det meningsfullt og tilfredsstillende, og organisasjonen får talent og ressurser som bidrar til at organisasjonen er i stand til å skape noe. Ledelse sett i forhold til HR rammen er for det første å ha en strategi/tenkning om hva dette betyr for organisasjonen, og deretter tilrettelegge for at filosofien kan benyttes i praksis. Det betyr at organisasjonen ansetter de personene de har behov for, sørger for at de har karriereveier og investerer i de ansatte. Det er også viktig å gi de ansatte god informasjon og gi ansatte myndighet. Denne rammen oppsto utfra tanken om at det var urettferdig å ha et så negativt syn på mennesker som ved teori X og transaksjonsledelse. Human resource – rammen ønsker å investere i mennesker, og bruker derfor ressurser på å utvikle mennesker og dermed beholde de gode ansatte. Denne rammen fokuserer på McGregors teori Y. Teori Y legger vekt på å la de ansatte utfolde seg. Ledelsens viktigste oppgave er å legge til rette for at medarbeiderne kan forene sine egne og organisasjonens mål gjennom selvkontroll og tillit. Antakelsen om at motiverte ansatte er dyktige ansatte står sterkt. For å få til en god human resource – ledelse er det viktig å innføre denne filosofien i organisasjonens kjerne – og dernest sette den ut i praksis i alle ledd. Det er viktig at det ikke blir tomme ord (Bolman og Deal 2014).

Tabell 4: Grunnleggende human resource – strategi. (Bolman og Deal 2014 s. 168)

<b>Prinsipper</b>	<b>Praktiske konsekvenser</b>
Bygge opp og innføre en human resource - strategi	Bygge opp en felles tenkning om hvordan mennesker skal behandles. Bygge denne tenkningen inn i selskapets struktur og incentivsystemer.
Ansette de rette personene	Vite hva en ønsker. Være selektiv.
Beholde de ansatte	Belønne dem godt. Sørge for jobbsikkerhet. Forfremme innenfra. Gi ansatte del i utbytte.
Investere i de ansatte	Investere i opplæring. Skape utviklingsmuligheter.
Gi de ansatte myndighet	Sørge for informasjon og støtte. Stimulere til selvstendighet og medvirkning. Omforme jobbene. Fremme selvstyrte team. Fremme større likhet.
Fremme mangfold	Være tydelig og konsekvent når det gjelder organisasjonens filosofi på dette området. Gi ledere resultatansvar på området.

Bolman og Deal (2014) har mange gode eksempler på bedrifter eller personer som har benyttet seg av denne tenkningen. I disse eksemplene viser de at produksjonen og resultatene har bedret seg. Hvordan er dette i NAV kontor, vil det være mulig å se forskjeller på kontor som har ulike kommunale oppgaver inne? Eller vil forskjellen ligge i ulikheten mellom ulik praksis og personalregler knyttet til om en er kommunalt ansatt eller statlig ansatte? Opplever de ansatte at de får brukt sin kompetanse og at de får videreutviklet den? Er det mye fokus på kompetanseheving og hvordan er det med myndigheten til de ansatte? Er alle ivaretatt i den forstand at de ulike ansatte fra stat og kommune opplever seg som respektert og ivaretatt, uavhengig av hvilke arbeidsoppgaver en utfører?

**Hypotese 2:** Der er mer fokus på opplæring, kompetanseheving og utviklingsmuligheter i NAV kontor med mange kommunale tjenester.

### 3.4 Den politiske rammen

I det politiske perspektivet sees organisasjoner som koalisjoner av forskjellige individer og forskjellige interessegrupper. En forutsetning er at det er varige forskjeller mellom koalisjonsmedlemmene når det gjelder verdier, overbevisninger, kunnskap, interesser og virkelighetsoppfatninger. Beslutningene som tas ut fra dette angår fordelingen av knappe ressurser. Ressursknappheten og forskjelligheten gir konflikter en sentral rolle i organisasjonens dynamikk, og gjør makt til den viktigste ressursen. Mål og beslutninger oppstår da gjennom forhandlinger, kjøpslåing og posisjonskamp. Ledelse innenfor denne rammen er å utvikle handlingsplaner. De to viktigste aspektene i handlingsplanen er å utarbeide en visjon og en strategi for å virkeliggjøre visjonen. Handlingsplanen setter kursen samtidig som den ivaretar interessene til de viktigste interessentene. For å kunne få en allment forstått handlingsplan må lederen ha evne til å forstå hva interessentene tenker. Samtidig må en vite når og hvor en skal sette inn makt for å få gjennomslag for handlingsplanen. Ofte finnes det knappe ressurser i en organisasjon, og dette er også rot til konflikt. Hver gruppe kjemper for sine egne interesser og ønsker å få tildelt mest mulig ressurser til sine saker. Måten å vinne denne kampen på er ved å bruke makt. Derfor er det viktig å bygge seg opp sterke allianser som øker makten. Den gruppen med mest makt vinner (Bolman og Deal, 2014).

Beslutningsprosessen er ofte en prosess preget av forhandlinger og kjøpslåing mellom interessentene. Dermed blir beslutninger ofte et kompromiss mellom flere grupper. De menneskene som tar beslutningene er makthavere. Mennesker som blir påvirket av beslutningene blir omtalt som partisaner og vil alltid prøve å påvirke makthaverne til å handle i deres vei. Samtidig har partisanene stor makt i den form av at de kan styre maktsystemet dersom de ikke er enige eller ikke har tillit til makthaverne (Bolman og Deal, 2014).

Ledere som ser på organisasjonen som en politisk arena, må opptre som politikere. De som utøver ledelse må kunne mobilisere mennesker, og gjennomføre mål fordi om det dukker opp utfordringer og hindringer underveis. I følge (Bolman og Deal, 2014) har ledelsen fire sentrale oppgaver innenfor den politiske rammen. For det første må lederen sette opp handlingsplaner, som sier noe om hvilke interesser de ønsker å følge opp og hvordan de skal få det slik de vil. Videre må de også hente inn rikelig med informasjon som skal bidra til å peke ut hvilken retning de skal. For det andre må lederen kartlegge det politiske terrenget. Lederen må kartlegge uformelle kommunikasjonskanaler, finne ut hvem som er de viktigste



påvirkningsagentene, mulighetene for mobilisering både internt og eksternt. Videre må de også ha kjennskap til hvilke strategier andre aktører forventer å bruke. For det tredje må lederen bygge nettverk og koalisjoner. En leder må også forstå viktigheten av å ha relasjoner til mennesker i sentrale posisjoner og stillinger. Ha oversikten over ulike allianser og hva slags makt de har. En leder må også kjenne til motstandere, hold dine venner nærme og dine fiender nærmere. I dette ligger også evnen til å forhandle og kjøpslå med ulike aktører. En leder må også vurdere om han skal utøve en hard eller myk tilnæringsmåte for å nå ønsket resultater.

I organisasjoner er det personer med formelle roller og personer med mer uformelle roller. Dette er personer som er en del av organisasjonen. Det finnes også andre interessenter som ønsker å påvirke organisasjonen, det kan være andre personer som vil hevde at deres meninger er like viktige. I denne oppgaven vil de formelle rollene være ledere, veiledere (fagpersoner) og tillitsvalgte. Til denne rammen vil det i stor utstrekning dreie seg om å fokusere på om det kan avdekke ulike grupper i organisasjonen som kan ha potensielle ulike interesser. Kan eventuelt ulike interesser ha noe sammenheng med kamp om ressurser i organisasjonen? Kan det spores at det er ulike koalisjoner av ansatte som har ulike interesser knyttet til organisasjonens ressurser på det faglige, karrieremessig, kompetansemessig og de beslutningsmessige ressursene i organisasjonen? Opplevs det for eksempel slik at noen yrkesgrupper har mer faglig og beslutningsmessig makt enn andre grupper? Er det forskjell på statlige og kommunale tjenester her? Hvis ansatte gir uttrykk for at det oppleves ulikt, hvordan blir det fulgt opp? Et motsatt utgangspunkt kan være at ansatte opplever det er en gjensidig gevinst å oppnå, hvordan kan det spores og hva ligger i erfaringene. Her vil det være spennende å se om det er forskjeller mellom disse ulike rollene og personene når det gjelder vurderinger på mange områder. Ett klassisk ressurs spørsmål i NAV er knyttet til ytelse, finnes det ulike tanker om bruker skal motta statlig eller kommunal ytelse.

**Hypotese 3:** Det er forskjell på opplevelsen av NAV reformens mål i NAV kontor med få kommunale tjenester og NAV kontor med mange kommunale tjenester.

### **3.5 Den symbolske rammen**

I den symbolske fortolkningsrammen blir det fokusert på hvordan vi legger meninger i den kompliserte, flertydige verden vi lever i. Meninger, overbevisning og tro står sentralt.

Meninger blir ikke gitt oss, det er vi som skaper den. Symboler er fundamentale byggesteiner i de meningssystemer vi er beboere av (Bolman og Deal 2014).

Rammen søker å belyse og tolke grunnleggende spørsmål om mening og tro som gjør symbolene så kraftfulle. Den symbolske rammen konsentrerer tanker fra ulike kilder (Bolman og Deal 2014). Disse rammene belyses gjennom fem ulike grunnsetninger:

- *Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr.*
- *Aktivitet og mening er bare løst forbundet; en og samme begivenhet og handling kan tolkes på mange forskjellige måter fordi mennesker opplever situasjoner forskjellig.*
- *Når vi står overfor usikkerhet og flertydighet, skaper vi symboler for å fjerne forvirringer, finne retning og forandre våre forhåpninger og vår tro.*
- *Hendelser og prosesser er ofte viktigere på grunn av det de uttrykker, enn på grunn av det de frambringer. Med sin emblematiske form danner de en vev av sekulære myter, helter og heltinner, ritualer, seremonier og beretninger som hjelper oss til å finne mening og lidenskap i livet.*
- *Kulturen er det superlimet som binder en organisasjon sammen, forener mennesker og hjelper en virksomhet til å nå sine mål.*

Bolman og Deal, (2014 s. 282)

Myter, som fungerer på mystisk vis, gir oss historien, og forklarer, uttrykker, legitimerer og opprettholder solidaritet og samhörighet. De formidler ubeviste ønsker og konflikter, forsoner motsetninger og gir oss fortellinger som forankrer nåtiden i fortiden. Myter støtter opp under organisasjonens verdier. I motsetning til mål, er verdier ikke konkrete, de beskriver det unike og særegne ved organisasjonen, og skaper identitetsfølelse. Visjon gjør organisasjonens kjerneideologi eller bevissthet om målbildet til et bilde av fremtiden. Myter, verdier og visjoner går ofte over i hverandre (Bolman og Deal 2014).

Kultur er heller ikke et ensbetydende begrep. Man diskuterer om en organisasjon er en kultur eller har en kultur. «*Et mønster av felles grunnleggende antakelser som en gruppe er kommet fram til etter hvert som den har løst sine problemer når det gjelder ytre tilpasninger og integrering, som har fungert godt nok til å bli betraktet som holdbare, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på i forbindelse med*

*disse problemene». Definisjonen her er etter E.H Schein (1992,s. 12) i (Bolman og Deal (2014, s. 298)*

Vi kan si at rammen uttrykker organisasjonens kultur, ett sammenvevd mønster av overbevisninger, verdier, praksis og gjenstander, som forteller medlemmene hvem de er og hvordan de skal gjøre ting. De fleste organisasjoner utvikler sine egne særegenheter, som verdier, mønster og grunnsyn. Disse kan lett bli tatt for gitt, men vi ser at de kommer frem i myter, eventyr, historiefortellinger, eller i ulike andre symbolske uttrykk. Ledere bruker den symbolske rammen ved å innføre og videreføre myter, visjoner og verdier i organisasjonen. Mytene viser historien bak historien. Mytene i organisasjonen gjenspeiler organisasjonens verdier, og viser hva de står for. Når det videreformidles slike historier, videreformidler vi også verdiene. Vi kan snakke om helter og heltinner for å skape kultur. De fleste organisasjoner har historier om ansatte eller ledere som har vist vei, og levert gode resultater eller vært med på å bygge opp organisasjonen slik den er i dag. Disse ulike historiene formidler informasjon, kunnskap, overfører verdier og har som mål å lede mennesker inn i framtiden. De ledere som forstår bruken av symbolenes makt, står godt rustet til å forstå og påvirke organisasjonen (Bolman og Deal 2014).

Ansatte ved de lokale NAV – kontorene har bakgrunn fra tidligere Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten. Ut fra den symbolske rammen kan man forvente at ansattes tidligere bakgrunn kan påvirke deres adferd og måte å jobbe på. Denne påvirkningen kan skje gjennom de to hovedelementene som kulturperspektivet legger vekt på den første er de uformelle normer og verdiene og den andre er stivhengighet. De tre ulike etatene utviklet før NAV sine uformelle normer og verdier. (Christensen 2017) belyser kulturforskjellene mellom de tre etatene og sier at kulturen fra trygdeetaten er regelorientert, kulturen fra Aetat konsekvensorientert, og kulturen fra sosialetaten er mer skjønnsbasert og lokalpreget. Ansatte tar med seg den tidligere etatens kultur og tradisjoner til den nye etaten de jobber i. De bruker den tidligere etatens uformelle normer og verdier for å koble identitet og situasjoner, og bestemme hva som er passende atferd.

Vil oppstarten og etableringsfasen av det enkelte NAV kontor ha stor betydning for kulturen? Flere er også ansatt eksternt etter at NAV - reformen ble iverksatt. Ut fra den symbolske rammen kan man forvente at kultur kan påvirke beslutningsatferd og fokus. Hvordan jobber NAV kontorene for å skape en kultur som gir arbeidet mening og bygger lagånd i NAV. Har

det blitt nye møteplasser og er det kulturen som binder organisasjonen sammen og skaper ny bedre helhetsforståelse.

**Hypotese 4:** NAV kontor med flere kommunale tjenester har en mer differensiert kultur enn NAV kontor med minimumsløsning.

### 3.6 Oppsummering av det teoretiske kapittel

I dette kapitlet har jeg redegjort for den teoretiske delen av oppgaven. Her har jeg sett på de uavhengige variablene som her er presenterte i fire ulike rammer. Utfra hvert enkelt perspektiv har jeg utarbeidet en hypotese som presentert i tabellen under.

Tabell 5. De fire hypotesene:

<b>Fortolkningsramme</b>	<b>Hypotese</b>
Den strukturelle rammen	Flere kommunale tjenester i NAV kontoret gir økt grad av spesialisering, og større skille mellom kommunale og statlige oppgaver.
Human resource - rammen	Der er mer fokus på opplæring, kompetanseheving og utviklingsmuligheter i NAV kontor med mange kommunale tjenester.
Den politiske rammen	Det er forskjell på opplevelsen av NAV reformens mål i NAV kontor med få kommunale tjenester og NAV kontor med mange kommunale tjenester.
Den symbolske rammen	NAV kontor med flere kommunale tjenester har en mer differensiert kultur enn NAV kontor med minimumsløsning.

Hensikten min er å belyse de kommunale tjenestene i NAV i ett flerperspektiv. Da kan vi få ett bilde i ett bredt perspektiv og få nytt kunnskapsgrunnlag. For å ha ett bedre grunnlag for å vurdere de ulike formene for organisering som NAV kontor kan velge.

## **4. Metodisk tilnærming**

### **4.1 Valg av metode**

Jeg vil her forklare litt om mitt forslag til forskningsdesign for klare å innhente og sortere den nødvendige empirien til å svare på problemstillingen. Her vil jeg klarere hvilke metodevalg jeg ønsker å ta i bruk, hvordan datainnsamlingen skal foregå og hvordan skal jeg analysere data. For å belyse problemstillingen har jeg innhentet informasjon fra utvalgte NAV – kontor. Kontorene varierer i størrelse og i innhold, noe som vil være med å belyse erfaringene utfra størrelse og innhold. I denne masteroppgaven ønsker jeg å undersøke ansattes erfaringer, opplevelser og meninger om de kommunale tjenestene i NAV. I det ligger det at min tilnærming vil være å få kjennskap og innsikt i de ansattes opplevelser og fortolkninger av deres erfaringer gjennom å intervju ansatte i NAV. En slik tilnærming fokuserer på mening og formålsforklaringer. Den samfunnsvitenskapelige metoden skiller mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Forskjellene ligger i rammebetingelsene for innhenting av informasjon (Jacobsen 2016). Det kvalitative undersøkelsesopplegget gir respondentene mulighet til å reflektere rundt åpne spørsmål, det åpner for at jeg får tilgang til deres erfaringer og oppfatninger.

### **4.2 Kvalitativ tilnærming**

Valg av undersøkelses metode er veldig viktig i det videre arbeidet med masteroppgaven fordi valg av ulike metoder gir ulike data. I oppgaven har jeg mulighet til å velge kvalitativ eller kvantitativ som er de to hovedtyper å velge i. I metodene er det store skillet mellom metodene at kvalitative data uttrykkes i tekst, og kvantitative data uttrykkes i tall. Slik jeg vurderer oppgavens problemstilling er at jeg er avhengig av forholdsvis mange opplysninger om relativt få undersøkelsesenheter. Kvalitativ metode egner seg også godt til studier av tema det er forsket lite på fra før, hvor det stilles krav til åpenhet og fleksibilitet (Jacobsen 2016). Metoden egner seg godt til denne type oppgave, og en studie av ansattes erfaringer med NAV. Jeg vil derfor bruke en kvalitativ metode med individuelle intervju av ansatte i NAV. Ved kvalitativ tilnærming vil jeg på forhånd ha definert informasjon som jeg ønsker å få, gjennom grundig forberedelse og ferdig definerte spørsmål og kategorier. Jacobsen (2016) sier at alle har forventninger og fordommer før de går ut i felten og samler inn data. Dette kan påvirke respondentene og den informasjon som kommer frem. Jeg har selv lang erfaring som leder av ett NAV kontor og har egne erfaringer med utfordringer som NAV står ovenfor. I dette

arbeidet var det viktig for meg å prøve å distansere meg fra egne erfaringer, holdninger og opplevelser. Jeg måtte prøve å gå inn i intervjuene med blanke ark og mest mulig åpent sinn. Det var viktig å ha fokus på å ikke stille ledende spørsmål, for å unngå at mine erfaringer og kunnskaper om NAV skulle kunne farge hvilke tema jeg fokuserte på under intervjuene. Ved å velge individuelle åpne intervjuer og fysisk tilstedeværelse, gir det meg en nærhet til respondentene som medførte godt rom for avklaringer og oppfølgingsspørsmål underveis. Jacobsen (2016) sier at kvalitative intervju kan ha ulik grad av struktur, og at forskeren må ha tenkt gjennom spørsmål og rekkefølgen på tema før intervju. Det må imidlertid være åpenhet med rom for andre ting enn det forskeren har planlagt, i det ligger det blant annet muligheten for å stille oppfølgingsspørsmål, endre spørsmål og rekkefølgen på tema.

### **4.3 Forskningsdesign, informasjon og intervjuguiden**

I Grønmo (2004) forklarer han at en vitenskapelig metode skal sikre at vitenskapelig virksomhet er faglig forsvarlig. Med det menes at en viktig del av forskningens metode for å skaffe kunnskap, bygger på vitenskapelig kvalitet og relevans for det aktuelle fagområdet. Kvale, S og Brinkmann, S (2009) definerer metode som veien til målet. Begrepet refererer da til de konkrete fremgangsmåtene vi bruker for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier.

Min problemstilling retter seg mot erfaringer ansatte ved NAV kontor har med de kommunale tjenestene i NAV. Mitt mål er å få et bilde av hvordan ansatte i NAV kontor ser på sin egen rolle og hva som kjennetegner og hvordan de kommunale tjenestene påvirker organisering og kultur. Jeg ønsker å beskrive og forstå den verden som informantene representerer, for å klare dette trenger jeg en metode som får fram deres oppfatning og meninger om tema. Her blir det nødvendig å ta hensyn til det sosiale, kontekstuelle og meningsskapende hos den ansatte, noe som jeg vurderer best kan ivaretas gjennom kvalitativ tilnærming. Fremgangsmåten i den kvalitative tilnærmingen er kjennetegnet av å gradvis utvikles og formet av forskerens erfaringer med å samle inn og analysere data (Jacobsen 2016). Jeg vil ta utgangspunkt i å undersøke ulike case. En case – studie ønsker å beskrive hva som er spesielt med en eller noen få organisasjoner (Jacobsen 2016). For å belyse problemstillingen vil jeg innhente informasjon fra 2 ulike NAV kontor. Jeg vil velge ut kontor som er litt ulike i størrelse og som har ulikt kommunalt tjenesteinnhold. Dette kan vær til hjelp i utviklingen av NAV kontor i fremtiden. I forhold til å se om kommunalt tjeneste innholdet påvirker måloppnåelsen til NAV kontoret. En slik undersøkelse egner seg godt for et case-studie med bruk av personlige

intervjuer som hoved datakilde. Kvalitative intervjuer gir nærhet til undersøkelsespersonene og har åpenhet og fleksibilitet som et klart fortrinn. Med utgangspunkt i noen få undersøkelsesenheter, med vekt på grundige dybdeintervjuer, ønsker jeg å hente inn informasjon om beskrivelser av samarbeid, ledelse, organisering og kultur. I følge Jacobsen (2016) egner åpne intervjuer seg best når det er få enheter som skal undersøkes. Det å intervjuer er tidkrevende, og personlige intervjuer gir store datamengder, i form av notater og lydopptak. Jeg vil undersøke hva den enkelte sier om temaet, derfor har jeg valgt å bruke åpne intervjuer. Jeg har som mål å få frem den enkelte informantens subjektive opplevelse av samspillet mellom statlig- og kommunalt ansatte. Hvordan den enkelte tolker bruken og nytten av kommunale tjenester i NAV. Dette mener jeg best kan bli belyst og undersøkt gjennom grundig og detaljert intervjuer av ansatte og ledere og tolke samspillet. Dette vil også bidra til opplysninger om kulturelle forhold i organisasjonen. Det er respondentenes subjektive opplevelse som vil gi empiri om erfaringer med de kommunale tjenestene i NAV.

Jeg vil ut å intervjuer NAV ledere, avdelingsledere og veiledere fra 2 ulike enheter. Ett kontor/kommuner som har valgt minimumsløsningen av tjenester og ett kontor som har valgt 3 eller flere tjenester inn i NAV kontoret utover minimumsløsningen. Kvalitative intervjuer har den fordelen at det gir nærhet til det som skal undersøkes. Med vekt på omfattende dybdeintervjuer, ønsker jeg å hente fram informasjon om ulike roller i NAV kontoret, partnerskapet, styring, rapportering og tilpassing av de kommunale tjenestene. Gjennom intervju søker jeg etter kunnskap og forståelse av utfordringer og muligheter som ligger i det enkelte NAV kontor.

Jeg vil oppsøke NAV kontor og gjennomførte intervjuene ut fra en intervjuguide, men ønsker samtidig å ha en viss åpenhet i intervjuet, jeg har ikke tenkt å følge intervjuguiden slavisk. Selve utarbeidelsen av intervjuguiden vil jeg utforme med bakgrunn i problemstillingen og hypotesene, for å prøve å hente inn svar som jeg kan bruke videre i forskningen. Intervjuguiden må være strukturert på forhånd for å sikre de dataene jeg trenger. Spørsmålene vil jeg utforme mest mulig likt til alle, for å ha et best mulig sammenligningsgrunnlag. Personene har ulike roller og ansvarsområder, så det er interessant om oppfatningen av fenomener er ulikt ut fra hvilken rolle de har. Jeg vil gjennomføre intervju med inntil 10 personer totalt. Det antar jeg vil gi et tilstrekkelig datagrunnlag å jobbe videre med. Sammensetting av intervjuobjektene vil bli vurdert bevist for å få med en bredde i funksjoner og roller. Selve intervjuguiden har sammenfallende tema som jeg ønsker å forske på.

Sammenlagt ble mitt utvalg bestående av 10 informanter, 5 fra hvert kontor. Av disse 10 var 4 ledere eller avdelingsleder/fagleder og de resterende 6 hadde alle erfaringer fra veilednings- og oppfølgingsarbeid i NAV i kontoret.

I gjennomføringen ble alle informantene informert om masterprosjektets tema og problemstilling, hvordan jeg skulle behandle opplysningene og dataene jeg skulle samle inn. Jeg informerte alle om bruk av lydopptak ved intervjuene og muligheten de hadde til å trekke seg om det ikke ville gjennomføre intervjuet. Jeg hadde med skriftlig samtykkeerklæring (se vedlegg 1), som ble underskrevet før oppstart av intervjuet. I forkant hadde jeg utarbeidet en relativt strukturert intervjuguide (se vedlegg 2). Det innebar at tema og spørsmål i stor grad var fastlagt på forhånd. Jeg opplevde at jeg varierte litt på vektning og rekkefølgen på enkelte spørsmål, det gav rom for å tilpasse intervjuet litt underveis og det gav informanten mulighet til å fortelle å dele det som han/henne opplevde som viktig og som informanten var opptatt av. Det gav meg også frihet til å følge opp tema som dukket opp spontant og som jeg opplevde som relevant. Fordelen med at tema var fastlagt på forhånd var muligheten det gav meg i å sikre at jeg kom gjennom mye av de samme spørsmålene til alle informantene. Intervjuguiden var utformet med noe mer nøytrale spørsmål i innledningsfasen, for så å gå over i mer utdypende og krevende spørsmål å svare på. Dette er en metode blant annet Jacobsen (2016) anbefaler.

Intervjuene ble gjennomført på reserverte møterom ute på NAV kontoret til informantene. Alle samtaler ble tatt opp på lydbånd, noe samtlige informanter samtykket til. Lydbånd opptakeren ble plassert synlig på bordet mellom oss, det opplevdes som bevisstheten rundt bruk av båndopptaker ble mindre utover i intervjuet, deltakeren ble engasjerte og delte informasjon med meg. Intervjuene varte mellom 50 og 70 minutter hver. Tidsmessig var det som jeg hadde forventet. Alle intervjuene ble avsluttet med at jeg gav informantene mulighet til å tilføye noe de selv synes var viktig eller ikke hadde kommet godt nok frem under intervjuet. Jeg gav også informantene mulighet til å gi en tilbakemelding på hvordan de hadde opplevd intervjuet og tema vi hadde snakket om. Har fikk jeg flere gode positive tilbakemeldinger på viktigheten av temaet og egen opplevelse av å reflektere omkring egen rolle i NAV kontoret som svært nyttig. Generelt fikk jeg inntrykk av at informantene jeg snakket med var mennesker med et sterkt engasjement for NAV, arbeidsplassen sin og jobben de utførte ved NAV kontoret. Flere hadde kraftige meninger om hvordan en burde jobbe som



veileder eller leder for å organisere NAV og få best mulige resultater. Videre var mitt inntrykk at alle informantene jeg snakket med var veldig opptatt av utviklingsarbeid i NAV, og ville bidra med sine synspunkter.

#### **4.4 Analyse av data**

I arbeidet med å samle inn data gjennom observasjoner og intervjuer vil jeg få inn en mengde timer med lydopptak og notater. Dette arbeidet vil gi meg et mangfold av ulike synspunkter og perspektiver. Selve analysen vil være en omstendelig og krevende prosess. For meg vil den være personlig, gjennom å intervjuer og observere, samt arbeidskrevende å tolke dataenes mening. For å kunne klare å forstå materialet, vil det være nødvendig å kunne redusere og strukturere dataen. I følge Jacobsen (2016), skal man gjennom å sammenstille de ulike intervjuene og observasjonene, påpeke mønstre, regulariteter, spesielle avvik eller underliggende årsaker. I analysearbeidet må sentrale detaljer trekkes fram, hva gir ny innsikt i en situasjon eller et fenomen. Den kvalitative analysen veksler hele tiden mellom detaljene og helheten, og beskrives som den hermeneutiske metode.

Beskrivelse av det innsamlede materialet er første fase i analysen. For intervjuene innebærer denne fasen en utskrivning av notatene og opptakene, samt en gjennomgang av notater som er gjort under og etter intervjuene. Fase to av analysen er mer systematisering av innsamlet informasjon. I denne prosessen vil jeg se på informasjonen opp mot det teoretiske perspektivet og på hypotesene jeg har valgt å belyse. Her vil jeg gjennomført en hypotese drevet analyse og sortert sitatene under hypotesene. Undersøkelsens tredje fase, og siste fase er å finne sammenhenger mellom kategoriene. Dette innebærer datareduksjon, hvor jeg må prøve å identifisere de avsnitt og momenter som er særlige relevante. I analysen må jeg foreta en utvidelse av data, der jeg setter utdragene av dataene inn i en større sammenheng og reflekterer over sammenhengene mellom casene. Jeg vil bruke de to ulike casene NAV 1 og NAV 2 som en analytisk strategi, for å hente frem likheter og ulikheter, og knytte data sammen og identifisere relevante funn.

#### **4.5 Vurdering av reliabilitet og validitet**

I samfunnsvitenskapelige studier er det vanlig å skille mellom reliabilitet og validitet for å vurdere datakvaliteten på datamaterialet (Grønmo 2004). Reliabilitet refererer til studiets pålitelighet, reliabiliteten er høy hvis undersøkelsesopplegget er utformet så klart at det fungerer på en entydig måte, dels at datainnsamlingen blir grundig og systematisk gjennomført. Kunne studiene vært foretatt av en annen forsker og ville man da kommet fram til samme resultat (Kvale og Brinkmann 2009). Det er ønskelig at en undersøkelse utføres slik at den er realiserbar, med det menes at en annen forsker på et annet tidspunkt kan gjennomføre den samme undersøkelsen og få tilnærmet samme svar. Dette er noe utfordrende i samfunnsvitenskapen, fordi denne undersøkelsen ikke er en statisk faktor. Ut fra hva flere av mine respondenter sa, skjer det mye endringer i NAV nå med kommunesammenslåinger eller interkommunale prosesser. Dette innebærer at på et annet tidspunkt, kan konteksten være endret og replisirbarheten kan dermed være problematisk (Jacobsen 2016).

Innen forskning er det også krav om validitet. Begrepet er knyttet til selve tolkningen av data og om denne tolkningen forskeren har gjort kan anses som gyldig. Kvale og Brinkmann (2009) legger også vekt på at det å ha kunnskaper om feltet du skal undersøke øker validiteten på dataen du får. Dette da kvalitative intervju kan betraktes som en samtale mellom to personer som samtaler om et tema fordi de har en felles interesse i dette.

Som nevnt og beskrevet over er det flere utfordringer knyttet til metode og forskningsdesign i denne oppgaven som kan være med på å påvirke funn som genereres av undersøkelsesopplegget. Mine refleksjoner og en klar bevissthet omkring styrker og svakheter ved studiens metode og forskningsdesign er vesentlig. En slik åpen og kritisk gjennomgang av undersøkelsesopplegget er med på å bidra til en kvalitetssikring av forskningen. Jeg har prøvd å være bevisst på at designet av undersøkelsen vil produsere innsikt som er en følge av de forklaringer og tolkninger jeg gjør. Denne innsikten vil ikke være ufeilbar. Målet med denne oppgaven er ikke å generere en fasit omkring erfaringer med kommunale tjenester i NAV kontor, men gi en tilfredsstillende fortolkning som viser ulike aspekter, utfordringer og erfaringer.

Generalisering av data handler om å kunne overføre data og i hvilken grad kunnskapen en har fått ut av undersøkelsen kan være gyldig for andre. Funnene i denne undersøkelsen er basert på intervju med 10 medarbeidere ved 2 ulike NAV kontor. I forhold til at det finnes over 400

ulike NAV kontor i Norge er dette et lite strategisk utvalg og jeg vil være forsiktig med å trekke slutninger om erfaringer med de kommunale tjenestene i NAV på grunnlag av denne oppgaven. Funnene jeg har gjort er relatert til to ulike NAV kontor i to ulike kommuner og vil derfor være noe mer. Funnene er beskrivende og ulike i de to kontorene og mange vil nok kunne kjenne seg igjen i det som kommer frem i studien. Det er derfor rimelig å anta at de funn jeg har gjort også kan sies å gjelde for andre NAV – kontor.

#### **4.6 Ethiske refleksjoner**

I alle forskningsundersøkelser vil det oppstå etiske dilemmaer. I denne oppgaven vil det kunne oppstå etiske dilemmaer i forhold til min rolle som intervjuer for de aktuelle personene jeg skal intervjuer. Har jeg vært tydelig nok, har informantene fått tilstrekkelig med informasjon om undersøkelsen? Deltar de i undersøkelsen frivillig? Har de gitt samtykke? Skjuler jeg som forsker informasjon, er det slik at informantene holder informasjon tilbake? Jeg har reflektert over de etiske dilemma som jeg ser. Jacobsen (2016) hevder at vi hele tiden må vurdere de gevinstene vi kan oppnå med å skjule hensiktene, opp mot de problemene respondentene kan oppleve. For å minimere de etiske dilemma bør en etterstrebe å ha på plass grunnleggende krav i undersøkelsen som informert samtykke og krav til å bli korrekt gjengitt (Jacobsen 2016). Den grunnleggende forutsetningen for begrepet informert samtykke er at den som undersøkes deltar frivillig i undersøkelsen. I tillegg skal det etterstrebes at de aktuelle informantene vet hvilke farer og gevinster som undersøkelsen kan medføre.

I min undersøkelse så har jeg bedt leder i de aktuelle NAV kontorene om tillatelse til å gjennomføre undersøkelsen, og har ikke lagt noe press på disse organisasjonene. Jeg har samtidig bedt om at leder ved enheten finner intervjupersoner ut fra følgende kriterier: Jobbet i NAV over 1 år, med erfaring fra veilednings- og oppfølgingsarbeid eller ledererfaring. Ved forespørsel om mulighet for å gjennomføre undersøkelsen har leder for enheten blitt informert om tema og design. Frivilligheten kan settes på prøve, da det kan være press fra leder, eller kollegaer om å delta i undersøkelsen. Jeg må derfor avklare dette med alle aktuelle intervjupersoner før oppstart av intervjuet.

Som leder av et NAV kontor i over 10 år, kjenner jeg mange ulike sider ved NAV. Stillingen min har ingen direkte tilknytting til informantene som vil påvirke relasjonen mellom meg og de intervjuede. Min uavhengighet som forsker har derfor vært stor og ingen forbindelse til informantene skal ha påvirket intervjusituasjonen. Jeg opplever også informantene som åpne

og ærlige under intervjuet. Jeg kan likevel ikke se bort fra at mine verdier, kunnskaper og teoretiske tolkning kan ha påvirket mine tolkninger og analyser av NAV. For å motvirke dette har jeg vært ekstra bevisst på å ivareta de etiske retningslinjene til kvalitativ forskning, og i tillegg hatt fokus på å stille spørsmål om min egen uavhengighet og vært kritisk til min egen analyse og funn. På den andre siden kan den kunnskap og erfaringer jeg har fra NAV kontor hjulpet meg til å få en helhetlig forståelse som jeg ellers ikke ville fått. Ved at jeg kjenner etableringen, organiseringen, fagfeltet, språket og driften av NAV kontor, vil jeg nok lettere kunne forstå konteksten og tolke utsagn. På den andre siden er det fare for å trekke for raske tolkninger, og i verste fall feiltolke ved at mitt perspektiv er farget av kunnskapen jeg har om NAV.

Når det gjelder krav til den enkelte informant sitt privatliv vil undersøkelsen ikke medføre at jeg direkte spør om den enkeltes privatliv, da jeg ønsker å studere samhandling i den enkelte enhet. Det som kan bli en utfordring er om informantene kan bli gjenkjent ut fra sitater i rapporten, spesielt med tanke på at dette er forholdsvis små kommuner. Det vil derfor være viktig for meg som forsker, samtidig som en gjengir sitater så korrekt som mulig, å kunne anonymisere den enkelte informant. Siden dette er en liten undersøkelse med relativt få respondenter vil det være viktig å ikke nevne alder, kjønn, arbeidssted eller bosted ved gjengivelse av sitat. På bakgrunn av dette mener jeg at jeg følger kravet om konfidensialitet.

Jeg vil ta lydopptak av alle intervjuene, for å sikre at det som blir fortalt gjengis i størst mulig grad korrekt. Ved uklarhet om vi oppfatter hva som menes ut fra det som blir sagt, må jeg være flinke til å spørre opp/komme med kontrollspørsmål.

## 5. Empiriske funn og analyse

I dette kapitlet blir funnene fra intervjuene med de ansatte ved NAV kontor presentert. Intervjuene skulle gi svar på studiet sin problemstilling og er inndelt i 4 hypoteser. Jeg vil kategorisere datamengden inn i de fire rammene til Bolmann og Deal (2014) og knytte en hypotese inn i hver ramme. I hver ramme vil jeg presentere funn fra det enkelte NAV – kontor.

Jeg vil nå analysere og drøfte funnene jeg har gjort og belyse disse med teorien fra kapittel 3. Jeg vil først drøfte ut fra det teoretiske grunnlaget for oppgaven de empiriske funn med mål om å besvare denne studiens forskningsspørsmål. Kapitlet er delt opp i de 4 ulike rammer knyttet til de fire hypotesene. Diskusjonen vil utgjøre grunnlaget for svar på problemstillingen knyttet til ansatte i NAV sine erfaringer med de kommunale tjenestene.

### 5.1 Den strukturelle rammen

I oppgavens første analysedel ønsker jeg å se på den formelle strukturen. Hva kjennetegner organiseringen av de kommunale tjenestene i en enkel struktur med minimumsløsning på kommunale tjenester, og hva kjennetegner organiseringen med flere kommunale tjenester i NAV kontor? Finnes det ulikheter? Hva er ulikhetene? Hva er likhetene? Hvilke erfaringer har de ansatte med integreringen av de ulike arbeidsoppgavene? De to styringslinjene innenfor NAV er en del av hovedtema i denne oppgaven, men med fokus på erfaringer med de kommunale tjenestene.

Den strukturelle rammen som er en av fire perspektivene og den første rammen jeg ønsker å se på empirien fra. Med utgangspunkt den strukturelle rammen vil jeg ta utgangspunkt i hypotese 1:

*Flere kommunale tjenester i NAV kontoret gir økt grad av spesialisering, og større skille mellom kommunale og statlige oppgaver.*

Hvilke kommunale tjenester som kommunen velger å integrere i NAV er opp til hver enkelt kommune å vurdere. Jeg har ikke gått inn i detaljene i begrunnelsene for de ulike valgene de to kommunene har gjort. Det er interessant at disse to kommunene, som er forholdsvis like i

størrelse og som antas å ha mye av den samme problematikken i forhold til innbyggernes behov for sosiale tjenester likevel har de valgt to ulike løsninger i forhold til etablering og drift av NAV – kontor. Mitt utgangspunkt for valg av case var ett ønske om å ha to ulike kontor med ulikt volum av kommunale tjenester. NAV 1 har valgt en utvidet løsning hvor mange kommunale tjenester utover minimumsløsningen er lagt til NAV - kontoret. Mens NAV 2 har valgt det som omtales som en minimumsløsning. Denne forskjellen er interessant å se på i forhold til min problemstilling om erfaringer ansatte har med den kommunale tjenesteporteføljen. Jeg vil nå presentere noen av hovedtrekkene i de to løsningene som disse to NAV kontorene har valgt.

En veileder arbeider i formelle, organisatoriske betingelser som både kan forenkle og komplisere arbeidsutførelsen. Gitt den formelle strukturen er hensikt å styre handling, spesifikke roller og gi fokus, er det interessant å få inngående kjennskap til hvordan veiledere selv opplever dette. Er det sider ved den formelle strukturen som skaper spenning i organisasjonen, og på hvilken måte? Hvordan samhandler veiledere i organisasjonen? Vi har her 2 ulike NAV kontor som gir ulike strukturelle dilemmaer. Bolman og Deal (2014) har i sitt strukturelle perspektiv trukket fram dimensjonene spenning og dilemmaer. De forklarer at dette er sentralt i drift- og analysesammenheng, og ved valg av struktur for organisasjonen. De har skissert 8 potensielle dilemmaer som jeg har vært inne på i teoridelen i kapittel 3. Jeg vil videre se på det jeg mener er sentralt i forhold til strukturen ved NAV 1 og NAV 2. Hvordan strukturer i organisasjoner dannes, er et felt som har blitt belyst av Mintzberg og som Bolmann og Deal (2014) også trekker fram. Jeg har valgt å bruke Minzberg i diskusjonen om struktur i ulike NAV kontor og se på ulikheter og likheter. Ett av hovedmålene med NAV – reformen er mer samordnet tjeneste til bruker. Mintzberg bruker begrepet kunde, som i NAV betegnes som en bruker. De fleste innbyggere i Norge vil på ett eller annet tidspunkt i livet komme i kontakt med NAV, enten i forhold til søknad om en tjeneste, økonomiske goder eller få hjelp til å komme i arbeid. I NAV er samordning av innsats skissert som et grunnlag for vellykkede organiseringer. Minzberg snakker også om samordning langs en horisontal eller vertikal akse. Etter Bolmann og Deal (2014) betyr vertikal samordning at det er et høyere nivå med formell myndighet, som kontrollerer arbeidet andre underordnede utfører. Det finnes regler som spesifiserer standard prosedyrer og alle saker skal behandles på samme måte. Mens horisontal samordning er mindre formalisert og mer fleksibelt.

Alle mine informanter fikk spørsmål om sine arbeidsoppgaver, forklare rolle og beskrive NAV kontoret. Her fikk jeg ulike svar og ulikt fokus fra NAV 1 og NAV 2. Informantene ved NAV 1 forklarte hvordan de jobbet med både kommunale og statlige oppgaver, at de var i team med både kommunalt og statlige ansatte, de fremhevet det gode samarbeidet og at alle hadde fokus på å få mennesker ut i arbeid. Ved NAV 1 kom det tydelig frem at det var et skille mellom statlige og kommunale tjenester, her var det de kommunalt ansatte som utførte kommunale oppgaver og statlige ansatte som utførte statlige oppgaver. De hadde ulike spesialfelt som de jobbet med og hadde ett klart avgrenset arbeidsområde. Veilederne opplevde det som oversiktlig og hadde god oversikt over egne brukere.

Som mine informanter fra NAV 1 og NAV 2 uttrykte i forhold til samordning av tjenester i NAV.

NAV 1: *«Slik vi har organisert det hos oss, har vi fått det til å henge sammen slik at det er et arbeidsrettet fokus hele veien».*

NAV 2. *«Vi har egne fag team som jobber med statlige oppgaver og fag team som jobber med kommunale oppgaver».*

Informantene ved NAV 1 mente de på mange områder har en god og fornuftig samordning av tjenestene. Ved NAV 2 var dette mer oppdelt i kommunale og statlige oppgaver og en opplevelse av utfordringer med å få til en god intern samordning. Så lenge dette ikke er funksjonelt kan det bidra til at strukturen ikke fungerer slik den i et ideelt bilde skal fungere.

Ut fra funnene fra NAV 1 og NAV 2 kan det se ut som begge NAV kontorene er byråkratiske organisasjoner med betydelig vertikal samordning. Bolmann og Deal (2014) sier at vertikal samordning, altså en byråkratisk hierarkisk struktur generelt er et overlegent prinsipp når forholdene er stabile og oppgavene forutsigbare, ensartede og klart forstått. Det er også funn som viser horisontal samordning. Dette er mer tydelig ved NAV 1 der arbeidsoppgaver er mer fordelt mellom kommunale og statlige ansatte, det er mer samordning av de kommunale og statlige tjenestene.

Det er forhold rundt ulik forståelse av hva som er målet til NAV, forhold knyttet til ulike tjenester som er i NAV, ulikheter på kompetansesituasjonen, ulik forståelse fra de to ulike

styringslinjene stat og kommune. Informantene trekker også inn utfordringer med ulikheter på stat og kommune i forhold til innføring av spesifikke standard prosedyrer for oppfølging av brukere, mens det fra kommunal side er mer bruk av skjønnsutøvelse knyttet til behandling av økonomisk sosialhjelp og tildeling av kommunale tjenester. Ved både NAV 1 og NAV 2 kommer disse ulikhetene mellom stat og kommune fram, men funnene er mer tydelig ved NAV 2.

NAV 1: *«Tror de har felles målsetting, men de tenker litt forskjellig på det. Stat ønsker færre tjenester inn i NAV å bare tenke arbeidslinjen, mens kommunen ser at med å ha mer inn kan vi få flere inn mot arbeidslinja, fordi om de ikke er der enda. Tror der er forskjellige men det å få flest mulig i arbeid er ett felles mål. Det med å se at NAV sitt mål med å få flere i arbeid er like viktig for hele delen av NAV kontoret og hele kommunen, helsetjenester, skolen og alt mulig.»*

NAV 2: *«Stat og kommunen her har ulikt fokus, NAV stat tenker bare over i arbeid, kommunen har veldig fokus på å holde sosialbudsjettet.»*

I NAV 2 sin kommunale del er det mange saksbehandlere som har oppfølging av brukere og saksbehandling. De utøver stor grad av skjønn innenfor det lovverket de skal forholde seg til. I den kommunale delen finner jeg klare trekk av fagbyråkrati med en flatere og mer desentralisert struktur. Det er en daglig operativ produksjonskjerne med en stor stab og liten teknostruktur. Ved NAV 2 er det en klar deling mellom statlige- og kommunale arbeidsoppgaver, ytelser, metodikk og mål. Skillet mellom statlige ansatte og kommunalt ansatte er tydelig og definert. Også her er skillet mellom stat og kommune størst ved NAV 2. Denne opplevelsen kan også ses igjen i kontorets organisasjonsstruktur og organisering av oppgaver. Integreringen mellom statlige og kommunalt ansatte er uklar, det er ett tydelig skille.

Ved NAV 1 mener informantene at de har en kommunal eier som har et godt, aktivt og nyansert bilde av sitt NAV kontor. De har fokus på hva de leverer av resultater på både kommunale og statlige tjenester. Her er det også flere som arbeider med både kommunale og statlige oppgaver. I tillegg er flere av avdelingene sammensatt av både kommunalt ansatte og statlig ansatte. De jobber mer som generalister og har en opplevelse av å jobbe mot ett felles



mål. Ved NAV 2 kaller de seg spesialister og jobber enten med kommunale- eller med statlige oppgaver.

I Mintzberg sin teori er struktur veldig sentralt når vi skal vurdere omstruktureringer. Det kan hjelpe oss for å få oversikten og finne en struktur som passer til forholdene. Hver av de komponentene han sier at strukturen består av vil på hver sin måte utøve strukturelle press i organisasjonen. Etableringen og en stadig utvikling i NAV må sees på som en større omstrukturering av offentlig forvaltning av velferdstjenester. I mine to caser har jeg ikke funnet en entydig struktur som jeg tydelig kan si kjennetegner NAV, men jeg ser tre ulike spor av Mintzberg struktur maskinbyråkrati, fagbyråkrati og divisjonalisert struktur.

NAV 1: *«Hos oss jobber de på tvers, vi tenker ikke ytelse men oppfølging. Få folk ut i arbeid, det er det det handler om».*

Ved NAV 2 er det ett tydelig skille mellom statlige og kommunale oppgaver.

NAV 2: *«Hos oss deler vi opp i statlige og kommunale oppgaver, vi har ett skille her, vi bruker tid på å jobbe med bedre samordning, føles som bortkastet tid, fordi jeg opplever ikke nødvendigvis at vi kommer noe lengre. Det kan bli en lang prosess før vi er der at vi har en felles forståelse av felles mål».*

Ved NAV 2 sier en av informant at det burde være mer samarbeid om statlige og kommunale oppgaver, og at arbeidsoppgavene på stat og kommune burde bli mer fordelt mellom stat og kommune. Informanten vil ha flere møter på tvers av avdelinger, jobbe mer med å samordne kommunale og statlige oppgaver til beste for bruker, opplevde at skillet i dag er for stort, det var mye bra med å være spesialist men det oppleves som krevende å få til god samordning av tjenestene til bruker.

Når jeg ser på de to NAV kontorene kan det se ut som om NAV 1 og NAV 2 har det som Mintzberg kaller divisjonalisert struktur. Dette ser jeg ved å se på organisasjonskart, og ved å hente inn informasjon om arbeidsoppgaver og ansvarsområder til de ansatte.

Denne strukturen består av flere avdelinger, der ledelsen inngår avtaler med hver avdeling. Som igjen innenfor det enkelte NAV kontor er to ulike styringslinjer.

Jeg også funnet to ulike strukturer en kommunal og en statlig. Dette skillet er tydeligst ved NAV 2, der er skillet mellom kommunale arbeidsoppgaver og statlige arbeidsoppgaver mest tydelig. Hvor en avdeling er et fagbyråkrati (kommunen) og den andre et trekk fra maskinbyråkrati (stat). De kommunalt ansatte (fagbyråkrater) og de statlig ansatte (maskinbyråkrater). Det som også er funn jeg har sett er at dette skillet er betydelig mindre ved NAV 1 enn ved NAV 2. Ved NAV 2 er det ett tydelig skille mellom statlige og kommunale oppgaver.

I den statlige delen og styringslinjen i NAV kontoret finner jeg større trekk av maskinbyråkrati enn av fagbyråkrati. Her er det veiledere som bruker mye mer regelstyrt og standardiserte oppgaveløsninger. De jobber innenfor et detaljert regelverk og klare rutinebeskrivelser. De skal innrette seg etter tydelige styringssignaler med klare prioriteringer av brukergrupper og oppgaver. De jobber etter mål krav på mange områder som i flere tilfeller bærer preg av detaljert produksjonsstyring. Det er fokus på antall brukermøter, antall formidlet ut i jobb, antall brukere i arbeidstiltak, aktivitet og aktivitetsplaner m.m. De bruker mindre skjønn i forvaltningen av regelverket. Jeg har også funnet tegn på at staten som eier har mer fokus på resultater og fokus på måltall. De har mange ulike parameter de måles på.

I NAV kommune delen er det mindre fokus på å ha mange måltall for å oppnå resultater. Her ser jeg mer trekk av fokus på det å øke livskvaliteten til de som søker og mottar tjenester fra NAV. Her er det sosionomer eller andre med faglig kompetanse som jobber med sosialt arbeid. I sitt daglige arbeid er de tett på sine brukere og bruker sin faglige kompetanse for å utøve sosialfaglige skjønnsvurderinger, i tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp.

I forhold til hypotesen at flere kommunale tjenester i NAV kontoret gir økt grad av spesialisering, og større skille mellom kommunale og statlige oppgaver viser mine analyser at det ikke stemmer. Jeg har funnet at det er sterke sentrale føringer fra staten som setter tydelige spor i mål, fokus, standardiserte løsninger m.m. Videre viser min analyse at dette blir forsterket i NAV kontor med færre kommunale tjenester. Det er mindre lokalt/kommunalt eierskap til NAV kontoret minimumsløsning, enn ved NAV kontor med flere kommunale tjenester og ett sterkere kommunalt eierskap. Ved NAV 2 jobber de ansatte som spesialister delt på kommunale og statlige områder. Dette skillet er tydelig og blant de ansatte er det en felles forståelse av dette skillet. De har en oppfatning av å ha en organisasjonsstruktur med

klare forutsigbare arbeidsoppgaver, der de er spesialisert på kommunale eller statlige tjenester. Ved NAV 1 er arbeidsoppgavene mer fordelt mellom kommunalt og statlige ansatte. Her er også de kommunale og statlige tjenestene mer integrert i hverandre.

## **5.2 Human resource – rammen**

Mens den strukturelle rammen fokuserer på utvikling av struktur som svar på organisasjonens oppgaver og omgivelser, tar human – resource utgangspunkt i at det er menneskene som danner den viktigste ressursen i en organisasjon. Man ser på karakteristiske trekk ved organisasjoner og enkeltmennesker, og hvordan samspillet er mellom dem. Til denne rammen vil jeg ta utgangspunkt i hypotese 2:

*Det er mer fokus på opplæring, kompetanseheving og utviklingsmuligheter i NAV kontor med mange kommunale tjenester.*

Kompetansebygging, kunnskapsoverføring og utvikling av tjenester er viktige trekk ved ett NAV – kontor. En av utfordringen flere av informantene nevnte var knyttet til kompetanse, her fant jeg også likheter og ulikheter. For å begynne med likhetene så var det tydelig fokus fra ledere at kompetansebygging og utvikling av tjenester var viktig fokus i NAV. Det som var klare likheter er at det er fokus på kompetanse i begge kontorene og at det er ett uttalt satsingsområde. Felles her er grunnleggende kompetanse om å jobbe i NAV og kompetanse og kunnskaper om de ulike ansvars- og arbeidsområdene i NAV. Fra informantene ved både NAV 1 og NAV 2 finner jeg flere funn som tilsier at en ønsker å få en best mulig tilpasning mellom stat, kommune og menneskene som jobber i kontoret. En ledelse som ønsker å utvikle sine ansatte, samt bidra til at den enkelte har muligheter for å ha en faglig utvikling i organisasjonen og gi den ansatte mer ansvar. Med mål om å utvikle ett kontor for å gi bedre og bedre tjenester til brukerne.

NAV 1:

*«Min opplevelse at de aller fleste trives på jobb, de trives fordi de har stor grad av frihet, de har mulighet til å prege jobben sin, de blir ikke tatt for ting, de har muligheten for å spille på kollegaene, de vet de har karriereveier i enheten, da vi er tålig store».*

*«Faglig sterkt kontor med mye fokus på fag og kompetanseheving. Veldig godt samarbeid på tvers av teamene, innad i NAV. Tett samarbeid om brukere».*

NAV 2:

*«Kommunen er dårlig på å gi tilbud om kurs for de kommunalt ansatte, det er bare statlige som gir kurs tilbud. Har aldri opplevd kommunal opplæring, totalt fraværende. Kommunen er ikke på, ikke det eierskapet, vi er nok prisgitt staten der, med tanke på kursporteføljen og inkluderingskompetanse og utvikling av NAV».*

Mine empiriske funn slik jeg tolker det, viser at det ved NAV 1 er større samstemthet. Endringer NAV – lederen ønsker å få til og ha fokus på henger sammen med tankene og meningene de ansatte har. Endringsvilje, bruke handlingsrommet, ledergrep på utvikling av tjenester, det uttales at det er i NAV kontoret vi utvikler tjenestene og metodene. De definerer NAV kontoret som en enhet i kommunen med likt ansvar, myndighet og viktighet som andre enheter i kommunen, men med en grad av statlige tjenester og verktøy. Leder tegnet ett bilde av et NAV kontor med en klar og tydelig rolle, og viktige oppgaver/tjenester å levere til kommunens innbyggere. Som økonomisk sosialhjelp, gjeldsordning, flyktningarbeid, fattigdom satsing m.m. Tydelig holdning fra kommunal eier, fokus på å få kommunens innbyggere over i arbeid og aktivitet.

Uttalelser fra de ansatte og ledere i NAV 1 indikerer at det eksisterer en klar struktur på roller og at det er gjennomgående i hele NAV 1. I tillegg sier funnene mine at mål, virksomhetsplan og handlingsplaner er kjent i alle ledd. Det gis uttrykk for en god forståelse og et godt forankret eierskap til mål og styringsredskaper i organisasjonen. Dette gir de ansatte en forutsigbarhet og tydelighet, som jeg tror de ansatte opplever som en god struktur og trygghet. Alle nyansatte får opplæring og informasjon om alt dette i starten av arbeidsforholdet.

Videre har NAV 1 en tydelig plan for opplæring av nyansatte og en kompetanse/karriereplan. Jeg tolker det som en organisasjon som er i takt. Med en ledelse som har sterkt fokus på kompetanseheving og utvikling av tjenestene. På både kort sikt og lang sikt vil dette sannsynlig føre til mindre frustrasjon og konflikter som igjen vil være et godt grunnlag for å kunne jobbe mot felles mål, og sikre gode tjenester og gode resultater.

Bolmann og Deal (2014) sier at lederen har en symbolsk rolle som sier noe om hva lederen er for organisasjonen. Som både får mening og virkning innenfor kontekst og meningssammenheng. Introduserer endringer/utviklinger ved å inngå dialog med

medarbeiderne så tidlig som mulig, dermed stabilisere situasjonen i nåtiden med tanke på fremtiden. Arbeidslivets demokrati ivaretar muligheten for å ivareta individets interesser, rammer og prosedyrer for dialog, samarbeid og konflikt håndtering. Det er veldig viktig å skape tillit mellom ledelsen og ansatte i en organisasjon.

Informantene ved NAV 1 formidler at de blir satset på. Både nyansatte og de med lengre erfaring får tilbud om opplæring, kurs og videreutdanning. De ansatte blir satset på med tro på at økt kompetanse vil bygge robuste og kvalitativt gode tjenester til innbyggerne i kommunen. Dette er det en felles opplevelse av både fra de kommunal- og statlige ansatte.

Informantene ved NAV 2 gav også uttrykk for muligheter for god opplæring for nyansatte og de med lengre erfaring. Svarene var her mer fordelt på ulike opplevelser fra de kommunalt ansatte og de statlige. Det var også en mer ulik oppfatning av hvem som stod for fokus på opplæringen, fra de fleste informantene mente at her var det staten som var mest på tilbudssiden på å tilby kurs og opplæring.

Ved NAV 2 ble det uttrykt større ulikhet mellom stat og kommune. Her var det mer fokus på å gi kurs som kom i statlig regi og opplæring på statlige arbeidsområder. Det ble av flere uttalt at vi er ett kontor som jobber som spesialister, inndelt i kommunale tjenester og statlige tjenester, derfor var det naturlig at de også fikk noe ulik opplæring. Dette var også et uttalt ønske fra ledelsen og de ansatte.

NAV 2:

*«Vi har holdt på spesialister, vi har ikke vært ett kontor som har vært på generalist siden, ikke et ønske om å pålegg den ansatte å kunne alt fra A til Å. Vi har sett den enkelte, de økonomisk saksbehandlerne de ønsket å sitte mer isolert å saksbehandle, jeg opplever at produktiviteten da har vært bra. Vi har stabilt liten turn over, de ansatte uttrykker at de trives med det de gjør, ingen som har kommet med ønske om å bytte arbeidsområde.»*

Ved NAV 2 var det mer ulikt fokus på opplæring, om du var kommunalt ansatt og jobbet med kommunale oppgaver eller statlig ansatte som jobbet med statlige oppgaver.

*«Her har det vært slik at du må være sosionom for å jobbe med sosialhjelpssaker og det er jo ikke vi statlig ansatte og derfor kan vi ikke jobbe med det.»*

Human – resource perspektiv ifølge Bolman og Deal (2014) har fokus på ansattes behov og motivasjonsfaktorene, og i hvilken grad den enkelte medarbeider er fornøyd med sine arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon. Videre vektlegger de også andre forhold som er av betydning, som grad av medbestemmelse, mulighetene for selvrealisering, egenutvikling, selvstendighet, lønn og stilling. Innen Human – resours rammen må fokus være på å samordne kompetanse og profesjoner på en best mulig måte. Ved NAV 1 som er ett kontor med mange kommunale tjenester, var erfaringene på alle disse områdene betydelig mer positive.

I forhold til hypotese innenfor human resource – rammen har jeg fått bekreftet at det er mer fokus på opplæring, kompetanseheving og utviklingsmuligheter i NAV kontor med mange kommunale tjenester. Ved både NAV 1 og NAV 2 er det stort fokus på opplæring og kompetanseheving. Forskjellen er knyttet til opplevelsen av om opplæringen er i statlig- eller kommunal regi. Ved NAV 2 oppleves kommunen som fraværende og lite opptatt av kompetanseheving. De ansatte opplever også noe mindre mulighet for utviklingsmuligheter da det er holdninger knyttet til krav om en spesiell faglig kompetanse (sosionom) for å kunne jobbe med sosialfaglige tjenester. Ved NAV 1 er det er annen opplevelse av utviklingsmuligheter, da de har muligheter til stadig å utfordre seg på å lære seg nye områder i et kontor med flere tjenester og dermed flere arbeidsoppgaver å velge i.

## **5.2 Den politiske rammen**

I den politiske rammen ser man mer på mål, motsetninger, koalisjoner, makt, konflikter og ressursknapphet. Her fremtrer organisasjonen som en turbulent arena med en stadig kamp mellom ulike interessegrupper. Til denne rammen vil utprøvingen i stor grad omhandle om ulike grupper i organisasjonen kan ha ulike interesser. Her vektlegges også oppfatningen av at organisasjoner har, eller bør ha, klare og konsistente mål, som i offentlig sektor fastsettes av lovgivende myndigheter og folkevalgte ledere (Bolmann og Deal 2014).

Til denne rammen vil det derfor være aktuelt å se på hypotese 3:

*Det er forskjell på opplevelsen av NAV reformens mål i NAV kontor med få kommunale tjenester og NAV kontor med mange kommunale tjenester.*

I alle landets kommuner utgjør NAV – kontoret en liten del av kommunal forvaltning. Det som er NAV kontorene sine kjerneoppgaver er å følge opp brukere å gi bistand til brukere med sammensatte behov, med mål om at flere kommer i arbeid og aktivitet. I hver kommune skal det være ett NAV kontor der stat og kommune skal inngå et partnerskap om drift av kontoret. Det skal foreligge en skriftlig samarbeidsavtale mellom stat og kommune. I avtalen skal lokalisering, organisering, samhandling med brukere, økonomisk deling, målsettinger og avklaring av det statlige og kommunale tjenestetilbudet som NAV kontoret skal utøve.

I min intervjuundersøkelse har jeg i ett av spørsmålene hatt fokus på om stat og kommune har en felles forståelse av hvordan man kan nå reformens målsetting. Her blir det både fra de fleste statlig og kommunalt ansatte påpekt en opplevelse der begge hadde som felles mål å få flere i arbeid. Det var imidlertid mange flere ulike svar og meninger om hvordan NAV kan nå reformens mål. Her var det mange flere ulike beskrivelser. Flere informanter, og særlig de med bakgrunn fra kommunen, og som hadde flest av sine arbeidsoppgaver knyttet til økonomisk sosialhjelp, mener at NAV kontoret også har et større oppdrag knyttet til å hjelpe de som sliter mest og trenger bistand til å ivareta mer grunnleggende behov, som bolig, omsorg og inntekter for å forsørge seg selv. De samme informantene opplevde at dette ikke fikk nok oppmerksomhet i NAV og mener dette ikke i god nok grad gjenspeiles i NAV – kontoret. De opplever mangler på et helhetssyn på brukers situasjon. Disse funnene kom tydeligst fram ved NAV 2.

NAV 1.

*«Hvis en ser stort på det har stat og kommune ett felles mål og det er å få folk ut i arbeid, det er kun det det handler om, jobbe ut mot næringslivet, få arbeidsmarkedet til å fungere, klare å utvikle tjenestene til beste for alle innbyggere i kommunen»*

NAV 1.

*«Ja det tror jeg egentlig, de deler mange av de samme tankene, de tenker ganske likt om hva et NAV kontor skal være, så er det heller litt uenighet i hvilke tjenester som det er lurt at enheten skal levere i forhold til å nå målene. Opplever det som manglende kompetanse, staten generaliserer, har generelle betraktninger om hvordan et NAV kontor skal se ut, mens jeg tenker at det må tas hensyn til lokale forhold, og at vi lokalt får til bedre resultater ved å gjøre det på denne måten i denne kommunen, men at det er andre forhold i andre kommuner*

*som spiller inn. Det er for lite annerkjennelse av den kompetansen som er lokalt i forhold til å bestemme hva tjenesteinnholdet i NAV skal være, det er jo flyktninger som er det store diskusjonstema».*

NAV 1.

*«ja, flest mulig i arbeid er ett felles mål. NAV kontoret er ikke et statlig kontor men en kommunal enhet».*

Ved NAV 1 er det helt klart en felles forståelse blant informantene om at hoved målet til NAV er arbeid og aktivitet. Dette er det enighet om, uansett hvilken bakgrunn eller hvilke arbeidsoppgaver de har. Dette oppleves av informantene som det rette og det viktigste målet. Informantene påpekte videre at ledelsen hadde et stort fokus på arbeid og aktivitet. De ansatte opplever også at både statlig og kommunale eiere er enige i at målet til NAV kontoret er å bistå innbyggere i kommunen slik at de kommer i arbeid.

Dette tolker jeg dit hen at det gjennom lang tid har vært en ledelse som har greid å implementere partnerskapet og felles mål helt ned i organisasjonen. Det antar jeg kan skape mindre diskusjon og usikkerhet rundt hva som er målet, hvor vi skal. Alle på NAV kontoret ser målet som er staket ut der fremme og styres etter det. Fokus og energien blir brukt på det som er bestemt, uten å navigere mot omveier som kan være med å skape splid, uenighet og usikkerhet. Uttalelser fra flere informanter tyder på en organisasjon som går i takt og de føler at de er med på å bestemme hvordan vi skal jobbe sammen for å nå målene.

Det var større uenighet, usikkerhet og en annen opplevelse ved NAV 2 om mål.

NAV 2.

*«overhode ikke, de oppleves ikke som to likeverdige eiere, ikke to likeverdige parter, fordi de kommuniserer litt dårlig, er på to forskjellige planeter, mye kulturforskjeller, som både er personavhengig og jeg tror det er jobbavhengig, hvilken rolle de sitter i.*

NAV 2.

*«Nei, fordi de har ulikt fokus. Stat tenker over i arbeid, mens kommunen veldig fokus på det å holde sosialbudsjett. Mer ensidig fokus på sosialhjelp i kommunen og ikke så opptatt av å få folk ut i arbeid.»*



Svarene jeg fikk varierer fra klare og tydelige ja, til klare og tydelige nei, og noen svar noe midt mellom. At det er så tydelig forskjeller i erfaringene og opplevelsene av hva som er NAV reformens målsetting i disse to kontorene viser at det her er en forskjell på forståelsen og betydningen av NAV reformen, og målet om flere i arbeid. Det kan også se ut som om det er forskjell på oppfatningen om hva som er rett vei ut i arbeid. Her er det ulike svar fra de ansatte som jobber i NAV 1 og NAV 2. Når jeg går mer inn i det informantene forteller er det størst likhet, og felles meninger om målet om flere i arbeid ved NAV 1. Her er det ingen forskjeller i opplevelsen, og meningene til de kommunalt- og de statlige ansatte. I NAV 2 er det klare forskjeller i opplevelsen og meningen om målet om flere i arbeid. De som var helt tydelig på at målet var arbeid første var de statlig ansatte og som jobbet med statlige oppgaver. Her er også forskjellene mellom kommunalt ansatte og statlig ansatte stor. Flere av de kommunalt ansatte hadde større fokus på de kommunale tjenestene enn reformens mål om flere i arbeid.

Funnene viser at det er ulikt syn på forståelsen av NAV reformens mål i de to styringslinjene stat og kommune. Det fortelles også om en viss grad av oppmerksomhet på denne forskjellen i kontorene. Av alle svarene til informantene kan det se ut til at det er en mer klar oppfatning fra alle statlige ansatte at det er en felles forståelse av NAV reformens mål, mens det blant de kommunalt ansatte er mer uklare oppfatninger. Mine funn viser at forskjellen her er klart størst ved NAV 2, der det er færre kommunale tjenester i NAV kontoret. Her viser funnene mine at kommunen og de kommunalt ansatte er mindre opptatt av reformens mål om flere i arbeid.

I min undersøkelse ser jeg ulikheter i NAV 1 og NAV 2 i forhold til hvordan den kommunale eieren velger å følge opp sitt NAV kontor. Mine empiriske funn her, slik jeg tolker det viser at det er mer uenighet i forhold til målsettingen med NAV reformen ved NAV 2. Ved NAV 1 er det ett sterkt kommunalt eierskap til sitt NAV kontor. Selv om NAV – kontoret bare utgjør en mindre del av de kommunale tjenestene i kommunen, er NAV kontoret uttalt som en viktig enhet i kommunen. Den store bredden i de kommunale tjenester i NAV 1, gir kontoret en økt myndighet og økt mulighet til å bruke handlingsrommet som flere oppgaver gir. Som mine informanter sier har kontoret en god oversikt over de sosiale forholdene i kommunen. De er aktivt ute i kommunen, de formidler kunnskaper om NAV tjenester, som medvirker til at andre samarbeidsparter i kommunen ser og bruker NAV. De deltar i kommunale møter på

flere ulike nivåer. Ved NAV 1 har kontoret en rolle i alt fra kommunalt planarbeid til folkehelsearbeid, familieveiledning og fattigdomssatsing. Utfordringen her er de ulike eiere stat og kommune ikke har en felles forståelse og enighet i hvilke oppgaver det er hensiktsmessig at NAV 1 skal levere.

Ved NAV 2 er opplevelser informantene at holdningen fra kommunal eier, det viktigste er å følge opp utviklingen i økonomisk sosialhjelp, det er det viktigste mål for å se om NAV – kontoret lykkes i sitt arbeid med å forebygge sosiale problemer i kommunen.

Ut fra informasjonen som kommer fra informantene ved NAV 1 har jeg fått ett inntrykk av det et kontor med forholdsvis bra tilgang på ressurser både på kommunal og statlig side. Det er heller ikke veldig spesielt fokus på økonomisk sosialhjelp som det viktigste målet å nå.

Mitt inntrykk er et NAV 1 har greid å skape en felles forståelse og felles retning i forhold til hvordan kontoret ønsker å jobbe. Dette bidrar til fokus på å utvikle tjenester, øke kompetansen og møte brukere best mulig. Denne form for håndtering av utfordringer fremstår positivt og kan bidra til økt kreativitet, nytenkning og utvikling som gjør at organisasjonen kan fremstå mer livskraftig, tilpasningsdyktig og effektiv (Bolman og Deal 2014).

Ved NAV 2 er dette mer delt, det kommer frem fra flere av informantene at kommune og stat har to ulike mål. Stat var opptatt av flere i arbeid og aktivitet, mens kommunale eiere var opptatt av å redusere sosialhjelpsutbetalingene.

I forhold til hypotese 3, så har jeg fått bekreftet at det er forskjell på opplevelsen av NAV reformens mål i NAV kontor med få kommunale tjenester og NAV kontor med mange kommunale tjenester. Funnene mine kan tyde på at det i dag er forskjeller mellom kontorene sine opplevelser av felles målsetting, det er størst forskjeller i NAV 2 som er ett kontor med få kommunale tjenester. Dette kan forklares med at kommuner som har få tjenester i NAV også har ett annet syn og eierskap til sitt NAV kontor, der de er mest opptatt av å følge utviklingen av økonomisk sosialhjelp og at NAV kontoret holder seg til budsjettet. Ved NAV 1 uttaler de ansatte at både statlig og kommunale eiere er enige i at målet til NAV kontoret er å bistå innbyggere i kommunen slik at de kommer i arbeid. De ansatte har også en felles forståelse av målet.

### 5.3 Den symbolske rammen

Her vil jeg se på hvordan NAV 1 og NAV 2 fremstår i ett symbolsk perspektiv. Myter støtter opp om organisasjonens verdier. I motsetning til mål, er verdier ikke konkrete, de beskriver det unike og særegne ved organisasjonen og skaper identitetsfølelse. Videre basert på karisma, fantasi, kreativitet, evne til å inspirere og evne til å oppmuntre. En leders verktøy for å få med seg sine ansatte. Som innledning her vil jeg presentere funn fra intervjuene ved NAV 1 og NAV 2. Målet er at empirien skal være med å gi et godt utgangspunkt for å sjekke ut hypotese 4:

*NAV kontor med flere kommunale tjenester har mer differensiert kultur enn NAV kontor med minimumsløsning.*

Redegjørelsen begynner med en gjennomgang av funn knyttet til arbeidsforhold, deretter forskjeller mellom kommunale og statlige oppgaver og til slutt om det er en felles kultur i NAV kontoret.

NAV kontor har mange ulike oppgaver og tjenester. Der noen er kommunalt ansatte og andre statlige, de ansatte har ulike vilkår, utdanning, ansiennitet, m.m. Både ved NAV 1 og NAV 2 brukes begrepene statlig og kommunalt ansatt. Hovedårsaken til det er knyttet til ulikt ansettelses forhold. Det gjør det til en ryddig måte å skille på i forhold til lønn, permisjonsreglement, registrering av arbeidstid og ulik fagforening. Mange sier at i dag er ikke lønn og personalreglement et stort tema lenger, men de kjenner til at det er ulikheter her. Når det gjelder hva informantene sier om statlige og kommunale oppgaver er forskjellen mellom kontorene mer tydelig. Ved NAV 1, er det mindre skille mellom kommunale og statlige oppgaver. Ved dette kontoret jobber mange av de ansatte både med statlige og kommunale oppgaver.

NAV 1:

*«Det har ikke vært noe kommune mot stat her, ikke noe profesjonskamp, sosionomer mot de andre, det har det ikke vært her. Vi har ikke løst alt med lønn, rare lønnsforskjeller mellom stat og kommune har vi.»*

NAV 2:

*«De kommunalt ansatte tar seg av de med sosialhjelp og så er det statlig ansatte som tar seg av de på statlig ytelse. Denne delingen gjør at vi gror fast i gamle mønster.»*

På spørsmål om det er oppgaver på NAV kontoret som er mer populære/ mer status å jobbe med kom informantene med ulike meninger her. Det kan på meg virke som det er ett tema flere av informantene synes var krevende å svare på. De informantene som svarte hadde ulike oppfatninger av det. Det som flere nevnte både ved NAV 1 og NAV 2 var at rekrutteringsrådgivere og rekrutteringsarbeid var arbeid som fikk mye fokus og oppmerksomhet. Det ble av flere informanter sett på som den beste oppgaven å ha, en av årsakene er at de opplever at de har en friere rolle, jobber mer selvstendig, er ute på oppdrag hos bedrifter hele tiden. De har bedre tid, mer kontroll over arbeidsoppgavene og scorer godt på måltall. De får også mye oppmerksomhet fra ledelsen og ledelsen ved fylkeskontoret. Det var også forskjeller her mellom NAV 1 og NAV 2.

Informant NAV 1:

*«Ja, små funksjoner som ikke har så mye med NAV sine kjerneoppgaver å gjøre. Startlån og bostøtte. De har ikke søkt seg til NAV for å jobbe med det, de vil hjelpe, jobbe med de svakeste, hjelpe folk ut i jobb. Ikke å jobbe med økonomien til folk, jobbe med veiledning og oppfølging, det er det de ønsker. Det å være jobbspesialist tenker nok noen har litt høyere status og kanskje det med å være rekrutteringsrådgiver.»*

Informant NAV 2:

*«Ja, skille mellom oss sosial og AAP. Vi jobber med de lavestilte. Vi kjenner ikke til hverandres jobb, selv om ledelsen har prøvd og prøvd, alle har fortalt om sine arbeidsoppgaver. Vi har virkelig brukt tid, så tror jeg ikke du forstår det før du har vært i den andre sine mokasiner som det står så kjekt. Her handler det om at vi er i to leirer, oss og de, jeg vet ikke hvorfor det oppstår en kulturen som er preget av stat – kommune.»*

Flere av informantene ved NAV 2 opplever at de kommunale tjenestene har mindre fokus. De opplever at det er krevende å arbeide med økonomisk sosialhjelp sosial, midlertidig bolig og med de mest krevende brukere. Dette får ikke oppmerksomhet, samt lite forståelse fra de statlige ansatte ved kontoret.

NAV 1.

*««En samarbeidskultur, uformellkultur, folk har lave skuldre, en utfordring nå som vi fysisk er på 2 ulike steder, det preger kulturen noe negativt, det utvikles ulike kulturer».*

*«Vi har veldig faglig fokus på kontoret, vi er opptatt av å gjøre hverandre gode, det preger vår kultur. Skillet går ikke på stat eller kommune eller statlige og kommunale oppgaver, det går mer på det som er praktisk mulig»*

NAV 2.

*«Ja, vi har i hvert fall 2 ulike kulturer, delt på kommunale og statlige arbeidsoppgaver, fokuset blir forskjellig.»*

NAV 2.

*«I og med at vi er veldig spesialister, er vi to grupper de statlige og de kommunale, det har vært vanskelig å forene de, de er inkluderende og ivaretagende av hverandre, men i det oppgavemessige hverdagslige, så har det vært litt vi på sosial og dette er ikke lett, da det henger tilbake i tid. Mye personavhengig, gamle vaner er vonde å venne rett og slett.»*

Symbolisk perspektiv sier at ledelse må velge hvilken type av organisering/kultur organisasjonen ledelse selv ønsker å utvikle, videre er det viktig å tenke over hvordan du vil formidle disse forventningene til organisasjonen og dermed er ledelsen selv med på å skape en slik type organisasjon. Leder som forstår viktigheten av symbolenes betydning som har kunnskaper om hvordan de kan bruke ånd og sjel, kan bidra til å utvikle en mer samlet og effektiv organisasjon (Bolmann og Deal 2014)

Både leder og medarbeidere ved NAV 1 omtalte NAV kontoret som en kommunal enhet og hadde fokus på kommunens innbyggere, kommunale samarbeidsparter og bedriftene i kommunen.

NAV 1.

*«jeg er bevist på hva jeg kaller ting, jeg sier at vi er en kommunal enhet som er til for innbyggerne i kommunen, det som er forskjellen på oss og andre enheter i kommunen er at vi er busted opp med en del statlige midler, stillinger og penger for å kunne gjøre en forskjell»*

NAV 1.

*«Som min leder sier: NAV kontoret er ikke ett statlig kontor men en kommunal enhet, vi er en del av kommunen».*

Det er et klart skille mellom kommunalt ansatte med kommunale oppgaver og statlig ansatte med statlige oppgaver ved NAV 2. De opplever en delt organisasjon, der det er liten interesse for hverandre sine arbeidsoppgaver, manglende kunnskaper om de ulike brukergruppene og arbeidsoppgavene de har.

En av informantene ved NAV 2 fortalte en historie fra et møte med en veileder fra ett annet kontor. På dette kontoret jobbet alle med statlige og kommunale oppgaver. Videre fortalte informanten at de som jobbet på det kontoret ikke opplevde disse skillene mellom stat og kommune. Der var det vi som jobber på NAV og ikke oss og dem.

Ledelsen beskriver NAV 1 som en lærende organisasjon, der det vektlegges å lære av hverandre. Ved dette NAV kontoret har de ansatte høy utdanning og leder beskriver de ansatte med høy grad av kompetanse og selvstendighet. Opplever at de har et handlingsrom og at det brukes. Ledelsen uttaler at de klarer å utvikle kontoret, tjenestene og bruke handlingsrommet fordi de har ansatte med meg på laget. Det kom også frem at trivselen er stor. De opplever stor frihet og handlingsrom. De har mulighet til å prege jobben sin, det er godt samarbeid mellom kollegaene. Det er fokus på muligheter for karriereutvikling.

Ledelsen ved NAV 2 beskriver kontoret som ett kontor med spesialister som er delt i to grupper, de statlige og de kommunale. I det daglige er arbeidsmiljøet preget av at de ansatte er inkluderende og ivaretagende av hverandre i hverdagslivet på jobb. Ledelsen opplever at det har vært vanskelig å forene de to gruppene, det har vært liten interesse for å lære og gjøre kommunale oppgaver.

NAV 2.

*«Her har det vært litt vi på sosial og dette er ikke lett fordi det henger tilbake fra oppstarten, mye er personavhengig, de som jobber her har jobbet her lenge og gamle vaner er vonde å vende rett og slett. Skillet er de sosionomene og oss andre.»*

I Bolmann og Deal (2014) forklarer de at lederne har en symbolsk rolle som sier noe om hva lederen er for organisasjonen. Dette får både en mening og virkning innenfor kontekst og meningssammenheng. Ved å introdusere endringene så tidlig som mulig og ved å inngå dialog med medarbeidere så tidlig som mulig, vil dermed bidra til å stabilisere situasjonen i nå tiden med tanke på fremtiden. Arbeidslivets demokrati ivaretar de enkeltes interesser, rammer og prosedyrer for dialog, samarbeid og konflikthåndtering. Det er viktig å skape tillit mellom ledelse og de ansatte i en organisasjon.

Ved NAV 1 er det større fokus på å styrke samhandlingen ved å jobbe og organisere kommunalt og statlige ansatte sammen. De arbeider på tvers med både kommunale og statlige oppgaver, og utvikle faggrupper og fagmiljøer på kryss. Det bidrar til å skape gode arenaer for koordinerende samhandling der ulike statlige og kommunalt ansatte deltar, og deler sine kunnskaper og erfaringer. Skillet mellom NAV 1 og NAV 2 går på forskjellen mellom å ha en spesialist rolle versus en generalist rolle. Mine funn tyder på bedre samhandling, mindre kulturforskjeller og økt utviklingsmuligheter ved NAV 1.

I forhold til hypotese 4. har jeg fått avkrefte at NAV kontor med flere kommunale tjenester har mer differensiert kultur enn NAV kontor med minimumsløsning. Kulturforskjellene er tydelige mellom NAV 1 og NAV 2 på de områdene jeg har sett. Skillet er, at ved NAV 1 jobber de fleste veiledere med både kommunale og statlige oppgaver, mens ved NAV 2 jobber de kommunale med kommunale oppgaver og de statlige med statlige oppgaver. Dette kommer tydeligst frem ved NAV 2. Her er det et kulturelt skille mellom stat og kommune. Skillet ligger i en ulik kultur knyttet til den «gamle kommunale sosialtjenesten» en sosialfaglig kultur og den statlige kulturen som er mer preget av fokus på arbeid- oppfølgings- og formidlingskultur. Flere av informantene ved NAV 2 uttalte at NAV har for lite fokus på de kommunale tjenestene. De mener det kan bidra til at det er et skille mellom stat og kommune og at det bidrar til at skillet opprettholdes. Ved både NAV 1 og NAV 2 blir det trukket frem at de statlige oppgavene gis mer prioritet. De blir mer anerkjent enn de kommunale tjenestene og dette blir også av de ansatte trukket frem som faktorer som bidrar til statusforskjeller. Også her er dette mer tydelig og klart hos informantene ved NAV 2 enn ved NAV 1. Ved NAV 1 er det en mer positiv opplevelse og status knyttet til de kommunale tjenestene og til den kommunale eieren.

## 5.4 Oppsummering empiriske funn og analyse

Jeg har nå vært gjennom alle fire rammene til Bolmann og Deal og hatt en grundig analyse av empirien. Det kan jeg sammenfatte i denne tabellen.

Tabell 6. Sammenfatning av hypotesene:

<b>Fortolkningsramme</b>	<b>Hypotese</b>	<b>Avkreftte</b>	<b>Bekreftte</b>
Den strukturelle rammen	Flere kommunale tjenester i NAV kontoret gir økt grad av spesialisering, og større skille mellom kommunale og statlige oppgaver.	X	
Human resource - rammen	Der er mer fokus på opplæring, kompetanseheving og utviklingsmuligheter i NAV kontor med mange kommunale tjenester.		X
Den politiske rammen	Det er forskjell på opplevelsen av NAV reformens mål i NAV kontor med få kommunale tjenester og NAV kontor med mange kommunale tjenester.		X
Den symbolske rammen	NAV kontor med flere kommunale tjenester har en mer differensiert kultur enn NAV kontor med minimumsløsning.	X	

Som avslutning av kapittel 5 vil jeg oppsummere empiriene og analysen. Jeg vil trekke en tråd med utgangspunkt i tabellen over. Som vi ser i tabellen over ble 2 av hypotesene avkreftet og 2 bekreftet. Funnene viser at NAV er en kompleksorganisasjon og i drøftingen seg jeg at ulike tilnærminger kan være med å gi ulike forklaringer på de erfaringene respondentene har gitt uttrykk for i denne undersøkelsen. Gjennom ulike tilnærminger kan man få en økt forståelse av de erfaringene de ansatte ved to ulike NAV – kontor opplever. Både strukturelle forhold, organisasjonstilknytning, egen profesjonstilknytning, mål, muligheter for opplæring og kompetanseheving m.m. har stor betydning. Dette har gitt ett bred forståelse og bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hensiktsmessigheten med de ulike former for organisering som er mulige for de ulike NAV kontor å velge i. Dette er forhold nå jeg vil ta opp i siste kapittel.



## **6. Oppsummering og implikasjon av studie**

### **6.1 Introduksjon**

I denne oppgaven har jeg valgt å se nærmere på de kommunale tjenestene som inngår i to ulike NAV kontor. Målet med oppgaven har vært å få kunnskap om ulike erfaringer ansatte ved NAV kontor her med de kommunale tjenestene i NAV. Videre har jeg i oppgaven diskutere de ulike erfaringene to ulike case kontor har. Med fokus på de kommunale tjenestene, og fokus på likheter og ulikheter i NAV kontor med få eller mange kommunale tjenester. Jeg har også sett på likheter og ulikheter mellom stat og kommune. Gjennom en teoretisk drøfting har jeg vurdert fordeler og ulemper ved større (flere kommunale tjenester) og mindre (minimumsløsning) NAV kontor. Jeg har fokusert på hvordan dette påvirker arbeidshverdagen til NAV ansatte og sett på ulike erfaringer de som jobber i NAV kontor har erfart.

I oppgaven har jeg valgt en beskrivende undersøkelse som tar et tverrsnitt på et bestemt tidspunkt, januar og februar 2019, med andre ord et tverrsnitt av en kontinuerlig prosess. For å få innblikk og oversikt i NAV kontorene, valgte jeg å intervjuere ledere, avdelingsledere og veiledere med erfaringer fra jobbing ved NAV kontor. Jeg har brukt de fire fortolkningsrammene til Bolman og Deal (2014). I oppgaven har jeg undersøkt min problemstilling gjennom fire hypoteser, som har gitt meg svar på problemstillingen. Som avslutning vil jeg gi en kort oppsummering av analysenes hovedfunn.

### **6.2 Analysens hovedfunn**

Ved å sammenligne NAV 1 og NAV 2 så gir analysen en indikasjon på hvorvidt volumet av kommunale tjenester påvirker de ulike rammene. Med de fire fortolkningsrammene som utgangspunkt, kan det se ut til å være forskjeller på flere områder i NAV kontor med ulike kommunale tjenester. I tabell 6 side 64 viser en oversikt over de fire hypotesene og den viser at 2 hypoteser ble bekreftet og 2 avkreftet.

Resultatene fra den empiriske analysen indikerer flere ulike forskjeller i NAV – kontor. Denne studien har påvist at ulikt volum av kommunale tjenester i NAV kontoret gir ulike erfaringer blant ansatte i NAV. I oppgaven som har vært begrenset til to ulike NAV kontor, som er ett lite utvalg. Det som jeg mener er mulig å trekke ut av den informasjonen jeg har hentet inn fra NAV 1 og NAV 2 er flere sentrale funn. Hvis jeg starter med struktur, der mine

funn og analysedel viser en klar to deling av NAV, stat og kommune. Videre er det klare forskjeller mellom NAV 1 og NAV 2. Her ble hypotesen avkreftet da jeg ikke fant at flere kommunale tjenester i NAV kontoret gir økt grad av spesialisering, og større skille mellom kommunale og statlige oppgaver. Overordnet viser mine funn at ved NAV 1 er det tett godt samarbeid mellom stat og kommune. De kommunale- og statlige tjenestene er godt integrert og fungerer som mer helhetlige tjenester til brukerne. Det er en opplevelse av å jobbe mot ett felles mål. Ved NAV 2 er samarbeidet mer oppdelt i stat – kommune. Kommunen har fokus på økonomi og mål om å redusere sosialhjelpsutbetaling. Flere av informantene har gjentagende pekt på ulikheter mellom stat og kommune innen styring og ledelse. Samt ulike utfordringer innen koordinering- og styring av tjenestene i NAV 1 og NAV 2, som kan knyttes til ulikt antall kommunale tjenester i NAV kontoret. Det kom også fram en opplevelse av mer fokus på opplæring, kompetanseheving og utviklingsmuligheter i NAV kontor med flere kommunale tjenester. Store ulikheter, utfordringer og forståelser av kultur var det også tydelige tegn på. Det mest overraskende er muligens at NAV kontor med flere kommunale tjenester ikke har en mer differensiert kultur enn NAV kontor med minimumsløsning. Det som viser seg som muligens den største ulikheten og utfordringen i NAV er kultur forståelsen. Flere av informantene ved NAV 2 pekte på store kulturelle forskjeller mellom stat og kommune, og da spesielt når det gjelder kulturen og dens betydning for samarbeidet mellom statlige- og kommunalt ansatte. Jeg kunne forvente at forskjellene i kultur vil være mer differensiert ved ett NAV kontor med mange kommunale tjenester, noe det her ikke er funn på. Det kan synes som om bruk av fysiske symboler, tradisjoner og ritualer er lite brukt ressurs ved NAV 1 og NAV 2. Men mer fremtredende ved NAV 1, her var det fokus på å omtale NAV – kontoret som en kommunal enhet, på lik linje med andre kommunale enheter. Det kan være en faktor som bidrar til mer felles kultur mellom stat og kommune. Ved NAV 2 var det en opplevelse av forskjeller i kulturen. Mye av skillet gikk på oppgave fordelingen, her var det ett tydelig skille. Kommunalt ansatte jobbet med kommunale oppgaver, mens de statlige utførte statlige oppgaver. Det kan være en faktor som er med på å opprettholde kulturforskjeller. Dersom denne organiseringen med skille på stat og kommune fortsetter og elementene fra den ene eieren blir for dominerende, må det forventes at det vil utvikles større ulikhet i kultur og det kan ta lang tid før det blir endringer. Funnene gir en indikasjon på hvorvidt volumet av kommunale tjenester påvirker de ulike rammene. Ulike tilnærminger og eierskap til NAV kontoret gir ulike omstillingsproblemer, knyttet til samkjøring mellom statlige og kommunale tjenester og mellom de ansatte. Ulik fokus på opplæring og

kompetanseheving kan også forklares som årsak til ulikhetene. Hvorfor er disse funnene aktuelle for NAV og hvilke konsekvenser kan disse funnene få?

I stortingsmelding 33 (2015 – 2016) blir det understreket at det fortsatt er ulik forståelse av styring og ledelse i NAV – kontor. I dette ligger utfordringer knyttet til ulik plassering av statlige og kommunal forvaltning, og ulik vekt på virkemiddelstyring i arbeidsmarkedspolitikken og sosialpolitikken. I ekspertgruppens rapport ble derfor følgende forslag fremmet:

*«Både styring og rapportering må i større grad legges vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. De to eierne av NAV – kontoret må få en likere forståelse av utøvelsen av mål- og resultatstyring.» (St.melding 33, s.70)*

Mye av dette samsvarer med mine funn i denne oppgaven og viser til utfordringer NAV står ovenfor.

### **6.3 Implikasjoner**

I oppgaven har jeg brukt de fire rammene til Bolmann og Deal (2014). Ved å legge flere rammer sammen og ha en helhetlig tenkning for å gi flere vinklinger samtidig. Ved å se strukturelle-, politiske- og human – resource rammen samtidig, og legge inn de symbolske perspektiv ser jeg at det gir flere vinklinger samtidig. Det gir en mer utvidet forståelse av de ulike fenomenene som her virker inn på hverandre. Sett i en helhet gir dette innsikt og mer helhetlig forståelse, det viser også utfordringer som bør gis oppmerksomhet og som kan være aktuelt å ha med videre i utviklingen av NAV.

Innen struktur perspektiver må det vektlegges best mulig struktur for å nå organisasjonens mål og omgivelsene sine krav. I en organisasjon skal strukturen sørge for forutsigbarhet, tydelighet og trygghet. De ulike rollene forteller noe om hvilke oppgaver og plikter som skal utføres, ulike retningslinjer, standard og prosedyrer samordner innsatsen. Det som kjennetegner det profesjonelle byråkratiet er at beslutninger blir fattet av ledelse gjennom forhandlinger med de ansatte. Spesielt ved NAV 2 kan det være at de ansatte ikke har opplevd nok støtte og medvirkning i form av at deres faglighet ikke er blitt vurdert godt nok. Dette kan dreie seg om relasjonsbygging og tillit, som skapes ved gjensidighet og som bygges over tid. Det er viktig at ansatte er involvert i utarbeidelsen av strukturen fordi da vil de lettere oppleve

et eierforhold til egen organisasjon og utvise større lojalitet til NAV. Ved NAV 2 synes det som utfordringer med en uklar forståelse av hvordan målet så ut og skulle nås. For å få en utvikling her bør arbeidet med å utvikle NAV 2 forsøke å utvikle et så klart mål bilde som mulig. Ved å ha mer fokus på felles identitet, mer synliggjøring og fokus på å anerkjenne både kommunale og statlige tjenester, vil skille nok over tid nærme seg NAV 1. Dersom organisasjonen skal fremstå som en enhet vil det være viktig med god forståelse og kjenne hverandre sine arbeidsoppgaver, ansvarsområder og mulighet med å jobbe med både statlige og kommunale tjenester. Ved NAV 2 bør de kommunale tjenestene synliggjøres og få et større fokus i NAV kontoret, av begge eiere, det vil gi større grad av identifisering og bygge ned skille mellom stat og kommune. Videre behov for å fremstå som en enhet, da er det viktig å kjenne hverandres arbeidsoppgaver og ha mulighet til å gjøre oppgaver på tvers av stat og kommune.

Ved NAV 1 er det en mer generalist modell, der kommunalt- og statlig ansatte jobber på hverandre sine oppgaver og på tvers av tidligere etats- og profesjongrenser. Det er en felles forståelse av mål, metoder, arbeidsformer og standard brukeroppfølging. Det er en opplevelse av stolthet og en forståelse av viktighet av helhetlige tjenester i NAV gir best resultater for brukere. Alle oppgaver er like viktig og har lik status. Kulturen bærer preg av samarbeid og en felles forståelse av målsettingen om flere i arbeid og aktivitet.

Innen Human – resours rammen må fokus være på å samordne kompetanse og profesjoner på en best mulig måte. Skape en best mulig tilpasning mellom menneskene sine behov og evner opp mot roller og relasjoner i organisasjonen. En symbolsk tilnærming vil være å ha fokus på mer kultur bygging i organisasjonen, gjennom økt vektlegging av helhetlige tjenester i NAV og økt vektlegging av en felles visjon mellom eier stat og kommune. De ulike ansatte stat eller kommune har sin egen kultur og forståelse som de handler innenfor. Det kreves mye innsikt og forståelse både om de andres arbeidsoppgaver, faglig identitet, kultur, mål, en felles forståelse av NAV kontoret sine ulike og kompliserte oppgaver og tjenester. Opplevelsen i forhold til den politiske rammen er at det er forholdsvis større forskjeller og motsetninger i NAV reformens mål ved NAV 2 enn ved NAV 1. Her er det ulike holdninger og opplevelser av reformens mål. Ett av de store skillene mellom NAV 1 og NAV 2 er knyttet til veilederrollen, ved NAV 2 var spenningsforholdet mellom stat og kommune størst. Her viser min undersøkelse at ved NAV 2 er kulturforskjellene mer tydelig, forholdene knyttet til opplevelse av felles mål er ulik og de ansatte opplevde mindre mulighet til å utvikle seg i

jobben. Ved NAV 1 som er ett kontor med mange kommunale tjenester, var erfaringene på alle disse områdene betydelig mer positive.

#### **6.4 Veien videre – stat og kommune hånd i hånd**

Funnene i denne studien er basert på intervjuer med informanter ved to ulike NAV – kontor. Ut fra mine funn i oppgaven har jeg belyst en rekke utfordringer og ulikheter i NAV kontor. For å utvikle NAV kontor bør det være gode lokale refleksjoner om volumet av kommunale tjenester i NAV. Dette kan bidra til å bygge robuste NAV kontor med betydelig kommunalt eierskap. Det kan også bidra til økt handlingsrom og mer helhetlige tjenester til brukere. Videre kan det bidra til mer utvikling av egne tjenester og bedre utviklings muligheter for ansatte i NAV. Funnene mine viser også at større volum av kommunale tjenester gir bedre samhandling av tjenestene.

Det kunne vært interessant å utføre studien ved flere kontorer for så å sammenligne funnene. Dersom de samme tendensene viser seg ved flere NAV – kontor, kan funnene mine bli styrket. Det kunne også vært interessant å foreta mer studie om utviklingen av NAV – kontor. Hva er grunnen til denne ulikheten i kontor som har ulike kommunale tjenester, hvorfor er fortsatt kulturforskjellen så stor. Med kommunereformen og stortingsmelding 33 vil det skje store endringer i NAV – kontorene. Det vil bli færre og større kontor, det vil bli flere interkommunale samarbeid og vertskommunesamarbeid. De kommunale tjenestene i NAV vil bli vurdert opp og ned i forhold til hensiktsmessighet å legge tjenestene inn i NAV kontoret versus egne tjenester i kommunen. Hva vil dette bety for måloppnåelsen til NAV? Hvilke effekter vil dette gi på bruker nivå? Ligger det en effektiviseringsgevinst i det? Dette er spørsmål som er aktuelle for videre empiriske studier. Partnerskapsmodellen har blitt liggende i fred i begge disse prosessene. Selve innholdet i partnerskapet har til nå i liten grad blitt konkretisert, det er heller ikke planer om noe mer konkretisering, med begrunnelse i at NAV – kontorene skal kunne tilpasse lokale forhold. Denne oppgaven har vært med på å belyse denne ulikheten som igjen gir variasjon i innhold. Videre forskning vil kunne gå mer spesifikt inn på de ulike utfordringene som ligger i partnerskapsmodellen, vurdere den lokale handlefriheten til kommunen opp mot NAVs hovedmål.

## 7. Litteratur:

Aars, Jacob og Christensen, Dag Arne (2011) Styring og kontroll av partnerskapet: De lokale NAV – avtalene. Notat 1 – 2011, Røkkansenteret. Bergen

Andreassen, T,A og Fossetøl, K (2011) NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform. Gyldendal Norsk forlag AS

Alm Andreassen, Tone (2008) Organisering for helhetlige tjenesteyting. Organisasjonelle valg og variasjoner i lokale NAV – kontor. Oslo. AFI – notat 10

Alm Andreassen, Tone og Reichborn – Kjennerud, Kristen (2009) Utvikling og utfordringer i lokale NAV – kontor, AFI - notat 2

Bolman, Lee G og Deal, Terrance E (2014) Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse (5. Utgave) Gyldendal Norske Forlag AS

Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness, Kjell Arne Rørvik (2017) Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget. 3. utgave

Christensen, Tom , Hans – Tore Hansen og Jacob Aars (2011) Har utforming av lokale NAV – avtaler betydning for brukernes tilfredshet? Nordisk organisasjonsstudier 3- 2011

Christensen, Tom (2011) Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positiv effekter? Bergen, Røkkansenteret

Fimreite og Lægred (2008) Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV. Røkkansenteret. Notat 4

Fimreite, Anne Lise (2008) «*Mission impossible made possible? -, Tenkningen og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV.*» Røkkansenteret Notat 14 – 2008

Grønmo, Sigmund (2004) Samfunnsvitenskaplig metoder. Fagbokforlaget. Bergen

Hagen – utvalget (2010a): NAVs organisering og virkemåte. Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurderer oppgaver- ansvarsdelingen i NAV

Hagen – utvalget (2010b) Tiltak for å bedre NAVs virkemåter. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgaver- ansvarsdelingen i NAV

Jacobsen, Dag Ingvar (2012) Organisasjonsendring og endringsledelse (2. utgave) Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Jacobsen, Dag Ivar (2016) Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i Samfunnsvitenskaplig metode. (3. Utgave) Cappelen Damm AS

Jacobsen, Dag Ivar og Thorsvik, Jan (2018) Hvordan organisasjoner fungerer. (4.utgave) Fagbokforlaget

Karlsen, Elin (2011) NAV reformen. En kvantitativ analyse av samarbeidsavtalen som ligger til grunn for NAV partnerskapet (Masteroppgave, Universitetet i Oslo)

Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2015) Det kvalitative forskningsintervju. (3. utgave) Gyldendal akademisk

Øgard, Morten i *Fra NEW Publice Management til NEW Public Governance*. I Harald Baldersheim og Lawrence Rose (red): (2014) *Det kommunale laboratorium* (3. utgave) Fagbokforlaget. Bergen.

St. meld. 33 (2015 – 2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet

St. meld. 14 (2002 -2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

NOU 2004:13. En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetat, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Sosialdepartementet.

Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids – og velferdsforvaltning. (2004 – 2005)

Et NAV med muligheter. Betre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015



## Vedlegg 1- Intervjuguide

### **Problemstilling:**

«Hvilke erfaringer har ansatte ved NAV kontor med den kommunale tjenesteporteføljen.»

### **Rolle i NAV kontoret?**

#### ***Hva kjennetegner organiseringen av de kommunale tjenestene i NAV kontor?***

- Hva er din rolle og hvor lenge har du hatt denne rollen?
- Hvordan vil du beskrive NAV kontoret? (antall ansatte, antall brukere, ressursbruken, typiske problemstillinger for bruker?)
- I hvilken avdeling/team jobber du?
- Hvilke arbeidsoppgaver har du?
- Har du hatt andre arbeidsoppgaver tidligere?
- Hvordan ble du tildelt de arbeidsoppgavene/ansvarsområdet du har i dag?
- Hva er din største utfordring i arbeidshverdagen?
- Hva er den største tidstyven i arbeidet?

#### ***Hvilke erfaringer har NAV kontor med den kommunale tjenesteporteføljen?***

- Har stat og kommune etter din mening en felles forståelse for hvordan man kan nå reformens målsetninger? (eller er strukturelle og kulturelle utfordringer til hinder for det?)
- Synes du det kan være utfordrende å balansere mellom statlige og kommunale mål og prioriteringer?
- Opplever du at du må bruke mye tid med å samordne prosesser mellom kommune og stat? Eksempler?
- Har du opplevd lojalitetskonflikter i forbindelse med partnerskapet? Eksempler?
- På hvilken måte opplever du at kommune og stat har ulike perspektiver på ledelse og styring, og hvordan påvirker dette din enhet?
- Er avtalen justert siden etableringen, flere eller færre kommunale tjenester?
- Har du noen gang opplevd at mangel på informasjon eller kunnskaper gjør det vanskelig for enten kommunen eller stat å ta avgjørelser som tjener organisasjonens overordnede målsetting?
- Har du opplevd at enten kommunale eller statlige styringslinjer fatter beslutninger som hemmer NAV – kontorets tjenestetilbud i stedet for å fremme det?
- Er det en opplevelse at det er oppgaver/tjenester på NAV kontoret som er mer populære/mer status enn andre?
- Hvilke oppgaver er det?
- Hva er din opplevelse av organisasjonskulturen?
- Er det en felles kultur på NAV kontoret?
- Hvis kulturelle forskjeller, hvilke utfordringer bringer de?

### **Tilpassing av de kommunale tjenestene for brukere**

#### ***Hvordan bruker de ansatte de kommunale tjenestene for å fremme overgangen til arbeid?***

- Hvilke arbeidsmetoder bruker dere som er implementert fra kommunal eier?
- Hvilke arbeidsmetoder bruker dere som er implementert fra statlig eier?
- Hvordan er samhandlingen mellom kommunale tjenester og statlige tjenester?
- Fører de kommunale tjenestene til mer målrettet innsats som sikrer en høyere overgang til arbeid? På hvilken måte?

- Fører de kommunale tjenestene til at NAV kontoret blir bedre til å møte brukerens individuelle behov? På hvilken måte?
- På hvilken måte mener dere de kommunale tjenestene eventuelt medfører økt effektivitet i den arbeidsrettede innsatsen?
- På hvilken måte mener dere de kommunale tjenestene eventuelt medfører mindre effektivitet i den arbeidsrettede innsatsen?
- Ta stilling til følgende påstand: «De kommunale tjenestene fremmer mål om flere i arbeid»
- Er det noe annet vi ikke har gått inn på som du ønsker å formidle?

## Vedlegg 2 – Informasjon skriv til aktuelle NAV enheter

Hei! Mitt navn er Arne Tregde og tar nå videreutdanning ved UIA, Master i ledelse og er nå i gang med masteroppgaven. Siden 2007 har jeg jobbet som leder ved NAV Farsund, studiet gjennomfører jeg på deltid ved siden av jobben i NAV. Studier har vært veldig bra, jeg har lært om ulike emner innen ledelse som organisasjonsendring og endringsledelse, styringsverktøy i offentlig sektor, økonomisk styring, veiledning og coaching, arbeids- og avtalerett, en offentlig sektor i endring og arbeidsliv i endring. I oppgaven skal jeg ta i bruk kunnskap og teori fra studiet. Jeg ønsker å studere NAV og NAV kontor.

NAV reformens mål. (fra st.prp. nr. 46) 2004 2005

1. Flere i arbeid og færre på stønad
  - færre på trygd og sosialhjelp, fokus på arbeid med å få flere i arbeid og aktivitet
2. Forenklet for brukerne og tilpasse til behov
  - Sikre brukermedvirkning og et helhetlig samordnet tjenestetilbud
3. Få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning
  - Ny organisering må legge til rette for å realisere effektiviseringsgevinster

Ved etablering av nav kontor i den enkelte kommune var det opp til den enkelte kommune å definere det kommunale tjenesteinnholdet. Som minimumsløsning måtte kommunene legge inn økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning og midlertidige boliger. Utover minimumsløsning var det opp til den enkelte kommune å velge å legge inn flere kommunale tjenester i NAV kontoret. Den kommunale friheten her er stor. Som utgangspunkt skal staten ha den samme oppgaveporteføljen ved samtlige NAV kontor. Selve organiseringen og utformingen av NAV kontoret er det opp til det enkelte kontor/partnerskap å utforme. Det er også partnerskapet som velger enhetlig eller to delt ledelser; dvs en statlig leder og en kommunal leder. Ulikhetene er store fra kontor til kontor avhengig av størrelse, kommunale tjenester, enhetlig eller delt ledelse m.m.

Det jeg ønsker å finne ut mer om er: *«Hvilke erfaringer har ansatte ved NAV kontor med den kommunale tjenesteporteføljen.»*

Ved å studere tjenesteinnholdet ved ulike NAV kontor håper jeg på mer forståelse om kompleksiteten og ulikheten i NAV kontorene og se om det er trekk ved organisering av ulike kommunale tjenester inn i NAV kontoret.

For å studere dette emnet og problemstillingen vil jeg foreta intervjuer, observasjoner og dokumentstudier. Jeg ønsker å komme i kontakt med veiledere, avdelingsledere og NAV ledere. Fokus i intervjuene vil være på organisering, arbeidsfordeling, metoder, tjenestene i NAV kontoret m.m. Selve intervjuet vil være på ca. 1 time. Intervjuene vil bli tatt opp på lydopptak, samt jeg vil gjøre notater underveis.

Deltakelse i prosjektet er frivillig, og du kan når som helst trekke deg fra intervjuet uten noe nærmere begrunnelse.

Informasjonen vil anonymiseres, og vil bli slettet ved prosjektets slutt.

Mvh Arne Tregde

### **Vedlegg 3 Samtykke for bruk av informasjon**

#### Samtykke for bruk av informasjon

Du har sagt deg villig til å være informant til masteroppgave for Arne Tregde student ved Universitet i Agder.

Ved å underskrive dette samtykke gir du Arne Tregde tillatelse til å bruke informasjon du deler i sin master oppgave.

Gjengivelse av informasjon skal være anonymisert og kan ikke brukes til andre formål enn som informasjon til oppgaven.

Informasjonen vil bli makulert etterfølgende levert og godkjent oppgave. Oppgaven skal etter planen leveres juni 2019.

Dato / Navn

---