

Implementering av Nav-reformen ved to lokale Nav-kontorer sett fra ansattes perspektiv

Camillia Grung • Iren Johnsen • Hans-Tore Hansen •
Kjetil Lundberg • Liv Johanne Syltevik



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfellevurdering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISSN 1503-0946

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Implementering av Nav-reformen ved to lokale Nav-kontorer sett fra ansattes perspektiv

CAMILLIA GRUNG¹, IREN JOHNSEN¹, HANS-TORE
HANSEN¹, KJETIL LUNDBERG², LIV JOHANNE
SYLTEVIK¹

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

MAY 2014

Notat 5 – 2014

¹ Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

² Uni Research Rokkansenteret

Innhold

Forord	3
Abstract	4
Innledning	5
Etatene før Nav-reformen og målsettingen med reformen	6
Metodisk tilnærming	9
Organisering av kontorene	10
Etableringen av kontorene	11
Ulike utfordringer i Front og Fagland	12
Arbeidsmetodikk, kompetanse og begrepsforståelse	14
Kultur og fellesskapsfølelse	16
Nye skillelinjer?	17
Avsluttende diskusjon	18
Litteraturliste	20
Noter	22

Forord

Temaet for dette arbeidsnotatet er implementeringen av Nav-reformen slik som denne arter seg for de ansatte ved lokale Nav-kontor. Studien baserer seg på intervjuer med ansatte ved to middelsstore lokale Nav-kontor, og forsøker å belyse hvordan disse har erfart og opplevd prosessene med etableringen av nye Nav-kontor. De intervjuede har bakgrunn i de tre tidligere etatene (Aetat, trygdetaten og sosialtjenesten). Studien viser flere fellestrekk ved kontorene; opplæringen oppleves som mangelfull og arbeidsdelingen skjer i stor grad etter de gamle etatsgrensene, men den viser også at prosessene har vært håndtert på ulik måte, noe som ser ut til å ha gitt seg utslag i ulik fellesskapsopplevelse på de to kontorene. I tillegg til at de tre tidligere etatskulturene fortsatt gjør seg gjeldende på begge kontorene, synes det som om det har oppstått andre og viktigere skillelinjer. Internt på kontorene ser det ut til å være et skille mellom stats- og kommunalt ansatte som dreier seg om rettigheter og sosiale goder, men også om mer underliggende og tyngre prosesser som spørsmålet om hvordan brukerne skal følges opp. Et annet internt skille går mellom «front» og «fagland», og dette går på hvilken kompetanse de ansatte i «fronten» skal ha i møtet med brukernes problemer. I kontorenes ytre omgivelser ser det ut til å ha oppstått en ny og stadig viktigere konfliktlinje i forhold til forvaltningsenhetene, og dette dreier seg både om konkurranse om arbeidskraft og om fordeling av arbeidsoppgaver.

Notatet ble opprinnelig tenkt som en artikkel, men av ulike grunner ble det liggende litt for lenge i «skuffen». Når vi tok det opp igjen så vi at det etter våre meninger var mange funn som fortsatt var relevante og interessante for å forstå Nav-reformen, men samtidig så vi også at for å jobbe videre med å få dette utviklet til en vitenskapelig artikkel ville det kreves at vi foretok nye intervjuer på kontorene, noe vi ikke har hatt muligheter til å gjøre. Notatet er i tråd med dette ikke oppdatert i forhold til nye litteratur på feltet etter at det opprinnelig ble skrevet i juni 2009.

Notatet inngår i NFR prosjektet «Evaluering av Nav-reformen» som ledes av Uni Research Rokkansenteret.

Abstract

Implementation of the labour and welfare reform (Nav) at two local offices seen from the staff's perspective

In this paper the implementation of the labour and welfare reform (Nav) in Norway is studied from the perspective of the staff at two local Nav offices. The study is based on qualitative interviews with employees at two medium sized local offices who come from the three previous departments (Labour directorate, The National Insurance Service and Social Assistance offices). The study shows that there are many common experiences at the two offices; the training is experienced as imperfect and the division of labour follows the previous departmental structures. However, since the processes have been handled somewhat differently there is a different feeling of togetherness and community at the two offices. In addition to the previously organizational cultures that still seems to alive at both offices, there also seems to have arisen new and perhaps in the future more important dividing lines. One of them is the emerging dividing line between those who are employed by the state and the municipalities. This has to do with rights and social goods, but also important processes as regarding how users should be engaged and treated. Another dividing line is between those who meet the clients when they visit the local offices and those who shall supervise and handle their problems afterwards. With regard to the offices external environment there seem to have arisen a new and important conflict line between the local offices and the newly established central administrative agencies, something that has to do both with competition about qualified staff and questions about division of labour.

The paper was originally conceived as an article, but for various reasons it was left too long in the «tray». When we brought it up again, we discovered that it in our opinion were still relevant and interesting not least with regard to understand the Nav-reform, but at the same time we also saw that to develop the paper into a scientific article would require that we undertook new interviews at the offices, which was not possible for us to do. The paper is accordingly not current with new literature in the field after it was originally written (June 2009).

The memorandum is written as a part of NFR project «Evaluation of the Nav-reform» led by Rokkan Centre.

Keyword: Local Nav offices, implementation, ideals and realities

Innledning

Våren 2005 vedtok Stortinget at det skulle etableres en ny arbeids- og velferdsforvaltning (Nav). Den nye arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juni 2006, og frem mot 2010 vil det bli etablert lokale arbeids- og velferdskontor (Nav-kontor) i alle landets kommuner samt regionale forvaltningsenheter rundt om i landets fylker. Nav-kontorene skal ha ansvaret for oppfølging av brukerne og vil være stedet hvor brukerne kan komme i direkte kontakt med de ansatte i etaten, mens Forvaltningsenhetene vil ta seg av administrative oppgaver som ikke krever brukerkontakt slik som utbetaling av ytelser. Nav-reformen er den største forvaltningsreformen som vi har hatt her til lands. En står ovenfor store utfordringer som at mange av etatens mer enn 16.000 ansatte vil måtte skifte arbeidssted og få nye arbeidsoppgaver, og en må få til samordning av de tre tidligere etatene som har jobbet med ulike brukergrupper og som har hatt ulik arbeidsmetoder og organisasjonskultur og som har hatt ansatte med ulik utdanning og erfaringsbakgrunn.¹ De politiske prosessene som lå til grunn for Nav-reformen er etter hvert vel dokumentert (se for eksempel Christensen, Fimreite og Læg Reid 2007; Christensen 2008; Fimreite et al. 2009; jfr. også Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2009; Michelsen 2008). Det store spørsmålet framover er hvordan reformen materialiserer seg på kontorene rundt i landet, og hvilke konsekvenser dette har for brukerne, de ansatte og samfunnet mer generelt. I denne artikkelen vil vi i tråd med teorien om bakkebyråkratiet anlegge et «bottom-up perspektiv» og undersøke hvordan ansatte ved to lokale Nav-kontorer har opplevd og erfart Nav-reformen og prosessen med å etablere lokale Nav-kontor.² Den overordnede problemstillingen vi er opptatt av er spenningsforholdet mellom Nav-reformens idealer og realiteter slik som de ansattes erfarer og opplever disse, hvor vi spesielt er opptatt av arbeidspraksis og kompetanse, kulturbygging og uintenderte spenninger og motsetninger som oppstår i kjølevannet av reformen.

Om bakkebyråkrati og organisasjonskultur

Lipsky (1980, jfr. også May og Winter 2007; Meyers og Vorsanger 2002; Nielsen 2006; Prottas 1979) betegner ansatte i offentlig sektor som gjennom sitt arbeid har direkte kontakt med befolkningen, og som har en betydelig grad av skjønnsutøvelse i sitt arbeid, som bakkebyråkrater.³ I tråd med et «bottom-up» perspektiv hevder Lipsky at den offentlige politikken skapes i bakkebyråkratenes hverdag, og at det er handlingene til de offentlige ansatte som konstituerer de tjenestene som «leveres» av offentlige myndigheter. Lipsky peker på at det er flere forhold som kjennetegner bakkebyråkratenes arbeid: Arbeidsmengden er stor, ressursene er utilstrekkelige, idealene er høye, målsettingene er tvetydige og motstridende og klientene er ufrivillige i den forstand at de ikke har tilgang på hjelpen og tjenestene som etterspør andre steder. For å håndtere denne situasjonen skjer det i følge Lipsky en rekke modifikasjoner og tilpasninger innenfor bakkebyråkratiet. Den enkelte klient behandles ikke individuelt og skjønnsmessig, men ut fra de etablerte rutiner, stereotyper og andre mekanismer som forenkler arbeidsoppgavene. For å gjøre situasjonen sin lettere og for å redusere belastningen som de ansatte opplever i forhold til

gapet mellom muligheter og mål, utvikler de forenklete oppfatninger hvor klientene sees som saker og ikke individer. For utenforstående kan dette oppfattes som at bakkebyråkratene mangler kunnskaper, kompetanse og empati. Lipsky ser det imidlertid som nødvendige tilpasninger og mestringsstrategier som er bunnet i jobbens natur. Lipskys analyse av hvordan det som kan kalles 'saksbehandler mentaliteten' utvikler seg, har mange likhetspunkter med Løchens (1976) analyse av idealer og realiteter i psykiatriske sykehus. Han fant at spenningen mellom idealer og realiteter ledet til utvikling av en diagnostisk kultur som en måte å håndtere dette spenningsforholdet på. Gjennom den diagnostiske kultur var det mulig å redusere pasientenes situasjon på en slik måte at de ansatte kunne hanskens med den komplekse virkeligheten de sto overfor.

Hill og Hupe (2007) har kritisert Lipskys teori for at den er for universell og ikke tar hensyn til ulikhetene som finnes mellom forskjellige typer bakkebyråkratier og bakkebyråkrater. Som det vil bli tatt opp nedenfor er det vel dokumentert at de tidligere etatene som har gått inn i Nav skiller seg fra hverandre på vesentlige punkter, men her kan nettopp et slikt perspektiv som legger vekt på det som er felles for dem være relevant siden Nav-reformen søker å få disse ulike organisasjonene og deres ansatte til å utvikle en ny og felles bakkebyråkratrølle. Vi trenger imidlertid også begreper som kan fange inn ulikheter og ulikheter mellom de ansatte på Nav-kontorene. Et slikt begrep som søker å fange inn ulikheter mellom organisasjoner er organisasjonskultur. Selv om dette begrepet har vært gjenstand for ulike tolkninger innenfor flere fagområder og det har blitt definert og forstått på ulike måter (se for eksempel Bang 1995; Herskowitz 1948; Jacobsen og Thorsvik 2002; Schein 2004; Kaufmann og Kaufmann 2005), synes det likevel å være enighet om at begrepet handler om en gruppes verdier, normer og virkelighetsforståelse og oppfatninger om hvordan ting skal gjøres. Organisasjonskultur handler om virksomhetens praksis og tenkesett, og kommer gjerne til uttrykk gjennom medarbeidernes innstilling, verdier, arbeidsmiljø, holdninger overfor brukere og lignende.⁴ Det er vanlig å skille mellom organisasjonskulturen som en helhet som omfatter alle de ansatte og subkulturer som omfatter grupper av ansatte innenfor en organisasjon.⁵

Forsøk på fusjoner mellom ulike organisasjonskulturer kan i følge Bang (1995) få flere utfall: Det kan føre til en sameksistens hvor de fusjonerte kulturene eksisterer side om side i den nye organisasjonen uten at de opprinnelige kulturene forandrer seg så mye; det kan oppstå en ny kultur med trekk fra de gamle kulturene og helt nye kulturelle trekk; de fusjonerte organisasjonene kan komme i konflikt med hverandre og forkaste hverandres kulturer; det kan skje en dekulturering hvor en kultur forsvinner ved at medlemmene som tilhører en av kulturene for eksempel slutter.

Etatene før Nav-reformen og målsettingen med reformen

Før Nav-reformen var det en klar arbeidsdeling mellom de tre tidligere etatene. Aetat hadde ansvaret for arbeidsformidling og for kvalifisering av og ytelse til arbeidssøkere og yrkeshemmede. Trygdeetaten hadde ansvaret for å gjennomføre trygdepolitikken og sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av store deler av folketrygdloven (med

unntak av de kapitler som ble ivaretatt av Aetat), mens den kommunale sosialtjenesten blant annet tok seg av den økonomiske sosialhjelpen og var det nedre sikkerhetsnettet i velferdssystemet. Den økonomiske sosialhjelpen skulle sikre de som ikke selv kunne sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid, og gis til folk som trengte det for å overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Mens ytelsene i trygdeetaten og Aetat i stor grad var rettighetsbaserte og knyttet til bestemte kriterier som alder, helse og redusert arbeidsevne, var (og er fortsatt) den økonomiske sosialhjelpen en behovsprøvd og skjønnsbasert ytelse som er den enkelte kommunes ansvar.⁶

Det var også forskjeller mellom etatene med hensyn til utdanningsnivå blant de ansatte. I tidligere Aetat var det 36 % med utdanning fra høgskole og/eller universitet mens over 50 % i Sosialtjenesten hadde det samme (NOU 2004:13). Trygdeetaten hadde en lavere andel ansatte med høyere utdanning enn de øvrige etatene (ca. 27 % hadde utdanning fra høgskole og/eller universitet i 2001), men til gjengjeld hadde etaten omfattende interne fagopplæringsprogrammer (St.prp. 46 (2004-2005)).

Trygdeetaten har tradisjonelt blitt omtalt som en byråkratisk og hierarkisk organisasjon hvor de ansatte er styrt av lover og regler (Hansen og Kvalvåg 2003, Hvinden 1994, Solheim 1992) hvor faglige, politiske og administrative signaler ble formidlet nedover og forespørsler ble formidlet oppover i systemet (Skinnarland og Moland 2006). Aetat har blitt beskrevet som mål- og resultatstyrt, og som en serviceetat hvor hovedoppgavene ikke var å produsere beslutninger i henhold til lovverk, men å formidle arbeidskraft. Etaten har også hatt en rimelig bred kontakt med arbeidsgivere (Berg, Heen og Hovde 2002).⁷ Selv om det ikke er krav om at de ansatte skal ha profesjonsutdanning, så har sosialtjenesten blitt oppfattet som å være mer profesjonsstyrt enn de to tidligere statsetatene. Sosialtjenestens kultur har også vært preget av at beslutninger i stor grad er basert på skjønsmessige vurderinger (Møller 2006).

En rekke studier og undersøkelser har undersøkt hva som kjennetegner organisasjonskulturen til de tidligere etatene, og her er hovedkonklusjonen at Aetat og Trygdeetaten var mål- og regelstyrte, mens Sosialtjenesten bruker mer skjønn og har mer rom for individuelle hensyn (Andreassen, Drange og Thune 2007; Hatland 1995; Jessen 2005; Møller 2006; Skinnarland og Moland 2006). Skinnarland og Moland (2006) fant også at de ansatte innenfor de tre tjenesteområdene hadde klare oppfatninger om kulturen innenfor sitt eget område. Informantene fra Aetat beskriver sin kultur som dynamisk og som den som best responderer på arbeidslinjen, informantene fra trygdeetaten fremhever lojalitet som kjennetegnet ved sin kultur, mens informantene fra sosialtjenestens oppfatter kunnskapen om brukerne som særpreget ved sin kultur. I følge Fossetøl og Klemsdal (2006) ligger kulturforskjellene først og fremst i etatenes forståelse av arbeidslinjen. Aetat var arbeidsformidlingsorientert, Trygdeetaten var rettighetsorientert mens Sosialtjenesten var behandlingsorientert. Møller og Flermoen (2004) beskriver forskjellene spissformulert som at Aetat la vekt på *målet* til brukerne, Trygdeetaten brukernes *rett*, mens Sosialtjenesten var mest opptatt av brukernes *behov*. Brukerne var også ulike i etatene; dvs. brukerne i trygdeetaten var medlemmene i folketrygden (potensielt hele befolkningen), brukerne i Aetat var de som av ulike grunner trengte bistand for å skaffe seg arbeid eller var arbeidsledige samt arbeidsgivere som trengte arbeidskraft, mens sosialtjenestens brukere

var de som hadde falt igjennom det øvrige stønadssystemet og ikke hadde krav på rettighetsbaserte ytelser.

Nav-reformen ble vedtatt etter en lang prosess hvor flere ulike alternativer ble diskutert, men hvor det likevel var enighet om at den tidligere organiseringen i tre separate etater ble ansett for å være lite hensiktsmessig av flere grunner. En av disse var at organiseringen ble ansett lite hensiktsmessig for å gjennomføre arbeidslinjen, og sikre flest mulig lønnet arbeid og aktiv virksomhet. Det var også fokus på at de tre etatene var lite tilpasset brukerne og deres behov, og særlig gjaldt dette fleretatsbrukerne som kunne være nødt til å oppsøke alle kontorene for å få hjelp eller falt mellom alle stoler (ble «kasteballer») (Reegård 2009). De tre sentrale målsettingene for reformen er flere i arbeid, færre på stønad, å gjøre det enklere for brukerne og mer tilpasset deres behov og opprette en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 51 (2008-2009)). Nav-reformen innebar at det ble opprettet en ny statsetat som inkluderte tidligere Aetat og Trygdeetaten, mens kommunene fikk fortsatt ansvar for Sosialtjenesten. I tillegg vedtok man at disse etatene skulle samlokaliseres i en ny førstelinjetjeneste – det lokale Nav-kontoret. Kommunene fikk valgfrihet med hensyn til hvor mye av sosialtjenestens virksomhet de ville legge dit, men som minimum måtte den økonomiske sosialhjelpen inngå i lokalkontoret.

Etableringen av lokale Nav-kontorer er sentralt for å nå målene i reformen, og målsettingene med lokalkontorene er at de skal være brukernes fysiske kontaktsted lokalt med Nav og at de skal «representere en inngangsdør til alle oppgaver som skulle ivaretas av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen» (St.prp. nr. 51 (2008-2009):8). Kontorene skal hjelpe flere brukere med arbeidsevne inn i arbeidsrettede løp, og gi dem rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud. Ved å ha en enhetlig førstelinjetjeneste for stat og kommune mener man at man bedre kan tilpasse hjelpen til dem som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. I tillegg skal kontorene invitere til brukermedvirkning og egenaktivitet. Hjelpen skal ta utgangspunkt i brukernes behov og ikke i de eksisterende systemene. Idealene for hvordan det lokale Nav-kontoret skulle fungere, ble sammenfattet av saksordfører for saken Beate Heieren Hundhammer i Stortinget 31. mai 2005 på følgende måte:

Det skal være minst ett arbeid- og velferdskontor i hver kommune som er brukernes kontaktsted. For å kunne gi brukeren raske og helhetlige behovsavklaringer og tjenestetilbud, må velferdsforvaltningens samlede verktøykasse kunne brukes i førstelinjetjenesten og av saksbehandleren som møter brukeren. Brukere med arbeidsevne må raskt få muligheten til å komme inn i arbeidsrettede prosesser. En samling av virkemidlene i en førstelinje vil også kunne føre til et bedre og tettere samarbeid med arbeidsgivere og næringsliv.

I den politiske diskusjonen i forkant av Nav-reformen ble ikke organiseringen av etatene utover lokalkontorene diskutert. De regionale forvaltningsenhetene og hva disse betydde for lokalkontorenes muligheter til å realisere målsettingene med reformen, var ikke en del av debatten. Dette gjør det rimelig å si at visjonene for lokalkontorene ble utviklet uten at de sosiale og organisatoriske betingelsene de skulle fungere innenfor, var klarlagt.

Metodisk tilnærming

Denne artikkelen baserer seg på intervjuer med ansatte ved to lokale Nav kontor om deres opplevelse av Nav-reformen. Studien er således en komparativ casestudie (Andersen 1997; Ragin 1992; Yin 1984). Med data fra to kontorer har vi mulighet til å sammenligne hvordan prosessen utvikler seg i to ulike kontekster. Av økonomiske og tidsmessige grunner hadde vi ikke muligheter til å gjennomføre analyser på flere kontorer. Prosjektet var definert og lagt opp som to separate MA prosjekter (se Grung 2008; Johnsen 2008), men de var tilrettelagt på en slik måte at det skulle ligge til rette for en komparativ analyse. Intervjuene ble gjennomført av to MA studenter. For å få frem de ansattes vurderinger og erfaringer ble det brukt seminstruerte intervjuer med forhåndsdefinerte tema og spørsmål hvor det var åpenhet for endring i spørsmålsrekkefølgen og hvor det var lagt til rette for oppfølgingsspørsmål. For å komme frem til de to kontorene stilte vi en del krav. For å sikre en bredde blant informantene og deres bakgrunn og erfaringer, og sikre oss at kontorene var store nok til å sikre informantenes anonymitet, søkte vi etter kontorer som var av en viss størrelse. Kontorene måtte også ha vært Nav-kontor i en viss periode slik at reformen ikke var helt ny for informantene. Vi tok også hensyn til pragmatiske forhold som geografisk nærhet. De to kontorene vi endte opp med hadde vært etablert i henholdsvis 5 og 6 måneder når intervjuene ble gjennomført, og de var dermed over den første etableringsfasen, men fortsatt inne i omstillingsprosessen. «Kontor A» er et bydelskontor i en større by, mens «kontor B» er et bykontor i en mellomstor kommune.

Prosjektet ble møtt med stor velvilje på begge kontorene. Det var ledelsen ved kontorene som rekrutterte informantene til intervjuene. Vi anmodet om at det ble rekruttert tre personer fra hver av de tidligere etatene som informanter, og at de skulle være jevnt fordelt når det gjaldt kjønn, alder, bakgrunn og hvilken avdeling de jobbet i. Et annet ønske var at informantene ikke skulle være nyansatte, siden vi var opptatt av å få informanter som hadde kunnskaper og erfaringer om de tidligere fasene av reformen og endringene denne medførte. Ledelsen valgte ut informanter på bakgrunn av disse kriterier, dels tilfeldig og dels gjennom at enkelte meldte seg frivillig til å være med. På begge kontorer var det flere informanter som var sterkt kritiske til måten reformen var gjennomført og håndtert på, og da både nasjonalt og på kontornivå. Vi har således ikke noe inntrykk av at lederne valgte ut informanter som skulle bidra til å skape et bestemt (positivt) inntrykk av reformen og kontorenes virkemåte, og den ene leder sa også eksplisitt at vedkommende ikke hadde vært interessert i å velge ut informanter som bare ville fortelle «solskinshistorier».

Tabell 1 gir en oversikt over informantene på de to kontorene. Kategoriseringen er vid for å bevare informantenes anonymitet. Som tabellen viser er det på begge kontorene en forholdsvis jevn fordeling mellom de tre tidligere tjenesteområdene når det gjelder informantenes alder, utdanningsbakgrunn og ansiennitet. Noe som imidlertid er atypisk er at informantene fra kontor A som kommer fra den tidligere trygdeetaten i hovedsak har universitetsutdanning. Dette oppveies noe av at de ansatte fra trygdeetaten på kontor B i hovedsak har videreutdanning innen etaten. Informantene på begge kontorene kom fra

både mottak og oppfølging (Front og Fagland). På kontor B, men ikke på kontor A, ble også de to lederne intervjuet.

Tabell 1 Informantens alder, utdanning og ansiennitet.

Kontor	Aetat		Trygdeetaten		Sosialtjenesten	
	A	B	A	B	A	B
Alder (år)	40 - 50	35 – 45	30 – 60	40 - 62	35 – 60	30 – 56
Ansiennitet	3 - 20	7 – 17	1 – 35	18 – 30	5 – 25	5 – 6
Utdannelsesbakgrunn	Hovedsaklig universitets- og høyskoleutdanning	Universitetsutdanning og teknisk fagskole	Hovedsaklig universitetsutdanning	Hovedsaklig videreutdanning innen etaten	Hovedsaklig høyskoleutdanning	Kommunal høyskoleutdanning, og universitetsutdanning

Etter ønske fra informantene foregikk alle intervjuene på Nav-kontorene i de ansatte arbeidstid. Prosessen foregikk stort sett på den måten at vi traff informantene, avtalte møtetidspunkt, og at vi så kom tilbake for å gjennomføre intervjuene. Lengden på intervjuene varierte fra ca. 30 minutter til 1 ½ time. Alle intervjuer ble transkribert i sin helhet. Fremgangsmåten for å analysere datamaterialet var at de transkriberte intervjuene først ble nøye lest gjennom. Deretter ble de tematisk kategorisert ut fra tema for hvert enkelt kontor, før vi til sist har sammenlignet de to kontorene, for å drøfte hva som er felles og spesielt på kontorene i tilknytning til de problemstillingene vi tar opp.

Organisering av kontorene

Begge kontorene hadde en to-ledermodell med en kommunal leder som har sine fullmakter fra kommunen og som har ansvar for kommunes ansatte, og en statlig leder som har sine fullmakter fra staten og som har ansvaret for de statsansatte. De to lederne skulle lage felles planer og mål for kontoret som de hadde et felles ansvar for.⁸ Begge kontorene hadde også en egen mottaksavdeling («Front») og oppfølgingsavdeling («Fagland»). I henhold til «generalistmodellen» skulle de ansatte i Front ta seg av informasjon og enkel saksavklaring, mens de ansatte i Fagland skulle ta seg av oppfølging av brukerne.

Organiseringen av avdelingene var litt ulik på de to kontorene. Ved kontor A var det i Front etablert en todelt vaktordning med skift som omfattet de statlig og kommunalt ansatte. Når de ansatte i Front ikke hadde vakt i frontmottaket arbeidet de i «bakfronten» med oppfølging av enslige forsørgere og brukere som har vært sykemeldt eller arbeidsledig i inntil seks måneder. Ved behov kunne de også tre støttende til dersom de ansatte i fronten ikke kunne svare på spørsmål. Ved Kontor B var det en egen mottaksdisk i Fronten som var bemannet av to merkantilt ansatte. Disse var begge nytilsatte i Nav og de hadde ingen erfaring fra noen av de tidligere etatene. Oppgaven deres var å vise brukere som

hadde behov for dette videre til andre saksbehandlere i Fronten. Ved begge kontorene var de ansatte i Faglandet organisert i tverrfaglige team. Ved kontor A var det i alt seks team som var adskilt gjennom tilknytning til stat eller kommune. På den statlige siden var det to oppfølgingsteam som hadde ansvaret for oppfølging av brukere som mottar ytelser utover seks måneder og hvor brukerne ble fordelt etter fødselsdato. Det var videre også et markedsteam som hadde ansvar for arbeid rettet mot arbeidsgivere og et team som gjorde kontorarbeid og lettere saksbehandling som registrering av sykemeldinger og frikort. På den kommunale siden var det ett rusteam og ett merkantilt team som hadde ansvar for oppfølging utover seks måneder. Ved kontor B var det fire team tok seg av brukerne fordelt etter fødselsdato, og et team som hadde som særskilt oppgave å ta seg av flyktninger. Mens de ansatte i Faglandet ved kontor A hadde egne kontorer, satt de ansatte og ledelsen i Fagland ved kontor B i et åpent kontorlandskap. Det er flere som forteller at de var skeptiske til å sitte i et åpent kontorlandskap, og som forteller at de skiftet oppfatning etter at de fikk mer erfaringer med ordningen. Spesielt blir det trukket fram som positivt at åpne kontorlandskap hadde bidratt til å senke terskel for å ta kontakt med andre ansatte og at det tverrfaglige samarbeidet og fellesskapsfølelsen på kontoret dermed også hadde blitt bedre. Det var også et eget samtalekontor for møter med brukere og egne «stillerom» som var disponibelt for de ansatte. Det virker ikke som om stillerommene ble særlig brukt, noe som ble forklart med at det var tungvint å flytte arbeidsstasjonen.

Etableringen av kontorene

I følge *Håndbok for etablering av Nav-kontor* (KS og Arbeids- og velferdsetaten 2008) skal det i forkant av kontoretableringen foregå en kompetansekartlegging av kontoret som helhet og av de enkelte medarbeiderne. Hensikten med dette er å finne ut av om kontoret og de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å betjene sine brukere, og kartleggingen skal også hjelpe ledere til en mest mulig hensiktsmessig plassering av de ansatte.⁹ De ansatte skal også få muligheter til å komme med ønsker om hvilke arbeidsoppgaver og arbeidssted de ønsker, og ledelsen skal videre også gjennomføre en refleksjonssamtale med medarbeiderne om hvilke endringer i målsettinger, arbeidsmetoder og jobbperspektiv man står ovenfor. I de tilfellene der den ansattes ansvar, arbeidsoppgaver eller arbeidssted vil bli endret, skal det i tillegg også gjennomføres en omstillingssamtale mellom den enkelte ansatte og ledelsen.

De fleste informantene oppgir at de har deltatt på en kompetansekartlegging, men oppfatningene om hvordan prosessene har vært varierer. På kontor A foregikk kompetansekartleggingen på ulike tidspunkter i de tre tidligere etatene, og de ansatte fikk også ulike ting å ta stilling til. Informantene fra sosialtjenesten fortalte at de fikk velge om de ville arbeide i frontmottaket eller om de ville ha andre oppgaver på kontoret, og de virker generelt tilfredse med prosessen forut for kontorsammenslåingen. Informantene fra trykdetaten forteller at de ble spurt om hvor de ville arbeide, men de opplevde at dette var vanskelig å ta stilling til fordi det ikke var avklart hvilke arbeidsoppgaver som skulle ligge hos de lokale Nav-kontorene og hos Forvaltningen. Informantene fra Aetat gir inntrykk av at de hadde få valgmuligheter med hensyn til arbeidssted og arbeidsoppgaver, og de virker også mindre tilfredse med prosessene forut for kontoretableringen enn de andre

informantene. Forklaringen på dette er nok at det ble seint avklart hvilke ansatte fra Aetat som skulle inn i på det nye kontoret, og det var således i all hovedsak ansatte fra tidligere trygdeetaten og sosialtjenesten som deltok i planleggingen og utformingen av det nye kontoret.

På kontor B var alle etatene involvert i planleggingen av det nye kontoret, og i forkant av sammenslåingen, var det samlinger og ulike tiltak for at de ansatte skulle bli kjent med hverandre, inkludert en ordning med muligheter til hospitering hos andre etater. Det ble også etablert prosjektgrupper som arbeidet med organisering av kontoret og som planla alt fra fysisk utforming til arbeidsformer og organisering. De fleste tiltakene var frivillige, og siden det var en travel periode med flytting, kurs m.m., var det mange som ikke deltok i tiltakene og samlingene, og spesielt virket det som at det er få som benytter seg hospiteringsordningen. Gjennom prosjektgruppene og medarbeidersamtalene fikk alle muligheter til å komme med innspill til den praktiske organiseringen av arbeidet og de fikk også komme med ønsker om hvilken avdeling de ville jobbe i. Selv om det var ledelsen som bestemte sammensetningen av teamene, og ikke alle fikk sine ønsker oppfylt, virker det ikke som om det var noen innvendinger mot dette.

De første ukene etter sammenslåingen beskrives av informantene på begge kontorene som svært hektisk, tung og frustrerende både for de ansatte og brukere; de ansatte på grunn av at de måtte bruke mye tid på kurs og opplæring, og brukerne på grunn av at saksbehandlerne ikke var tilgjengelige. Opplæringen kom også seint. På kontor A hadde de for eksempel utsatt opplæringen til de ble sammenslått, noe flere av informantene i ettertid var svært kritiske til:

Et av hovedmålene var faktisk at vi skulle vente med alt dette til vi var et Nav-kontor... personlig så syns jeg jo at dette burde blitt gjort i forkant... Også siden vi da hadde blitt mye bedre kjent med kollegaene våre... for når du sitter jo to-tre dager på kurs da blir du kjent altså... Men det ble kjørt helt i begynnelsen, og det var kaotiske tilstander for alle (latter), og brukerne var temmelig fortvilet... men vi gjorde så godt vi kunne, og jeg tror vi har overlevd ganske bra (latter)... (Informant 10, Trygdeetaten, Kontor B).

Opplæringen beskrives gjennomgående som mangelfull og lite relevant. Det nevnes for eksempel at de brukte tid på opplæring i etatenes ulike datasystemer som de senere ikke har fått fulgt opp. Det var også et problem at de ikke hadde vikar når de deltok på opplæring, slik at de i praksis måtte ta igjen arbeidet etterpå.

Ulike utfordringer i Front og Fagland

Arbeidsdelingen på begge kontorene var tenkt slik at de ansatte i Front skulle være generalister som skal ha breddekunnskap om Nav, mens de ansatte i Fagland skal ha spisskompetanse om bestemte arbeidsfelt. Uten at dette nødvendigvis var bevisst tilsiktet innebar dette at mens de som arbeider i frontmottaket har fått endrede arbeidsoppgaver og dermed også behov for ny kompetanse, arbeider de som jobber i faglandet i større grad med de samme arbeidsoppgavene som de hadde før reformen. I fronten arbeides det på tvers av tidligere etatsskinner, mens teamene i Faglandet i større grad fortsatt arbeider med «sine egne» saker. Overgangen til de nye Nav kontorene har dermed nok vært størst og

mest utfordrende for de som jobber i front, og de som arbeider i front er nok også de som i størst grad har måttet bære trykket fra brukerne når de ikke oppfylte forventninger.

Et sentralt trekk ved bakkebyråkratenes arbeidsmiljø at de må håndtere klientenes personlige reaksjoner på avgjørelser som blir tatt, og dette erfarte særlig de som arbeidet i mottaket sterkt. Informantene forteller om brukere som reagerte med sinne og vold, og saksbehandlingstiden som ble lengre, og at det har blitt vanskeligere for brukerne å få kontakt med de som behandler deres saker, og de som arbeider i frontmottaket også har vært svært usikre på sin rolle. De har måttet forholde seg brukere som de ikke har erfaringer med eller kunnskaper om fra før. I tillegg oppfatter de det som om politikerne hadde gitt brukere et urealistisk bilde av hva de kunne forvente seg i de første fasene etter etablering av Nav-kontorene, noe de måtte betale prisen for ved å håndtere de negative brukererfaringene.¹⁰

Og så irriterer det meg, det er nesten det aller verste synes jeg, det at de har skapt forventninger som vi aldri kunne innfri. Vi visste at vi aldri kunne innfri de forventningene som politikerne gikk ut og sa. Kunne de ikke gått ut og sagt at dette vil ta flere år, dette blir veldig vanskelig, folk må være tålmodig. De må forvente lange køer, de må forvente at det tar tid med telefonen, og vi gjør så godt vi kan, men dette er ikke noe vi kan klare å få til fordi det ligger i sakens natur. (Informant 4, tidligere Aetat, Kontor A)

Begge kontorene har hatt problemer med å få fronten til å fungere på en tilfredsstillende måte, og hovedutfordringen ser ut til å være at de ansatte opplever at de mangler den nødvendige fagkunnskapen for å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. De ansatte opplever at kreves det mer inngående fagkompetanse på alle tjenesteområdene til Nav for å gi brukerne den hjelpen de trenger. De ansatte gir uttrykk for at opplæringen de har fått har vært mangelfull, og de gir uttrykk for stor frustrasjon og fortvilelse over at de ikke har tilstrekkelig kompetanse, og de forteller også at de har følt seg svært utsatt i møtet med brukerne:

Det er meningen at de som skal sitte i front skal være generalister. Det skal ikke bety noe for publikum hvem de kommer til. Og der har vi dessverre ikke fått noe særlig opplæring, det går både på fag og på dataløsninger. Vi har jo forskjellige datasystemer som vi har fått mangelfull opplæring på. Noe har vi jo fått, men det er lite. Det har jo i denne prosessen vært, for å bruke ordet kaos, som har gjort det vanskelig å sitte i front. For det er vi som møter brukerne, folk får ikke kontakt med saksbehandlerne og vi kan ikke alltid se i datasystemet hvor saken befinner seg, sånn at det er ganske utfordrende å sitte der ute. (Informant 9, tidligere trygdeetaten, Kontor A)

På kontor B hadde problemene i fronten ført til flere omorganiseringer allerede. De startet med en ordning hvor brukerne ble til den saksbehandleren som var ledig, men de erfarte at dette medførte problemer med at saksbehandlerne manglet sakskompetanse noe som medførte at andre saksbehandlere måtte trekkes inn i saken. For å løse dette endret de opplegget slik at brukerne ble henvist til saksbehandlere som hadde kompetanse på det aktuelle fagfeltet.¹¹ I tillegg til at den nye ordningen medførte at køen av brukere hadde en tendens til å stoppe opp i mottaksdisken på grunn av at brukerne ikke ble direkte henvist til den saksbehandler som var ledig, var avdelingen også sårbar dersom noen var borte fra arbeidet på grunn av kurs, sykdom eller ferie. Brukere som hadde behov for tverrfaglige tjenester ble også sendt fra person til person på samme måte som før sammenslåingen.

Kompetansebehovet som er knyttet til frontmottaket kan sees i sammenheng med spenningsfeltet mellom generalistrollen og spesialistrollen. I følge ledelsen skal de ansatte være generalister med kunnskap basert på den informasjonen som finnes på internettsidene til Nav. De ansatte opplever på sin side at for å hjelpe brukerne kreves det mer inngående kompetanse på alle fagområdene som Nav tilbyr.

Informantene i Faglandet forteller også om «trøkket» som de ansatte i Front har, og forteller at de ikke har opplevd et tilsvarende trykk, noe som rimeligvis henger sammen med at de ikke har vært i så direkte kontakt med brukerne. Mye tyder på at de i ansatte i Faglandet i stor grad arbeider innenfor sine gamle fagfelt og etter «gamle» arbeidsmønstre. Dette gjaldt begge kontorene. Sitatene under belyser dette:

Altså at vi blir faktisk tre offentlige kontor inni et bygg... vi blir Nav ute, men ikke inne... det fungerer ikke innad i kontoret, der blir vi tre forskjellige etater... (Informant 9, Trygdeetaten, kontor B).

De som er fra tidligere arbeid de jobber med det som er arbeid og de som er fra tidligere trygd de jobber med det som er trygd. Der må det jo skje en forandring på sikt i alle fall. Vi skal jo jobbe med det samme, alle sammen. Men det er enda ikke helt på plass. Det er sånn som det var, og det er jo ikke det som er Nav tanken. (Informant 9, tidligere trygdeetaten, Kontor A)

Hensikten med teamene var å øke samarbeidet mellom etatene og tilrettelegge best mulig for fellesbrukere. På ukentlige teammøter kan de ansatte søke bistand fra hverandre når det gjelder brukerne, samt diskutere nye arbeidsfelt og arbeidsmetoder. Her var det tydelig at samordningsprosessen var kommet lengst på kontor B. Her har samlokaliseringen og teamarbeidet bidratt til å øke fellesskapsfølelsen mellom de ansatte og skape forståelse og læring på tvers av de tidligere etatene. Dette kontoret har også hatt drahjelp av den åpne kontorløsningen, som informantene er enige om at har gjort det lettere å ha kontakt med andre kollegaer, og på dette kontoret var også de ansatte fra alle etatene mer aktivt med i planleggingen av kontoret. Teamene bidrar til at de ansatte blir kjent hverandres kultur, praksis, handlemåte, virkemidler og historier, og til at fellesbrukere raskere blir oppdaget og at tjenestene blir bedre tilpasset den enkelte bruker. På kontor A har de i mindre grad utviklet samarbeid og nye arbeidsmåter. Teamene ble her mer brukt som kanaler for å få tak i kompetanse som en ikke har selv, uten at det innebærer at en endrer arbeidsmåter selv. Informantene forklarer arbeidsfordelingen med at dette er det enkleste i starten, og at dette kommer til å forandre seg etter hvert. Gjennom arbeidet i teamene og samarbeid om fellesbrukere skjer det en gradvis fordelingen av arbeidsoppgaver på tvers av etatsgrensene.

Arbeidsmetodikk, kompetanse og begrepsforståelse

De gamle etatsgrensene gjør seg fortsatt gjeldende på begge kontorene, noe som blant annet gjenspeiler seg i at de ansatte har oppfatninger om hvordan de ansatte i de tidligere etatene «er». Informantene identifiserer seg tydeligvis fremdeles med sine tidligere tjenesteområder, og underveis i samtalene blir det ofte operert med skille mellom «oss» og «de andre». For eksempel blir de ansatte som kommer fra Aetat sagt å fokusere på telling

og å få brukeren raskest mulig ut i aktivitet, de som kommer fra trygdeetaten oppfattes som at de fokuserer på brukernes rettigheter, mens de som kommer fra sosialtjenesten oppfattes som veldig opptatt av sitt fag og betydningen av skjønn i tolkningen av brukernes behov. Selv om dette skjer innenfor en harmonisk ytre ramme foregår det også en kamp om hva som er «Nav-måten» å jobbe på. Informantene fra Aetat og Trygdeetaten gir uttrykk for at de ansatte fra Sosialtjenesten ofte bruker for lang tid på brukerne og at kartleggingen de gjør er for omfattende. Enkelte informanter fra tidligere Aetat gir også uttrykk for at måten de ansatte i sosialtjenestens forholder seg til brukerne ikke er i overensstemmelse med målet til Nav om å få brukerne raskere ut i aktivitet og arbeid:

Faglig er vi nok alle enige om at vi skal få alle ut i aktivitet, at det er målet vårt... Men jeg tror ikke det er alle som vil slippe hvordan de har jobbet før... En har noen innarbeidede metoder og tanker om hva som er god faglighet, hva en må hente inn... Mens noen fra gamle Aetat, vi tenker at det er ikke så viktig hvilken informasjon vi har, det viktigste er å få personen ut i jobb igjen og aktivitet... der kan det jo krasje litt, i forhold til hva som er godt nok, og få en felles forståelse av hva som er godt nok i forhold til denne personen, hva er god nok service... Der har vi en vei å gå... (Informant 6, Aetat, Kontor B).

De ansatte fra Sosialtjenesten føler for sin del at Nav i for stor grad er lagt opp etter arbeidsmetodene til Aetat, at det ikke er tatt nok hensyn til at deres brukere ofte oppsøker Nav for helt andre ting enn for å få jobb og at deres brukere ofte har en tilleggsproblematikk som gjør at de ikke alltid vil være klar for arbeidslivet. De peker også på at siden sosialhjelp er en behovsprøvd, men lovpålagt ytelse uavhengig av brukerens atferd, kan det ikke stilles så strenge krav til brukerne. De ansatte i sosialtjenesten peker også på at de må basere seg på et tillitsforhold til brukerne, noe som de sier kollegaene fra de andre etatene ikke er vant til og de kanskje heller ikke helt forstår.

I det nye Nav-kontoret opplever de ansatte at de har ulik arbeidsmetodikk, og legger ulike ting i sentrale begreper. Det er flere som peker på at selv om de ofte bruker samme begreper («service», «kartlegging», «brukermedvirkning», «oppfølging» etc.), så forstås de ofte på forskjellig måte.

Det er stor forskjell i forståelsen av begreper, for eksempel oppfølging – i gamle Aetat når en følger opp arbeidsledige så ringer en til dem et par ganger, hver tredje uke... når vi snakker om oppfølging i Sosialtjenesten så snakker de med brukeren tre ganger i uken... Men jeg tenker på at én ting er hva vi legger i dette, men det er faktisk det å ha en forståelse av at for en del av de brukerne, som for eksempel gamle Aetat har hatt, da kan det holde å ringe til dem, mens en del av våre brukere som er tunge og trenger kjempetett oppfølging, så må vi kanskje snakke med dem to-tre ganger i uken... Så det å få den forståelsen av at det er forskjeller... en bruker de samme begrepene men legger likevel så forskjellig i det... det er det som er kunsten å få til når vi er på Nav-kontoret altså (Informant 4, sosialtjenesten, Kontor B)

Dette kan skape utfordringer når de ansatte skal samarbeide om saker. Misforståelser kan føre til at sakene blir liggende for lenge og eventuelt ikke blir overført til rett person, eller at saker ikke blir overført fra Front til Fagland.

Arbeidsmetoder og begrepsbruk... det er veldig forskjellig... i forhold til hva vi har fokus på, og hva vi legger i de forskjellige begrepene, hva er god nok service for eksempel, hva er brukermedvirkning, der er vi litt forskjellige... (...) det påvirker på den måten at ting kan stoppe opp, eller det blir misforståelser, kanskje det er derfor en sak blir liggende en plass

som den ikke burde være, men kanskje burde vært overført (...) det fører til en del problemer, eller utfordringer... (Informant 6, Aetat, Kontor B).

Det ser ut til at blant annet ulikhetene i arbeidsmåter er med på å skape en ny skillelinje på Nav-kontoret mellom de ansatte i statsetaten og de ansatte i kommunen. Informanter fra Aetat og Trygdeetaten kommenterer for eksempel at forholdet Sosialtjenesten har til sine brukere slår ut på samarbeidet mellom etatene.

Vi ser jo veldig godt at der er det forskjell (...) og det er viktig at de kommer frem... Hvis jeg ser at en har svart arbeid, så melder jeg fra til Arbeidskontoret om at her er det en som har svart arbeid, men det kan ikke Sosialtjenesten gjøre på samme måte for de skal skape en trygghet med sin klient (...) nei, de tier stille... Jeg mener at i et sånt system hvor Aetat, Trygd og Sosialtjenesten skal... så må det jo være en åpenhet... men de kan ikke utlevere klienten sin... De har nok et annet forhold til klienten enn det vi har... Det er de tjenestene de har, rett og slett, de skal skape trygghet mellom seg og klienten, og det ligger nok en del der altså... (...) Vi har jo ikke taushetsplikt overfor Sosialtjenesten, men de kan ha taushetsplikt overfor oss... Det er jo ting som må jobbes med når de slår sammen kommunale og statlige etater... (Informant 9, Trygdeetaten, Kontor B).

For at etatene skal kunne samarbeide, må det jobbes med retningslinjer for hvordan samarbeidet skal foregå, blant annet når det gjelder grad av innsyn i de andre etatenes systemer og taushetsplikt.

Kultur og fellesskapsfølelse

De gamle etatsgrensene kommer også til uttrykk utover det som har med arbeidsmetodikk og begreper å gjøre; nemlig i det sosiale livet på kontorene. For eksempel fortelles det at en gjerne søker sammen med sine tidligere kollegaer i pauserommet. Noe som ikke er unaturlig om en har arbeidet lenge sammen tidligere. Informantene hevder i tillegg at det også i sosiale sammenhenger er tendenser til et nytt skille mellom de statsansatte og de som arbeider i kommunen. Det fortelles blant annet på begge kontorene om at de ansatte fra kommunal og statlig side sitter ved hver sine bord i lunsjen. Det er tydelig at dette blir sett på som et problem, og på begge kontorene gir informantene uttrykk for at de prøver å arbeide med dette og være inkluderende i arbeidshverdagen. Informantene på kontor B mener at det kun er et tidsspørsmål før de har fått etablert et nytt fellesskap. Mye tyder likevel på at de to statlige etatene har mest med hverandre å gjøre, både faglig og sosialt.¹² Og her er det flere strukturelle forhold som trekker i den retningen. Som informantene forteller er det i størst grad statsetatene som har behov for samarbeid om arbeidsoppgaver. Det er også forskjell mellom stat og kommune når det gjelder forhold som lønn, arbeidstid og stillingsbetegnelser. De statlig ansatte tjener mer enn de kommunalt ansatte, de har separate lønnsforhandlinger og regelverk og budsjetter. Den todelte ledelsesmodellen som er valgt ved begge kontorene legger også opp til et skille mellom stat og kommune. Det kommer blant annet fram ved at statsansatte henvender seg til den statlige lederen, mens de kommunalt ansatte går til den kommunale lederen. De ansatte refererer til lederne som «min» leder. En av informanter fra Trygdeetaten ved kontor B kommenterer at siden de ikke har en «egen» leder, må de være særlig våkne på å gi tilbakemelding til lederne om ting som gjelder trygde relaterte saker.

Siden de gjør det samme arbeidet, synes mange av informantene fra Sosialtjenesten at det er urettferdig at de ligger lavere i lønn og har andre stillingsbetegnelser enn sine statlige kollegaer. Det nevnes også enkeltepisoder hvor det har vært synlig at stat og kommune har ulike formelle retningslinjer å forholde seg til. Flere informanter på kontor B nevnte en episode der alle de ansatte ble tilbudt å ta Datakortet gratis gjennom jobben. Senere kom det melding om at dette kun ville gjelde for de statsansatte siden kommunen ikke hadde råd. Siden det er de ansatte fra tidligere Sosialtjenesten som i størst grad merker disse forskjellene, er det naturlig at de er mest opptatt av denne problemstillingen. De statsansatte informanter ser også forskjellene, men kommenterer gjerne at det dreier seg om overgangsproblem. For å utjevne forskjellene på arbeidstid gikk de kommunalt ansatte over på statlig arbeidstid, og de ansatte har nå stort sett samme betingelsene når det gjelder ferier og fridager.

Kulturforskjeller oppleves ikke bare på det faglige nivå, i lønns- og arbeidsvilkår og i måten å arbeide på, de kommer også til uttrykk i aktiviteter innenfor og utenfor ordinær arbeidstid. De ansatte fra de tre tidligere tjenesteområdene på et av kontorene hadde for eksempel ulik praksis når det gjelder sosiale sammenkomster i jobbsammenheng. De som kommer fra sosialtjenesten på kontor A hadde vært vant til å gjøre små ting for å gjøre arbeidshverdagen koselig på dagtid (for eksempel kaffe og kake). De andre opplevde disse sosiale tiltakene som positivt i en periode hvor de fleste var veldig slitne, men enkelte reagerte og kommenterte også at det kunne bli litt vel mye «utenomjobb»-aktivitet. Også i sosiale arrangementer som finner sted utenfor arbeidsplassen er det forskjeller. I trygdeetaten hadde de en tradisjon for å arrangere avslutningsfest for ansatte som skulle gå av med pensjon utenom arbeidstid. Når det ble invitert til slike sammenkomster på Nav-kontoret, viste det seg at det bare var statsiden som kom, fordi de i kommunen i liten grad var vant til å bruke fritid til slike ting.

Nye skillelinjer?

Som det har kommet fram til nå ser vi i de nye Nav-kontorene tendenser til at det utvikler seg skillelinjer mellom de som arbeider i Front og de som arbeider i Fagland, og mellom de som arbeider i statsetatene og de som arbeider i kommunen. Disse skillelinjene styrkes av strukturelle forhold som kommunalt og statlig ansvar, ulike arbeidsoppgaver og kontakt med ulike brukerne. Samtidig er det også uklart hva Nav-lokalkontorene kan og skal bli, gitt den interne organiseringen av Nav, blant annet med oppbygging av regionale forvaltningsenheter og telefonsentraler. Som en av informantene sa, kan nok brukerne ha grunn til å føle seg litt lurt:

Jeg tror det er mange som føler seg litt lurt, fordi at det var liksom en dør og alt skulle være samlet på ett sted. Men så er jo økonomien skilt ut slik at det er Nav Forvaltning som tar seg av den, og samtidig er det en egen enhet som skal vurdere uføretrygd (...) Det er så spesialisert og det er så fjernt, og det føler jeg ikke er i tråd med intensjonene for Nav, for det skulle være nærhet og tilgjengelighet. En dør inn. Nå sier jeg en dør inn og ingen ut bare på gøy. En dør inn og så surrer de bare rundt i et system og kommer aldri ut igjen. (Informant 4, tidligere Aetat, Kontor A)

Med utskillelsen av vedtakene til forvaltningsenheter, blir mye av arbeidet i Nav spesialisert og distansert fra brukeren. Dette er i strid med intensjonen om nærhet og tilgjengelighet for brukerne som var sentralt i planleggingen av Nav-reformen, og dette kan føre til at brukerne i større grad enn tidligere blir flyttet rundt i systemet. Et annet problem som informantene tok opp er at etableringen av forvaltningsenhetene har bidratt til at mye kompetanse har blitt fjernet fra kontorene.

Avsluttende diskusjon

Hovedproblemstillingen her er å se på hvordan de ansatte opplever idealene for Nav-lokalkontoret og realitetene i gjennomføringen av reformen. Samlokaliseringen og etableringen av Nav lokalkontor dreier seg om en kompliserte prosesser der etater med ulike regelverk, arbeidsmetoder og datasystem skal samordnes. Det er tydelig at særlig de ansatte i front har opplevd omstillingsprosessen som tung og vanskelig, noe som handler om manglende opplæring, spørsmål om hvilken kompetanse de ansatte skal ha, brukernes forventninger om at reformen skulle være oppe å gå fra første dag, utfordringer knyttet til etablering av ny kultur, håndtering av motstridende mål og utilstrekkelige ressurser til å gjennomføre omstillingsperioden og reformen. Det Nav-kontoret de arbeider på skiller seg foreløpig svært fra idealet om hvordan lokalkontorene skulle fungere. Dette håndteres blant annet ved å opprettholde mye av den tidligere arbeidsdelingen, og ønske om å dempe forventningene hos brukerne. Ifølge Løchen og Lipsky er utvikling av denne typen håndteringsmekanismer en vanlig måte å håndtere spenning mellom høye idealer og utfordrende realiteter.

Det kan være mange årsaker til at det er et sprik mellom ideal og realitet knyttet til Nav-reformen på kontoret, for eksempel at de ansatte motsetter seg reformens målsettinger, at de ikke kjenner reformens idealer, at det finnes motsetninger og spenninger mellom de ansatte, eller uintenderte konsekvenser av rasjonelle tilpasninger de ansatte har gjort av reformen i sin daglige arbeidssituasjon. Her var situasjonen snarere det motsatte, i den forstand at informantene var tilhengere av reformen og svært positive til den og dens idealer. Nå er de opptatt av å se framover og finne løsninger på de problemene som har oppstått. Til en viss grad kan sprikene skyldes formelle og uformelle spenninger og motsetninger. Det var på forhånd ulike oppfatninger om de andre etatenes arbeidsoppgaver og kultur. Noen av disse «mytene» har blitt bekreftet, men informantene fremhever at de jobber med å bygge ned forskjellene, og at de er på vei mot å få en mer felles kultur. Hovedårsaken til avviket mellom ideal og realitet ser snarere ut til å skyldes at de ansatte hadde veldig mye å gjøre i tiden under sammenslåingen, og at det ikke var lagt nok vekt på opplæring og kompetanse i forkant av reformen. På grunn av høyt arbeidspress, og at de fikk sen opplæring i nye arbeidsoppgaver, måtte de for å komme seg gjennom arbeidsdagen fordele arbeidsoppgavene etter tidligere kompetanse og erfaring. Det var også lite fokus på de innebygde motsetningene mellom ulike stønadsordninger og heterogeniteten i de brukergruppene som Nav skal betjene i visjonen om de lokale Nav-kontorene som skulle gi alle brukere en dør inn til individuelt tilrettelagte velferdsordninger. Det en kan kalle en Nav-mentalitet har dermed utviklet seg for å håndtere at det ikke ble slik.

I tråd med Lipskys teori opplever de ansatte at det har vært mest rasjonelt å fordele arbeidsoppgavene etter hvilken erfaring og bakgrunn de ansatte har fra før av, noe som blir begrunnet med at siden oppstartsperioden har vært så travel har dette vært nødvendig for å kunne opprettholde den daglige driften. Å opprettholde en tradisjonell arbeidsfordeling har vært enklest å gjøre i Faglandet. For de ansatte i Front har det vært større utfordringer. Idealet for arbeidet i Fronten var at alle skal kunne arbeide med de samme arbeidsoppgavene, og at brukerne skulle bli sendt til den saksbehandleren som til en hver tid er ledig uten at de som står i mottaket trengte å gå mer inn på saken til brukerne enn at de vet hva det gjelder. For å hankses med problemene blir brukerne fordelt etter hvilken saksbehandler som har kompetanse på det området som brukeren trenger hjelp til. Informantene opplever at det forventes at de skal drive rask behandling i frontmottaket hvor de skal være generalister med kunnskap fra Nav sine internettsider. De opplever imidlertid at for å møte brukerne på en tilfredsstillende måte kreves det at de har mer inngående kompetanse, og særlig har de opplevd at møtet med brukerne som de ikke har erfaringer med fra før av har vært problematisk. På det ene kontoret har en løsning på dette vært å ansette merkantilt ansatte uten noen bakgrunn i etaten som har fordelt brukerne på resten av de ansatte ut fra deres kunnskapsområder. På den andre kontoret har de ansatte måtte basere seg på å hente bistand fra andre kollegaer i front ved behov, noe som har gjort at de har følt seg synliggjort som inkompetente.

Navs formelle verdier og mål har blitt stadig gjentatt gjennom sammenslåingsprosessen, og de ansatte er også godt informert om prosessene, rutinene, verdiene og organiseringen som skal gjelde i Nav, som for eksempel at de ansatte skal kunne arbeide med alle arbeidsoppgaver og brukerne skal slippe å bli sendt fra saksbehandler til saksbehandler. Informantene uttrykker også tiltro og tilslutning til disse verdiene og holdningene. Realiteten viser at på grunn av lite opplæring og stor arbeidsmengde så klarer ikke de ansatte å virkeliggjøre disse idealene i det daglige arbeidet. Når praksis blir annerledes enn idealene så skyldes dette således ikke manglende opplutning eller kunnskaper om reformen og dens idealer.

I Fagland er idealet at brukerne som henvises videre fra Fronten skal fordeles på saksbehandlere etter fødselsdatoen sin, og ikke etter hvilken type tjenester og ytelser de trenger. Teamene skal være forum der de ansatte kan søke bistand hos hverandre og diskutere fellessaker. Realiteten er at de ansatte fortsatt forholder seg til «sine» brukergrupper, og at brukerne fortsatt fordeles etter hvilken etat de ansatte jobbet i tidligere. Denne arbeidsfordelingen kan føre til at brukerne fremdeles blir sendt fra person til person, og teamene kan komme til å skjule at denne løsningen fremdeles blir brukt. Langtidsbrukere blir i tillegg fremdeles fulgt opp av sine gamle saksbehandlere selv etter kontorene flyttet sammen, noe som kan forsterke denne tendensen.

At de tidligere etatsgrensene gjør seg gjeldende er ikke uventet gitt den relativt korte tiden kontorene har vært i drift og det forhold at mange fremdeles arbeider med de samme oppgavene som de gjorde før reformen. At kontorene ikke har en felles kultur er heller ikke overraskende gitt at de ansatte mangler en felles historie, felles læring og felles oppfatning om brukerne og sentrale begreper som er i bruk, og de at dermed også mangler den stabiliteten som er nødvendig for en felles organisasjonskultur (Schein, 2004). Samtidig som det finnes klare uenigheter omkring brukerne og oppfølging av disse, så kan det på det ene

kontoret se ut som om det er i ferd med å bli etablert en mer felles tilhørighet og identitet til kontoret på et mer overordnet plan. Det er imidlertid også tendenser på begge kontorene til dannelse av nye skillelinjer og subkulturer i organisasjonen som ikke går langs de gamle etatsgrensene, men heller langs skillet mellom stat og kommune og mellom front og fagland.

Når det gjelder iverksettelsen av reformen, var idealet at denne skulle bli gjennomført raskt og effektivt samtidig som den løpende virksomheten ble opprettholdt. Regjeringen ønsket å fokusere på systematisk kompetansekartlegging, kompetansefremmende tiltak, opplæring og begrepsavklaring, i tillegg til en felles faglig plattform, og rutiner, prosedyrer og metoder for samarbeid. Realiteten er at sen opplæring og en intensiv periode med kurs, gjorde at denne perioden ble opplevd som veldig stressende og tung. Kontorene fikk heller ikke tilført ekstra ressurser i denne perioden, og sakene hopet seg opp. Etter at det nye Nav-kontoret åpnet skulle driften opprettholdes, mens de ansatte følte at de ikke fikk tatt godt vare på brukerne siden de var utilgjengelige og ikke mestret de nye arbeidsoppgavene nok til å kunne utføre arbeidet tilfredsstillende.

Litteraturliste

- Andersen, S.S. (1997): *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Andreassen, T.A., I. Drange og T. Thune (2007): *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI-rapport 4:2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bang, H. (1995): *Organisasjonskultur*. Oslo: Tano.
- Berg, A.M., H. Heen og S. Hovde (2002): *Kvalitetsbyråkratiet – mellom autonomi og kontroll*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Christensen, T. (2008): *En felles etat» – En analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (Nav)*. Bergen: Rokkansenteret Rapport 5/2008.
- Christensen, T., A.L. Fimreite og P. Læg Reid (2007): Reform of the employment and welfare administrations – The challenges of co-coordinating diverse public organizations, *International Review of Administrative Sciences*, 73: 389-408.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L., og P. Læg Reid (2009): Reorganization of the Welfare State Administration: Partnerships, networks and accountability. *Public Management Review*, 11(3): 281-297.
- Fossestøl, K. og L. Klemsdal (2006): Hvordan samordne tre etater? Er kulturbygging svaret? *Velferd*, 4: 28-31.
- Grung, C. (2008): *Nav-reformen fra bakkebyråkartenes ståsted. En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt Nav-kontor og deres erfaringer med Nav-reformen*. Masteroppgave i sosiologi: Universitetet i Bergen.
- Hansen, H.T. og Kvalvåg, M. (2003): Fra hierarkisk regelavendelse til tjenesteproduksjon? Trygdefunksjonærers oppfølging av sykemeldt, *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 6:

- Hatland, A. (1995): *Trygd og forskjellsbehandling*. Institutt for sosialforskning (INAS). INAS-notat, nr. 2 1995. Oslo: INAS.
- Herskowitz (1948): *Man and His Works*. New York, Knopf.
- Hill, M. og P. Hupe (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, California, New Delhi: Sage Publications.
- Hill, M. og P. Hupe (2007): Street-level bureaucracy and public accountability, *Public Administration*, 85: 279-299.
- Hvinden, B. (1994): *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik, J. (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utgave. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jessen, J.T. (2005): *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. NOVA Rapport 15/05. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Johnsen, I. (2008): *Tre offentlige kontor i et bygg – Nav utad, men ikke innad? En sosiologisk studie av hvordan de ansatte ved et Nav lokalkontor har erfart omstillingsprosessen*. Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen.
- Kaufmann, G. og A. Kaufmann (2005): *Psykologi i organisasjon og Ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008) *Håndbok for etablering av Nav-kontor*. [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://kommune.nav.no/805381634.cms>> [nedlastet 22.05. 2008].
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Løchen, Y. (1976): *Idealer og realiteter i et psykiatrisk sykehus*. Oslo: Universitetsforlaget.
- May, P.J. og S.C. Winter (2007): Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation, *Public Administration Research and Theory*. Advance Access publication.
- Meyers, M.K. og S. Vorsanger (2002): Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. I: Peters, B.G. og J. Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Michelsen, H. (2008): *Nav – mål, visjoner og resultater. En studie av den nye arbeid og velferdsforvaltningen sett i lys av New Public Management*. Akademisk avhandling, Universitetet i Tromsø.
- Monkerud, L. C. (2008): *Det lokale Nav-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion Paper 1/2008, Handelshøyskolen BI.
- Møller, G. (2006): *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Sluttrapport. Rapport nr. 231. Telemarksforskning-Bø.
- Møller, G. og S. Flermoen (2004): *Evaluering av Samordningsforsøkene mellom Aetat, Sosialtjenesten og Trygdeetaten – Status og foreløpige betraktninger*. Arbeidsrapport nr. 9:2004. Bø, Telemarksforskning.
- Nielsen, V.L. (2006): Are Street-level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope? *Public Administration*, 84: 861-889.

- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver..* Oslo: Sosialdepartementet.
- Prottas, J. M. (1979): *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies.* Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books.
- Ragin, C.C. (1992): Introduction. Cases of What is a case? I: Ragin, C.C. og H.S. Becker: *What is a Case?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Reegård, K. (2009): Historien om Nav-reformens unnfangelse. I: Nuland, B.R., Tranøy, B. S. og J. Christensen (red): *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Rothstein, B og D. Stolle (2001): Social capital and street-level bureaucracy: An institutional theory of generalized trust. Paper Prepared for the «Trust in Government Conference» at the Center for the Study of Democratic.
- Rusten, G. og H.T Hansen (2003): *Langtidsledighet. Et bruker- og etatsperspektiv.* SNF-rapport, nr. 54/02. Bergen, Samfunns- og næringslivsforskning.
- Schein, E. H. (2004): *Organizational Culture and Leadership.* 3. utgave. San Francisco: Jossey-Bass.
- Skinnarland, S. og L. Moland (2006): *Lokale arbeids- og velferdskontor. Ansattes perspektiver på etablering av en felles førstelinje i den nye Nav-reformen.* Fafo-notat 2006:17.
- Solheim, L. J. (1992): *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet.* Rapport nr. 16/1992, Lillehammer: Østlandsforskning.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning.* Arbeids- og sosial-departementet. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- St.prp. nr. 51 (2008-2009): *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten.* Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Syltevik, L.J. (1996): *Fra individualisert til relasjonelt alenemoderskap. En studie av alenemødre som mødre, lønnsarbeidere og klienter i velferdsstaten.* Dr.polit. avhandling i sosiologi, Universitet i Bergen.
- Weber (2000): Makt og byråkrati: Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier. *Max Weber i utvalg* ved Egil Fivelstad. Oslo: Gyldendal forlag.
- Yin, R.K. (1984): *Case Study Research. Design and methods.* Newbury Park, Sage Publications.

Noter

¹ I følge Fimreite (2007) er Nav-reformen mer en forvaltningsreform enn en velferdsreform på den måten at personell, prosedyrer og prosesser er reformens viktigste virkemiddel for å nå målene.

² For mer utfyllende redegjørelse for teorien om bakkebyråkratiet og et «bottom-up» perspektiv som denne leder til på implementering av offentlig politikk viser vi foruten til Lipsky (1980) til hvordan teorien om bakkebyråkratiet er benyttet i mange norske (Jessen 2005, Hansen og Kvalvåg 2003, Rusten og Hansen 2003, Solheim 1992, Syltevik 1996) og internasjonale studier (Hille og Hupe 2002 og 2007, Prottas 1979, Rothstein og Stolle 2001).

³ Webers (2000) teori om byråkratiet blir brukt både om offentlige og private virksomheter, mens Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet er knyttet til offentlig sektor. Et interessant spørsmål som vi ikke kan gå nærmere inn på her er skillet mellom private og offentlige organisasjoner. Christensen,

Læg Reid, Roness og Røvik (2004) påpeker at det er fundamentale skiller mellom private og offentlige organisasjoner. De offentlige organisasjonene har en folkevalgt ledelse og må dermed stå til ansvar for den politiske ledelsen. I tillegg er offentlige organisasjoner multifunksjonelle, dette innebærer at de skal ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, medbestemmelse fra ansatte, innsyn i beslutningsprosesser og kostnadseffektivitet. Multifunksjonelle organisasjoner gir de ansatte mulighet til å utøve skjønn, innflytelse og makt (ibid.).

⁴ Betydningen av organisasjonskultur i offentlige organisasjoner, kommer i følge Christensen et al. (2004) ofte til syne i forbindelse med omorganisering og reformprosesser, spesielt dersom det eksisterer trusler mot de dominerende, uformelle normene og verdiene og flytting av ansatte og sammenslåing av tjenester.

⁵ Dette kan også sammenlignes med begrepet motkultur, som betegner kulturer som oppstår i opposisjon mot den dominerende kulturen (Bang, 1995).

⁶ Dette betyr ikke at skjønn ikke hadde betydning i de tidligere statsetatene. I Aetat var det en betydelig grad av skjønn når det gjaldt vurderingen av inngangsvilkårene for ulike arbeidsmarkedstiltak, og også i trygdeetaten var det skjønnsmessige avgjørelser innen bestemte rammer (Solheim 1992). Graden av skjønn i tildelingen av økonomisk sosialhjelp har også variert mellom kommunene.

⁷ Rusten og Hansen (2003) fant imidlertid at det var stor variasjon mellom de ulike arbeidskontorene i forhold til hvor utbredt kontakten med arbeidsgivere var.

⁸ I følge undersøkelser som er gjort i forbindelse med Nav-evalueringen er denne formen for ledermodell atypisk. Bare fem prosent av de lokale Nav-kontorene i undersøkelsen hadde valgt en toledersmodell (Monkerud, 2008).

⁹ Håndboken er utarbeidet i samarbeid mellom KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet og den anbefaler sentrale målsettinger som må gjennomføres de siste seks månedene før etableringen av lokale Nav-kontor.

¹⁰ I forbindelse med etableringen av Nav-kontor har det vært en rekke negative presseoppslag.

¹¹ Ved kontakt med kontoret et halvt år etterpå fikk vi vite at de var i gang med enda en omorganisering i Fronten uten at denne vil bli beskrevet her.

¹² Alm Andreassen et al. (2007) finner at de ansatte opplever at det er blitt enklere å samarbeide på tvers av etatsgrenser, men at de i stor grad fortsatte å arbeide med kollegaer som kom fra samme tjenesteområde som dem selv, og tendensen til dette var størst i kontorer med todelt ledelse. Begge disse kontorene hadde todelt ledelse, og dette kan bidra til at skillet mellom stat og kommune er så tydelig som det er på begge kontorene.