

Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret

Tidlig fase av iverksettelsen av NAV-reformen

av
Lars Klemsdal

AFI-notat 15/2008

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS NOTATSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S OCCASIONAL PAPERS

© Arbeidsforskningsinstituttet 2008
© Work Research Institute
© Lars Klemsdal

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-239-4
ISSN 0801-7816

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan lastes ned fra: [www/afi.no](http://www.afi.no)



Temaområde
Medvirkning, inkludering og organisering

Notat nr.:
15/2008

Tittel:
Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret
Første fase av iverksettelsen av NAV-reformen

Dato:
2008

Forfatter:
Lars Klemsdal

Antall sider:
41

Resymé:

Notatet handler om iverksettelsesprosessene av NAV-reformen ute på de lokale kontorene. Det undersøker betydningen av valg av integrasjonsmodell for selve integreringsprosessen. I tillegg undersøkes betydningen av ledelse for integreringsprosessen og hva som kjennetegner god ledelse i så henseende.

Emneord:

- Nav-reformen
- Nav-kontoret
- Organisasjonsendringer
- Organisatorisk integrasjon
- Organisasjonsutvikling
- Endringsledelse
- Endringsstrategi
- Utviklingsoppgaver
- Utviklingsledelse
- Implementering/ iverksetting
- Improvisering



Forord

Dette er den andre teksten Nav-evalueringens Modul 3 v/Arbeidsforskningsinstituttet leverer om våre foreløpige erfaringer med iverksettelsesprosessen av NAV-reformen. Dette notatet tar for seg implisitte og eksplisitte integreringsstrategier som lederne av de enkelte kontorene praktiserer for å utvikle kontorene til å fungere som integrerte NAV-kontor. På bakgrunn av at vi pr. september 2008 har besøkt 12 kontor i en tidlig fase etter oppstart, har vi valgt ut to kontorer å fokusere nærmere på. De to kontorene skiller seg fra hverandre på måter som gjør at en sammenlikning av dem kan synliggjøre konsekvenser ved forskjellige typiske grep som gjøres i endringsprosessen ute på kontorene.

Det er viktig å fremheve at konsekvensene til de ulike grepene og strategiene er vurdert på et tidlig tidspunkt av prosessen og gir ikke noe forskningsbasert grunnlag for å konkludere om langtidseffekten. Likeledes kan heller ikke den sammenliknende analysen leses som noen evaluering av de to kontorenes prestasjoner når det gjelder å gjennomføre iverksettelsesprosessen. Ved å sammenlikne erfaringer fra to forskjellige situasjoner som har valgt ulike tilnæringer til iverksettelsen av sin lokale versjon av NAV-reformen, er det mulig å utvikle noen resonnementer om håndtering av iverksettelsesprosessen som NAV og de enkelte NAV-kontorene forhåpentligvis vil kunne ha nytte av videre i iverksettelsesprosessen.

Notatet må leses i forlengelsen av Tone Alm Andreassens tidligere notat *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*. Afi-notat 10/ 2008.

Notatet bygger på informasjon og data innsamlet av hele forskergruppen i Modul tre i Nav-evalueringen.

Fra AFI: Tone Alm Andreassen, Knut Fossestøl, Lars Klemsdal og Øystein Spjelkavik
Fra FAFO: Rolf Andersen og Sol Skinnarland
Fra HVE: Anett Arntzen og Are Branstad

Notatet bygger også på diskusjoner mellom medarbeiderne i modulen. Tone Alm Andreassen har lest notatet flere ganger underveis og kommet med kritiske og konstruktive innspill og kommentarer som har vært til stor nytte. Knut Fossestøl og Ingebjørg Skarpaas har lest igjennom og kommentert nest siste versjon av teksten. Teksten slik den nå foreligger er imidlertid forfatterens fulle ansvar.

Takk til ledere og ansatte ved case-kontorene for å bruke tiden sin på å gi oss innblikk i de svært interessante men også utfordrende prosessene de går gjennom i forbindelse med iverksettelsen av NAV-reformen.

Oslo, september 08
Lars Klemsdal



Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn og problemstilling	1
1.2	Analytisk ramme.....	2
	Reformen skaper først og fremst en ny situasjon.....	3
	Praksis viser vei	5
	Komplementære perspektiver	5
	Tekstens fremgangsmåte	6
2	Integreringsprosessen på to kontor.....	8
2.1	Lillevik: Radikal integrering.....	8
	Ledelsesmodell	8
	Organisasjons- og integrasjonsmodell.....	9
	Valg av integrasjonsmodell som endringsstrategi	10
	Ledelse og medvirkning i integreringsprosessen.....	12
2.2	Storvik: En hybrid modell med en skrittvis endringsstrategi.....	13
	Ledelsesmodell	14
	Organisasjons- og integrasjonsmodell.....	14
	Valg av integrasjonsmodell som endringsstrategi	15
	Ledelse og medvirkning skritt for skritt	17
3	Betydningen av valg av integrasjonsmodell for integreringsprosessen.....	20
3.1	Sammenlikning av situasjonen i Lillevik og Storvik.....	20
	Kontorets størrelse.....	21
	Det kommunale tjenestespekteret	22
3.2	Integrasjonsmodellenes generelle egenskaper	22
3.3	Velger man modell eller velger man egentlig prosess?	23
	Målet blir til mens man går 1.....	24
	Målet blir til mens man går 2.....	25
3.4	Radikal eller moderat endringsprosess?.....	28
3.5	Oppsummering	30
4	Ledelse og medvirkning i iverksettingsprosessen.....	32
4.1	En improviseringsprosess snarere enn en implementeringsprosess.....	32
4.2	Betydningen av bevisst endringsledelse	34
	Om åpne og lukkede prosesser	34
	Konklusjon.....	35
5	Avslutning.....	37
	Uklarhet er endringsprosessens drivstoff.....	37
	Den videre utviklings- og forskningsprosessen	38
	Hvordan bevare enhet i mangfoldet?.....	38
	Litteraturreferanser	40
	Appendiks: Notatets datagrunnlag.....	I



Sammendrag

Notatet handler om iverksettelsesprosessene av NAV-reformen ute på de lokale kontorene. Vi sammenlikner to kontorer av ulik størrelse som har valgt to forskjellige modeller for hvordan kontoret skal integrere de tre tjenestene, og videre to forskjellige strategier for hvordan endringsprosessen gjennomføres. Notatet undersøker betydningen av valg av integrasjonsmodell for selve integreringsprosessen. I tillegg undersøkes betydningen av ledelse for integreringsprosessen og hva som synes som gode ledelsesgrep i denne sammenheng.

Ut av denne sammenlikningen trekker vi følgende konklusjoner om valg av integrasjonsmodell og endringsstrategier:

- Valg av integrasjonsmodell ute på det lokale kontoret må betraktes vel så mye som et utgangspunkt som en målsetting for integreringsprosessen.
- Iverksettelsesprosessen styrkes gjennom bevisst og systematisk tilrettelegging for utviklingsprosesser underveis i iverksettingsfasen.
- Det synes så langt som at å satse tilstrekkelig med ressurser til at ansatte og ledere kan jobbe med utvikling av kontorene, er det viktigste grepet for å få til en god og effektiv iverksetting av reformen.
- En sentral del av denne satsningen bør handle om å ha tilstrekkelige leder-ressurser øremerket ledelse av endringsprosessen på de lokale kontorene.

Notatet fremstiller demonstrasjoner av hva god ledelse av endringsprosessen synes å være.

Analysene og konklusjonene bygger på for utilstrekkelige data til å konkludere entydig om de problemstillingene som reises. Dette skyldes at vi fremdeles er tidlig i iverksettingsprosessen av NAV-reformen og i en tidlig fase i datainnsamlingen om prosessen. Imidlertid utvikles resonnementer rundt erfaringene vi har gjort oss så langt, med håp om at de kan fungere som grunnlag for videre diskusjoner i NAV lokalt og sentralt om hvordan iverksettingsprosessen kan håndteres på gode måter.

1

Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

I et tidligere notat har Tone Alm Andreassen (2008) gitt en fremstilling av hvordan de lokale NAV-kontorene representerer et variert knippe operasjonaliseringer av de politiske målsettingene til NAV-reformen, slik de er formulert i Stortingsproposisjonen om Ny arbeids og velferdsforvaltning (Nr. 46, 2004 – 2005). Helt generelt presiserer st. prp. 46 at målet med NAV-reformen er å gjøre det enklere for brukerne å få en mer helhetlig og individuelt tilpasset bistand til å kunne ta del i arbeids- og samfunnslivet. Den generelle strategien for å realisere denne form for helhetlig tjenesteyting er å samle ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne i et lokalt arbeids- og velferdskontor som skal kunne oppleves av brukerne som en samlet enhet. I tillegg presiseres det at:

”organisasjonsreformen ikke bare skal bety endringer i formell organisasjonsstruktur og slik legge til rette for samarbeid; organisasjonsreformen må følges av endringer i kultur, kompetanse og arbeidsmåter i organisasjonen”. (Fra kap 1.3)

Premisset som legges ut er altså at det nye NAV-kontoret ikke kun skal være en felles lokalisering av de tidligere trygde-, arbeids-, og sosialetater, men en *organisatorisk integrasjon* som resulterer i nye måter å jobbe mot brukerne på som er felles i den nye organisasjonen.

Hvordan denne integrasjonen av de tre etatene skal løses organisatorisk og hva en slik integrert arbeids og velferdstjeneste skal være i praksis er imidlertid i stor grad overlatt til kontorene å besvare. Det enkelte NAV-kontor har forholdsvis store frihetsgrader når det gjelder utformingen av det nye NAV-kontoret. Med andre ord er det i stor grad opp til de lokale NAV-kontorene å *operasjonalisere* NAV-reformens målsetting i praksis.

De ulike kontorene vi har fulgt, har i utgangspunktet valgt ulike måter å løse integrasjonen og overbyggingen av den tidligere arbeidsdelingen mellom de tre etatene på. De ulike løsningene fordeler seg på en skala mellom det vi har kalt en generalistorganisering på den ene siden og en spesialistorganisering på den andre. Generalistmodellen dreier seg om at alle ansatte skal kunne løse alle oppgavene. Det vil si at hver enkelt ansatt skal kunne bistå brukeren på hele registeret av virkemidler, kompetanser og ressurser som NAV-kontoret kan tilby. Den andre ytterligheten er en modell hvor de ansatte fra de gamle etatene beholder sine spesialistkompetanser og oppgaver og at integrasjonen skjer gjennom et organisert tverrfaglig samarbeid.

Man kan i utgangspunktet anta at valg av integrasjonsmodell et eller annet sted på skalaen også innebærer valg av ulike typer *integreringsprosesser*. Helt enkelt kan vi si at i den ene ytterligheten, må de ansatte forholde seg til helt nye oppgaver og kompetanser direkte. I den andre, må de forholde seg til og inngå i samarbeidsrelasjoner med, kollegaer med andre kompetanser (se også Andreassen, 2008, for en nærmere utdyping). Dette gir naturligvis forskjellige veier inn i NAV-kontoret med ulike konsekvenser. Hvordan de ulike veiene blir og hvilke konsekvenser de får, må imidlertid undersøkes nærmere i praksis. Og det er det jeg skal gjøre i dette notatet.

Dette notatet handler om hvordan operasjonaliseringene av NAV-reformen iverksettes i praksis ute på kontorene. I hovedsak skal jeg se nærmere på:

- betydningen av valg av integrasjonsmodell for integreringsprosessen, og
- betydningen av hvordan endringsprosessen ledes.

På det nåværende tidspunkt i evalueringen har vi ikke anledning til å konkludere om effektene av de ulike endringsprosessene i form av ny oppgaveløsning og tjenesteproduksjon sett fra brukernes og arbeidsgivernes side. Vi har heller ikke anledning til endelig å vurdere ulike integrasjonsmodellens eller ledelsesstrategiers effekt på samarbeid eller integrert oppgaveløsning internt. Det vi først og fremst har å forholde oss til er de ansattes opplevelse av å håndtere den nye situasjonen og jobbe i det nye NAV-kontoret i en tidlig fase av reformen.

1.2 Analytisk ramme

Enhver analyse har et analytisk utgangspunkt. Det vil si at den bygger på noen forutbestemte forståelser av noen grunnleggende sammenhenger i det fenomenet og feltet man analyserer. Jeg vil derfor si noe om hvilke analytiske utgangspunkt som ligger til grunn for fremstillingen og analysen i dette notatet.

For det første har jeg valgt å fokusere på iverksettelsen av NAV-reformen som en integreringsprosess. For det andre har jeg i dette notatet valgt å fokusere *radikalt* på integreringsprosessen som en *endrings- og utviklingsprosess* som i hovedsak foregår etter oppstarten av det nye NAV-kontoret. Jeg er derfor nøye med å skille mellom *integrasjonsmodellen*, som er den lokale begrepsmessige operasjonaliseringen av hvordan kontoret skal se ut som integrert kontor, og *integreringsprosessen* som er den konkrete utviklings- og endringsprosessen som utfolder seg når integrasjonsmodellen forsøkes iverksatt gjennom ansattes og ledes handlinger. Jeg er opptatt av at forholdet mellom integrasjonsmodell og integreringsprosess ikke må tas for gitt men undersøkes spesifikt i det enkelte tilfelle.

Forholdet mellom integrasjonsmodell og integreringsprosess kan grunnleggende sett forstås på ulike måter som gir ulike konsekvenser for hva som oppfattes (og for ledere og praktikere *praktiseres*) som kjernen i iverksettelsesprosessen. For eksempel vil det vi kan kalle et instrumentelt perspektiv på forholdet mellom integrasjonsmodell og integreringsprosess, betrakte prosessen som å handle om at modellen *implementeres* i organisasjonens praksis, som om den skulle vært en relativt ferdig organisasjonsløsning som bare kunne tas i bruk. Fra et slikt perspektiv vil det sentrale punktet i iverksettelsesprosessen være å finne og utvikle den riktige integrasjons- og organisasjonsmodellen, mens selve implementeringsprosessen ville være et spørsmål om å få satt modellen riktig i verk i praksis ved at de ansatte tilpasser sin måte å jobbe på til modellens spesifikasjoner (Cummings og Worley, 2005). Det er etter hvert blitt utbredt å være enige i at dette synet på iverksettelsen av reformer er for enkelt; at planlagte endringer sjelden går som planlagt (se for eksempel Czarniawska og Jorges, 1996; Greenwood og Hinings, 1996). For eksempel påpeker Loozeau m/ fl. (2002) at det finnes få eksempler på at reformplaner og modeller som er blitt iverksatt i organisasjoner som virkelig har forvandlet organisasjonen ”i overensstemmelse med planen”. På bakgrunn av en bredt anlagt undersøkelse konkluderer de med at i de fleste tilfeller ender planene og modellene opp som “forvrengte”, “koopterte” eller beste fall “tilpasset” underveis i iverksettelsesprosessen. Loozeau m/flere sitt skjema forutsetter imidlertid allikevel at en instrumentell implementeringsprosess er idealet. Dette virker også å gjelde for hvordan en annen viktig skole, den ny-institusjonalistiske skole, har tilnærmet seg reformer. De har først og fremst vært opptatt av hvordan reformer settes sammen av generelle ideer som reiser rundt mellom organisasjoner og sektorer av arbeidslivet (Powell og DiMaggio, 1991; Forssell og Jansson, 1996; Røvik, 1998, Christensen m/fl. 2004). Igjen er det utviklingen av modellene og i dette tilfellet integrasjons- og organisasjonsmodellen, snarere enn utvikling av praksis, som blir kjernepunktet man fokuserer på når man vil forstå organisasjonsendringene. Dette er en kritikk blant annet Røvik (1998; 2007) har fremmet. Som alternativ til denne argumenterer han for å betrakte iverksettelsesprosessen som en *oversettelsesprosess*, som dels handler om at generelle ideer oversettes til mer spesifikke lokale operasjonaliseringer, men at også disse spesifikke operasjonaliseringene må ”oversettes” til praksis når de forsøkes iverksettes. Dette betyr at modellene først får et konkret innhold gjennom at de tas i bruk i praksis. Man åpner altså for at det alltid vil skje en forvandling av modellene når de tas i bruk i praksis gjennom at de tilpasses lokale forhold og situasjoner. Med andre ord virker endringene begge veier; akkurat som modellen endrer praksis så endrer også praksis modellen.

Reformen skaper først og fremst en ny situasjon

Men det er mulig å gå enda lenger enn Røvik i retning av å holde det mest mulig åpent hva organisasjons- og integrasjonsmodellene bidrar med i forhold til endring av praksis. Utgangspunktet mitt er at at NAV-reformen til syvende og sist blir hva de ansatte gjør den til ute på de lokale kontorene. Videre har jeg også valgt å ta utgangspunkt i at de ansatte først og fremst stilles ovenfor en *ny arbeidssituasjon* når det nye NAV-kontoret åpner.

Denne nye situasjonen er preget av en rekke faktorer, som nasjonale føringer (for eksempel stortingsproposisjonen som beskriver målsettingen for reformen), den lokalt operasjonaliserte organisasjonsmodellen, den fysiske utformingen av kontoret, samlokaliseringen av de tre kollegiene, opplæringsaktiviteter etc. Men den er også preget av tidligere/etablert praksis og rutiner etc. Hvilken betydning de ulike faktorene har kan ikke avgjøres på forhånd; det er et empirisk spørsmål som blir avgjort gjennom endringsprosessen, og følgelig gjennom å studere hvordan endringsprosessen blir håndtert av de som er direkte involvert i den. Vi kan si at alle disse faktorene (og mange flere) *konkurrerer om oppmerksomheten* til ledere og ansatte på de lokale kontorene underveis i iverksettelses/endringsprosessen som *ledetråder* for hva man må fokusere på og forholde seg til praktisk for å håndtere den nye situasjonen. Hvilke av faktorene som får hva slags betydning (som blir rådende ledetråder) og på hvilken måte de får betydning (hvilken mening ledetrådene får i praksis) er i stor grad opp til hva de ansatte og lederne til syvende og sist gjør ut av situasjonen på bakgrunn av de ulike ledetrådene/faktorene de ”velger” å forholde seg til. Med andre ord, i det ledere og ansatte kommer på jobb den første dagen i det nye NAV-kontoret, stilles de først og fremst ovenfor en situasjon som er preget av et overskudd av ledetråder som gir mer eller mindre klare føringer på hvordan situasjonen skal håndteres. De stilles altså ovenfor en ny situasjon som kan bety mye forskjellig og som man kan gjøre mye forskjellig ut av. Overskuddet av ledertråder indikerer sånn sett i prinsippet et overskudd av mulige måter de ansatte kan velge mellom å håndtere den nye situasjon på, og altså iverksette NAV-reformen. Å stilles ovenfor et overskudd av muligheter oppleves imidlertid som regel ikke som å stilles ovenfor en bevisst og velorganisert valgsituasjon. Overskuddet av ledetråder for mulige måter å håndtere den nye situasjonen på, gjør først og fremst situasjonen *åpen og uklar* (Weick, 2001; Klemsdal, 2008). Endringsprosessen (eller mer spesifikt for NAV-kontorene, iverksettelses- og integreringsprosessen) kan beskrives som at de ansatte *gjør* den nye situasjonen mer spesifikk og klar, gjennom mer eller mindre bevisst (ofte mindre) å forholde seg til noen ledetråder fremfor andre; eller mer presist å *handle* mer eller mindre bevisst i forhold til bestemte ledetråder. Ved å forholde seg praktisk og aktivt til disse ledetrådene, ”velger” de ansatte hva den nye situasjonen først og fremst handler om. Mens måten de forholder seg til disse ledetrådene på, er hva som gir ledetrådene substansiell mening og følgelig skaper klarhet rundt hvordan den nye situasjonen dreier seg om det den dreier seg om. Sånn sett, må endrings- og utviklingsprosesser først og fremst betraktes som klargjørings- og meningssskappingsprosesser, snarere enn implementeringsprosesser av ferdige, klare modeller eller planer.¹

¹ Dette analytiske utgangspunktet og rammen, bygger i stor grad på en posisjon oppsummert og raffinert av Weick, 1979, 1995, 2001, som presiserer at organisasjonsendringer i hovedsak er drevet fram av såkalte sensemaking-prosesser blant organisasjonens medlemmer. Den versjonen jeg bygger på er bearbeidet av meg selv, en bearbeidelse som er tydeliggjort i Klemsdal, 2008, kap.5.

Praksis viser vei

Vi kan dermed si at iverksettelsen av NAV-reformen ikke bare handler om at de ansatte skal gi konkret innhold til en lokal operasjonalisering av reformen ved at de begynner å jobbe i tråd med den. Det som i like stor grad skjer, er at de ansatte på en improvisert måte gir konkret mening til *den nye situasjonen* gjennom å forholde seg til de utfordringene og mulighetene den nye situasjonen byr på. Denne prosessen er som nevnt preget av de ledetrådene som følger med den nye situasjonen (reformen), blant annet gjennom opplæring (som gir mer konkrete og entydige ledetråder enn målformuleringer og modeller). Samtidig er den som sagt preget av tidligere praksis, som er en svært viktig kilde til å forstå hvordan man skal forholde seg til den nye situasjonen (selv om den ikke alltid er like adekvat lenger). For desto mer konkret og praksisfundamenterte disse ledetrådene er desto mer entydige og tydelige, dvs klare, er de. Sånn sett er de mest entydige og tydelige ledetrådene, de som overleveres av etablert praksis. Altså gir etablert praksis sterkere føringer på hvordan den nye situasjonen skal håndteres enn nye ideer, målformuleringer eller abstrakte modeller; ja, selv opplæring i bruk av datasystemer etc. Paradoksalt nok innebærer det at nye situasjoner preget av mange nye føringer (i form av ideer, modeller, systemer), er mer åpne og således mindre førte, enn nye situasjoner preget av færre nye føringer. Grunnen til det er at nye føringer gir etablert praksis konkurranse i å dominere i spørsmålet om hvordan den nye situasjonen skal håndteres. Nye situasjoner med få føringer, vil i praksis være mer lukket fordi tidligere praksis relativt uforstyrret kan legge entydige føringer på hvordan situasjonen skal håndteres (Klemsdal, 2008).

Men uansett føringer, endringsprosessen er ikke minst også i stor grad preget av *improvisasjon gjennom prøving og feiling*, altså utvikling av ny praksis *i praksis*. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig å betrakte de lokale iverksettingsprosessene som en implementering av en mer eller mindre ferdig laget modell over hvordan kontoret skal fungere som integrert organisasjon. Men det er heller ikke tilstrekkelig å betrakte det som en "oversettelse" (Røvik, 2007) av det sentrale reforminitiativet. Bildet av hvordan kontorene "går seg til" som lokale NAV-kontor er preget av at de ansatte forholder seg til mange flere faktorer enn de som puttes inn som en del av den offisielle reformpakken. Dette betyr at reformplaner, integrasjonsmodeller og andre spesifikke endringsgrep har en betydning som er mer tilfeldig og løst knyttet til selve endringsprosessene enn hva mer rasjonalistiske og instrumentalistiske forestillinger om reformer som implementeringsprosesser forutsetter.

Komplementære perspektiver

De tre perspektivene er imidlertid komplementære både analytisk og i praksis, siden de også representerer grunnlag for ulike endringsstrategier for organisasjoner. At ledere har en sterk tro på muligheten av å implementere endringer instrumentelt, er naturlig utfra et behov for å kunne ha kontroll over organisasjonen (noe ledere ofte forventes å ha). Og i praksis er det fremdeles rimelig å snakke om at en rasjonelt formulert intensjon kan forsøkes å settes igjennom i organisasjonens praksis. Men intensjonen kan aldri betraktes

som ferdig formulert før den er satt igjennom, og følgelig kan den heller ikke settes direkte og fullstendig igjennom. Intensjoner får sine konkrete uttrykk i modeller som igjen må oversettes til det enda mer konkrete nivået *praksis*. Gjennom disse oversettelsene gir ikke modellene bare opphav og innhold til ny praksis. Praksis gir også konkret innhold til modeller og planer og til syvende og sist også intensjoner. (Man skjønner først hva man egentlig ville når man ser hva man fikk til.)

Men vi må altså, som argumentert for ovenfor, gå enda lenger om vi skal forstå sammenhengen mellom reformer og endringsprosesser fullt ut. Spørsmålet er da hvordan denne endringsprosessen som sådan skjer helt konkret: Hvilken rolle (og hvor stor rolle) spiller reforminitiativ, endringsplaner, modeller, opplæring i forhold til endringsprosessen? Hvilken rolle spiller etablert (tidligere) praksis i forhold til å legge føringer på endringsprosessen? Og hvor mye *må* være overlatt til tilfeldighetene; det vil si, til improviserte måter å håndtere konkrete situasjoner på? Mitt og denne tekstens hovedståsted som skissert ovenfor, er å stille seg så åpent som mulig til disse spørsmålene, men innenfor det begrepsapparatet som nettopp er skissert.

Tekstens fremgangsmåte

Det vi er på jakt etter er altså hva ledere og ansatte forholder seg til i den nye situasjonen og hvordan de forholder seg til dette; med andre ord hvilke faktorer som får (blir gitt) betydning i endringsprosessen og hvilken betydning de får (blir gitt). Det vil si at jeg skal se nærmere på hva ledere og ansatte gjør når de iverksetter ideen om den integrerte arbeids- og velferdsforvaltning i praksis ute på de ulike kontorene i sine ulike varianter. Jeg vil beskrive hva de forholder seg til og hvordan de forholder seg til dette underveis i integreringsprosessen; og som sådan vil jeg undersøke betydningen av ulike faktorer for en vellykket integreringsprosess.

Jeg vil begynne med å presentere to ulike beskrivelser av tidlige faser i endringsprosessen fra to NAV-kontor, som har valgt to motsatte varianter av integrasjonsmodell på skalaen mellom spesialist- og generalistmodell. Valget er gjort på bakgrunn av en antakelse om at integrasjonsmodell har betydning for og i integreringsprosessen, da dette representerer selve den lokale operasjonaliseringen av NAV-reformens ide om det integrerte NAV-kontoret. Spørsmålet blir da å finne ut hvilken betydning valg av modell har. Både fremstillingen av situasjonen på de to kontorene så vel som analysen etterpå, er bygget på det nettopp skisserte analytiske utgangspunktet. For å være virkelig etterrettelig kunne jeg laget tre forskjellige fremstillinger av de to case-beskrivelsene basert på alle de tre overnevnte perspektivene, og slik fått en Rashomon-fremstilling, etter Kurosawas kjente film.² Det har jeg imidlertid latt være å gjøre. Alle de tre perspektivene er imidlertid med som en forutsetning for å lese analysen. Hovedpoenget med å skille de to andre

² I filmen Rashomon, av Akira Kurosawa forteller ulike personer om den samme hendelse –et drap –, men fra hvert sitt perspektiv, hvilket gir helt forskjellige historier om hva som faktisk skjedde.

perspektivene fra mitt eget hovedperspektiv, er blant annet for å understreke det radikale perspektivet på betydningen av endringsprosessen som sådan.

De to kontorene skiller seg også på en rekke andre faktorer som kan synliggjøre vel så viktige forhold for iverksettelsesprosessen av NAV-reformen. Dette vil tydeliggjøres i den sammenliknende analysen av de to casebeskrivelsene som følger senere. Denne analysen trekker også på erfaringer fra 10 andre kontorer som vi så langt i evalueringen har besøkt en første gang (se ellers appendiks for metodebeskrivelse). Til sist vil jeg forsøke å si noe om hva som så langt synes å være de viktigste faktorene å satse på og hvordan, for å få til vellykkede integreringsprosesser på nye NAV-kontor.

2

Integreringsprosessen på to kontor

De to kontorene er anonymisert og manipulert på en del ytre opplysninger som gjør at de ikke entydig kan gjenkjennes som bestemte NAV-kontor. Det vil si at hvis man går inn for det er det mulig for ansatte på flere ulike kontor å gjenkjenne seg i de to tilfellene. Jeg har valgt å kalle de to kontorene for henholdsvis "Lillevik" og "Storvik". Kontorene er ulike når det gjelder størrelse, innhold av kommunale tjenester, valg av integrasjonsmodell, etc. I tillegg er de besøkt på forskjellige tidspunkt i iverksettelsesprosessen. Lillevik er besøkt to og en halv måned etter oppstart av kontoret. Storvik ble besøkt et halvt år etter oppstart. Et fellestrekk ved begge kontorene er at begge kontorlederne oppfattes av både oss forskere og de ansatte ved de respektive kontorene, som meget kompetente og resurssterke ledere. Dermed er tilfeldigheter som skyldes lederens egenskaper minimert, slik at det isteden blir valgene de gjør og de lokale situasjonene de står ovenfor som skaper forskjellene. Det samme gjelder vårt inntrykk av de ansatte. Poenget med sammenlikningen er ikke å vurdere hvilket av kontorene som har fått til iverksettings- og integreringsprosessen best. Snarere handler det om å utvinne lærdommer av de ulike grepene de to kontorene gjør for å håndtere den nye situasjonen og prosessen for å finne ut av den.

2.1 Lillevik: Radikal integrering

Lillevik er en mellomstor kommune med rundt 15.000 innbyggere. Da vi besøkte kontoret hadde det vært i gang som et NAV-kontor i to og en halv måned. Kontoret har i overkant av 20 årsverk, og inkluderer "alle sosialtjenester" bortsett fra mer behandlingspregede tiltak som rusbehandling, som er flyttet til en annen enhet i kommunen. Selve den fysiske lokaliseringsprosessen hadde foregått to år før åpningen av NAV-kontoret hvor sosialkontoret hadde flyttet inn i den ene etasjen og Arbeids- og Trygdeetatene hadde delt den andre etasjen. De ansatte i de tre etatene hadde delt kantine og blitt kjent med hverandre gjennom felles lunsj. Kontoret har enleder-modell og er organisert i to tverrfaglige team, et mottaksteam og et oppfølgingsteam.

Ledelsesmodell

Kontoret har en leder som er ansatt i staten. Han kom fra tidligere aetat, men har også bakgrunn fra sosialtjeneste. Han er faglig og administrativt ansvarlig for sosialtjenestene og kan møte og fremme politiske saker i kommunen. I kommunen rapporterer leder til rådmannen, men møter ikke i rådmannens lederteam.

Det er ikke flere ledere på kontoret, men en koordinator i hvert av de to teamene, mottak og oppfølging. Disse koordinatorne har ikke personalansvar. Det er ikke stillinger, men funksjoner. De utlyses ikke, men besettes av folk på kontoret. Fagkoordinatoren for mottaket er tidligere sosialleder. Han har vært i permisjon det siste året og begynner først etter at kontoret har vært i gang i nesten 6 måneder. Fagkoordinator for oppfølging var jurist, og

sluttet for å gå over i annen jobb. Stillingen utlyses, men ikke som fagkoordinator, bare som saksbehandler. Da vi besøkte kontoret var altså de to fagkoordinatorstillingene ute av drift.

Organisasjons- og integrasjonsmodell

De to teamene jobber henholdsvis med publikumsmottak og kortidsoppfølging, og med langtidsoppfølging. Hvert av teamene har medlemmer fra alle de tre etatene. Mottaket har som nevnt en koordinator som har vært sosialsjef og har tung ruserfaring og en tidligere trygdeansatt som var sentral i oppfølging av enslige forsørgere. Begge to er rimelige tunge fagfolk. Fra aetat sitter de som tidligere jobbet med marked. (De som jobbet med attføring, gikk til oppfølging; mens de som jobbet med ordinære ledige gikk til mottak.) Medarbeiderne i mottaket sitter ikke bare i publikumsmottaket, de har også egne kontorer. Lederen påpeker at de har valgt en ”radikal” integreringsmodell, etter mønster fra piloten i fylket. Dette innebærer i praksis at klientene blir fordelt på de ulike saksbehandlerne etter fødselsdato *uten* hensyn til brukerens behov og den ansattes etatsbakgrunn. Det vil si at alle ansatte har alle typer saker. Samtidig er det unntak: flyktningetjenesten – integreringsprogrammet – er spesialorganisert, og en halv stilling er øremerket arbeid med klienter med rusproblematikk.

Lederen påpeker at valget av organisasjonsmodell var bestemt av fylkesleddet. Alle skulle organisere seg i tråd med fylkets pilotkontor. Men samtidig understreker han at han er helt enig i modellen og sier at: ”hvis vi hadde fortsatt parallelt (bare samlokalisert), hadde vi ikke innfridd i forhold til Stortingets intensjoner. Brukeren skal møte ett kontor, en dør inn, møte noen som har alle virkemidlene.” Han forteller at han hatt et sterkt engasjement for denne tenkningen siden han jobbet med ungdom, rus og psykiatri, og så hvor mye fektning som forekom, med fiendebilder mellom de tre etatene aetat, sosial, og trygd. Han ønsket allerede da en modell der én medarbeider kunne møte med alle virkemidlene, at det var én som gjorde vurderingene og hentet ut de individuelt riktige virkemidlene.

I tillegg har kontoret laget et annet unntak fra den radikale modellen gjennom å organisere en egen forvaltningsenhet for kommunal sosialhjelp. Denne enheten behandler bare søknader og sørger for utbetaling og ikke møter brukere direkte. Den er bemannet med en sosionom og en merkantilt ansatt. Leder forteller at de prøvde i starten utbetaling direkte fra front, men det virket ikke for medarbeiderne var altfor bløthjertet, så det endret de etter tre uker. Så nå skjer bare søknadsutfyllingen i front, og behandles i kommunal forvaltningsenhet innen 24 timer. Tanken er at oppfølgingen skal preges av arbeid og aktivitet, og ikke forhandlinger om økonomi.

I intervjuet med en av de erfarne fra trygd i front kommer det fram enda flere unntak fra den radikale integreringen av alle rundt felles oppgaver: Hun alene sitter med en rekke typer saker som hun mener krever detaljkunnskap. Eksempler er grunn- og hjelpestønad, bil og bidragssaker. Hun er altså en liten produksjonsenhet i seg selv, til tross for at hun

har saker på dato, også. Dette representerer et ytterligere unntak fra den opprinnelige integrasjonsmodellen.

Alle som skal ha arbeid og aktivitet får en kontaktperson, men ikke de som bare skal ha helserefusjoner, frikort osv.

Valg av integrasjonsmodell som endringsstrategi

Allerede da de ble samlokalisert hadde kontoret ambisjoner om å jobbe på hverandres myndighetsområder, ifølge lederen. Men dette ble stoppet av Datatilsynet fordi lovverket ikke var tilpasset den typen deling av data som dette forutsatte. De ansatte påpekte at de savnet at de ikke hospiterte hos hverandre i løpet av denne perioden. De hadde etterlyst det, men uten respons fra daværende ledelse. De ansatte forklarte den manglende responsen med at ingen av de tidligere lederne skulle følge med inn i det nye kontoret som ledere; de var derfor lite interessert i å ta ansvar for en slik forberedelsesfase. Samtlige ansatte fremhever hospitering på forhånd som det mest effektive grepet som kunne ha forberedt dem på å håndtere den nye situasjonen da kontoret skulle gå fra samlokalisert til integrert. Men dette sa de på bakgrunn av *ikke* å ha fått prøvd det ut.

Den største utfordringen i forhold til å iverksette den radikale generalistmodellen i praksis handler om kompetanse. Selv om samtlige saksbehandlere har vært på opplæring i de andre etatenes datasystemer i forbindelse med oppstarten av kontoret, oppleves ikke dette som til hjelp for å håndtere den nye situasjonen to og en halv måned senere. Interessant nok påstår flere av informantene at det ikke har vært noen opplæring. Mens de som husker at de var på kurs i for eksempel *Arena*, påpeker at det de lærte forsvant fort fordi de ikke begynte å praktisere det med det samme.

Hovedinntrykket fra intervjuene med de ansatte er at de er veldig tålmodige, også når de er kritiske og ønsker mer opplæring. De aksepterer den radikale modellen; mange sier de har tro på at den er mulig, bare de får lært mer, og flere oppgaver flyttes ut av NAV-kontoret slik at de får frigjort mer tid til oppfølging. En tidligere aetats ansatt beskriver den nye situasjonen slik:

”Vi må ta det som kommer på pulten, learning by doing. Det har vært frustrasjon, litt kaosperiode. På tross av det er jeg ikke negativ: Frustrasjonen er der fordi vi ikke vet helt hva vi skal gjøre med ting som havner på pulten fra en dag til en annen. Det har vært laget rutinebeskrivelser, det har det vært jobbet mye med rutiner og grensesnitt, men jeg føler at jeg ikke helt klarer å gjøre meg nytte av det. Men selvfølgelig har vi jo lært en god del, det har tross alt gått et par måneder. Vi har jo fått med oss mye.”

En tillitsvalgt:

”Men det er noe med teori og praksis, at det trengs en forståelse av hva det innebærer i en organisasjon å få helt nye sett av oppgaver, hva det innebærer av

opplæring, og beskrivelse av oppgavene. Veien blir til mens du går, men det går ut over kunder hvis de opplever at vi ikke kan gi dem et godt svar. Vi er flinke til å si: at dette må vi finne ut av, vi må ta kontakt igjen. Men det blir dobbelt tid. Det tar tid, og det går ut over kunden.”

I teorien ville da den såkalte *skulder ved skulder opplæringen* kunne fungere bedre. Problemet med den var imidlertid at kontoret ikke hadde særlig god kapasitet til å praktisere denne formen for opplæring. Ifølge de ansatte skyldtes dette i hovedsak at de faktisk hadde fått flere saker å håndtere per saksbehandler etter den formelle oppstarten av NAV-kontoret. Dette var særlig fordi tidligere trygde-saksbehandlere hadde blitt flyttet ut til forvaltningsenhetene i fylket uten å ta med seg hele oppgavebelastningen. Kontoret har da også svært lav bemanning av folk med trygdekompetanse. Den ene som skulle være teamkoordinator har hatt mye fravær og har etter hvert valgt å skifte jobb. Da har det kun vært en igjen på oppfølging langtid, ”så det er grenser for mye hun kan belastes med spørsmål fra de andre”, som en kollega av henne formulerte det. Det syns hun selv også; til tider kan hun ”bli oppgitt over at de spør så raskt og undersøker så lite selv”. Hun mener det burde vært mye mer opplæring ved at det ble hentet inn ressurser utenfra som kunne avlaste og gi veiledning i saker de ansatte lurte på.

I praksis var det da prosessering av trygdesaker som representerte den største felles oppgavemengden på kontoret da vi var inne første gang. Meningen var at tidligere sosial- og aetats-ansatte skulle ta del i trygdeoppgavene og avlaste trygdefunksjonærene. Men denne avlastningen var lite effektiv, noe som skyldtes at det forutsatte *skulder ved skulder opplæring* fra de to trygdefunksjonærene som var igjen.

Med andre ord, på grunn av øket oppgavemengde og tidspress, blir *skulder-ved-skulder-opplæringen* mer av en belastning enn en hjelp. En av de ansatte påpekte at man etter oppstarten av NAV-kontoret faktisk hadde mindre samarbeid med de fra andre etater. Mens de under samlokaliseringen hadde hatt en naturlig grunn og rett til å oppsøke hverandre på tvers av fagområdene for å hjelpe klientene, var meningen nå at alle skulle kunne betjene alle brukerne på alle områder. For å sette det på spissen har de ansatte mindre grunn til å ha noe å gjøre med hverandre på tvers av etatene etter reformen enn før.

I praksis er en måte å håndtere denne utfordringen på å ta noen skritt tilbake fra den radikale modellen, hvor for eksempel enklere trygdesaker fordeles til tidligere sosial-ansatte og aetats-ansatte, mens trygdefunksjonærene tar hånd om de mer kompliserte trygdesakene, slik vi så nevnt som unntak fra modellen ovenfor.

Det kan også se ut til at det er noen typer brukeroppfølging som sosialtjenesten tidligere gjorde, som nå skyves ut av NAV-kontoret. Leder forteller at fokuset knyttet til oppfølging mot arbeid og aktivitet ikke har vært så sterkt i gamle sosial: ”Det har vært litt mer: - gå å

se at det er liv i dem.” Enkel oppfølging i bolig har kontoret satt til side og sagt at det må de søke fra helsetjenesten.

Ledelse og medvirkning i integreringsprosessen

Det ble nedsatt to arbeidsgrupper som skulle utarbeide integrasjons- og organisasjonsmodellen konkret; en som tok for seg grensesnittet mellom mottaksteamet og oppfølgingsteamet, og en som tok for seg kulturbygging.

Arbeidsgruppa om grensesnittet besto av to fra trygd, to fra aetat, to fra sosial. Arbeidet var ferdig ved årsskiftet 2007. Leder sier det ble laget et godt dokument, som har ligget ute på intranettet i fylket, og er blitt hentet av mange kontor. Det er dette som beskriver den radikale integrasjonsmodellen. Leder sier at når diskusjonen har gått høyt, har det vært godt å kunne vise til at modellen er et resultat av en arbeidsgruppe med de ansatte.

De ansatte anerkjenner sin deltakelse i utformingen av kontoret som reell. De fremhever blant annet at de lærte en del om hverandres tjenesteområder gjennom dette arbeidet. Men samtidig legger de vekt på at de hadde ingen forutsetninger for egentlig å vite hva de gikk inn på og besluttet, når det gjelder organisatoriske løsninger eller fordelingsnøkkel på arbeidsoppgaver. For eksempel sier tidligere Aetats-folk i oppfølgingsteamet (som det er flest av i dette teamet) at de ikke ante at trygdeoppgavene var så omfattende. Situasjonen hvor de plutselig skal gjøre oppgaver de ikke har kompetanse på, kom som et sjokk. De er frustrerte, og må si til brukerne at dette kan jeg ikke, jeg skal undersøke. Som vi var inne på ovenfor, har det ifølge de ansatte vært alt for lite kompetanseoppbygging og opplæring til at de er i stand til å gjøre alle de oppgavene det forventes at de skal kunne gjøre (nå når de har alle saker fra trygde-, arbeids- og sosialområdet på gitte datoer).

En viktig del av medvirkningen i selve iverksettelsesprosessen av det nye kontoret kan med fordel skje gjennom møteplasser hvor man identifiserer utfordringer og muligheter samt gode måter å håndtere disse på fortløpende etter som man høster erfaring med iverksettelsesprosessen. I utgangspunktet hadde kontoret lagt opp til en del møteplasser som på ulik måte skulle fungere som fora for læring og organisasjonsutvikling. De hadde en intensjon om faste uformelle morgenmøter i begge team. Som en ansatt påpekte:

”I de daglige møtene satt hele teamet sammen hver morgen. Vi hadde opplæring, gikk gjennom rutiner med hverandre, tok opp og demonstrerte hvordan vi håndterte konkrete saker. En fra trygd viste oss hvordan man registrerte for eksempel en av trygdesakene. Det fungerte. Vi begynte bra, hadde daglige møter i forhold til saker. Men nå har det sklidd ut.”

Etter hvert som team-koordinatorene henholdsvis forsvant ut i sykemelding og ennå ikke var tilsatt, har altså i utgangspunktet velfungerende morgenmøter flytt ut i sanden, fordi ingen ser ut til å drifte dem aktivt. Forskerteamet opplevde imidlertid et spontant morgenmøte i mottaksteamet hvor en vanskelig sosialsak fra dagen før ble tatt opp. Det var

lederen for kontoret som tok initiativet til møtet og fasiliterte det. Han fikk fram hendelsene detaljert og kom med anbefalinger om hvordan situasjonen muligens kunne vært løst annerledes. Deltakerne synes å oppleve dette som en meningsfull gjennomgang. Men møtene arrangeres altså ikke like systematisk som planen var i utgangspunktet.

En annen del av planen var å ha ukentlige teammøter. På grunn av fraværet av koordinatorene er heller ikke disse møtene kommet ordentlig i gang. En ansatt fra tidligere sosialtjenesten formulerer det slik:

”Vi har et teammøte i uka, folk kunne ta opp saker, men det virket ikke som om folk er helt der at de vil ta opp de vanskelige sakene. Det gjorde vi mye på sosial. Vi hadde ukentlige møter i sosialtjenesten tidligere med leder, hvor lederen fungerte rådgivende mens saksbehandleren hadde avgjørelsesmyndigheten. Vi sammenliknet saker med andre og kom fram til en god beslutning gjennom en kollektiv avveiningsprosess.”

I tillegg arrangerer leder jevnlig kontormøter hver 14. dag ”som dreier seg om mer overordnet samarbeid på kontoret, ikke enkeltsaker, men mer om hvordan prosessen går.” Generelt opplever de ansatte et for stort fravær av ledelse på tross av forsøket på å få til en systematisk møtevirksomhet rundt endrings- og utviklingsprosessen. Følgende uttalelser illustrerer denne opplevelsen:

”Der er en leder. Jeg ser ikke så mye til han. Vi har kontormøter to ganger i måneden.”

”Savner å ha en teamleder som fungerer, for å få struktur på møter og opplæring, som jeg mener vi må få inn i et system. Lederen tar seg ikke av det.”

Hovedforklaringen på disse opplevelsene er som nevnt at det kun er én person som disponerer en ledelsesressurs og et ledelsesmandat. Tatt i betraktning alle andre oppgaver en leder i et nystartet NAV-kontor må ta seg av (se også Andreassen, 2008), er det ikke overraskende at de ansatte opplever fravær av ledelse av selve endringsprosessen. Med begge team-koordinatorene på plass, ville opplevelsen av fravær av ledelse vært sterkt redusert må vi anta.

2.2 Storvik: En hybrid modell med en skrittvis endringsstrategi

Det andre caset er hentet fra en litt større mellomstor kommune med ca 30.000 innbyggere. Da vi besøkte kontoret første gang hadde det vært åpent som felles NAV-kontor ca et halvt år. Kontoret har 100 årsverk og må regnes som et stort kontor. Det inkluderer så å si alle kommunens ”velferdstjenester”. Det som ikke er med er for eksempel barnevern og psykiatrisk sykepleie. Kontoret holder til i et rehabilitert bygg i sentrum. Aetat og trygd hadde vært samlokalisert i dette bygget i et år før kontorets formelle oppstart, mens velferdstjenestene til kommunen flyttet inn ved den formelle oppstarten.

Ledelsesmodell

Kontoret har én leder, som er ansatt i kommunen, men som kom fra trygdeetaten. Kontorleder har en stab rundt seg på to rådgivere for henholdsvis strategi (tidligere sosialsjef) og HR. I tillegg er organisasjonen inndelt i ulike team som har hver sine teamledere. Disse møter i et ukentlig ledermøte sammen med kontorleder. Ved behov møter også de strategiske rådgiverne her.

Leder opplever stort handlingsrom i forhold til direktorat og fylke, så vel som kommunen når det gjelder å utforme kontoret selv: ”Det er to styringslinjer med resultatrapportering, men ingen som forteller meg hvordan jeg skal oppnå målene.” Hun fremhever dette som positivt.

Organisasjons- og integrasjonsmodell

Kontoret har valgt å organisere seg som en blanding av linje- og matriseorganisasjon. På den ene siden består den av en rekke såkalte team: Et publikumsmottak, bestående av ansatte fra alle tre etater; tre oppfølgingsteam, bestående av folk fra de ulike etatene; et arbeidsmarkedsteam som er en desimert versjon av den gamle arbeidsmarkedsavdelingen til etat; og i tillegg en ”avdeling for støtte og bolig”.

Publikumsmottaket jobber med mange statlige oppgaver. To av de ansatte kommer fra kommunen og hadde tidligere sittet i kommunens servicetorg og ikke jobbet spesielt med sosialtjenester. Vanskelige sosialklienter håndteres av en røslig leder, en nordlending som ser ut til å tåle en støyt.

Arbeidsmarkedsteamet har ansvar for utadrettet virksomhet ut mot eksterne samarbeidspartnere og arbeidsgivere. De yter tjenester for de andre teamene, blant annet gjennom at tiltaks-koordinatoren sitter i denne avdelingen. Teamet fungerer som et senter for arbeidslivsfaglig kompetanse og består av 4- 5 personer med spesialkompetanse. Resten av den gamle arbeidsmarkedsavdelingen er spredd utover i de tre oppfølgings-teamene.

Mottaksteamene og oppfølgingsteamene er tverrfaglig sammensatt, med folk fra alle de tidligere etatene, samt ulike varianter av spesialfunksjoner fra den tidligere velferdstjenesten i kommunen. Eksempler er flyktningtjenesten, økonomisk sosialhjelp etc.

Oppfølgingsteamene har inndelt sakene etter dato; men har samtidig bevart en viss spesialisering internt. I praksis viste det seg imidlertid at så langt jobbet de tidligere etatsansatte med sine tidligere oppgaver, stort sett. Noen ”pilot”-medarbeidere forsøkte å praktisere det å ta hovedansvar for klienten og finne ut av ting hos de andre tjenestene for klientene.

Valg av integrasjonsmodell som endringsstrategi

Kontoret har således valgt en integrasjonsmodell som ligger nærmere den moderate spesialist-modellen enn den radikale generalist-modellen på skalaen. Lederen ser imidlertid for seg en gradvis overgang til mer og mer av en generalist-modell gjennom kontrollert læring i praksis. Som lederen sier: ”Vi har valgt en hybrid modell som vi er på vei til, skritt for skritt; alle skal kunne generalkompetanse og et spesialområde.”

I forbindelse med overgangsprosessen har man opprettet en matrisedimensjon med faggrupper på tvers av teamene; hvor personer med samme fagbakgrunn møtes annenhver uke for å avklare spesialistfaglige anliggender. Det er blant annet en egen faggruppe for flyktningtjenesten og egen for rusbehandling og en egen faggruppe for de statlige ansatte. Denne matrisen betraktes som en krykke som vil kunne falle bort når teamene fungerer selvstendig. Det vil si når generalistkompetansen til hvert enkelt teammedlem i oppfølgingsteamene har nådd et nivå hvor teamet kan fungere som et fagmiljø innenfor hele spekteret av oppgaver.

Målsettingen til ledelsen er imidlertid ikke at alle ansatte skal kunne gjøre den samme oppgaven. Lederen begrunner dette med at det vil være en umulig ambisjon å satse på en fullstendig generalistmodell fordi så mange av de kommunale velferdsoppgavene er lagt inn i kontoret. Målsettingen med reformprosessen lokalt er å få til en optimal balanse mellom helhetlighet og spesialisering, å unngå kasteballsproblematikk samtidig som man opprettholder en viss spesialisering internt. Denne balansen må ivaretas på organisasjonsnivå, gjennom et effektivt samarbeid om klienten innen de reelt tverrfaglige teamene. Slik ledelsen ser det forutsetter et effektivt samarbeid på tvers at hver enkelt saksbehandler har et visst nivå av kompetanse på de andre tidligere etatenes felter. En praktisk løsning på ivaretagelsen av helhet og et samlet møte med brukeren er utviklingen av en kontaktpersonrolle for brukere med sammensatte behov. Poenget med kontaktpersonen er ikke at hun skal kunne alt, men vite hvor hun henter kompetansen. Dette er altså et konkret grep ledelsen har kommet opp med for å nærme seg reformens målsetting om en enhetlig og integrert tjenesteyting. Kontaktpersonrollen er imidlertid ingen ny oppfinnelse. Ideen bygger på tidligere praksis i aetat, men den får et nytt rasjonale og et nytt spesifikt innhold innenfor rammen av NAV-reformen. En liknende kontaktpersonrolle for virksomheter er også under utvikling. Denne er også inspirert av tidligere praksis, men aktivert gjennom en annen kanal enn kontaktpersonrollen for brukerne. Kontaktpersonrollen for virksomheter er en respons på at tidligere samarbeidspartnere både i forhold til kommunal og statlig side opplever at det er vanskelig å forholde seg til det nye NAV-kontoret. Samarbeidspartnerne har vanskelig med å se at det nye NAV-kontoret er noe mer og annerledes enn henholdsvis det arbeidskontoret eller det sosialkontoret de samarbeidet med tidligere. Kontaktpersonrollen skal altså ivareta samarbeidspartnerne behov for å utvikle en forståelse og en ny relasjon til det nye NAV-kontoret. De skal også sørge for gjøre samarbeidspartnerne kontakt med kontoret enhetlig og enkelt ved å fungere som en oversetter og fast kontaktpunkt.

Symptomatisk for både valget av en moderat hybrid integreringsmodell og en moderat endringsstrategi er at de ansattes oppfatninger av situasjonen varierer ganske mye. En tidligere aetats-ansatt var klar på at hovedforskjellen fra tidligere var at representanter for de ulike etatene nå satt sammen i team slik at de hadde lettere tilgang til hverandre ved behov. Utover det var meningen at hun skulle fortsette å jobbe med aetat-saker. Samtidig kunne hun fortelle at mesteparten av sakene hun jobbet med nå, var trygdesaker. Disse gjorde hun for å avlaste trygdekollegaen i teamet som slet med å ta igjen store restanser på trygdesaker. Hun understreket at dette kun var midlertidig, som en del av brannslukkingen i forbindelse med oppstarten, og at det ikke handlet om noen permanent omfordeling av oppgaver. Hun så imidlertid at en sideeffekt av dette arbeidet var at hun fikk litt mer innsikt i hva trygdesaker dreide seg om.

En ansatt fra det tidligere flyktningkontoret så annerledes på det. Hun påpekte at gjennom å få innsikt og myndighet til å operere innenfor aetat-systemet, kunne hun gjøre jobben sin ovenfor ”flyktningene sine” enda bedre. Hun kunne selv jobbe direkte for brukeren ut mot arbeidslivet, hvilket ga lettere tilgang til arbeidsmarkedet enn tidligere. Med andre ord så hun den nye situasjonen som en mulighet til å integrere andre tjenester og kompetanser inn i sitt arbeid med sitt spesialfelt som skulle fortsette å være flyktning-saker. På denne måten ga den nye situasjonen på NAV-kontoret anledning til å skape en ny måte å jobbe med flyktningtjeneste på, det vil si en ny flyktningtjeneste som var mer arbeidsmarkedsrettet enn tidligere.

De to medarbeiderne gir altså uttrykk for ulik forståelse av hva integreringen av de tre tjenestene handler om i praksis. Den ene ser på det som at hun utvikler innsikt i et annet felt som gjør at hun også kan håndtere trygdeoppgaver for fremtiden. Hun utvider sitt repertoar som Aetat-representant i det nye NAV-kontoret ved å utvikle kjennskap til trygdesaksbehandlingen. Den andre ser på integreringen av de andre tjenestenes oppgaver som en måte å utvikle og endre sin egen arbeidsmåte innenfor sitt spesialområde. I det første tilfellet legges erfaringen fra andres felt additivt til ens eget repertoar. Innenfor denne tolkningen fant man variasjoner mellom de som mente at alle saksbehandlere skal kunne nok om de andres oppgaver til å vite hvem de skal henvise brukerne til, og de som hevdet at de innenfor en minimumsgrense skal kunne serve brukerne på alle tre tjenestekområder. I det andre tilfellet innarbeides erfaringen med og tilgangen til andres felt i ens eget repertoar på en måte som forvandler ens eget repertoar og gjør at man på sikt kan operere i en helt ny rolle som NAV-medarbeider. Jeg vil komme tilbake til disse skillene i kapittel 3.3.

Det er også flere eksempler blant andre av de ansatte som vi intervjuet som har sin egen nyanserte forståelse av hva integreringen i det nye NAV-kontoret dreide seg om. Det verserte med andre ord ulike tolkninger av hva den endelige formen på oppgaveløsingen skal være.

Generelt er det stor tro på reformmålet blant de ansatte, men altså ulik oppfatning av veien dit, hva en integrert tjeneste vil si i praksis og hva slags praktisk operasjonalisering av en integrert tjeneste de vil ende opp med internt.

Ledelse og medvirkning skritt for skritt

Valget av en hybrid integrasjonsmodell gir altså en mindre ny og radikal situasjon for de ansatte, enn valget av generalistmodellen. Og skritt-for-skritt-endringsstrategien understreker dette ytterligere. Endringstrategien som lederen praktiserer er altså å redusere det nye ved situasjonen mest mulig og isteden dryppe endringene nedover organisasjonen forsiktig. La oss nå se nærmere på hvordan denne skritt for skritt –strategien gjennomføres i praksis.

På den ene siden lanserer ledelsen grep som handler om å bevege organisasjonens praksis i retning av å nå reformens målsetting om en integrert tjenesteyting. På den andre siden forsøker ledelsen samtidig å fange opp reaksjoner på den nye situasjonen og erfaringer med den, fra ansatte, brukere og samarbeidspartnere (som lederen påpeker: ”vi opplever en ny overraskelse hver eneste time”). Disse reaksjonene og erfaringer møtes med utvikling av små grep som så prøves ut.

Generelt foregår hele denne utviklingsprosessen ved at strategi- og utviklingsstaben har som oppgave å fange opp reaksjoner, innspill, erfaringer og forslag i organisasjonen som de så sorterer og legger fram for ledergruppa. Der bestemmer man hvilke saker det er verdt å gå videre med og som strategisk råd så utarbeider til en innstilling med et forslag. Denne innstillingen sendes så ut på høring nedover i organisasjonen, til medbestemmelsesutvalget, og videre ut i personalmøtene på teamene. Her kommenteres den og returneres til det strategiske rådet med kommentarer, hvorpå rådet utarbeider det endelige forslaget som så besluttes prøvd ut. Så blir dette forslaget testet ut i praksis noen steder i organisasjonen og deretter justeres det.

For eksempel de to kontaktperson-rollene er utviklet på denne måten, gjennom at hele organisasjonen er involvert. Kontaktpersonrollen for brukerne er et eksempel på et ledelsesinitiert grep. Den ble designet av ledelsen på basis av etablert praksis fra tidligere av, men som et grep for å ivareta det nye målet om et enhetlig og helhetlig møte med brukere med sammensatte behov. Også ble den testet ut av noen spesielt interesserte medarbeidere, som jobbet med å prøve ut rollen ovenfor brukerne og samtidig prøvde ut måter å utvikle den riktige kompetansen for å kunne utøve denne rollen godt. I et av fagmøtene (innen matrisen) vi deltok i opplevde vi et eksempel på hvordan denne testpiloten fungerte i forhold til organisasjonsutviklingen. En spesielt interessert ansatt hadde testet ut det å forsøke å tilegne seg kontaktpersonrollen en kort stund, blant annet ved å være rundt på opplæring hos representanter for ulike faggrupper. Han meddelte resten av gruppa hvilke erfaringer han hadde med dette, helt spesifikt. I den forstand fungerte han

som en mulighetsmarkør for de andre, som demonstrerte hvordan det var mulig å ta en slik mer generalistpreget kontaktpersonrolle. Møtedeltakerne snakket også om hvordan opplæringen hans skulle foregå videre, hvilket også ga han som hadde utprøvd rollen anledning til å invitere andre i gruppa til å delta sammen med ham på videre opplæring. Tre stykker meldte seg til dette omgående. Samtidig tar man erfaringer fra hans forsøk tilbake til det strategiske rådet. Som lederen sier:

”Kontaktpersonrollen har vi forsøkt delvis ut i en del tilfeller, så har jeg designet kontaktpersonrollen ideelt, som jeg har tatt fram innimellom og vist, også har vi prøvd litt igjen; også beskriver vi kontaktpersonrollen på bakgrunn av erfaring når vi er modne. Vi har nå bestemt oss for en dato for når den skal landes helt.”

Utviklingen av kontaktpersonrollen mot virksomheter og samarbeidspartnere ble håndtert annerledes. Den ble initiert som en respons på reaksjoner og erfaringer som de ansatte gjorde seg i møte med omgivelsene. Deretter ble den utarbeidet som et teoretisk utkast til rollebeskrivelse av et utvalg ansatte. Dette ukastet var inspirert av etablert praksis i Aeat fra tidligere av, men samtidig blir den utviklet og presisert i møte med de nye spesifikke behovene for en slik kontaktperson som samarbeidspartnerne har i møte med det nye NAV-kontoret. Lederen påpekte så hvordan hun og de strategiske rådgiverne forholdt seg til dette forslaget:

”Vi bruker deler av det de utarbeidet, men vrir det inn mot den modellen vi nå har bestemt oss for, som isteden bygger på prinsippet om en virksomhetskontakt som har hovedansvaret for kontakten ut mot arbeidsgiverne.”

Generelt, kan vi dermed si at lederen er veldig bevisst på å la de nye ideene gradvis modnes og berikes av praksis før de iverksettes formelt. Samtidig blir organisasjonen (de ansatte og lederne) gradvis modnet for de nye ideene og endringene før de iverksettes med full kraft. På den ene siden forsøker hun å utvikle grep og roller som ivaretar målsettingen med reformen, men på den andre siden, allikevel på måter som svarer konkret på utfordringer som melder seg fra ulike aktører og instanser på bakgrunn av nye eller tidligere erfaringer. Et annet eksempel er hvordan hun beskriver utviklingen og beslutningen om selve hovedmodellen for organiseringen av kontoret:

”Når vi skulle opprette teamene så tenkte vi at vi skal prøve ut den helhetlige modellen; da spurte vi hva slags type kompetanse er nødvendig innenfor en slik oppfølgingsoppgave; vi må ha arbeidsmarkedsfaglig, sykemeldings-kompetanse etc. inn i teamene. Deretter så vi på menneskene og så hvem som matchet de ulike kompetansene og så satte vi sammen teamene på bakgrunn av kompetansene.”

På den andre siden lar hun med dette også beslutningene vokse fram i organisasjonen istedenfor å presse dem igjennom; men hun lar dem vokse effektivt fram gjennom aktivt å involvere folk i vurderinger og høringer som formes i strategistaben. Ledelsen fremmer således forslag på en bestemt måte og lar organisasjonen tygge på forslagene før de hentes

tilbake. Lederen holder således i endringsprosessen og drypper endringene innover organisasjonen hele tiden, men uten at organisasjonen føler seg presset.

Denne strategien viser seg også tydelig i hvordan hun leder møter og presenterer nye ideer og forhold overfor sin egen ledergruppe. Hun presenterer forslag, men insisterer på at man ikke skal fatte beslutninger med det samme: ”Dette er et forslag; ikke ta stilling nå men tenk på det: Hva om...?” På denne måten gjør hun på den ene siden klart hva hun har tenkt og hva hun syns er fornuftig men uten at hun presser det direkte på dem. Imidlertid kan det virke som at ved å insistere på at de skal tenke på det insisterer hun også på at motstanden mot ideen må komme i form av argumenter: Når argumentene kommer er det dermed også mulig å justere utgangsforslaget i forhold til argumentene, altså i forhold til de faktorene som bringes inn i argumentet. Dette så vi også eksempler på i det samme ledermøtet hvor hun tok opp igjen et forslag hun hadde presentert på forrige møte og etterlyste innspill og synspunkter før de bestemte seg.

Et eksempel som fanger helheten i denne ledelsesstrategien er arbeidet med utvikling og innføring av et integrert målstyringssystem for kontoret. Lederen påpekte i intervju at:

”Vi jobber med å få på plass konkrete målbare mål slik at vi kan begynne å jobbe mer resultatorientert. De statlige er veldig styrt på målbare mål, mens kommunale målsettinger er mer temaorienterte. I starten tonet vi derfor ned resultat- og måleparameterfokuset i påvente av at kommunale mål skal bli etablert, slik at vi begynner med mål og resultatstyring sammen.”

Med andre ord forteller hun om hvordan hun ventet på at de hadde utviklet et målesystem som ble opplevd som rimelig og fungerende for og forankret i hele organisasjonen før hun innførte det. På et ledermøte var vi vitne til et ledd i denne prosessen: En av strategirådgiverne presenterte et forslag til et målbart mål som også kunne brukes i forhold til sosialtjenester. Innvendingene fra den tidligere sosialsjefen som nå var teamleder for et av oppfølgingsteamene kom øyeblikkelig og betimelig med henvisning til hvor reduksjonistiske slike mål var, og hvor mange viktige faktorer som forsvant ut av fokus for arbeidet fordi de ikke kunne måles. Lederen sa seg enig i argumentene og presenterte så hvordan dette forslaget hadde forsøkt å ta høyde for dette problemet. Hun avsluttet med å understreke at de ikke skulle ta en endelig beslutning nå, men ba ham og de andre tenke nærmere på det igjen til neste møte. Som hun selv kommenterte sin ledelsesstrategi: ”Min tanke er å ha en klar linje å bevege seg etter og så bevege seg steg for steg etter den.”

Det hører med til historien at de ansatte var svært fornøyd med hvordan lederen utøvde sin lederrolle. De fleste fremhevet spesielt at de følte seg hørt og sett av lederen i sin nye situasjon og at de i liten grad opplevde at ting ble tredd nedover hodet på dem fra oven. Det var en relativt god stemning rundt at de følte at de var med på noe viktig, ikke bare gjennom NAV-reformen, men også gjennom hvordan de var med på å utvikle sin egen modell for hvordan et NAV-kontor skulle organiseres og fungere.

3

Betydningen av valg av integrasjonsmodell for integreringsprosessen

Som nevnt innledningsvis velger jeg analytisk å betrakte valget av organisasjonsmodell først og fremst som valg av en *ny situasjon*. I tråd med dette perspektivet handler iverksettelsesprosessen om at ledere og de ansatte så å si *finner ut av* den nye situasjonen. Dette innebærer at vi i utgangspunktet har antakelser om at det er en relativt løs eller svak kopling mellom reforminitiativ og endring i praksis. Koplingens styrke og betydning kommer an på hvordan ledere og medarbeidere håndterer og finner ut av den nye situasjonen. Således er poenget i analysen å forstå hvordan denne koplingen kan styrkes på konstruktive måter, for at ledelsen ved NAV-kontorene best mulig kan ivareta det instrumentalistiske behovet for kontroll i iverksettelsesprosessen.

Både utgangspunktet for valget av integrasjonsmodell og konsekvensene av valget vil vi utgangspunktet anta at er preget av en rekke andre ”situasjonelle faktorer”. Disse situasjonelle faktorene fungerer blant annet som ledetråder for de ansattes arbeid med å finne ut av den nye situasjonen og som sådan konkurrerer nye faktorer med mer etablerte faktorer så som etablert praksis og oppgaveforståelser etc. (se kapittel 1.2 for redegjørelse). Hva slags ny situasjon valget av enten en radikal eller moderat integrasjonsmodell ”setter” de ansatte i, er således relativ til en rekke andre faktorer.

Uansett, det melder seg nå tre spørsmål som er avgjørende når man skal si noe om betydningen av valget av de to integrasjonsmodellene for endring i praksis: Gir den radikale modellen et annet og mer presist mål for hva reformen handler om enn den moderate? Eventuelt, gir den radikale modellen en raskere vei til målet? Svaret på spørsmålet om det gir en raskere vei til målet er det ikke mulig å si noe direkte empirisk entydig om på dette stadiet, men det er mulig å resonnerer om det på bakgrunn av den informasjonen vi har så langt. Det tredje spørsmålet er hvilken betydning valget av integrasjonsmodell hadde for selve integreringsprosessen. Det vil si, hvilken vekt har integrasjonsmodellen i forhold til andre faktorer som virker førende på endringsprosessen?

3.1 Sammenlikning av situasjonen i Lillevik og Storvik

Generelt fikk vi et klart inntrykk av at de ansatte i Lillevik opplevde den nye situasjonen som ansatte på det nye NAV-kontoret som mye mer utfordrende og radikal enn de ansatte på kontoret i Storvik gjorde. Dette er selvsagt helt i overensstemmelse med at man i Storvik nettopp valgte en mye mindre radikal modell enn man gjorde i Lillevik. I tillegg må jeg minne om at vi besøkte Lillevik første gang på et tidligere stadium i iverksettelsesprosessen enn Storvik. Det kan også ha betydning for opplevelsene. Imidlertid er det ikke nødvendigvis slik at iverksettelsesprosesser er preget av maksimal uklarhet ved begynnelsen av prosessen og så oppleves situasjonen bare klarere og klarere av de involverte etter som prosessen utfolder seg. I en annen tekst (Klemsdal, 2008) gjør

jeg rede for hvordan forsøk på å klargjøre og håndtere en ny situasjon fremkalt gjennom en reform i en organisasjon, bidro til å gjøre situasjonen enda mer uklar for de ansatte (og ikke minst mellomlederne) enn den var ved iverksettelsesprosessen oppstartstidspunkt.

Før vi undersøker nærmere betydningen av valget av integrasjonsmodell skal vi først se nærmere på noen andre situasjonelle faktorer som preger de to kontorenes spesifikke situasjon. Antakelsen er at disse faktorene representerer mulige grunner for valg av de ulike modellene som har med kontekstuelle forskjeller mellom de to kontorene å gjøre.

Kontorets størrelse

En varierende situasjonell faktor som må tas med i betraktning er størrelsen på kontoret. Storvik er et betydelig større kontor enn Lillevik, med over tre ganger så mange ansatte. Man må kunne anta at et stort antall ansatte gir større fleksibilitet enn et mindre antall. Man har flere ressurser å spille på ved sykemeldinger eller når nye situasjoner hva angår oppgaver oppstår. Da én av de ansatte på oppfølgingsteamet i Lillevik, med trygdebakgrunn, ble sykemeldt, ble altså antallet ansatte med trygdekompetanse halvert. Den andre som satt igjen alene satt plutselig med dobbel oppgavebelastning, noe som gikk utover både produksjonen av trygdesaker og muligheten for opplæring (skulder – ved skulder) i prosessering av trygdesaker.³ En plutselig nedleggelse av en mellomstor bedrift i Lillevik vil generere et mye større relativt oppgavepress på de ansatte når det gjelder arbeidsformidling enn om det samme skjedde i Storvik.

Dette kan også være en grunn til at man ved et lite kontor i teorien har større behov for at alle kan alle oppgaver, slik at man kan lettere kan "bruke" staben der hvor det til enhver tid trengs ressurser. En sykemelding vil for eksempel da ramme hele kontoret svakt, isteden for på et mer arbeidsdelt kontor hvor kun en del av kontoret rammes men til gjengjeld sterkt. Dette ble imidlertid ikke oppgitt som noen vektig grunn for valget av generalistmodell i Lillevik.

Når det gjelder ledelsesressurser blir det kanskje enda mer sårbart med et lite kontor med færre ledere enn et stort med flere. Lillevik manglet to koordinatorene for de to teamene, som til sammen representerte de ekstra ledelsesressursene som kontoret hadde i tillegg til kontorlederen. I denne situasjonen står altså kontorlederen igjen som den eneste lederressursen til å bistå og initiere prosesser som handler om å håndtere den nye situasjonen. Gitt at en leder av et lite kontor har nærmest like mange detaljer å forholde seg til i forhold til å komme omgivelsenes trykk i møte, deriblant NAV-sentralt sine for-

³ Selv om man i små organisasjoner også sammenlikner sitt sykefravær med generelle sykefraværstatistikker er det fremdeles slik at det er individer som ofte *tilfeldigvis* blir syke. I en liten organisasjon vil en enkelt sykemelding selvsagt gi mye større utslag på sykemeldingsstatistikken enn i en større. Dermed vil den lokale statistikken i den lille organisasjonen være mye mindre betydningsfull som måleinstrument for organisasjonens helse enn i en større. I henhold til statistisk teori må man i hovedsak opp i utvalg på 1000 enheter som er tilfeldig trukket, før man kan begynne å lese ut såkalte *signifikante* forhold av statistikken. I praksis kan man også bruke statistikk som pekepinn under andre betingelser; men blir antallet individer for få, mister det betydning fullstendig.

ventninger om fremdrift og rapportering etc., vil to lederressurser på et kontor med 30 ansatte være også relativt sett knappere enn seks ressurser på et kontor med 90-ansatte. Og som vi skal komme tilbake til, vil mye av en leders aktivitet tidlig i en endringsprosess handle om å kunne ta tak i det vi kan kalle interne utviklingsoppgaver som handler om håndteringen av den nye situasjonen.

Det kommunale tjenestespekteret

Samtidig vil mulighetene for å gå inn for en radikal modell variere med kontekstuelle faktorer, som for eksempel hvilke tjenester man legger inn i kontoret. Spekteret av kommunale tjenester som ble lagt inn i NAV-kontoret i Storvik var en del mer omfattende enn spekteret som ble lagt inn i kontoret i Lillevik.⁴ Som også kontorlederen i Storvik påpekte, er det mye mer krevende, og mindre realistisk, å gå inn for en radikal integrasjonsmodell i et kontor med mange kommunale tjenester enn på et kontor med færre kommunale tjenester. Dette kan forklare bakgrunnen for Storviks valg av en mer moderat modell: Det var nødvendig med hensyn til bredden av kommunale oppgaver som ble lagt inn. Dette skulle innebære at jo flere kommunale tjenester man legger inn i et NAV-kontor desto mindre ambisiøs må man være i forhold til å integrere kontoret på individnivå.

3.2 Integrasjonsmodellenes generelle egenskaper

Vi har nå sett på noen ytre kontekstuelle grunner for de to kontorene å velge hver sin av de to ulike modellene. La oss nå se på noen grunner til å velge den ene framfor den andre når det gjelder modellenes indre eller særegne egenskaper, i forhold til å svare på NAV-reformen, generelt.

Valget av de to integrasjonsmodellene er begge uttrykk for tolkninger av den samme målsettingen i stortingsproposisjonen. Begge er en operasjonalisering av et integrert kontor som presenterer et helhetlig tjenestetilbud til brukerne. Men fortolkningen av hva dette skal innebære i praksis synes ved første øyekast ulik. En radikal modell, som i Lillevik, uttrykker en tolkning hvor integrasjonen skjer i hver enkelt medarbeider i den forstand at hver medarbeider skal kunne møte og bistå fullt ut alle brukere uansett behov. En moderat modell, som i Storvik, uttrykker en tolkning hvor tjenestene er integrert gjennom at de ansatte klarer å samhandle effektivt internt om å bistå brukeren på en helhetlig måte med utgangspunkt i at alle har sin spesialkompetanse men makter å integrere disse spesialkompetansene i et helhetlig tilbud til brukeren, gjennom tilstrekkelig kjennskap til de andre fagområdene.

⁴ Som Andreassens (2008) notat utredet nærmere er det stor variasjon ute blant kontorene når det gjelder hva slags kommunale tjenester som legges inn i kontoret. Valget av hvilke kommunale tjenester som legges inn, har mye å gjøre med hvordan kommunen har organisert og definert sine tjenester fra før av. I Storvik la man i utgangspunktet inn alt av hva som gikk under kategorien "Velferdstjenester", som strakk seg langt utover det som tradisjonelt regnes som innunder et sosialkontors domene. Mens i Lillevik var det hovedsakelig de tjenestene som tidligere lå inn under sosialkontoret som ble lagt inn, med noen unntak.

En viktig forskjell på de to modellene i dette lyset er at hver enkelt medarbeider må beherske et mye bredere spekter av dybdekompetanse i det radikale tilfellet enn i det moderate. Det innebærer også at iverksettelsesprosessen forutsetter en mye kraftigere læringskurve når det gjelder tilegnelse av fagkompetanse for hver enkelt ansatt. Veien til de to modellene blir altså forskjellige.

Strengt tatt valgte ikke kontoret i Lillevik en radikal integrasjonsmodell selv. Dette valget var gjort av fylkesleddet på forhånd. Men både lederen og de ansatte var klare på at de var enige i rasjonalet bak valget av modellen, at det var slik de måtte gjøre det for å svare på stortingsproposisjonens målformulering. De kontrasterte valget av den radikale modellen med at alternativet ville være ”å fortsette å jobbe parallelt med tjenestene i samme hus”. I Storvik var lederen helt klar på at den mer moderate ”hybride modellen” som hun omtalte sitt kontor som, også vil være noe annet enn å jobbe med tre parallelle tjenesteområder innunder samme tak. Dette gjaldt også i varierende grad de ansatte. Begge kontorene betraktet altså integrasjonsmodellen sin som et reelt alternativ til ”bare å samlokalisere de tre tjenestene”, og således representerer de to forskjellige legitime praktiske løsninger på proposisjonens mål. En vesentlig forskjell på de to praktiske tolkningene av målsettingene i proposisjonen er dermed ikke at den radikale nødvendigvis er nærmere enn den moderate. Proposisjonen formulerer seg så generelt at den åpner for et spekter av ulike praktiske tolkninger. Imidlertid er den radikale operasjonaliseringen (praktiske tolkingen) et mye *tydeligere* uttrykk for den nye situasjonen hvor NAV-kontoret skal representere et integrert og helhetlig tjenestetilbud, enn en mer ”hybrid modell” som i Storvik. Den radikale modellen representerer altså ingen mer presis eller korrekt eller bokstavtro fortolkning og operasjonalisering av proposisjonens målsetting men en tydeligere fortolkning og operasjonalisering, blant annet gjennom bestemmelsen om at så å si alle brukere skal fordeles på de ansatte etter fødselsdato, snarere enn at behov matches med kompetanse. Vi kan dermed si at i Lillevik er både lederen og de ansatte mer målbevisste i den forstand at de er mer bevisste et tydelig mål for hvordan kontoret skal fungere når reformen er iverksatt. Det så vi også i intervjuene, hvor det virket som om de ansatte i Lillevik hadde en mer felles og entydig forståelse av hva et integrert NAV-kontor skulle innebære i praksis.

Spørsmålet er da om denne tydeligheten og felles målbevisstheden virker fremmende eller hemmende på integreringsprosessen? For å kunne svare meningsfullt på dette spørsmålet må vi snu litt på situasjonsbeskrivelsen.

3.3 Velger man modell eller velger man egentlig prosess?

La oss nå si at valg av integrasjons- og organisasjonsmodell ikke representerer noen reell operasjonalisering av reformmålet og altså ikke noe konkret mål for integreringsprosessen, men snarere kun et utgangspunkt for integreringsprosessen. Det jeg da hevder er at valg av modell, uansett hva de som står bak beslutningen skulle forestille seg, ikke kan betraktes

som et reelt valg av endelig løsning eller operasjonalisert mål for reformen. Snarere fungerer det kun som et utgangspunkt for å begynne å jobbe med å utvikle en reell løsning i praksis. Jeg skal nå argumentere for denne påstanden:

Som utgangspunkt for integreringsprosessen kan vi betrakte modellene som implisitte integreringsstrategier. Hvordan da? For det første, som jeg var inne på ovenfor, legger den radikale modellen opp til en prosess hvor de ansatte må tilegne seg en bredere fagkompetanse underveis i prosessen. Man kan tilføye da, at den mer moderate modellen til gjengjeld kan synes å forutsette mer av samarbeidskompetanse.

For det andre, siden den moderate modellen kan betraktes som mindre tydelig på konkret målsetting, vil modellen også kunne betraktes som *mindre definitiv*, i bokstavelig forstand. Den er med andre ord mer åpen i forhold hva det konkrete resultatet eller målet med prosessen skal være; hvilket betyr også at den åpner for at ikke bare veien men også *målet* blir til mens man går. Imidlertid er det da verdt å merke seg at om målet er mindre tydelig definert, fungerer det også som mindre av en konkurrent til etablert praksis når det gjelder å legge konkrete føringer på hvordan den nye situasjonen skal håndteres. Dette ble utlagt nærmere i innledningen. Litt enklere sagt; med en mindre definitiv mål- og modellbeskrivelse er det større sannsynlighet for at den nye situasjonen ”glipper tilbake” til etablert praksis, med mindre noen (for eksempel lederne) sørger for å holde håndteringen unna gammel praksis. Vi så for eksempel hvordan ledelsen i Storvik måtte gripe inn og justere på forslaget som de ansatte laget til en virksomhetskontaktrolle, fordi rolleforslaget var for mye utformet i tråd med tidligere praksis på arbeidskontoret. Sånn sett gir en mer løst formulert modell paradoksalt nok et mer lukket utgangspunkt for endringsprosessen, selv om nettopp målformuleringen er mer åpen.

Målet blir til mens man går 1

Vi så at i praksis etter som tiden gikk, trekker begge de to kontorene inn mot midten av skalaen mellom radikal og moderat integrasjonsmodell fra hver sin side. For leder og ansatte i Lillevik representerte integrasjonsmodellen i utgangspunktet et formulert mål for integreringsprosessen som skal implementeres, blant annet gjennom å fordele brukerne tilfeldig til de enkelte saksbehandlere/oppfølgere (etter fødselsdato). Endringsprosessen skal således handle om at de ansatte tilpasser seg og sin praksis til modellen. Dette er en forståelse av iverksettelsesprosessen som ligger nærme det vi i innledningen kalte det instrumentalistiske perspektivet på implementering av reformer. Imidlertid så vi at også i Lillevik skjedde det justeringer underveis etter møte med de praktiske konsekvensene av den nye situasjonen, ved at det ble innført unntak fra modellen. Etter som tiden går justeres altså også den radikale modellen i Lillevik og blir mindre tydelig og entydig i praksis enn i teorien. Mens i Storvik innfører ledelsen gradvis ordninger og forsøk som bidrar til mer og mer integrering. I begge tilfellene foregår det således en gradvis utvikling av modellene og således en gradvis utvikling av de konkrete målene for endringsprosessen i praksis. Vi kan dermed si at mens Storvik hele tiden er på vei mot en uklar målsetting, vil justeringene

i Lillevik lettere kunne oppleves som en bevegelse bort fra en tydelig definert målsetting. Spørsmålet blir da om målsettingen i Lillevik fremdeles fungerer veiledende, da man tross alt beveger seg bort fra den? Eller i det minste, om en mindre definitiv målsetting, som Storviks sin, vil fungere bedre i forhold til å veilede de ansatte i endringsprosessen?

Om vi sammenlikner de to situasjonene virker det ikke som at den sterkere målbevisstheten i Lillevik ga en klarere situasjon og situasjonsopplevelse for de ansatte. Dermed kan vi også sette spørsmålsteget ved hvor konstruktivt den egentlig bidro til endrings- og integreringsprosessen, der og da. Snarere opplevde de ansatte i Lillevik at forholdet mellom integrasjonsmodellen og full integrering av alle oppgaver i hver enkelt ansatt var en teori som de synes var tung å realisere i sin egen praktiske virkelighet. Flere kom inn på at avstanden mellom teori og praksis var stor og at veien mot det teoretiske målet var lang og hadde store negative konsekvenser for kundebehandlingen en god stund. Det vil si, de opplevde målet som ganske så frikoplet fra den umiddelbare situasjonen de stod ovenfor og dermed ga målet heller ikke noen god praktisk retning i forhold til arbeidet med å håndtere den nye situasjonen. Samtidig var modellen med at alle skulle jobbe med alt så tydelig definert, spesielt gjennom datofordelingen av oppgaver og brukere (hvilket i stor grad bidro til å gjøre situasjonen ny) at det heller ikke var mulig å trekke for mye på etablert praksis for å finne ut av hvordan man skulle håndtere den nye situasjonen. Resultatet var at situasjonen ble opplevd som stadig mer uklar etter som tiden gikk og man slet med å håndtere den.

I Storvik, på sin side, så det ut som om organisasjonen hadde en klar og enn moderat, fremdrift henimot et integrert kontor, på tross av at bevisstheten om det konkrete målet for prosessen var lav eller mindre klar enn i Lillevik. Igjen er vi tilbake ved poenget foran: at valg og formulering av integrasjonsmodell i mindre grad fungerer retningsgivende i forhold til hvor man skal i prosessen. Snarere virker det som om den tydelige og radikale målformuleringen bidrar til å skape et mer radikalt nytt i betydningen *fremmed* utgangspunkt for endringsprosessen, enn Storviks mer utydelige målformulering. I Lillevik blir det tydeligere enn i Storvik at man skal vekk fra den tidligere situasjonen med tre separate etater med hver sine ansvarsområder. Men det blir ikke dermed tydeligere *hvordan* man skal komme seg vekk. Dermed oppleves den nye situasjonen som den radikale integrasjonsmodellen skaper i Lillevik som mer åpen, ukjent og ubestemt enn den nye situasjonen i Storvik, som tross alt er ligger nærmere situasjoner man kjenner seg igjen i fra tidligere og som man vet hvordan man kan håndtere på et vis.

Målet blir til mens man går 2

Underliggende begge integrasjonsmodellene har det så langt ligget en ide om integrasjon av de tre tjenestene ved å kople sammen de tre tjenestenes repertoarer til et felles repertoar. Dette gjelder enten man velger den radikale generalistmodellen hvor alle skal kunne alt, eller man velger spesialistmodellen hvor man beholder sitt spesialiserte repertoar samtidig som man utvikler kjennskap til de andre fagområdenes spesialiserte repertoar slik at man

kan spille på dette og kople seg opp mot dette i forsøket på å bistå brukeren på en helhetlig måte. I begge disse tilfellene snakker man om å samle etablerte repertoarer til et felles utvidet repertoar. Og når man etterlyser opplæring, er det primært opplæring i å løse de to andre etatenes oppgaver. Men fremdeles snakker man da om at de tre fagområdenes oppgaver er atskilte og atskillbare. Ser vi nærmere på utleggingen av stortingsproposisjonens formulering av målsettingen for NAV-reformen, går den i retning av å presisere at det handler om å utvikle nye arbeidsmåter. I NAVs eget notat ”Kompetanse i NAV-kontoret (Overordnede prinsipper og føringer)” (versjon 2.0, 2007) formuleres det samme slik:

”De nye arbeidsmetodene utvikles i brytningen mellom erfaring, kompetanse og arbeidsmetodikk fra de tre tidligere etatene og NAVs perspektiver og tilnærminger. Arbeidsmetodene utvikles også i samhandling med aktørene internt og eksternt.”
(s. 7)

Følgelig peker både proposisjonen og NAVs veiledende notat om kompetanse i NAV-kontoret, på at NAV-reformen handler om utviklingen av en helt ny tjeneste, som snarere enn å tolkes som en integrasjon av de tre tjenestene, kan tolkes som å være utviklet på *bakgrunn* av de tre tidligere fagområdene, men som en helt ny arbeids- og velferdstjeneste. Men hva denne nye arbeids- og velferdstjenesten da skal være helt konkret, er et åpent spørsmål; hvilket forøvrig forklarer at det mest nærliggende man kan tenke seg når man tenker seg en ny tjeneste, er en tjeneste som inneholder de tre tjenestene lagt sammen til et bredt repertoar av virkemidler og arbeidsmåter. En helt ny tjeneste hinsides integrasjon av de tre tjenestene må følgelig utvikles i praksis, ikke bare praktisk, men også begrepslig (se for øvrig Klemsdal 2008 og 2006, for en utlegging av denne utviklingsmekanismen).

Helt konkret handler dette om en integrert lærings- og utviklingsprosess på to nivåer, individnivå og organisasjonsnivå, hvor de NAV-ansatte må utvikles til å bekle en ny rolle, samtidig som denne rollen utvikles i praksis. La meg utdype det. Generelt kan man si, slik NAVs offisielle dokumenter også sier, at den nye rollen medfører at de ansatte må ha kompetanse på en lang rekke fagfelt knyttet til arbeidsmarked, rekruttering, kvalifisering, spesifikk bransjekunnskap og kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet. Videre, trenger man kompetanse om helseproblematikk, helsevesenet og andre systemers fungering, hjelpemiddelkompetanse. Den nye NAV-ansatte trenger kompetanse til å finne fram i informasjonsjungelen; og hun trenger kompetanse på mellommenneskelig arbeid i forbindelse med veiledning, og motivering. I tillegg trenger hun kompetanse til å forvalte et omfattende regelverk og skjønnsutøvelse. Men det fordrer også kompetanse som ligger mellom fagfelt og som handler om å nettopp binde sammen og kombinere fagfelt. Vi snakker her om organisatorisk kompetanse, evner til å kople informasjon sammen, formidlings og kommunikasjonskompetanse i forhold til å formidle vedtak og fungere som rådgivere, samt å få til et godt samarbeid med brukerne. Man trenger samarbeidskompetanse, generelt, og ledelses- og selvledelseskompetanse, i forhold til at den enkelte NAV-ansatt kan forventes å måtte operere med et mer selvstendig

beslutningsansvar for hver enkelt bruker og sak på den ene siden, og i forhold til å overholde overordnede budsjetter, på den andre. Ny metodikk som Arbeidsevnevurdering, fordrer for mange opplæring i systemet, men ikke minst fordrer det mange av de ovennevnte typene kompetanse for å være i stand til å gjøre gode vurderinger. Imidlertid gir som nevnt en slik beskrivelse bare en generell skisse av hvilke dimensjoner man ser for seg at den nye rollen skal inneholde. Hvordan dette kompetanse- og virkemiddel-repertoaret skal utøves i praksis, må nettopp utvikles i praksis, gjennom at de ansatte lærer seg denne nye rollen gjennom å prøve seg fram i konkrete situasjoner. Integreringen i praksis handler da *ikke* om å samle og lage et felles repertoar av de tre tidligere etatenes og fagområdenes repertoar, som samtlige ansatte tilegner seg i mer eller mindre grad. Integreringen i praksis handler om at sosialtjenestens repertoar bidrar til å endre måten å jobbe med Aetats tidligere hovedoppgave på og vise versa.

Interessant nok, ser vi nærmere på hva som skjer i praksis ute på kontorene så er det akkurat det som skjer. Samtidig som man forsøker å kople sammen de tre tjenestene, gjennom opplæring, samarbeidsordninger, kontaktpersonroller, så utvikler de ansatte gradvis nye måter å jobbe på. Dette skjer i stor grad ad. hoc. etter som de ansatte og lederne forsøker å håndtere situasjonen utfra egen tidligere praksis, samt forsøk på opplæring og håndtering av de andre tjenestenes repertoar i større eller mindre grad. Sosialtjenesten legges i praksis ikke *til* arbeidsmarkedstjenesten, men gradvis vil det som var den tidligere sosialtjenestens repertoar berike måten man jobber med å få folk i arbeid på. Og likeledes ved at tidligere sosionomer forholder seg til den tidligere arbeidsmarkedsetatens repertoar, vil dette kunne berike måten de jobber mot mennesker som trenger å kvalifiseres til arbeidslivet. Dette ble kanskje tydeligst beskrevet av medarbeideren med spesialansvar for flyktnings-tjenesten i Storvik. Vi så den samme tendensen til ad. hoc utvikling av en "ny sosialtjeneste" på en annen måte i Lillevik ved at man kuttet ut praksisen med å gå på hjemmebesøk til sosialklientene og satte dette bort til en del av den kommunale helsetjenesten. Dette innebærer at sosialtjenesten ikke bare legges inn i NAV, men transformeres inn i NAV-kontoret og samtidig transformerer de andre tjenestene, ved å tas inn i måten å jobbe med motivasjon og veiledning av brukere i retning av arbeidslivet.

Således vokser nye arbeidsmetoder fram gjennom de enkelte NAV-medarbeiderens konkrete håndtering av sin nye arbeidssituasjon, i brytningen mellom ledetråder gitt av NAV-reformens idégrunnlag, egen kompetanse og praksis fra tidligere av, forventninger og responser i møte med omgivelsene og ikke minst den ansattes evne til å se og gjøre bruk av de konkrete settet av virkemidler og redskaper og kollegaer som er til rådighet på det nye kontoret. Vi ser også en tendens til at etablert praksis til å legge de sterkeste føringene på håndteringen av den nye situasjonen. Spesielt om vi sammenlikner praksis med nye ideer om måter å jobbe på, integrasjonsmodeller og målsettinger. Og i mindre grad om vi sammenlikner med opplæring, som man må anta legger sterkere føringer på hvordan de ansatte håndterer den nye situasjonen. Men selv opplæring fungerer ikke

fullstendig, selv når den fungerer godt. Opplæring, akkurat som egen etablert (tidligere) praksis, representerer først og fremst et grunnlag for de ansattes improviserte måter å håndtere den nye situasjonen på.⁵

Vi kan dermed spørre om ikke den virkelige målsettingen med NAV-reformen sånn sett er nødt til å bli utviklet mer eller mindre tilfeldig og ad hoc underveis uansett? Med dette som utgangspunkt kan vi da spørre hva blir da styrker og svakheter ved enten å velge et radikalt eller moderat utgangspunkt for disse eksperimenterende utviklingsprosessene?

3.4 Radikal eller moderat endringsprosess?

Hva er så styrkene og svakhetene ved enten å velge en radikal eller et moderat utgangspunkt for den lokale iverksettelsesprosessen av reformen? Innen den normative organisasjonsteorien finnes det i utgangspunktet to skoler for hvordan man gjennomfører effektive planlagte endringer i organisasjoner (se Weick og Quinn, 1999). Den ene skolen bygger på forestillingen om at organisasjoner er relativt stabile, sementerte enheter som er vanskelig å bevege. Utfra dette perspektivet vil virkelige endringsprosesser kun kunne realiseres ved å bryte opp det stabile ekvilibrium og hensette folk i en helt ny situasjon. Den andre skolen bygger på forestillingen om at organisasjoner er amorfe fenomener som stadig er i endring, og som sådan alltid allerede er endringsparate. Når vi allikevel opplever organisasjonene som stabile, trege enheter, skyldes det at begrepene vi betrakter organisasjonene med er sementerte og stabile. Følgelig gjør de oss litt blinde for de stadige endringsprosessene som pågår; de blir på et vis litt utdaterte i forhold til virkeligheten. Utfra denne grunnlagsforståelsen vil forsøk på å gjøre planlagte radikale endringer være både unødvendig og til en viss grad uansvarlig. Unødvendig, fordi man ikke behøver bruke så mye krefter på å få i gang endringsprosesser. Uansvarlig, fordi man har små forutsetninger for å ha kontroll over radikale endringsprosesser, da de bare øker den alltid pågående inkrementelle endringstakten på uforutsigbare måter. I tillegg forutsetter en fornuftig radikal omstilling at man har et godt grep om den komplekse situasjonen organisasjonen befinner seg i. Dette for å være sikker på at den radikale løsningen treffer godt i forhold til målsetting og situasjon, og for å være sikker på at man vet hvordan man skal gå fram for å komme dit man vil. (At man er sikker på at man gjør de riktige tingene og samtidig gjør tingene riktig). Siden organisasjonens praksis ofte løper i forveien i forhold til begrepene vi har om den, risikerer vi å gå glipp av et klart blikk på organisasjonens reelle situasjon. Gradvise justeringer som kan testes ut underveis, vil man således ha mye mer kontroll over. De er lettere å kontrollere effekten av, samtidig som de er lettere å reversere hvis de viser seg å ikke fungere.

⁵ Dette innebærer også at de ansattes kompetansebehov endrer seg i forhold til hva slags kompetansebehov de ansatte i de tre etatene hadde tidligere for å gjøre en god jobb. For eksempel har vi vært innom betydningen av samarbeidskompetanse. En annen kompetanse som gjør seg mer gjeldende på et NAV-kontor enn på de tidligere etatskontorene er evne til å kombinere ulike tilnærminger til klientarbeidet. Etc.

På den andre siden: At organisasjoner i prinsippet endrer seg kontinuerlig betyr ikke at de er lette å endre på bestemte måter i praksis. Selv om organisasjoner stadig er endringsdyktige, kan de ofte allikevel være kjørt fast i bestemte endringsmønstre. Og selv om selve endringene i praksis skjer kontinuerlig vil medlemmenes forestilling om organisasjon og egen praksis kunne være nokså sementerte. En radikal endringsprosess bryter ikke bare opp praksis-ekvilibriet, men også stivnete forestillinger om oss selv og hva vi holder på med som organisasjon.

Uansett hvordan man velger å betrakte virkeligheten (som sementert eller flytende) virker det som om begge endringsstrategiene har noe for seg. Igjen er det vel en balansegang mellom de to strategiene som er å anbefale, uansett hvilken skole man slutter seg til.

I lys av dette kan vi først si noe om valg av de ulike modellene som valg av endringsstrategier. For først å oppsummere: Den tilsynelatende ”måltettheten” i verksettes i Lillevik gjennom en relativt streng fordeling av brukere etter dato. Dette bidrar til å ”sette” den nye situasjonen i tråd med målet. Men mer enn å skape en retning for hvordan å nå målet om det nye generalistintegreerte kontoret, skaper datoteknikken først og fremst en radikal arbeidssituasjon for de ansatte å forholde seg til, slik vi var inne på tidligere. Både målet og datoteknikken gir liten veiledning i hvordan kontoret skal få dette til i praksis, gitt at det mangler både kompetanse og avklarte arbeidsformer, og ikke minst avklarte prosesser for utvikling av kompetanse og arbeidsformer for å nå målet. Det som med andre ord må skje er ett av to:

1. At de ansatte lærer seg å håndtere situasjonen på settingens premisser; dvs. at de forsøker å lære seg de andre kompetansene, og i praksis utvikler en ny måte å jobbe på.
2. Eller at målet og modellen justeres; man lager flere og flere unntak fra regelen om generalistkompetanse. Dette siste vil fungere som en lettelse for de ansatte; lettelsen er at de lettere opplever å håndtere den nye situasjonen. Og det kan kanskje allikevel gi en sterk impuls til å utvikle nye måter å jobbe på.

En grunn til at de ansatte i Lillevik opplevde den tydelige modellen som fjern, var først at de opplevde en reel mangel på kompetanse for å håndtere situasjonen, men viktigere, at de i liten grad erfarte noe system eller så muligheten for å få til et effektivt system for å tilegne seg denne kompetansen. Altså, de så ikke muligheten av et adekvat opplæringsystem i den situasjonen de befant seg i, hovedsakelig fordi de ikke hadde ressurser nok til å gjennomføre den opplæringsformen som ble regnet som mest effektiv, nemlig skulder-ved-skulder-opplæring. Forventningen til kontoret fra fylkesledd og direktorat om å klare seg i den nye situasjonen med reduserte ressurser i forhold til oppgaver, gjorde at modellen dermed ble opplevd som urealistisk. De ansatte hadde problemer med å se en god og effektiv utvei av den nye utfordrende situasjonen, gitt ressurssene som var tilgjengelig for å jobbe med utviklingsoppgavene. Den radikale modellen oppleves dermed som en krevende modell som skaper en krevende situasjon å

håndtere, som fordrer mye kompetanse og følgelig tid til å utvikle både kompetanse og nye arbeidsformer som kan svare til modellen i praksis. Det vil si tid til opplæring, prøving, improvisering, etc.

Med andre ord, i den grad en radikal modell skal nå reformmålet mer effektivt, er det mye som tyder på at det må brukes mer ressurser på selve den konkrete håndteringen av endringsprosessen. Blant de andre case-kontorene har vi eksempler hvor de ansatte beskriver denne situasjonen som enda mer prekær enn det medarbeiderne i Lillevik ga uttrykk for. Det dette peker på er at endringsprosessen må håndteres som en utviklingsprosess hvor det settes av ressurser og lages systemer for utvikling av nye arrangementer og arbeidsformer. Det må settes av tid og rom til utviklingsoppgavene.

I den mer moderate endringsstrategien til Storvik settes det en langt mindre radikal situasjon som i langt mindre grad "skriker" etter håndtering og bevisste håndteringsprosesser. Måltettheten blir mer og mer presisert etter som de legger til flere og flere grep i retning integrasjon. Imidlertid fordrer dette på sin side både målbevisst og prosessorientert ledelse som sørger for fremdriften i utviklingsprosessen. Hvis ikke, som vi så, tenderer den nye situasjonen lett mot å bli håndtert i tråd med etablert (og følgelig gammel) praksis.

Uansett, om man velger en radikal eller moderat endringsstrategi, er man ved begge valg avhengig av å jobbe systematisk med selve endringsprosessen, av ulike grunner og på ulike måter. Ikke minst fordi som vi så, så er det ikke integrasjonsmodellen som til syvende og sist kan representere operasjonaliseringen av NAV-reformens mål. Denne operasjonaliseringen må utvikles i praksis. Vel så viktig som å velge en integrasjonsmodell, bør man som leder med de ansattes medvirkning, dermed gjøre et bevisst valg av en integreringsstrategi.

3.5 Oppsummering

En radikal modell gir som vi så, ikke noe annet og mer presist svar på hva som er det konkrete målet for den lokale iverksettelsesprosessen av NAV-reformen. Den gir kun et tydeligere formulert mål. Men hvis målet oppleves som for fjernt fra den situasjonen medarbeiderne opplever å befinne seg i og hvor veien til målet følgelig oppleves som kronglete og lite effektiv, virker det rimelig å spørre om ikke tydeligheten i målet snarere virker mot sin hensikt.

Når det gjelder valg og formulering av henholdsvis radikal og moderat modell er det imidlertid viktigere å se på hvordan modellen fungerer som utgangspunkt for en endringsprosess og således fungerer som en implisitt endringsstrategi. Da tangerer vi også spørsmålet om den radikale modellen (som endringsstrategi) gir en raskere vei mot målet? Dette er et spørsmål vi fremdeles bare kan ta med oss for å finne mer empirisk svar på etter

senere feltarbeid. Men vi kan allikevel resonnerer rundt noen betingelser for at den skal gi en mer effektiv vei.

Det kan virke som om å velge en moderat modell er å velge en endringsprosess hvor man beveger seg langsomt mot en løst definert modell og fremtidig situasjon, som blir stadig mer definert gjennom *hvordan* de ansatte beveger seg mot den (hva de gjør når de beveger seg mot den). Mens i den radikale modellen kaster man de ansatte ut i en radikalt ny situasjon som roper på håndtering. Kravene til håndteringsprosessen er dermed mer prekære for den radikale modellen enn for den moderate, selv om det vil være lettere for ledelsen og de ansatte "å slippe unna endring" hvis de velger den moderate strategien.

Valg og presisering av integrasjonsmodell har følgelig en viss betydning for integreringsprosessens forløp og resultat. Den representerer et utgangspunkt for iverksettelses- og integreringsprosessen, men ikke på noen entydig måte. I det ene tilfellet representerte modellen et radikalt utgangspunkt som dermed gjør iverksettelsesprosessen til en ufrivillig og delvis bevisst improvisasjonsprosess. Den andre, mer moderate, modellen representerer et mer moderat utgangspunkt, som tar høyde for nødvendigheten av improvisasjon. Men igjen, på den andre siden fremmer ikke denne modellen improvisasjon automatisk slik den mer radikale strategien gjør.

I begge tilfeller gjelder det imidlertid at det er gradvise justeringer og tilpassninger som representerer de viktigste grepene i endringsprosessene. Med andre ord improvisering istedenfor implementering. Dette innebærer også at endringsledelse blir det viktigste suksesskriterium for integreringsprosessen. Dette handler neste kapittel om.

4

Ledelse og medvirkning i iverksettingsprosessen

Uansett hva slags betydning det er mulig å gi valget av organisasjonsmodell, konkluderte jeg forrige kapittel med at betydningen av ulike modeller i liten grad er gitt, men må gis av ledere og medarbeidere gjennom hvordan de forholder seg til den i praksis. Dette innebærer at det er i selve iverksettelses- og integreringsprosessene at det meste skjer. Og dette bør man også ta hensyn til når man skal lede endringsprosesser. Betydningen av å involvere de ansatte i planleggingsfasen synes mindre vesentlig enn betydningen av involvering av de ansatte i iverksettelsesfasen.⁶ I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på de ulike endrings- og utviklingsledelsesstrategiene som de to lederne praktiserer og si noe om disses betydning for en vellykket iverksettelsesprosess så langt.

4.1 En improviseringsprosess snarere enn en implementeringsprosess

Først vil jeg nevne at situasjonen og ledelsens håndtering av situasjonen i Lillevik er mye mer vanlig og typisk, enn lederens håndtering av situasjonen i Storvik. Basert på AFIs erfaringer med å ha jobbet med et stort utvalg ledere i endringsprosesser både i privat og offentlig sektor, fremstår lederen i Storvik som spesielt bevisst og gjennomtenkt hva angår endringsstrategi. Sammenliknet med henne vil mange føle at de driver mer med tilfeldig og improvisert ledelse. Så langt kan det etter forskernes oppfatning virke som om hennes ledelsesstrategi er forbilledlig. Når det er sagt, har vi så langt i evalueringsprosessen ennå ikke sett langtidskonsekvensene av de ulike ledelsesstrategiene. Lederen i Lillevik har høy legitimitet blant sine ansatte, selv om en del opplevde ham som for lite tilstede i hverdagen deres (noe som primært skyldtes at han var involvert i svært mye ekstern møtevirksomhet i denne perioden, og manglet andre lederressurser å spille på internt). Når han imidlertid var tilstede, var han det med bred fagkompetanse, på bakgrunn av å ha jobbet tidligere både i stat og kommune. Vi snakker med andre ord om en kontorleder som virket svært kompetent. Det samme gjaldt for øvrig kontorlederen i Storvik, som blant annet fikk skryt for å ha satt seg raskt inn i de kommunale oppgavene.

Når det gjelder endring og utvikling har vi sett at i både Lillevik og Storvik så foregikk iverksettelsesprosessene som en ad hoc -utvikling av det nye kontoret i praksis. Dette gjaldt både utviklingen modellene som sådan og de mer konkrete grepene og håndteringsmetodene for å løse integrasjonsutfordringene de støtte på underveis. Det gjaldt utviklingen av den enkelte ansattes kompetanse eller evne til i integrere de andre to

⁶ Jf. for eksempel at i Lillevik var det en høy bevissthet om at de ansatte hadde vært involvert i utviklingen av kontorplanene og integrasjonsmodellen, men i etterkant ga de klart uttrykk for at de strengt tatt ikke hadde hatt foreutsetninger for vite hva de var med på å beslutte. Dette er ikke en uvanlig opplevelse som kan forklares med at planer utformes abstrakt og følgelig for en virkelighet som fremtrer mye mer abstrahert og forenklet enn den virkeligheten man støter på når planene skal iverksettes.

tjenestene i sin egen måte å jobbe på, enten det var med ambisjon som å kunne gjøre alt selv eller kun med evne til konstruktiv samhandling med andre medarbeidere med andre spesialkompetanser enn en selv. Og til syvende og sist kunne vi se ansatser til at alle disse utviklingsaktivitetene summerte seg opp mer eller mindre bevisst i utviklingen nye måter å jobbe på som tenderte mot å overskride summen av de tre etatenes tidligere praksis. Det som imidlertid skiller de to situasjonene er i hvilken grad denne utviklingsprosessen er innreflektert og designet som en utviklingsprosess.

For å gjøre det klart først, felles for endringsstrategien i både Lillevik og Storvik var at begge kontorene hadde både designet en integrasjonsmodell, og en prosess for gjennomføring av endringsprosessen som tar høyde for at tilfeldigheter spiller sterkt inn i prosessen underveis og må håndteres fortløpende. Allikevel er det rimelig å si at de to kontorene skiller seg når det gjelder endringsstrategi i praksis ved at de to kontorene har gitt de to ulike dimensjonene ulik vektlegging. Lederen i Lillevik har lagt mer vekt på å lage en modell for et kontor som er tydelig for de ansatte. Som endringsstrategi bruker han denne tydelige integrasjonsmodellen som en effektiv måte å sette folk i en ny situasjon på, men under forutsetning om at modellen også fungerer som en tydelig ledetråd for hva det skal innebære og ha funnet ut av den nye situasjonen. Så justerer han på modellen og den konkrete målsettingen i møte med utfordringer som følger av den nye situasjonen. I tillegg hadde lederen i Lillevik lagt opp til en systematisk utviklingsprosess, gjennom å legge opp til et system av ulike møter for å diskutere håndtering av den nye situasjonen med de ansatte. Imidlertid, i den fasen vi var inne, var det ikke nok ledelsesressurser operativt til at dette systemet kunne fungere etter intensjonen. Lederen i Storvik, på sin side, har i mindre grad laget en modell for et nytt kontor. Snarere har hun designet en endringsprosess rettet inn mot å involvere alle medarbeiderne i å utvikle den nye situasjonen underveis i form av å komme opp med små løsninger og samtidig lære seg å mestre dem. Med andre ord synes det som om lederen i Storvik i større grad enn lederen i Lillevik, har tatt høyde for at iverksettelsesprosessen uansett valg av modell vil ha mer karakter av en improviserings- og utviklingsprosess gjennom prøving og feiling, enn en implementeringsprosess av en ferdig eller forhåndsdefinert modell.

Å betrakte integreringsprosessen som en improviseringsprosess, mer enn en implementeringsprosess, innebærer at man jobber mer med å utvikle løsninger i situasjonen man befinner seg i etter hvert som behovene melder seg enn med å iverksette det man betrakter som relativt ferdige løsninger. Det innebærer at man retter oppmerksomheten mot hvilke behov og utfordringer man hele tiden støter på i den nye situasjonen, slik de melder seg i situasjonen og i forsøket på å håndtere situasjonen, snarere enn slik de defineres i planene, altså, med for sterk forankring i hvordan "vi i utgangspunktet hadde tenkt at det skulle bli".

4.2 Betydningen av bevisst endringsledelse

Ledelsen i Storvik hadde altså en mye mer systematisk tilnærming til endringsprosessen nettopp som en improvisasjonsprosess, enn det Lederen i Lillevik hadde eller kunne ha, som bare måtte ta tak i de viktigste utfordringene når de dukket opp. Dette gir forskjellige tilnærminger til å forholde seg til iverksettelsesprosessen som en improviseringsprosess: I Lillevik må man ta situasjonene og tingene slik de kommer der og da og forsøke å gjøre så godt man kan ut av det. I dette tilfellet opplevde også de ansatte at endringsprosessen skjer mer eller mindre tilfeldig. Fra andre casekontor har vi fått høre det samme: Mye av endringsprosessen handler om å håndtere tilfeldige utfordringer som dukker opp uten forvarsel.

I Storvik gjaldt det samme, at utfordringene dukket opp uten forvarsel. Forskjellen til Lillevik og en del andre kontor vi har besøkt, er at ledelsen i Storvik leder den ad hoc-pregede endringsprosessen som en systematisk utviklingsprosess. Med andre ord, ved å ta bevisst og systematisk høyde for at iverksettelsesprosessen uansett vil virke som en ad hoc improvisasjonsprosess, reduseres innslaget av tilfeldighet i utviklingen av det nye kontoret. Dette skjer både gjennom den organiserte ledelses- og medvirkningsstrukturen og gjennom en systematisk gjennomført ledelsesstrategi rettet mot å håndtere situasjonen slik den melder seg eller viser seg. Som vi så, jobber lederen med å involvere de ansatte gradvis og dels frivillig i den nye situasjonen, parallelt med at det utvikles løsninger for å håndtere den nye situasjonen.

Med andre ord, når det gjaldt Lillevik, var en ting at lederen og de ansatte befant seg i en mer radikal situasjon hvor tingene kom brått på dem og måtte håndteres som de kom. I tillegg var utøvelsen av endringsstrategien mer tilfeldig gjennomført, noe som i hovedsak må tilskrives mangel på nok lederressurser. I planene hadde de lagt opp til møteplasser hvor utfordringer og muligheter kunne diskuteres og løses, men i praksis var det i liten grad ledelsesressurser til å gjennomføre disse møtene. Og nettopp ansvaret for å holde i utviklingsmøter og arbeid med utviklingsoppgaver, er noe som må tillegges noen med et spesielt mandat, et ledermandat; hvis ikke har de altfor lett for å drukne i den daglige flommen av driftsoppgaver (se for eksempel Klemsdal, 2006). Dette gjelder særlig en organisasjon i unntakstilstand, slik alle nystartede NAV-kontor må regnes for å være, hvor situasjonen er ny og krever innsats for avklaring samtidig som de samme oppgavene som tidligere må løses. Med mindre noen med et spesielt mandat griper inn og holder i utviklingsprosessen er det lett for at organisasjonen bare "henfaller til kun produksjon". Vi har sett flere kontorer som har befunnet seg i denne situasjonen. Det er altså en spesielt viktig ledelsesoppgave å holde i utviklingsoppgavene, innkalle til møter og lansere problemstillinger knyttet til å håndtere den vanskelige situasjonen.

Om åpne og lukkede prosesser

Gjennom å vektlegge designet og ledelsen av endringsprosessen mer enn valg av integrasjonsmodell som sådan, skapte ledelsen i Storvik en mer kontrollert iverksettelses-

prosess. I kapittel 2.2 beskrev jeg ledelsesmåten hennes som å være veldig bevisst på å både la de nye ideene modnes gradvis og berikes av praksis før de iverksettes formelt, og samtidig la organisasjonen modnes for de nye ideene og endringene. På den ene siden forsøker lederen å utvikle grep og roller som ivaretar målsettingen med reformen, men allikevel på måter som svarer konkret på utfordringer som melder seg fra ulike aktører og instanser på bakgrunn av nye eller tidligere erfaringer. På den andre siden lar hun med dette også beslutningene vokse fram i organisasjonen istedenfor å presse dem igjennom; men hun lar dem vokse effektivt fram gjennom aktivt å involvere folk i vurderinger og høringer som formes i strategistaben.

Imidlertid går det an å innvende mot denne strategien, at den er mer lukket og manipulerende enn Lilleviks mer transparente strategi. I Lillevik slippes den nye situasjonen løs med en gang slik at de ansatte vet hva de har å forholde seg til. Mens i Storvik slippes den nye situasjonen mer gradvis løs og så å si, parallelt med løsningsprosessene, slik at prosessen i større grad kunne betraktes som å foregå bak de ansattes rygg. Imidlertid faller innvendingen noe på at det er vanskelig å hevde at de ansatte i Lillevik, på tross av at de får hele den nye situasjonen i fanget med en gang, av den grunn vet hva de har å forholde seg til. Nettopp det at situasjonen er helt ny, åpen og uklar gjør at de *ikke* vet hva de har å forholde seg til. Som flere ansatte uttrykte, anerkjente de at de hadde vært involvert i utviklingen av planene. Samtidig ble det i ettertid klart for dem at de allikevel ikke hadde ant hva de gikk til i praksis. Gitt at ledelsen i Storvik har en systematikk knyttet til fortløpende involvering av de ansatte underveis i prosessen, som det virket som fungerte, er det rimelig å hevde at de ansatte er mer bevisst involvert i iverksettelsesprosessen i Storvik enn i Lillevik.

Konklusjon

En vesentlig konklusjon å trekke ut av våre besøk på forskjellige NAV-kontor i en tidlig oppstartsfase er altså betydningen av å ha nok ledelsesressurser tilgjengelig for å drive systematisk endrings- og utviklingsledelse, eller jobbe systematisk med en tydelig endringsstrategi. Dette handler i større grad om å legge til rette for medvirkning i implementeringsfasen enn i planleggingsfasen. Som pilotstudien også viste⁷, kan det virke som om det er en tendens til å involvere de ansatte for mye i planleggingsprosessene, og for lite i selve iverksettelsesprosessene. Utfra premisset om at reformen til syvende og sist blir hva de ansatte og lederne gjør den til lokalt, er det begrenset hvor nyttig det er å sitt å diskutere ulike typer løsninger i forkant av iverksettelsesprosessen. Gitt at utviklingsressurser (tid til å jobbe med utviklingsoppgaver) er en svært knapp ressurs på et nystartet NAV-kontor, burde meste parten av disse ressursene settes inn på å håndtere utviklingsoppgavene som følger etter den formelle oppstarten av kontoret.

⁷ I pilotstudien er det mange som rapporterer at de opplevde at de ble for mye involvert i planleggingen og at disse prosessene ble for grundige. Dette inntrykket er forsterket av at de etterpå allikevel opplevde løsningen ede kom fram til som utilstrekkelige (se Andreassen, m fl., 2007). Dette var det samme som flere av de ansatte i Lillevik ga uttrykk for; at de ikke hadde forutsetninger til å foregripe den nye situasjonen i planleggingsprosessene i forkant.

Den viktigste ledelsesfunksjonen i dette henseendet er å være oppmerksom på hvordan situasjonene melder seg og håndteres eller ikke håndteres og systematisk forholde seg til dette. Forutsetningen for dette er igjen å ha en leder som kan se de ansatte og de situasjonene de ansatte står ovenfor, gjennom å utløse adekvate situasjonsbeskrivelser og -fortolkninger hos de ansatte. Og ikke minst skape anledninger hvor dette kan skje.

Det generelle poenget for hva som synes å være en god endringsstrategi på NAV-kontorene er således å ha tid og ressurser til rådighet for å finne ut av den nye situasjonen som reforminitiativet har satt organisasjonen i. Som en av de ansatte påpekte, handler ikke håndteringen av den nye situasjonen bare om å lære seg de andre etatenes datasystemer, men først og fremst om å bli i stand til å gjøre vurderingene som ligger til grunn for bruk av datasystemene. Til syvende og sist dreier det seg om å finne ut av nye måter å jobbe på gjennom å prøve og feile, og ikke minst sette ord på prøvingen og feilingen.

5

Avslutning

Formålet med dette notatet har vært å drøfte konsekvenser av ulike integreringsstrategier, i en tidlig fase av iverksettelsesprosessen av NAV-reformen. Ved å sammenlikne de to kontorene og deres håndtering av integreringsprosessen har vi kunnet lære noe om sterke og svake sider ved ulike grep. Det er viktig å understreke at analysen ikke har handlet om å vurdere hvilket av de to kontorene som har gjort det best i endringsprosessen. Det har vi så langt ingen forutsetninger å si noe om; det vil vise seg i den videre prosessen. Sammenlikningen av de to kontorene har først og fremst fungert som et grunnlag for å lage noen resonnementer rundt hva iverksettelses- og integreringsprosessene i NAV dreier seg om, og hva som synes som kritiske faktorer for å få til en god iverksettelse.

Uklarhet er endringsprosessens drivstoff

Perspektivet som har ligget til grunn for analysen er at reforminitiativet først og fremst skaper anledning for en endrings- og utviklingsprosess ved å introdusere en ny situasjon for de ansatte. Konsekvensene av perspektivet er altså at kjernen i endringsprosessen blir de ansattes konkrete involvering i prosessen å finne ut av og gjøre den nye situasjonen meningsfull. Andre grep som plan og modellutvikling, målsettingsformulering, opplæring etc. blir å regne som mer eller mindre substansielle ledetråder som de ansatte iverksetter i praksis i sitt forsøk på å gjøre den nye situasjonen meningsfull. Desto mer konkret og praksisfundamenterte disse ledetrådene er, desto mer entydige og tydelige er de. Sånn sett er de mest entydige og tydelige ledetrådene, de som overleveres av etablert (tidligere) praksis. Altså gir etablert praksis sterkere føringer på hvordan den nye situasjonen skal håndteres enn nye ideer, målformuleringer eller abstrakte modeller, så vel som opplæring i bruk av datasystemer etc. Dette betyr imidlertid også – paradoksalt nok - at reforminitiativ og modeller med mange nye føringer, faktisk skaper en mer åpen situasjon å finne ut av, enn initiativ og modeller med færre føringer. Dette fordi situasjoner preget av færre eksplisitte føringer faktisk gir etablert praksis og arbeidsmåter mer spillerom. Men det vil også si at situasjonen preges av ledetråder som generer mindre behov for, *men også rom for*, improvisasjon når det gjelder å finne ut av den nye situasjonen. Det som i praksis dermed iverksettes utfra dette perspektivet er ikke modeller, grep eller målsettinger direkte, men den nye situasjonen ved de ledetrådene de ansatte forholder seg til når de forsøker å håndtere den nye situasjonen. De ledetrådene man forholder seg til og iverksetter, er det som definerer hva situasjonen dreier seg om og hvordan den skal dreie seg om dette. Man kan dermed si at jo mindre nye føringer på den nye situasjonen, desto mer lukker den seg om etablert praksis. Og følgelig jo mer radikalt ny den nye situasjonen er i form av nye føringer, desto mer endrings-momentum inneholder den.

For å sette det litt på spissen kan vi dermed si at nye føringer gjør situasjonen mer klar og følgelig øker behovet for klargjøringsprosesser. Med andre ord, går det an å si at nye

føringer bidrar til endringer ikke ved å skape klarhet om noe nytt men ved å skape uklarhet om noe nytt. Denne uklarheten blir endringsprosessens drivstoff ved at de ansatte og lederne tvinges til å forholde seg mer aktivt eksperimenterende og utforskende, prøvende til det uklare og skape klarhet. Fra dette perspektivet blir endringsprosessen først og fremst en klargjøringsprosess.

Betydningen av valg av radikal eller moderat modell handler først og fremst om å velge utgangssituasjon for endringsprosessen: Stor grad av ny situasjon (mange nye føringer) gir stort endringsmomentum, men som krever stor grad av håndtering og følgelig mye ressurser til utviklingsprosesser. En mer gradvis introduisering av en ny situasjon, gir mindre endringsmomentum, følgelig krever situasjonen mindre håndtering. Samtidig kreves det mer bevisst håndtering hvis man ønsker å få til endring; da en moderat situasjon lettere kan håndteres på premissene til tidligere praksis.

Den videre utviklings- og forskningsprosessen

Det vi må se nærmere etter i den videre prosessen er de konkrete løsningene som utvikles ved de ulike kontorene i forhold til å håndtere den nye situasjonen slik den melder seg. Vi beveger oss da bort fra modeller som uttrykk for proposisjonens målsettinger henimot grep som svarer på de utfordringer og muligheter som melder seg i situasjonene de ulike kontorene står i. Poenget er ikke at man skal slutte å se bort fra reformens målsetting og intensjoner, men innse at svært mye av svaret på hva vi skal gjøre for å oppfylle proposisjonens mål og intensjoner, ligger i de konkrete og improviserte måtene de ansatte ute på kontoret håndterer den nye situasjonen hvor de forsøker å jobbe sammen på integrerte måter for å møte brukerne på en enhetlig og helhetlig måte. Som forskere bør vi dermed lete systematisk etter hvordan de ansatte kreativt utnytter og skaper muligheter for nye måter å jobbe på gjennom å utnytte de ulike ressursene den nye situasjonen byr på; for eksempel hvordan virkemiddelrepertoaret kan anvendes på nye måter, ved at den enkelte kople nye virkemidler med sin tidligere praksis i lys av en forståelse av reformmålet. Dette vil i sin tur kunne føre til at reformmålet blir mer konkret og presist, gjennom at man gjennom improviserte forsøk gir konkret substans og innhold til målet gjennom sine improviserte handlinger.

Hvordan bevare enhet i mangfoldet?

Utfra analysen om at Nav-reformen og -praksis får sin konkrete mening nedenfra og opp snarere enn ovenfra og ned, noe reformen selv underbygger ved å delegere relativt stor autonomi ut til de enkelte kontorene når det gjelder å designe både organisasjonsmodeller og endringsprosesser, kan det virke som om iverksettelsen av reformen vil kunne variere tilfeldig fra kontor til kontor. Dette ivaretar stortingsproposisjonens premiss om at hvert kontor skal tilpasses lokale forhold så vel som den enkeltes individuelle situasjon. Kontoret skal være for den lokale befolkningen.

Men gitt at NAV-kontorene samtidig er satt til å ivareta en tjeneste, eller et tjenestespekter som skal være likt for hele den norske befolkning uansett hvilken kommune man bor i, kan det samme mangfoldet synes problematisk. Utviklingen av en felles ny NAV-arbeidsmåte i hele systemet, blir en utfordring å få til når utviklingen skjer ad hoc på hvert enkelt kontor. Selv om utviklingen riktignok er basert på blant annet felles ledetråder fra sentralt hold, er den samtidig basert på en rekke andre impulser som trekker i sprikende retning. Hvordan kan så NAV-sentralt sikre at arbeidsmåtene og følgelig tjenestene lokalt fremstår med en viss grad av enhetlighet?

Jeg kan ikke noe annet enn å antyde et svar her basert på resonnementet i notatet. For det første må man utfra dette resonnementet sette mindre lit til sentrale styringsimpulsers innflytelse over lokale handle- og arbeidsmåter. Poenget er altså ikke å fjerne de, men ha et realistisk forhold til effekten av dem; nemlig den effekten at de har en tendens til å skape uklarhet snarere enn klarhet. Deri ligger imidlertid mye av styringsimpulsenes potensial for å bidra til endring, nemlig at de påkaller behov for aktiv klargjøring av nye måter å jobbe på. Skal man så sikre enhetlighet på tvers av kontorene vil man kunne tenke seg at NAV-sentralt ble flinkere til å samle inn konkrete beskrivelser av lokal praksis ute på kontorene. Det vil kunne skje gjennom å bestille konkrete beskrivelser av hvordan de enkelte kontorene håndterer den nye situasjonen og således stadig utvikler den nye arbeidsmåten lokalt. Disse beskrivelsene kan så danne grunnlag for utvikling av en felles praksis-basert målestokk (basert på ny praksis, snarere enn gammel), som kontorene i neste runde igjen kunne måle seg mot. Hva som er beste praksis i NAV vil på den måten kunne vise seg gradvis etter som reformen iverksettes. En slik form for sentral ledelse av iverksettingsprosessen, fordrer imidlertid at det tilføres mer ledelsesressurser lokalt på kontorene, samtidig med ansatte-ressurser som kan frigjøre tid for at ansatte og ledere skal jobbe med utviklingsoppgaver og beskrive disse. I tillegg fordrer det at NAV-sentralt setter av ressurser for å foreta den systematiske innsamlingen og analysen av disse praksisbeskrivelsene

Litteraturreferanser

Andreassen, T. A. 2008. *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*. AFI-notat 10/2008 Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Andreassen, T. A, Drange, I, Thune, T & Monkerud, L. 2007. *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids og velferdsforvaltningen*. AFI-rapport 4/2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Christensen, T.; P. Læg Reid, P. G. Roness, K. A. Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Czarniawska, B. and B. Joerges 1996. Travels of ideas. In Czarniawska, B. and G. Sevón (eds.) *Translating Organizational Change*. New York: Walter de Gruyter.

Forsell, A. and D. Jansson 1996. The logic of organizational transformation: On the conversion of Non-Business Organizations. In Czarniawska, B. and G. Sevón (eds.) *Translating Organizational Change*. New York: Walter de Gruyter.

Fossestøl, K. 2006. Funksjonær, hjelper eller opportunist? Kan forvaltningsreform skape en mer integrert og etisk praksis i sosialt arbeid? Unpublished manuscript. Oslo: Work Research Institute.

Greenwood, R and C.R. Hinings. 1996. Understanding radical organizational change: Bringing together old and new institutionalism. *Academy of Management Review* 21(4) 1022 – 1054.

Klemsdal, L. 2008. *Making Sense of the New Way of Organizing. A Study Into the Micro Processes of (Planned) Change in a Municipality*. Phd. Thesis, submitted to IOT, Norwegian University of Natural Science and Technology.

Klemsdal, L. 2006. *Den intuitive organisasjonen. Forny virksomheten med de samme menneskene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lozeau, D. and Langley, A., Denis, J-L. 2002. The corruption of managerial techniques by organizations. *Human Relations* 55(5). 537 – 564.

NAV, KS & Sosial- og helsedirektoratet. 2007. *Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer*. Versjon 2.0.

Powell, WW. and DiMaggio, P.J. (eds.) 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Røvik, K.A. 1998. *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, K. A. 2007. *Trender og translasjoner . Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

Weick, K. E. 1979 *The Social Psychology of Organizing*. 2. edition. New York: McGraw-Hill.

Weick, K.E. 1995. *Sensemaking in organizations*. London: Sage

Weick, K.E. 2001a. Introduction. In *Making Sense of the Organization*. Malden: Blackwell. Pp. ix – xi.

Weick, K.E., and R.E. Quinn. 1999. Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50, pp 361 – 386.

Appendiks: Notatets datagrunnlag⁸

Grunnlaget for notatet er først og fremst Modul 3-evalueringens egne casestudier i de lokale NAV-kontorene, noe supplert med data fra medarbeiderundersøkelsen til pilotkontorene, samt Stortingsproposisjonen om NAV-reformen, St.prp. Nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Casekontorene er valgt på bakgrunn av følgende kjennetegn:

- Tidspunkt for oppstart som NAV-kontor: 6 kontor følges fra høsten 2007, ytterligere 6 fra våren 2008 og de siste 6 fra høsten 2008; dette er gjort for å fange opp NAV-kontor som starter på ulike tidspunkt i reformens iverksettingsperiode fra 2007 til og med 2009. På grunn av tidsperioden for evalueringen, og betydningen av å følge kontorene over tid, kan vi ikke velge kontor som starter i 2009.
- Geografi/ landsdel, med spredning slik at både Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge er dekket, men likevel slik at det er mer enn ett casekontor innenfor samme fylker
- Oppgavebelastning i kommunen: Her har vi konsentrert oss om variasjon når det gjelder lav – middels – høy belastning på både sosialhjelp/arbeidsledighet og på sykefravær/ rehabilitering/ attføring (dimensjoner som samvarierer), samt utvalgt noen kommuner som har ”skjev” belastning, dvs. er høy på bare sykefravær, rehabilitering og attføring, men ikke på sosialhjelp og arbeidsledighet.
- Kommunestørrelse: Små (under 5000 innbyggere), middels (5-15.000), store (over 15.000), og Veldig store (over 40.000 innbyggere)

Vi har søkt å få til en parvis matching når det gjelder kombinasjon av kjennetegnene oppgavebelastning og kommunestørrelse. Slik kan det bli mulig å sammenligne to NAV-kontor som er omtrent like når det gjelder to sentrale rammebetingelser.

De 18 lokale NAV-kontorene skal følges over en toårsperiode med tre casebesøk. Samlet i løpet av disse casebesøkene skal forskerne ha gjennomført følgende:

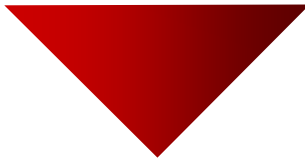
- Intervjuer med ledere, tillitsvalgte og medarbeidere fra de tre tidligere etatene flere ganger. I store kontor blir det gjort utvalg.
- Intervjuer med arbeidsgivere, tiltaksarrangører og samarbeidspartnere i helsetjenesten og utdanningssystemet
- Observasjon på interne møter og av forholdene i NAV-kontorenes publikumsmottak

⁸ Avsnittet er en replikasjon av tilsvarende avsnitt i Andreassens notat (2008, s. 2).

Hensikten med å følge kontorene over en tidsperiode på to år, er å kunne gjøre en forløpsstudie av NAV-reformens iverksetting og de lokale utviklingsprosessene. I verksettings- og utviklingsprosesser tar år. En studie av NAV-reformen med data kun fra ett tidspunkt i iverksettingen, vil gi et skjevt og ufullstendig bilde.

Pr sommeren 2008 skal Modul 3 ha gjennomført første runde med casebesøk til 12 av de utvalgte NAV-kontorene. Fire av disse casebesøkene har imidlertid blitt lagt så sent på våren at de ikke inngår i datamaterialet for dette notatet.

Det at datamaterialet foreløpig kun er fra første casebesøk, foretatt i løpet av det første året etter kontorenes etablering, betyr at dataene er fra NAV-kontor i oppstartfasen.



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Se www.afi.no

Publikasjoner kan lastes ned eller bestilles fra AFIs hjemmeside eller direkte fra instituttet.

Postboks 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00
Fax: 22 56 89 18
E-post: afi@afi-wri.no

