

Anne Inga Hilsen og Lise Lien

# NAV – en fyrlykt i IA-arbeidet





Anne Inga Hilsen og Lise Lien

## **NAV – en fyrlykt i IA-arbeidet**

© Fafo 2015  
ISSN 0804-5135

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Bakgrunn</b> .....	<b>7</b>
1.1 Hva er en fyrlykt i IA-arbeidet? .....	7
1.2 NAV-reformen.....	8
1.3 Prosjektet.....	9
1.4 Metode .....	11
1.5 Organisasjonene i omstilling og IA.....	13
<b>2 Statlig sektor og omstilling</b> .....	<b>15</b>
2.1 New public management (NPM) og reformarbeid i offentlig virksomhet .....	15
2.2 Om omstilling .....	16
<b>3 Historien om en omstilling</b> .....	<b>18</b>
3.1 IA-fokus i omstilling .....	18
3.2 Tillitsvalgte i omstilling .....	21
3.3 Ledelse og IA-fokus.....	23
3.4 Mestring og IA.....	24
3.5 Organisering og organisasjonsmodell – forholdet mellom kommunal og statlig del (partnerskapsmodellen) .....	27
3.6 Resultatmål, styringssystemer og IA.....	30
<b>4 Hva har fyrlykta belyst?</b> .....	<b>31</b>
<b>Referanser</b> .....	<b>34</b>
<b>Vedlegg Informasjonsskriv</b> .....	<b>36</b>

## Forord

NAV-reformen er en av Norges største fusjonsprosesser og har vært krevende for ansatte og tillitsvalgte og bydd på utfordringer for IA-arbeidet, arbeidet for å sikre et mer inkluderende arbeidsliv. På denne bakgrunnen har Fafo på oppdrag fra LO Stat gjennomført et prosjekt der vi har samlet erfaringene fra tillitsvalgte i NAV fra denne store omstillingsprosessen. Kan NAV være en fyrlykt for IA-arbeid og peke på skjærene i sjøen og de største fallgruvene? Samtidig er det viktig å få høre om det som har lyktes og som kan være nyttig og inspirerende for andre.

Dette er ikke en evaluering, men et forsøk på å samle erfaringer som kan inspirere, motivere eller advare andre. I dette arbeidet takker vi alle som har bidratt, både sentralt og lokalt. Uten deres innspill hadde det ikke blitt et notat.

Oslo, desember 2015.

Anne Inga Hilsen og Lise Lien

## Sammendrag

Prosjektet gjennomføres av LO Stat, i samarbeid med Fafo. Formålet er å samle kunnskap om hva som kreves for å ivareta IA-arbeid i en omstillingsprosess. NAV-reformen har medført store endringer for arbeidstakerne og de tillitsvalgte har støtt på mange utfordringer. Kan NAV være en fyrlykt for IA-arbeid og peke på skjærene i sjøen og de største fallgruvene? Samtidig er det viktig å få høre om det som har lyktes og som kan være nyttig og inspirerende for andre. Dette er bakgrunnen for at Fafo inviterte tillitsvalgte i NAV til å sende inn sine egenopplevde fortellinger om IA-erfaringer under omstillingsprosessen. Både positive og negative opplevelser og hendelser er viktige for å belyse hva vi kan lære om IA-arbeid under krevende betingelser. Vi var særlig opptatt av å høre om tillitsvalgtes erfaringer og opplevelser med hensyn til hvordan IA-arbeidet ivaretas under så store omstillinger og hvordan tillitsvalgte har vært involvert. Hvordan har ansatte vært ivaretatt i prosessen og hvordan har NAVs organisasjonsmodell påvirket arbeidsmiljøet?

Vi ba tillitsvalgte dele erfaringene fortalt som korte historier. Historiefortelling er en metode for å formidle kunnskap og læring som appellerer til både fornuft og følelser. Historier er lettere å huske og lettere å gjenfortelle. Som vi sa i invitasjonsskrivet: «Dere velger selv hvordan dere vil fortelle historiene, men vi vil gjerne ha både kreative og personlige historier fra hendelser og situasjoner du eller andre du kjenner har opplevd.»

Det kom inn 15 historier som omhandlet de fleste av temaene vi ønsket dekket, og i tillegg til kvalitative intervjuer med sentrale tillitsvalgte, er det dette materialet notatet bygger på. Hva har så NAV som fyrlykt belyst av utfordringer ved å holde et IA-fokus i omstillinger? Ikke uventet fant vi at det er en rekke forhold som er kritiske for vellykket omstilling. Mange av forholdene er generelle og kan dermed hjelpe andre virksomheter gjennom lignende prosesser. Noen er nok også knyttet til de spesielle forholdene i NAV og kan dermed bidra til NAVs eget videre omstillingsarbeid. Følgende konkrete punkter kom ut av prosjektet:

- En godt formidlet hensikt med omstillingen bidrar til bedre mestring.
- Involver de ansatte og deres tillitsvalgte. Sørg for reell medvirkning og innflytelse i prosessen.

- Husk fokus på arbeidsmiljø og IA under omstillingsprosesser. Selv om man står oppe i store omveltninger, er det viktig å også holde et fokus på interne forhold som skaper mestring og engasjement.
- Styrk lederne evne og vilje til å utøve god ledelse i endringstider. Også ledere trenger støtte i omstillingsprosesser for å kunne gjøre en god jobb.
- Gode styringssystemer og understøttende teknologi gjør prosessen enklere.



# 1 Bakgrunn

## 1.1 Hva er en fyrlykt i IA-arbeidet?

Fyrlykta har en sentral plass langs med kysten, der farvannet vanskelig. Holmer og skjær over eller rett under vannflata gjør det lett å gå på grunn hvis ikke fyrlyktene hadde varslet om urent farvann. Fyrene står ytterst i havgapet og lyser vei for dem som er på sjøen.

Fyrtårn og fyrlykter er ikke «gode eksempler», de er ikke eksempler på vellykkethet som skal inspirere andre til å etterfølge dem. Begrepet har ofte blitt brukt slik i forbindelse med bl.a. «fyrtårnbedrifter», men dette er en misforståelse av hva et fyrtårns funksjon egentlig handler om. De skal tvert i mot vise oss hvor farene ligger og hvordan vi skal navigere for å ikke gå på grunn. I dette prosjektet snakker vi om NAV som en fyrlykt i IA-arbeidet, arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv i ordets egentlige betydning.

Uttrykket et inkluderende arbeidsliv (IA) ble første gang brukt i Sandman-utvalgets utredning fra 2000: Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv. Sandman-utvalgets rapport dannet grunnlaget for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), som først ble undertegnet av partene i arbeidslivet i oktober 2001. Avtalen har blitt forlenget flere ganger og nåværende IA-avtale gjelder for perioden 2014-2018. IA-avtalen hviler på bred enighet mellom partene i norsk arbeidsliv og myndighetene og forplikter alle partene til å bidra både nasjonalt og i den enkelte virksomheten som tegner/inngår IA-avtale.

IA-avtalen har mål om redusert sykefravær, uførepensjonering og tidligpensjonering. Forskning viser at det er sammenheng mellom omstillinger og uheldige utslag som sykefravær, uførepensjonering og AFP-pensjonering. Økt tidligpensjonering henger først og fremst sammen med nedbemanning, men kan også skyldes interne forhold som dårlig håndtering av omstillingsprosessen fra ledelsen (Hilsen & Salomon 2010; Hilsen, Midtsundstad & Langvik 2006: 20). Det er dermed viktig at partene samarbeider om å holde et fokus på IA i omstillinger, slik at resultatet av prosessen ikke blir utstøtning av arbeidstakere som ellers både kunne og ville fortsette i arbeidslivet.

Hva kan vi lære om IA-arbeid fra NAVs eget arbeid gjennom en større omstillingsprosess? Hvordan kan vi bruke dette omfattende erfaringsmaterialet til å identifisere skjær og grunner og hvordan kan man navigere for å unngå disse? Vi sier ikke at NAV har lykket, men NAV har lært, og det er denne læringen som kan vise andre vei. I denne

forstand er alle erfaringer nyttige som veivisere, som fyrlykter, for andre som beveger seg gjennom samme farvann.

## 1.2 NAV-reformen

NAV-reformen er den største velferdsreformen i nyere tid. Begynnelsen på denne reformen går tilbake til høsten 2001. Da foreslo sosialkomitéen på Stortinget at Regjeringen skulle utrede muligheten for en felles etat for sosialtjenesten, Aetat og trygdeetat. Bakgrunnen for forslaget var at en del brukere ble kasseballer mellom ulike etater. En felles etat kunne løse denne utfordringen.

Også tidligere forskning hadde pekt på behov for koordinerte tjenester organisert rundt brukere og deres eventuelle arbeidsplass. Johansen og Skarpaas (2002) beskriver et feltforsøk i Agder som startet allerede i 1992. Målet var å forebygge HMS-problemer og hindre utvikling av lange sykefravær som kan føre til utstøtning og uføretrygding. Strategien i prosjektet var å bedre samarbeidet mellom de mange aktørene rundt brukeren/arbeidstakeren. I dette feltforsøket spilte bedriftshelsetjenesten (BHT) rollen som koordinator for de forskjellige aktørene. Med avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv i 2001 fikk trygdeetatens arbeidslivssentre denne koordineringsoppgaven overfor virksomheter som inngikk IA-avtale. Rådgiverne ved arbeidslivssentrene skulle nettopp være bindeledd mellom virksomhetene og virkemiddelapparatet. Med NAV-reformen gikk disse sentrene over til å bli NAV arbeidslivssentre.

Etter flere runder med utredninger og stortingsmeldinger, ble Stortingsproposisjon nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning lagt frem i mars 2005. Her forslås det å etablere en statlig Arbeids- og velferdsetat med oppgaver fra Aetat og trygdeetat og at det skulle etableres felles statlige og kommunale NAV-kontorer i hver kommune. Regjeringens forslag ble behandlet i mai 2005 og fikk bred tilslutning i Stortinget (regjeringen.no).

NAV-reformens mål var:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Mandag 3. juli 2006 ble den nye Arbeids- og velferdsetaten åpnet, og etter en innførings- og tilpasningsperiode, ble det siste av 457 NAV-kontorer åpnet 12.4.2011. Den gang uttalte arbeidsminister Hanne Bjurstrøm i den anledning: «Det er viktig å understreke at

selv om organiseringen av NAV-reformen nå er på plass, er det ikke et endelig punktum. Mye gjenstår og jeg kan ikke love at alt vil gå på skinner i 2011, men jeg holder fast ved at reformen var riktig og nødvendig, sier statsråd Bjurstrøm» (regjeringen.no).

Tiden siden har vist at ønsket om at alt skal «gå på skinner» nok fortsatt ligger et stykke frem i tid. Parallelt med innføring av NAV, ble det i 2006/2007 startet en omfattende evaluering som fulgte reformen og resultatene av den frem til 2014. Evalueringen skulle se på både implementeringen av reformen og om reformen har nådd sine hovedmål. I følge regjeringen.no viser resultatene at reformen har vært krevende og at det tar tid å oppnå de ønskede effektene.

Generelt er arbeidslivet i stadig endring og virksomhetene i staten er intet unntak. Det innebærer at endringskompetanse og IA-arbeid kontinuerlig må jobbes med hvis man ønsker å oppnå forståelse og oppslutning blant de ansatte.

Denne rapporten om NAV som en fyrlykt i IA-arbeidet er ikke en evaluering og har ikke fokus på om NAV-reformen har nådd sine mål, men vi ser på hvordan ansatte har vært ivaretatt i prosessen og hvordan NAV har klart å holde fokus på IA-arbeid internt i denne krevende omstillingsprosessen.

### **1.3 Prosjektet**

Utgangspunktet for dette prosjektet var et ønske fra LO Stat om å få mer kunnskap om hva som er kritiske elementer i en slik omfattende omstillingsprosess og hvordan disse kritiske elementene kan mestres i ulike virksomheter. Ulike undersøkelser tyder på at reformarbeidet knyttet til NAV-reformen til dels har gått ut over virksomhetenes interne fokus på arbeidsmiljø og HMS-arbeid (Arbeidstilsynet 2009; Grimsmo 2009). Erfaring tilsier at ved store omstillinger er ikke dette uvanlig. Rammebetingelsene for reformen bestemmes politisk og det er ikke alltid det tas nødvendig høyde for kompleksiteten knyttet til slike store omorganiseringer. Ofte viser blant annet tidsaspektet seg å være kritisk for en vellykket prosess. Politikere ønsker å vise handlekraft og å sette sine visjoner raskt ut i live og dette skaper ofte utfordringer for dem som skal omsette visjonene til praksis, blant annet fordi man vet at gode omorganiseringsprosesser som tar dem som er berørt på alvor, ofte tar lang tid. Selv nå, flere år etter NAV-reformen, ser man stadige tegn på at omstillingsprosessen ikke er helt landet. Blant annet er det fremdeles ikke enhetlig praksis over hele landet når det gjelder sammenkoblingen mellom statlige og kommunale NAV-tjenester.

Norsk tjenestemannslag (NTL) pekte allerede i 2010 på at sykefraværet har økt fra 2006 da NAV ble etablert (brev til LO-stat 19. oktober 2010). Enkelte enheter i etaten har svært høyt sykefravær mens andre har mer «normalt» nivå. Ekspertutvalget<sup>1</sup> konkluderte med at 26 prosent av de statlig ansatte i NAV hadde sluttet etter fire år. Dette har neppe gjort det lettere å gjennomføre omstillingen etter intensjoner og målsettinger.

Da LO Stat tok initiativ til dette prosjektet, var organisasjonene ute etter erfaringer og kunnskap som kan danne grunnlag for erfaringsoverføring til andre små og store omstillingsprosesser. Det innebærer at man ønsker fokus både på gode og dårlige måter å gjennomføre omstillinger på. Også NAV selv trenger denne kunnskapen. Det så kalte Moderniseringsprogrammet i NAV som startet opp 1. oktober 2012 og varer til 2018 vil innebære nye og store endringer for de ansatte knyttet til arbeidsoppgaver, arbeidsmåter og ikke minst arbeidsverktøy. Også Pensjonsreformen (som trådte i kraft 1.1.2011) byr på nye utfordringer for etaten og det samme gjør endringene i regelverket rundt uføretrygd som følge av nytt pensjonssystem. Kunnskap om hva som skaper gode medvirkningsprosesser og IA-arbeid vil dermed kunne komme godt med også i årene fremover.

For å belyse de tillitsvalgtes erfaringer med omstillingsarbeidet i NAV, har vi formulert følgende problemstilling:

### **Hva kan vi lære av erfaringene til NAV-tillitsvalgte om hva som er kritiske elementer i en omstillingsprosess og hvordan disse kan mestres?**

Både positive og negative opplevelser og hendelser er viktige for å belyse hva vi kan lære om IA-arbeid under krevende betingelser. Vi var særlig opptatt av å høre om tillitsvalgtes erfaringer og opplevelser med hensyn til hvordan IA-arbeidet ivaretas under så store omstillinger og hvordan tillitsvalgte har vært involvert. Hvordan har ansatte vært ivarettatt i prosessen og hvordan har NAVs organisasjonsmodell påvirket arbeidsmiljøet?

Det foreligger en rekke evalueringer av deler av NAV-reformen og IA-avtalen, inkludert etatens arbeid med den (bl.a. Løvvik 2012; Andreassen & Fossestøl 2011; Christensen 2008; Fevang et al. 2014; Grimsmo 2009; Ose 2009). For full oversikt over publikasjoner i forbindelse med evalueringen, se <http://www.forskningsradet.no/prognnett-eva-nav/Publikasjoner/1226485688884>. Siden det foreligger et bredt evalueringsmateriale, er denne rapporten, NAV en fyrlykt i IA-arbeidet, ikke en evaluering som ser på om NAV har lyktes med målene med reformen. Vi ønsker å se hva vi kan lære av erfaringene til tillitsvalgte i NAV om hva som er kritiske elementer i en omstillingsprosess og

---

<sup>1</sup> Ekspertutvalget var en ekstern ekspertgruppe satt ned for å gjennomgå NAV. Ekspertutvalget overleverte sin sluttrapport med forslag til forbedringstiltak for etaten 9. april 2015.

hvordan disse kan mestres. Derfor har vi valgt å bruke andre og mer utradisjonelle metoder enn dem som hittil har vært anvendt i evalueringene. Vi er også opptatt av at disse spørsmålene ses fra et tillitsvalgt-ståsted. Det er tillitsvalgte i NAV som er invitert til å dele erfaringer, og tillitsvalgtes rolle og erfaringer fra omstillingsprosessen er vårt interesseområde. I denne undersøkelsen ønsker vi å få tak i de tillitsvalgtes egne fortellinger og erfaringer med omstillingen, og narrative metoder som historiefortelling kan gi ny og verdifull innsikt i omstillingsprosessen. Det vi ikke vet nok om, er hvilke læringspunkter og viktige erfaringer vi kan trekke ut av de ansattes erfaringer med omstillingsprosessen.

Historiefortelling er én av flere metoder som kan brukes i utviklingsarbeid. Ved å jobbe med intern historiefortelling, kan virksomheter utvikle, ta vare på og spre kunnskaper, verdier og mål. Historiefortelling gir mulighet til å ta i bruk kreative evner og kan derfor være et berikende alternativ til mer prosedyrestyrte og strukturerte metoder. Hensikten med å ta i bruk historiefortelling i dette prosjektet var både å åpne for skapende og positive arbeidsformer og å bidra til at NAV retter oppmerksomhet mot det de er fornøyd med og det de selv og andre kan lære av. Dette kan styrke intern oppslutning ved at man minner hverandre på at man får til bra ting og har opparbeidet verdifull erfaring mange etterspør selv om man fortsatt står overfor utfordringer. Samtidig er det et dilemma at vi ikke hadde kontroll over hva slags fortellinger vi fikk innsendt, og resultatet ble i hovedsak historier og eksempler på ting man ikke hadde lykkes med. Den positive effekten ble ikke oppnådd, og det er beklagelig.

Styrken ved fortellinger er at de åpner for fantasi, humor og mer dramatiske virkemidler enn konvensjonelle saksdokumenter og utredninger. Fortellinger kan vekke fantasien både hos dem som lager fortellingene og hos dem som leser dem. De kan gi ny innsikt og forståelse for endringsprosessene i en virksomhet og dermed bidra med nye ressurser i endringsarbeidet.

I dette prosjektet har vi supplert de innsendte historiene med tre kvalitative intervjuer med hovedtillitsvalgte i NTL NAV, Fagforbundet og FO. Dette ble gjort for å få innrammet de tillitsvalgtes fortellinger.

## **1.4 Metode**

Denne rapporten er bygd rundt et knippe fortellinger som deltagerne selv har skrevet. Vi valgte å utfordre tillitsvalgte i NAV til å utarbeide historier som illustrerer utfordringene og løsningene NAV har jobbet seg frem til. For å formidle læring, er ikke det ikke alltid de tørre resultatrapporteringene som virker best, men gode historier kan inspirere og motivere andre til å ta fatt på utfordringene sine.

Historiefortelling er en narrativ metode. Narrative metoder er et sett metoder som bruker fortellinger aktivt i utvikling og bevisstgjøring. Gjennom historiefortelling kan virksomheter og organisasjoner utvikle og dele erfaringer og læring. Ifølge Hatling (2001) gir historiefortelling mulighet til å ta i bruk kreative evner og samarbeidsformer og kan derfor være et berikende alternativ til mer prosedyrestyrte og strukturerte metoder (i Hilsen & Strand 2006:10).

Det er flere måter å bruke historiene som produseres. Riessman (2008) skiller mellom fire tilnærminger innen narrative metoder: *Tematisk analyse*, der selve innholdet i historiene er senter for analysen, *strukturell analyse*, der i tillegg formen, måten fortellingene er utformet på, er fokus for analysen, *dialogisk/fremstillingsanalyse*, der fokus er hvem som forteller, når og hvorfor og *visuell narrativ analyse*, der man i tillegg til de fortalte historiene bruker visuelle uttrykk, som videoer, fotografier, malerier, collager etc. I dette (NAV-)prosjektet er det kun *tematisk analyse* som brukes, siden historiene er ment å belyse erfaringer med omstilling og IA-arbeidet og ikke inngår i f.eks. et utviklingsarbeid der deltaernes forståelse og relasjoner er det sentrale.

Våren 2012 ble det sendt en forespørsel på e-post til alle tillitsvalgte i NAV som er medlem i NTL NAV, Fagforbundet eller FO med informasjon om prosjektet og om de ønsket å delta i denne undersøkelsen (se vedlegg 1). Forespørselen ble sendt ut av de respektive foreningene til alle tillitsvalgte i NAV. Responsen var lavere enn vi hadde håpet på og forespørselen ble derfor sendt ut igjen med forlenget frist. Det kom noen tilbakemeldinger på at mange kviet seg for å skrive ned sine opplevelser i frykt for å bli gjenkjent. Dette til tross for at vi i vår henvendelse påpekte at det kun er forskerne i Fafo som får tilgang til intervjuene og at historiene vil bli anonymisert og bearbeidet. Enkelte hevdet at innretningen på prosjektet muligens også bidro til at ansatte med sosialfaglig fokus ikke følte at prosjektet angikk dem. Særlig i tidligere faser av NAV-reformen ble de kommunale NAV-tjenestene mindre berørt.

Samlet fikk vi 15 historier fra de tillitsvalgte. Noen fagforeninger var bedre representert enn andre. I vår utsendelse etterlyste vi både positive og negative opplevelser knyttet til IA-arbeid under omstilling. Brorparten av historiene vi mottok belyser individuelle opplevelser rundt IA-arbeidet og gjerne knyttet til tilretteleggingsproblematikk. I tillegg til dette er det også noen historier som handler om tillitsvalgtes rolle, forholdet mellom de tidligere etatene, ledelse, styringssystemer og konsekvenser for IA-arbeidet. Heldigvis var mange av de innsendte tekstene relativt omfattende og dekket flere temaområder, selv om de i liten grad hadde karakter av en historie. Dermed har det vært mulig å bruke uttrekk fra dem under analysen av det enkelte temaområdet. Dette bidrar også til å anonymisere innsenderne, noe flere av innsenderne har fremhevet som viktig. Det er også interessant at mange av historiene er egenopplevde, som ansatt, og ikke fortalt ut fra

tillitsvalgtrollen. Om det er fordi egne opplevelser føles sterkere, fordi det er vanskeligere å fortelle om andre eller helt andre grunner, kan vi dessverre ikke vite.

Vårt datamateriale består ikke bare av innsendte historier, men også av tre intervjuer med sentrale tillitsvalgte i NTL NAV, FO og Fagforbundet. For anonymitetens skyld vil vi ikke skille mellom de tre individuelle intervjuene og de innsendte historiene. I de tilfeller hvor det er stor mulighet for gjenkjennelse, har vi også bearbeidet historiene lett, slik at anonymitet bevares samtidig som problematikken de tar opp blir ivaretatt.

Ambisjonene med å velge historiefortelling som metode var å belyse erfaringer på en annen måte enn gjennom mer konvensjonelle kvalitative intervjuer eller spørreskjemaer. I etterkant kan vi se at disse ambisjonene ikke ble oppfylt, hovedsakelig fordi vi fikk inn alt for få innspill og få av disse var skrevet som historier. Dette gir grunn til å reflektere over selve metodevalget. Burde vi gått frem på andre måter og hvorfor virket ikke metoden? En av forskerne har tidligere anvendt narrativ metode i et prosjekt med gode resultater (Hilsen & Strand 2006), men der var gjennomføringen annerledes. Da ble metoden brukt på en prosjektsamling der grupper av deltakere fra forskjellige bedrifter deltok sammen om å utforme historiene sine. Instruksjoner i fremgangsmåten og formidling av hensikten med denne metoden ga felles utgangspunkt for arbeidet, og gruppedynamikken bidro til engasjement og kreativitet. Dette var også deltakere som hadde arbeidet sammen over tid i prosjektet og dermed kjente hverandre ganske godt. De var vant til å møtes på samlinger underveis i prosjektperioden og hadde både delt erfaringer og diskutert utfordringer felles og i den enkelte bedriften underveis. Det kan se ut som denne felles prosessen med å utarbeide historiene er en sentral suksessfaktor for å lykkes. I ettertid ser vi at vi undervurderte betydningen av dette i Fyrlykt-prosjektet. At vi allikevel fikk inn noen historier som forteller erfaringer fra tillitsvalgte i NAV, gjør at vi kan belyse problemstillingen i dette prosjektet, om enn ikke så godt og kreativt som vi hadde håpet. Det ligger læring i slikt også.

## **1.5 Organisasjonene i omstilling og IA-arbeid**

Selv om de overordnede rammene for organiseringen av NAV hovedsakelig ble fremforhandlet av partene (arbeidsgiver og arbeidstagere i Nav-etaten) i Nav under interimperioden våren 2006, har partssamarbeidet og organisasjonenes rolle vært utfordrende fra starten til tross for flere forsøk på å reetablere partssamarbeidet på en ny felles plattform (Jacobsen 2010). I følge Jacobsen var «De mest sentrale begrensende egenskapene (var) store mengder informasjon, lite rom for drøftinger, fortsatt omfattende og komplekse prosjekter og prosesser som ga dårlige kår for medbestemmelse. Disse egenskape-

ne hadde fått utvikle seg over tid og var til stor frustrasjon blant tjenestemannsorganisasjonene» (Jacobsen 2010: 18).

I våre historier hørte vi mye om involvering og medvirkning, formelt og uformelt, med mer eller mindre reell påvirkning på resultatene. Fra litteraturen om omstillinger vet vi at tillitsvalgtes rolle under omstillinger kan være kritisk (Hilsen 2009) og det er viktig at de trekkes inn tidlig nok til å ha reell påvirkningsmulighet og at deres innspill også får konsekvenser i beslutningsprosessen.



## **2 Statlig sektor og omstilling**

### **2.1 New public management (NPM) og reformarbeid i offentlig virksomhet**

I tiltagende grad har politikerne vært opptatt av effektivisering av offentlig sektor med målet om bedre kvalitet i tjenestene overfor brukerne. Kort fortalt ønsker man kvalitativt bedre tjenester for mindre penger. Mye av tankegodset knyttet til mer kvalitet i tjenestene gjennom effektivisering av tjenestene stammer fra New Public Management (NPM). NPM er et samlebegrep for en rekke ulike reformstrategier og typer endringer i offentlig sektor inspirert av ledelsesprinsippene i privat sektor. Markedsorientering, privatisering, konkurranseutsetting og styring gjennom kontrakter er sentrale elementer (Stigen & Vabo 2001).

Rent konkret innebærer NPM flere ulike elementer der det blant annet legges økt vekt på mål- og resultatstyring og kostnadskutt. Måleindikatorene er gjerne innrettet kvantitativt mot mål som lett kan telles. Kritikken mot denne tankegangen går bl.a. på at kvaliteten i tjenestene får mindre oppmerksomhet enn måloppnåelse knyttet til måleindikatorer som oppleves som uhensiktsmessige og lite relevante for de tjenestene som skal utføres. Forskning viser at dette kan gi frustrasjon og redusere motivasjonen og opplevelsen av mening hos de ansatte (Thomassen 2013). Legitimiteten til målesystemene kan komme under press samtidig som målesystemet i seg selv kan virke dysfunksjonelt ved at de ansatte blir tvunget til å jobbe på måter som verken gagnar virksomheten eller brukerne og som til syvende og sist kan arbeide mot bedre kvalitet i tjenestene. Det er for øvrig på sin plass å påpeke at politikerne har et behov for oversikt over hva virksomhetene oppnår for de ressursene de tildeles og i hvilken grad de bidrar til å oppfylle politikernes ønsker for de tjenestene som utføres. Tanken bak NPM og oppstykkingen av offentlig virksomhet i resultatenheter er at de politiske styringsinteressene blir ivaretatt gjennom styring via måloppnåelse - samtidig som det lokale nivået har stor lokal handlefrihet i den daglige driften av virksomheten så lenge målene nås. Den lokale handlefriheten vil for øvrig være avhengig av hvilke rammebetingelser endringene skal foregå under. Ofte er mangel på ressurser til reformarbeid en utfordring og dette vil kunne påvirke reformarbeidet negativt. Også våre historier viser til dette. Som en informant fortalte:

Det jeg kan påpeke, er at både staten og kommunen tok ut gevinsten før vi fikk bygget opp reformen. Nå må lederne kjempe for å få inn flere ressurser for å få gjort jobben.

NAV-reformen innebar store endringer for de ansatte organisatorisk, oppgavemessig og strukturelt. Sammenslåingen og samlokalisering av de tidligere etatene berørte 9800 årsverk i 457 ulike kontorer landet over. Det innebar at svært mange ansatte måtte utvide eller bytte arbeidsoppgaver, utføre sine arbeidsoppgaver på andre måter og bytte arbeidsstedsted. Dette krever stor omstillingsevne og -vilje hos de ansatte og ikke minst krever det at arbeidsgiver legger til rette for gode prosesser hvor de tillitsvalgte og ansatte involveres gjennom hele prosessen, samtidig som de ansatte må settes i stand til å gjøre det som forventes av dem i den nye situasjonen. Det gjelder mellomledere så vel som de ansatte. Det er altså nettopp i slike omstillingsprosesser godt eller dårlig IA-arbeid vil kunne bety mye for selve endringsprosessen og utfallet av den.

## 2.2 Om omstilling

Omstilling er et begrep som brukes til å beskrive en rekke typer endringer i arbeidslivet, og omstillinger utgjør både muligheter og trusler for den enkelte ansatte.

I en undersøkelse (Grimsmo og Hilsen 2000) klassifiseres endringene med hensyn til om de gjelder *forflytning* (dvs. jobbskifte internt eller eksternt), *systemendring* (dvs. innføring av nye systemer/konsepter for driften) og/eller *endringer på jobbnivå* (dvs. nye oppgaver, kolleger etc.). Undersøkelsen fant at disse tre typene endringene hadde forskjellige konsekvenser for arbeidsmiljø og mestring. Både *forflytning* og *endringer på jobbnivå* medførte økt mestring som igjen hang sammen med en positiv holdning til hva som skjer med arbeidet og arbeidsmiljøet. Derimot medførte *systemendringer* redusert mestring og negativ helseutvikling. Analysene viste dermed at det gikk et grunnleggende skille mellom de som opplever omstilling gjennom *forflytninger* på arbeidsmarkedet, og de som opplever omstilling gjennom at bedriften innfører nye konsepter og systemer (*systemendring*). Undersøkelsen indikerer at denne forskjellen handler om hvorvidt man *endrer seg* eller om man blir *påført endring*, altså om man er aktiv deltaker eller passiv mottaker av endringer. NAV-reformen inneholder alle tre typene endringer, og det er dermed all grunn til å ta prosessen på alvor.

Ulike faktorer er viktige for at omstillingene skal føre virksomheten til målet med den. Balansen mellom utvikling av virksomheten og beskyttelse av arbeidstakerne er grunnleggende, og Arbeidsmiljøloven §3-1, bokstav d, påpeker arbeidsgivers ansvar. Under

planlegging og gjennomføring av endringer skal arbeidsgiver vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav. Loven setter også krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling og peker blant annet på at ansatte skal gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker settes i stand til å utføre arbeidet i tilfeller hvor arbeidstakers arbeidssituasjon endres (AML §4-2, bokstav e). Omstillingsprosessen som NAV-reformen, er av de største i norsk arbeidsliv og er dermed nyttig for å trekke ut læring om hva som er viktige for vellykkede omstillinger.

I en omstillingsprosess er det en rekke utfordringer som krever nærmere oppmerksomhet. I denne undersøkelsen har vi vært opptatt av de tillitsvalgtes formening om NAVs organisering og styring, det lokale IA-arbeidet under omstillingen samt de tillitsvalgtes rolle under reformarbeidet.

## 3 Historien om en omstilling

I dette kapitlet skal vi se på historiene fra tillitsvalgte i NAV om erfaringer med IA-arbeid og omstillingsprosessen de har vært i gjennom, - og til dels står oppe i fortsatt.

### 3.1 IA-fokus i omstilling

Ett av de sentrale spørsmålene i dette prosjektet har vært hvordan man har klart å holde et fokus på inkludering gjennom en omfattende og krevende omstillingsprosess. Er det slik at det er vanskelig å kombinerer omstillingsarbeid med interne arbeidsmiljøsatsninger, som IA? Et spørsmål vi ikke går inn på i denne undersøkelsen, men som allikevel bør stilles, er hvordan etatens egen IA-kompetanse har blitt brukt i omstillingen. Etaten er rådgiver for norske virksomheter gjennom NAV Arbeidslivssenter og besitter dermed stor kompetanse på hva som er viktig for å utvikle en inkluderende arbeidsplass og hvilke virkemidler som finnes. Hvordan har denne kompetanse vært utnyttet i egen etat og hva slags erfaringer har man gjort seg? Det er interessant at ingen av de innsendte historiene nevner denne dobbelrollen som både arbeidsplass for sine egne ansatte og samtidig som rådgiver for arbeidslivet på IA-området.

En sentral side ved IA-arbeidet er hvordan man arbeider med avtalens mål om å redusere sykefraværet (delmål 1), inkludere flere med redusert arbeidsevne (delmål 2) og øke yrkesdeltagelsen for 50+ befolkningen (delmål 3 - seniorpolitikk). Klarer man å holde fokus på dette under omstilling og i så fall hvordan? Flere av historiene handler om sykefravær og tilrettelegging for å beholde arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Først to historier om vellykket inkludering og tilrettelegging:

Jeg var så uheldig at jeg knakk foten for en tid siden. Jeg måtte da holde beinet i ro i 8 uker uten å belaste det. Jeg ringte med fylkesdirektøren etter 2 dager og forklarte at jeg ikke hadde så lett for å møte opp på kontoret, men at jeg var frisk til å gjøre en jobb. Jeg ba da om å få tilrettelagt med en PC hjemme slik at jeg kunne jobbe allikevel. Dette fikk jeg etter en uke og jeg var veldig fornøyd med tilretteleggingen. Det jeg tenker i etterkant, er at vi må bevisstgjøre ansatte og ledere om mulighetene som finnes. Jeg tror ikke at jeg hadde fått dette tilbudet uten at jeg hadde vært aktiv sjøl.

Jeg har kroniske problemer med (...), og har behov for enkel tilrettelegging i forhold til dette, for å hindre at jeg må holde meg hjemme på grunn av smerter. Vi hadde besøk av bedriftshelsetjenesten der alle fikk individuell opplæring i bruk av stol og pult. Dette i seg selv var veldig positivt, og min erfaring var at jeg fikk det mye bedre bare av å vite hvordan jeg skal stille inn egen arbeidsstasjon. Bedriftshelsetjenesten laget også en oversikt over alle som hadde behov for andre former for utstyr for å få en bedre arbeidsplass. Jeg ble skrevet opp på denne lista med behov for (teknisk hjelpemiddel). I den tro om at lista ville bli fulgt opp, ventet jeg på å få (...) av arbeidsgiver. Da det ikke hadde skjedd noe på tre måneder, etterlyste jeg tiltak fra nærmeste leder. Svaret jeg fikk, var at dette fantes det ikke penger til, så det ville ikke bli gitt det lista anbefalte. Jeg tok da saken i egne hender og fikk legeerklæring på behovet mitt. Det ble således søkt om tilretteleggingstilskudd, som jeg videre fikk. Denne historien er todelt. Jeg synes det er veldig fint at man kan benytte bedriftshelsetjenesten som en del av vernerundene og gi opplæring i tilpasning av arbeidsplassen til den enkelte. Dette tenker jeg er godt IA-arbeid. Derimot er jeg meget skuffet over egen arbeidsgiver, over at de ikke følger opp anbefaling fra bedriftshelsetjenesten. Jeg stiller videre spørsmålstegn ved om ikke tilrettelegginger som rullestol, fotbrett, stoler etc. ligger under arbeidsgivers plikt til tilrettelegging og egentlig ikke burde vært gjenstand for tilretteleggingstilskudd. Resultatet var allikevel at jeg fikk den tilrettelegginga jeg trengte for å opprettholde en smertefri arbeidshverdag, og det er jeg fornøyd med.

Disse to historiene illustrerer hvordan tilrettelegging både kan hindre sykefravær og, i verste fall, utstøtning fra arbeidslivet. Som en av informantene sier: «Dette tenker jeg er godt IA-arbeid.» Ett av hovedbudskapene bak IA-avtalen er at det skal være mulig å jobbe selv om man har hel eller delvis begrenset arbeidskapasitet. Ofte er det mindre ting som skal til for å klare å utføre arbeidet, og resultatet er mindre sykefravær og ansatte som føler seg ivaretatt. Dette gjelder både underomstillinger og når virksomheten er i ordinær drift.

Til tross for at NAV-reformen nå er gjennomført og organisasjonen er i driftsfasen, henger mange av problemene fortsatt ved organisasjonen og ligger bak et vedvarende høyt sykefravær i etaten (Bogen m.fl. 2014). NAV er myndighetens redskap i IA-avtalen, og NAVs rolle som både hjelper for norske virksomheter som inngår IA-avtale, og forbilde, som eksempel på godt IA-arbeid, gjør det desto viktigere at etaten tar eget IA-arbeid på alvor.

Vi har lenge visst at fokus på interne personalpolitiske satsninger lett forstyrres av større endringsprosesser (Holter, Karlsen & Salomon 1998; Grimsmo & Hilsen 2000). Der både arbeidsmiljø og samarbeidsklima er godt så lenge forholdene er stabile, kan omstillinger «virvle opp» konflikter, uenigheter og arbeidsmiljøproblemer organisasjonen ikke

er rustet til å møte. Det kan også bli så sterkt fokus på omstillingsprosessen at man glemmer å ta vare på de ansatte underveis. I en undersøkelse fra en omfattende omorganisering-/omstillingsprosess i offentlig sektor tilbake til 1996 (Holter, Karlsen & Salomon 1998) fant man at omstillingen tok fokus/oppmerksomheten bort fra interne forhold. Virksomheten var så opptatt av å gjennomføre endringene at man glemte å ta vare på de ansatte underveis, og resultatet var utstøtning av svake grupper ansatte, noe som stred mot virksomhetens uttalte politikk. Man skulle tro at denne kunnskapen fra nesten 20 år tilbake ble brukt til å unngå samme resultatene videre, men fortellingene fra NAV tyder dessverre på at alle virksomheter må gjøre sine egne feil.

Det er ikke mange historier som direkte angår IA-fokus, men mange om manglende tilrettelegging og involvering av ansatte. Noen konkrete sitater angår allikevel IA direkte:

Det snakkes fint om inkluderende arbeidsliv, sykefraværet skal ned. Det er få på vår arbeidsplass som er syke uten grunn, men de slutter, de som ikke ønsker å jobbe i dette kjøret med målinger som staten er interessert i. Viktig kompetanse har blitt borte. Det gjøres også lite for å beholde medarbeidere. Siste MBU møte ble dette tatt opp, hvor 2 personer hadde sagt opp, de følte seg ikke verdsatte av leder. Leder svarte med å si at hun ikke kjente seg igjen. Hun ville ta en telefon til den siste som hadde sagt opp. Leder som vi har nå, er sterk. Dette kan bli den sterke som vinner over den svake. Helt uhørt, tenker jeg.

Inkluderende arbeidsliv ser ut til bli mer er ord man bruker enn lokal, god praksis. Selv om reduksjon av sykefravær er ett av IA-målene, er inkludering hovedmålet, og eksemplet forteller ikke om god inkludering og ivaretagelse av medarbeidere. Det samme finner vi i andre historier:

(G...) sa opp, følte seg ikke verdsatt, det ble sagt til oss ansatte at man måtte vente slike endringer i livet hvor personer flytter. Hun sa at hun ville ha blitt lenger, men da må man også ha et privatliv. Vår leder jobber hver dag lange dager og forventer nesten at alle andre skal gjøre det samme. En avdelingsleder slutter, sa at hun hadde også et annet liv enn å være 24 timer på NAV. Den andre avdelingsleder søker andre jobber.

Sitatet «*det ble sagt til oss ansatte at man måtte vente slike endringer i livet hvor personer flytter*» er illustrerende. Mennesker reagerer forskjellig på endringer. Det som oppleves som nye muligheter for noen, kan de oppleves svært truende for andre. Det er viktig at ledere er klar over dette og tar ansattes reaksjoner på alvor. Inkluderende arbeidsliv skal være et arbeidsliv for alle, og da må den enkeltes behov for trygghet og ivaretagelse tas på alvor.

Fortellingen over demonstrerer hvor viktig slik ivaretagelse er hvis man vil være en inkluderende arbeidsplass.

Høyt langtidssykefravær over tid. Økende korttidsfravær, uten at dette tilsynelatende blir tatt tak i av leder. Ingen tilrettelegging for de som ønsker og har behov for dette, til tross for gradert sykemelding og det faktum at flere står i fare for å bli sykmeldt som følge av slitenhet og høyt arbeidspress.

Arbeid-familie tilpasning er også en side ved et godt arbeidsliv som har plass for alle. Ikke alle har opplevd at dette har vært mulig. Manglende ivaretagelse kan også gå ut over sykefraværet, både det korte og langtidssykefraværet. Allikevel, som én sier:

I en så stor prosess så ville det vært rart om det ikke var noen utfordringer.

Det er heller ikke bare medarbeidere som trenger ivaretagelse i en omstillingsprosess der mye skal falle på plass:

Ledere som skal lede en ny organisasjon, møter mye motbør. Det er de små detaljer som trengs å være på plass i det daglige liv. Innbyggerne står ikke stille selv om endringsutvikling skjer.

## **3.2 Tillitsvalgte i omstilling**

Vi vet at medvirkning i endringsprosesser er én av de viktigste faktorene for at ansatte skal kunne mestre endringene. Medvirkning er en rettighet, beskrevet i lov- og avtaleverket, og det er en suksessfaktor for vellykkede omstillinger. I denne undersøkelsen har vi samlet inn erfaringer med hvordan medvirkning opplevdes i omstillingsprosessen og hvordan det henger sammen med ansattes mulighet til mestring. Fortellinger om hvordan medvirkning kan sikres i forbindelse med store omstillingsprosesser er viktige for å motivere og inspirere andre som står overfor de samme utfordringene.

Nå er det påfallende hvor få av historiene som faktisk forteller om omstillingsprosessen fra et tillitsvalgtståsted selv om vi for så vidt oppfordret til dette. Vi kan vanskelig si noe om hvorfor det er slik, men lokale tillitsvalgte ute i organisasjonen opplever seg kanskje mer som ansatte enn som tillitsvalgte. Hovedtillitsvalgte har en definert rolle og tidsressurser til å ivareta denne rollen, og dermed nok en klarere rolleforståelse. Lokale tillitsvalgte er ansatte med tillitsverv ved siden av vanlig jobb, og det er kanskje derfor forståelig at ansatt-rollen er sterkere enn tillitsvalgt-rollen.

Det er allikevel noen som forteller om hvordan de som tillitsvalgte ble trukket inn i prosessen, - eller ikke.

Når det gjelder holdning til de tillitsvalgte, så er tilnærmingen forskjellig fra den statlige tillitsvalgte til den kommunale tillitsvalgt. I kommunen ble det satt ned grupper som skulle finne ut nye gode rutiner/endringer – det ble diskutert med de ansatte. Så ble det besluttet gjennom de tillitsvalgte til slutt. Nå stilles det mye større krav til de tillitsvalgte, mindre diskusjoner før beslutninger tas, du føler at du sitter litt i klemme som tillitsvalgt. Hvorvidt dette er likt i alle NAV kontor vet jeg ikke. Men vi tillitsvalgte har også forskjellig holdning. Jeg ønsker å representere ansatte på en god måte ved å påvirke beslutninger, mens flere sier at det som er bestemt, er bestemt. Det foregår mye på overordnet plan som vi ikke får tilgang til. Vet ikke om det er riktig, men det føles som om det sitter noen på “toppen” og beslutter.

I juni hadde vi møte med ny ledelse i (...) som lovet at organisasjonsarbeidet skulle komme i gang etter sommerferien. Jeg hadde et inderlig håp om å bli involvert i denne prosessen, men akk – hvor lurt jeg ble! Med NAV har det kommet et annet regime og ny ledelse inn i sentrale posisjoner. Tiden med å involvere ansatte synes å ha tatt slutt, og for meg har ”alle fine ord” ikke lengre noen betydning.

Det er ikke bare involvering som kan være vanskelig i omstillingsprosesser. Også tid til fagforeningsvirksomhet kan bli skadelidende. For en kort periode er det kanskje ikke så problematisk, men NAV-reformen er en langvarig omstillingsprosess. Dermed blir det desto mer problematisk når man ikke gir plass til ordinær fagforeningsaktivitet.

Fagforeningsaktivitet blir brukt imot den tillitsvalgte dersom restansen øker.

Dette demonstrerer nettopp dobbeltrollen lokale tillitsvalgte er i, som ansatte med produksjonskrav og som tillitsvalgte med ansvar på vegne av medlemmene sine. I en organisasjon under press, som NAV har vært i største delen av reformperioden, blir produksjon og leveranser sentrale. Samtidig er det nettopp i en slik periode at tillitsvalgte er viktige som i varetagere av medlemmer som opplever presset.

Jeg er medlem i NTL og meldte meg på kurs som NTL fylkesutvalget arrangerte. Dette var et to dagers kurs og jeg jobber 50 prosent. Det vil si at jeg søkte om å få fri den ene dagen, da jeg hadde fri den andre dagen fra før. Dette fikk jeg avslag på med begrunnelse om at kurset ikke var relevant for meg og at det var så mye å gjøre i jobben at jeg måtte være der. Dette var første gang jeg søkte om dette, og de andre kollegene mine bruker ikke disse tilbudene mye, så jeg synes det var dårlig gjort. Min tillitsvalgte tok det også opp med leder uten at det ble endret av den grunn. Min



tillitsvalgte tok det så videre med hovedtillitsvalgte og da fikk jeg lov til å reise. Det virker som unødvendig mye styr for å få det til, og jeg veit ikke om jeg gjør det en gang til, selv om jeg syns kurset var veldig bra og jeg var glad for at jeg fikk vært der.

I omstillinger er det viktig å ikke miste fokus på hvor man skal med prosessen, og det krever både tid til samarbeid og vilje til å se fremover. Det er viktig at ledelse og tillitsvalgte kan samarbeide innenfor det handlingsrommet som finnes, for å stake ut en ønsket fremtid. Hvis medvirkning og medbestemmelse blir skjøvet til side nettopp i den tiden det trengs mest, kan det få negative konsekvenser i lang tid. Som påpekt i en eldre omstillingsstudie, tar tillit kort tid å rive ned og lang tid å bygge opp igjen (Holter m.fl. 1998). Hvis ledelsen først har demonstrert manglende respekt for tillitsvalgtes oppgaver og behov, kan det ta tid å reetablere tillit mellom partene.

Heldigvis er det tillitsvalgte som også ser håp i situasjonen og aksepterer at det er en krevende omstillingsperiode:

At man klarer å være opptatt av hva man klarer å løse og ikke det man ikke klarer å løse. At man ikke lar kritikken overskygge at man også skal løse oppgaver.

Gjennom aktiv deltagelse får man bedre kontroll over endringene og opplever seg ikke i like stor grad som offer for en situasjon man ikke kan påvirke. Fokus på det konstruktive handlingsrommet i omstillingsprosessen er viktig (Hilsen 2009: 36).

### **3.3 Ledelse og IA-fokus**

Lederansvaret står sentralt i IA-arbeidet. Dialogen mellom leder og medarbeider er kjernten i personalarbeidet, både i IA-arbeidet og i generelt personalarbeid, og det er særlig viktig i tider med mye endring og nye krav og forventninger til de ansatte. Flere av historiene vi fikk handler om leder eller ledelse:

Leder er i liten grad til stede ved kontoret. Han prioriterer i stor grad eksterne møter, inkludert møter av mindre viktighet som med fordel kunne vært delegert til ansatte.

Omstilling kan legge ekstra press på ledere, og det er kanskje dette vi ser reflektert i fortellingen. I en travel omstillingstid kan lederne ha problemer med å prioritere tilstedeværelse for de ansatte fremfor ekstern møtevirksomhet, selv der de skulle ønske det. Det er verdt å minne om at lederne også står oppe i en krevende omstillingsprosess:

Det handler ikke om vilje hos leder, men det er så mange ting som skal ha fokus. Det er ikke lett å være leder.

Tilstedeværelse under en slik prosess kan være viktig:

Leder svarer svært sjelden på mail fra ansatte, det gjelder spesielt mail om permisjoner, ferier o.l. Dette skaper mye frustrasjon og uforutsigbarhet for den enkelte ansatte.

Temakoordinators rolle er utydelig og fraværende. Vi ansatte opplever at vi «styrer skuta» selv. Generelt lite informasjon fra leder, både saker som gjelder fra fylket og lokale forhold, «jungeltelegrafene» råder, snakking i korridorene (leder informerer enkelte ansatte, mens resten holdes utenfor).

Ikke bare tidsprioriteringer oppleves problematisk:

Leder er godt likt utad, sjarmerende og «flink til å prate» (festtaler). Mye ord, lite handlinger, mangelfull oppfølging av festtalene.

De ansatte savner motivasjon, veiledning og oppfølging fra leder som kan bidra til økt følelse av selvutvikling og positiv teamfølelse. Leder har tendens til å møte motstand med å skyve ansvaret over på den ansatte, skaper lett skyldfølelse, oppgitthet og aggresjon hos medarbeiderne.

I medarbeidersamtale hvor jeg trodde det var mulig å trygt si hva man mener og føler, er jeg blitt avbrutt med en «tordentale» av leder som førte til at jeg kun «jattet» med henne for resten av samtalen. Mulig jeg er naiv, men jeg trodde faktisk at en leder skulle motivere og få frem det beste i folk?

Disse historiene viser hvor kritisk ledelse er og særlig i en tid med mye annen uro for de ansatte, som i en endringsprosess, både for å avklare forventninger, sørge for at ansatte vet hva som skjer (så langt mulig) og ivareta de ansatte. Historiene viser i liten grad eksempler på god og tilstedeværende ledelse og forståelse for medarbeidernes behov.

### **3.4 Mestring og IA**

Opplæringsbehovet i forbindelse med omstillinger vil avhenge av hvor store endringer den enkelte får i sine arbeidsoppgaver. Dermed vil måten å fordele arbeidsoppgaver på være viktig. Fordeles de slik at de fleste fortsetter å gjøre det de gjorde før, vil mestrings-

og utviklingsbehovet være lite. NAV forutsatte forholdsvis store omlegginger i virksomhetenes oppbygging og virkemåte, og vi mener det er av stor verdi å hente inn erfaringer med hva slags endringer de ansatte opplevde i sine gjøremål og om opplæring og utvikling sto i forhold til opplevd behov og sikret god mestring.

I evalueringen av lokale NAV-kontorer fra 2009 fant man at to av tre ansatte i de nye NAV-kontorene og nesten tre av fire ansatte i pilotkontorene hadde fått nye arbeidsoppgaver etter etableringen av NAV-kontorene. Som forskerne sier/skriver: «Mange utfører altså oppgaver de ikke gjorde tidligere». (Andreassen & Reichborn-Kjennerud 2009: v) Da er opplæring særlig nødvendig for å skape mestring og kontroll over egen arbeidssituasjon. Samtidig fant de at opplæringsbehovet i mindre grad var dekket. Få hadde fått tilstrekkelig opplæring, selv om dette var noe bedre på pilotkontorene som hadde eksistert lengst. Det kan dermed være et overgangsproblem. Samtidig er manglende opplæring med på å gjøre overgangen til den nye organisasjonen unødvendig vanskelig for ansatte.

Noen av våre historier tyder på at opplæring også kan oppleves som en belastning. Få forteller om manglende opplæring, men noen utsagn peker på utfordringene med å kombinere opplæringsbehovet med presset på å holde «produksjonen» i gang.

Leder opptrer som svært negativ til ekstern kompetanseheving/kurs o.l. Produksjon virker å ha første prioritert.

Det store spørsmålet blir i første omgang, hvem skal ivareta innbyggerne samtidig som man skal igjennom opplæring på opplæring. Mye går på systemnivå.

Det er ikke bare tid til opplæring, men også møteplasser for erfaringsutveksling og samarbeid som etterlyses:

Ingen felles fora for ansatte å komme med innspill eller felles gjennomgang av f.eks. fylkesmailer og andre viktige ting fra fylket/fylkesmann. Personalmøte en gang per uke hvor leder stort sett har ordet hele tiden, til tross for at ansatte har fremmet ønske om et møtested der vi kan komme med synspunkter.

Det er vanskelig å mestre store endringer hvis man ikke har en god struktur for læring og erfaringsutveksling. Allerede i 2009-evalueringen (Andreassen & Reichborn-Kjennerud 2009) pekes det på at den viktigste opplæringen skjer «skulder-ved-skulder» på kontoret tilknyttet oppgavene som skal utføres. Dette forutsetter at man har erfarne kolleger å lære av og møteplasser for erfaringsutveksling.

Mestring avhenger også av fysiske og organisatoriske rammer for arbeidet som skal utføres. Også her har NAV møtt utfordringer som de ansatte ikke alltid er med på. Nyetablerte kontorer har i større grad enn tidligere valgt kontorlandskap, og dette skaper frustrasjoner:

Åpent landskap med mye støy og ukultur (høye samtaler ansatte imellom, telefoner, gjennomgang til kantine og utgang, kopimaskin/makuleringsmaskin/postmaskin er plassert i produksjonslandskapet). Kollegaer ved andre kontorer får ofte låne kontorplass i vårt åpne landskap – ytterligere støy. Ansatte/graderte sykemeldte som trenger ro til tyngre saksbehandling, har bedt om å få eget kontor én gang i uka for å skjermes for støy. Leder følger ikke opp henvendelsen.

Det handler ikke bare om å venne seg til noe nytt, selv om det kan være krevende nok. Landskapskontorer kan også medføre inneklimateutfordringer knyttet til luftkvalitet, lysforhold og støy. Hvis dette ikke ivaretas, kan fysisk utforming av arbeidsplassen bidra til sykefravær og mistriivsel.

Det finnes en del forskning om arbeidstakerkonsekvenser av kontorlandskap, og en svensk doktorgrad (Jahncke 2012) har vist at åpne kontorlandskap også kan gå ut over evnen til å konsentrere seg og å lære og huske ny informasjon. Estimer fra denne studien viser at effektiviteten kan senkes med så mye som ti prosent dersom det er mye prat rundt arbeidstakeren, særlig hvis det går an å oppfatte hva kolleger sier i bakgrunnen sammenlignet med om det bare høres summing. Hun peker på at dette betyr at støydemping kan virke mot hensikten, siden demping av tekniske lyder kan gjøre at stemmer kommer bedre frem. Utfordringene med å konsentrere seg gikk særlig ut over oppgaver som handlet om kunnskapsleting og systematisering, som å huske variabler og bruke dem til å lete etter riktig informasjon. Jahnckes studier viste også at folk ble mer slitne og mindre motiverte i støyende omgivelser. Forskeren peker på at dette kan føre til høyere sykefravær, selv om dette ikke ble målt i studiene hennes.

Det er dermed all grunn til å følge opp effekten av kontorlandskap i NAV fremover, særlig når tillitsvalgte allerede forteller om negative erfaringer.

En annen utfordring for godt arbeidsmiljø og mestring, er systemene som brukes for å utføre arbeidet. Helt fra starten av NAV-reformen har IKT-løsninger som understøttet helhetlig oppgaveløsning på tvers av organisatoriske skiller, stått sentralt (Jacobsen 2010). Samtidig er dette ett av feltene der NAV har hatt problemer hele veien. Flere undersøkelser viser at ansatte ved en rekke anledninger har gitt uttrykk for frustrasjoner rundt NAVs IKT-systemer (se Bogen m.fl. 2014). Det klages blant annet over at systemene er så rigide at de ansatte mister muligheten for å fatte selvstendige beslutninger

(ibid.: 22). Flere av historiene vi fikk inn, omhandler også teknologien som skal understøtte arbeidsutførelsen:

Nav reformen kom i stand uten at de så konsekvensene på datasiden, systemer snakker ikke sammen. Innbyggerne forventer at alle har kjennskap til alt under samme tak. Men slik er det ikke i virkeligheten. Vi har fortsatt i dag ikke et datasystem som fungerer optimalt. Mye heng, problemer når staten endrer sin plattform mot de kommunale tilganger.

Det blir ikke lett å få til et mer inkluderende samfunn når du slutter som offentlig person å snakke med innbyggerne. De fleste møter en telefonstemme. Dette er krevende å sitte i hver dag. Etter at Nav oppstod, begynte vi å ha telefonkontakt med innbyggerne i lokalkontoret. Det var dyktige medarbeidere som satt på denne telefonen, men pågangen var stor, og det ble opprettet et kontaktsenter. Innbyggerne har vanskeligheter med å finne sin saksbehandler, det er like vanskelig for de ansatte å finne ut av systemet.

Jeg håper andre har de gode erfaringene. Men når alle dataprogram er på plass og vi kan få stabile medarbeidere, kan det bli bra på sikt.

Dårlig fungerende datasystemer vanskeliggjør arbeidet for de ansatte og skaper frustrasjon overfor brukerne. Dette er en utfordring for NAV, og det er også en utfordring som forverres av sammenslåingen mellom statlige og kommunale tjenester. Felles IKT-plattform hadde gjort arbeidet enklere, men dette er i seg selv en større prosess når systemene som slås sammen, har hvert sitt system fra før. I tillegg kommer nye løsninger som ledd i reformen og utviklingen av tjenestetilbudet.

### **3.5 Organisering og organisasjonsmodell – forholdet mellom kommunal og statlig del (partnerskapsmodellen)**

En viktig side ved NAV-reformen var organisering av NAV-kontoret som en samlokalisering, en "én-dør-inngang" til velferdsetaten. Dette skulle skje gjennom en organisatorisk integrasjon mellom stat og kommune i et partnerskap. Dette partnerskapet har blitt trukket frem som en nyskaping i offentlig sektor, selv om evalueringer stiller spørsmål ved hvor reelt dette partnerskapet faktisk er og hvor integrert tjenestene egentlig har blitt (Fimreite 2011).

Fimreites evaluering peker på at «Nav-partnerskapet ikke er partnerskap "på riktig", mer et nettverkssamarbeid med klare hierarkiske/byråkratiske trekk. Det vi over har omtalt som den grunnleggende kontroversen i den "gamle" konflikten (mellom stat og kommune, forf. anm.), kommer tydelig til overflaten i iverksettingen – statlig styring vs. kommunal variasjon» (Fimreite 2011: 21). Utfordringene med en statlig del av NAV som er vant til sterk sentral styring og en kommunal del som er vant til å ha større lokalt handlingsrom, er ikke avgjort selv om de måtte være samlokalisert.

Også i våre historier fra tillitsvalgte kommer denne konflikten frem:

Ingen tverrfaglig jobbing, med unntak av veiledningssenter. Tydelige grenser på hva som er statlige og kommunale oppgaver. Skjev arbeidsfordeling og arbeidsbelastning. Sosial følger opp langt færre brukere enn det oppfølgingsteamet gjør innen AAP, per saksbehandler. I liten grad organisering og mangelfulle rutiner.

Det har vært problematisert at det er forskjellig tariffavtale, men jeg opplever ikke det som et stort problem. Jeg tror at det er et større miljømessig problem der de ikke har fått til å smelte de ansatte sammen. Det kan ha vært forskjellig arbeidsbelastning på statlige og kommunalt ansatte. Det er verre å ha mye å gjøre hvis du ser andre kolleger ha mindre. Det er lettere når alle sliter med det samme.

Jeg representerer som tillitsvalgt Fagforbundet i (...). I oppstarten byttet vi raskt ut ledere, dette fordi arbeidsmengden ble for stor og kommunen hadde vel ikke tatt inn over seg den "tøffe" statlige styringen. Dette gjorde at mange sluttet, flere visste ikke om sine arbeidsoppgaver. Lederne visste heller ikke hvordan dette skulle takles. De ble styrt av staten, men de som kom fra den kommunale delen, krevde å bli hørt. Du skulle være sterk for å stå i et slikt trøkk. Det er lite vilje til å tilrettelegge arbeidsoppgaver for de som får en "tøff" hverdag. Vet lite hvilke prosesser lederne hadde før de sluttet. Men de hadde det tøft.

Kan ikke finne noe positivt med denne prosessen. Det har vært et mareritt fra dag 1. Det er veldig tydelig at ansatte som kommer fra trygden, ikke er like mye «verd» som andre. I tillegg så er det en stor favorisering av de ansatte som har høyskoleutdanning. Disse kommer alltid foran andre ansatte – uansett hvor mye erfaring og lang fartstid disse måtte ha. Det er ingen takhøyde for å si hva man mener, og det er også forskjellsbehandling ut fra «hvem du er».

Tror ikke våre politikere så konsekvensene som denne reformen har medført. Ulike faggrupper med ulike forutsetninger skal sitte sammen. Dette gjør at mange slutter.

Det sies ikke høyt alltid, men man kan se at alle kanskje ikke drar i samme retning.

Sammenslåinger mellom enheter er utfordrende. Det er mye som skal på plass for at en slik samordning skal fungere og ikke minst handler det om forholdet mellom statlige og kommunale NAV-tjenester og de ansatte som forvalter dem. Selv om det ikke finnes noen generelle oppskrifter på hvordan slike sammenslåingsprosesser bør håndteres, er det allikevel mulig å gi noen anbefalinger basert på forskningserfaringer (Hoel & Sørhaug 1999:183):

- Opprettholde vanlige administrative rutiner når forholdene er uvanlige, sørge for at ansatte blir sett, anerkjent og ivaretatt under turbulente organisatoriske forhold.
- Som regel er det nødvendig å harmonisere belønningssystemer relativt raskt.
- Identifisere og bryte ned selvbekreftende stereotypier («vi» og «de») gjennom formelt og uformelt organiserte arenaer for dialogisk praksis.
- Ordnet og tilstrekkelig åpen konkurranse om nye stillinger.

Enehaug og Thune (2007: 49) hevder at «medvirkning, kommunikasjon, felles læringsarenaer og ikke minst tydelig kommunikasjon og ledelse, er sentrale virkemidler for å motvirke negative reaksjoner og konsekvenser». Dermed blir medvirkning sentralt for mestring av omstilling, og historiene våre tyder på at NAV fortsatt har mye å hente på dette feltet.

Hoel og Sørhaug (1999) peker på at det er viktig at virksomheten har et langsiktig perspektiv på hva man vil oppnå med fusjonen og formidler dette tydelig til de ansatte. I NAVs tilfelle ser denne forståelsen ut til å ha vært på plass. Det er heller ikke bare negative fortellinger om sammenslåingen vi fikk inn. Denne historien forteller om større handlingsrom overfor brukerne etter sammenslåingen:

Det som er bra med reformen, er at vi har flere tiltak som vi kan benytte for å hjelpe innbyggerne. NAV lokalt kartlegger og bestiller tjenester som trengs for å få en avklaring på innbyggers behov. Ulike tiltak må iverksettes og utprøves for å se om personer har restarbeidsevne eller skal over på en uførepensjon. Vi som kom fra kommunen, hadde ikke den tiltakspakken. Hvorvidt vi noen gang får svar på om denne reformen har lyktes, vil nok ikke vår generasjon se, vil jeg tro. Markedet svinger, - vi vet at de fleste kommer seg i arbeid.

### **3.6 Resultatmål, styringssystemer og IA**

I en tidligere analyse av den gang Trygdeetatens endringsevne (Falkum 2005) fant forskerne at i iverksettingen av nye mål ble forhindret av at de ansatte fortsatt ble målt på de gamle målene. Det var med andre ord ikke overensstemmelse mellom organisasjonens mål og det som ansatte ble målt på, eller sagt på en annen måte: kontrollregimene tok ikke hensyn til at mål og bruken av virkemidler var endret. Ansatte prioriterte det de ble kontrollert på framfor det som var målene. Dermed oppsto det målforskyvning ved at ansatte prioriterte de oppgavene de ble etterprøvd på i stedet for de oppgavene som kunne realisere organisasjonens mål.

Slike misforhold oppstår lett i store organisasjoner med tungt innarbeidede rutiner. Problemene blir ikke mindre av at tre ulike systemer med forskjellige mål og kontrollmekanismer integreres. Dermed har det i dette prosjektet vært viktig å samle inn erfaringer med hva de ansatte opplever at de blir målt på og hvordan de opplever sammenheng mellom mål og styrings-/kontrollmekanismer. Det har også vært interessant å se hvordan de ansatte/tillitsvalgte opplever at etatens styringssystem og sentralt prioriterte oppgaver påvirker de ansattes lokale prioritering av oppgaver ute i de enkelte enhetene.

Flere av historiene vi fikk inn, viser at dette fortsatt oppleves utfordrende:

Produksjon (målstyring) er nå det eneste saliggjørende i NAV. Statistikk er viktigere enn alt annet.

Målstyring råder, generell oppfattelse av at kvalitet i arbeidet har ikke har verdi. Leder opptrer som svært negativ til ekstern kompetanseheving/kurs o.l. Produksjon virker å ha første prioritert.

NAV-reformen kan se ut for er kommet i stand for å kontrollere mer, det lages mål-systemer som sier lite om innholdet. De ansatte må ta støytten, - forsøke å holde fokus på det å hjelpe innbyggerne.

Det er demotiverende hvis ansatte opplever å styres på forhold de ikke opplever som viktige eller meningsfulle. Dette styringsregimet som beskrives, henger kanskje mer sammen med New Public Management-tenkning enn selve NAV-reformen, men det hjelper lite for de ansattes opplevelse.



## 4 Hva har fyrlykta belyst?

En av historiene vi fikk inn, er lang og skrevet som et eventyr. Den belyser flere av de forholdene vi har tatt opp tidligere, og vi velger derfor å gjengi den i sin helhet her:

### Ubåten Nav

De tre skipene DS Trygd, SS Arbeid og MK Sosial var i sin tid på vei mot samme mål, men hadde hver sin kaptein. For å manøvrere unna farer i skipsleia, brukte de å samarbeide. Mangt et isfjell hadde blitt unngått på denne måten.

En dag fant eierne ut at det var på tide å fornye. Båtene gikk for sakte. De var gamle, stygge og umoderne. Og alle disse isfjellene fant de ut at var en så stor trussel at de gikk til innkjøp av den gigantiske atomdrevne ubåten NAV. Alle var enige om at ubåter var framtiden. Dessuten var det jo mye billigere med én kaptein på én stor båt. De ansatte på de tre skipene fikk alle jobb på NAV på følgende vilkår: De måtte trives under vann og ikke kreve for mye lønn. Og viktigst av alt, alle isfjell de IKKE traff, skulle registreres og beskrives i detalj, i tillegg til at den nye ubåten skulle komme seg fortest mulig til neste havn.

Ubåten var forresten kjøpt billig fra Russland. Derfor var alle instruksjoner i begynnelsen på russisk. Dette lot seg etter en tid oversette, men eierne ville ha mannskapet til å snakke det nye språket Navsk. Et språk som var fullt av ord som sa alt og ingenting, på en gang. Etter hvert rådet det derfor en babelsk språkforvirring om bord på ubåten NAV. Og det viste seg at det bare var eierne som virkelig forsto noe av det som kom av fortellinger og rapporter derfra. Ubåten virret hit og dit, men kom alltid til en havn. Hver gang bestemte kapteinen seg for at dette var rett havn. Og hver gang var det også flere av de mest erfarne og dyktige Navigatørene, som mønstret på andre båter. Disse ble stort sett erstattet. Som oftest med noen som ikke kunne noe mer enn forskjellen på høyre og venstre. Ellers var det flere av mannskapet som ble byttet ut pga. undervannssyke, klaustrofobi og andre mer diffuse psykiske plager. Muligheten til å gå tidligst mulig av med pensjon ble også flittig brukt. Det ble på denne måten fort tynnet ut i rekkene. Dette resulterte i at de som sluttet og kunne noe spesielt godt, ble erstattet av nyansatte som kunne Navsk. Det vil si alt og ingenting.

Når eierne kjedet seg, kunne de for eksempel plutselig finne ut at de som jobbet med periskopet, var overflødige så lenge man holdt seg dypt nok i havet til å unngå isfjellene. Periskopet ble derfor demontert og mannskapet som jobbet med dette, fikk jobb på land, der de skulle notere og rapportere alle isfjellene som ubåten NAV måtte unngå å treffe. Og fikk man beskjed om at de som skulle være passasjerer på ubåten, ikke var helt fornøyde, ga eierne mannskapet på ubåten streng beskjed om å få ubåten til å gå enda litt fortere. Mannskapet begynte derfor å reparere alle feilene og manglene som hadde oppstått på ubåten, selv. Noe som hjalp på farten, men som også gjorde båten enda mer ustabil.

I 2012, 100 år etter at Titanic grunnstøtte på et isfjell, nærmet ubåten NAV seg et massivt isfjell i full fart. De lå av en eller annen grunn for høyt i havet og verken skipperen eller de som fulgte med på land, hadde registrert isfjellet. At 90 prosent av et isfjell befinner seg under vann, burde være godt kjent. Den nye skipperen var til og med ekspert på isfjell. Men, bare de som er synlig over vann...

Hva har NAV som fyrlykt belyst av utfordringer ved å holde et IA-fokus i omstillinger? Ikke uventet fant vi at det er en rekke forhold som er kritiske for å vellykket styre ei skute gjennom omstillingenes urene farvann. Skjærene i sjøen er mange, og NAV-reformen hjelper oss til å se en del av dem. Mange av forholdene er generelle og kan dermed hjelpe andre virksomheter gjennom lignende prosesser, og noen er nok knyttet til de spesielle forholdene i NAV.

NAV-reformen er en omstilling, en fusjon og en omorganisering på samme tid og i et format vi knapt har sett i norsk sammenheng før. Ca. 14 000 ansatte arbeider i NAV, og det gjør NAV til en av Norges største arbeidsplasser. NAVs visjon er at etaten skal ha «et arbeidsmiljø som fremmer mestring, helse og trivsel samt ivaretar ansattes sikkerhet». I fellesskap skal en bidra til «å skape en arbeidsplass preget av samarbeid, involvering og engasjement» (Bogen m.fl. 2014: 20). Slik dette prosjektet viser bildet, er det fortsatt mye arbeid som gjenstår for å realisere denne visjonen.

Selv om bildet vi fikk gjennom de innsendte historiene og intervjuene var smalere og mindre omfattende enn vi hadde håpet, belyser dette notatet likevel noen av de mest sentrale utfordringene for IA-arbeid i omstillingstider. Omstilling har lett for å ta oppmerksomheten bort fra interne arbeidsmiljøatsninger som IA-arbeidet. I stedet for at man særlig sørger for å ivareta ansatte i en slik turbulent periode, blir man lett så opptatt av selve endringene og å opprettholde god produksjon, at det kan gå på bekostning av ansattes arbeidsmiljø og mestring. Ledelsen er særlig kritisk i en slik prosess, og når lederne vender oppmerksomheten bort fra sine ansatte, opplever de ansatte seg ofte dårlig ivaretatt. Tillitsvalgtarbeidet er også utsatt for press i omstillinger. Der de tillitsvalgte

nettopp skal være medspiller for å sikre en god og ivaretagende prosess, så vi eksempler på at de måtte kjempe for tid til å ivareta tillitsvalgtarbeidet i prosessen. IA-avtalen er en trepartsavtale, og hvis fagforeningene ikke involveres tilstrekkelig, kan de lett bli motspillere, ikke medspillere. Dette gagnar verken organisasjonen eller partene.

Ut fra erfaringene kan vi trekke ut noen gode råd for hvordan mestre omstillinger best mulig:

- En godt formidlet hensikt med omstillingen bidrar til bedre mestring.
- Involver de ansatte og deres tillitsvalgte. Sørg for reell medvirkning og innflytelse i prosessen.
- Husk fokus på arbeidsmiljø og IA under omstillingsprosesser. Selv om man står oppe i store omveltninger, er det viktig også å holde et fokus på interne forhold som skaper mestring og engasjement.
- Styrk lederne evne og vilje til å utøve god ledelse i endringstider. Også ledere trenger støtte i omstillingsprosesser for å kunne gjøre en god jobb.
- Gode styringssystemer og understøttende teknologi gjør prosessen enklere.

Vi håper at NAVs erfaringer kan bidra til at norske virksomheter ser betydningen av å følge disse rådene og samarbeide om omstilling.

## Referanser

- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (red.) (2011). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. AFI-notat 2009-2. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Bogen, H., Lien, L. & Hilsen, A. I. (2014). *Sykefravær i det statlige tariffområdet*. Fafo-notat 2014:24. Oslo: Fafo.
- Christensen, T. (2008). «En felles etat» – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Rapport 5-2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Enehaug, H. & Thune, T. (2007). *Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser*. AFI-rapport 1/2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2014). Nav-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet* 1-2/2014.
- Fimreite, A. L. (2011). *Partnerskapet i Nav - innovasjon eller "same procedure"?* Notat 4-2011. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Grimsmo, A. (2009). *Arbeidsmiljøundersøkelse i NAV*. AFI Notat 2009: 12. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hilsen, A. I. (2009). *Omstilling. En veiledning for arbeidsgivere og ledere*. Temahefte for Idébanken Inkluderende Arbeidsliv. Oslo: NAV.
- Hilsen, A. I. & Salomon, R. (2010). *Seniorpolitikk – virker virkemidlene?* AFI-rapport 4/2010. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Hilsen, A. I. & Strand, B. E. (red.) (2006). *Fortellinger om å få det til*. AFI-publikasjon. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hoel, M. & Sørhaug, H.Ch. (1999). *Omstilling, ledelse og likestilling: sluttrapport fra et bedrifts-prosjekt*. Rapport nr. 99:14. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Holter, Ø. G., Karlsen, B. & Salomon, R. (1998). *Omstillinger i arbeidslivet*. AFIs skriftserie nr. 3. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

- Jacobsen, D. R. (2010). *Striden som seierherrene nesten tapte: Tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av Nav*. Notat nr. 10-2010. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Jahncke, H. (2012). *Cognitive Performance and Restoration in Open-Plan Office Noise*. Doktorgrad ved Luleå tekniska universitet.
- Johansen, R. & Skarpaas, I. (2002). *"Syk jeg er og helt alene..."* Rapport fra et prosjekt for forebyggende sykefraværarbeid og bedriftsintern attføring med Bedriftshelsetjenesten som pådriver og koordinator - et feltforsøk i Aust-Agder. Rapport 7/2002. Vestfold: Høgskolen i Vestfold.
- Løvvik, N. (2012). *Flere i arbeid og færre på trygd? – en effektevaluering av NAV-reformen*. Rapport 9 – 2012. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Ose, S. O., Bjerkan, A. M., Pettersen, I., Hem, K. G., Johnsen, A., Lippestad, J., Paulsen, B., Mo, T. O. & Saksvik, P. Ø. (2009). *Evaluering av LA-antalen (2001-2009)*. Juni 2009. SINTEF A 11947.
- Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/> og <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det-siste-nav-kontoret-er-apnet/id640118/>
- Riessman, C.K. (2008). *Narrative Methods for the Human Sciences*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Stigen, I. M. & Vabo, S. I. (2001). *New Public Management inspirerte organisasjonsløsninger i Norske kommuner – blir lokalpolitikken "dum"*. I Fimreite, A. L., Larsen, H. O. & Aars, J. (red.) (2001): *Lekmannsstyre under press*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thomassen, O. J. (2013). *Integritet som arbeidslivsfenomen*. Doktoravhandling forsvart ved Det medisinske fakultet, Universitetet i Oslo.

## Vedlegg Informasjonsskriv



### Fortell oss om IA-erfaringer fra omstillingen i NAV

NAV-reformen har vært krevende for ansatte og tillitsvalgte og bydd på utfordringer for IA-arbeidet - arbeidet for å sikre et mer inkluderende arbeidsliv. Nå ønsker vi å samle erfaringene fra denne store omstillingsprosessen. Derfor inviteres tillitsvalgte i NAV til å sende oss sine egenopplevde fortellinger om IA-erfaringer under omstillingsprosessen. Både positive og negative opplevelser og hendelser er viktige for å belyse hva vi kan lære om IA-arbeid under krevende betingelser.

Prosjektet gjennomføres av LO Stat, i samarbeid med Fafo. Formålet er å samle kunnskap om hva som kreves for å ivareta IA-arbeid i en omstillingsprosess. NAV-reformen har medført store endringer for arbeidstakerne og de tillitsvalgte har støtt på mange utfordringer. Kan NAV være en fyrlykt for IA-arbeid og peke på skjærene i sjøen og de største fallgruvene? Samtidig er det viktig å få høre om det som har lyktes, og som kan være nyttig og inspirerende for andre.

Vi er særlig opptatt av å høre om tillitsvalgtes erfaringer og opplevelser på følgende områder:

- Hvordan ivaretas IA-arbeidet under så store omstillinger og hvordan er tillitsvalgte involvert?
- Slippes de tillitsvalgte tilstrekkelig til i omstillingsprosessene? Hvilken rolle kan og vil de tillitsvalgte spille?
- Har organisasjonsmodellene som er valgt eventuelt bidratt til økt sykefravær og utstøting? Hvordan har partnerskapsmodellen i kommunene gitt muligheter eller utfordringer i forhold til arbeidet med IA?
- Har NAVs resultatmål og styringssystemer hemmet eller fremmet arbeidet med IA-avtalen?

Dette er ikke en evaluering, men et forsøk på å samle erfaringer som kan inspirere, motivere eller advare andre. Vi ber om erfaringene fortalt som korte historier. Historiefort-

elling er en metode for å formidle kunnskap og læring som appellerer til både fornuft og følelser. Historier er lettere å huske og lettere å gjenfortelle. Dere velger selv hvordan dere vil fortelle historiene, men vi vil gjerne ha både kreative og personlige historier fra hendelser og situasjoner du eller andre du kjenner har opplevd. Dette skal ikke bli en rapport for skuffen men for inspirasjon og læring.

Vi ønsker historier fra alle typene enheter i NAV, og fra tillitsvalgte fra alle fagforeningene. **Historiene sendes til Epost: [iafyrlykt@fafo.no](mailto:iafyrlykt@fafo.no)**. Skriv rett i mailen eller legg ved et Word dokument. Det er bare forskerne på Fafo som får tilgang til historiene du sender inn, og vi skal redigere, anonymisere og bearbeide historiene før de formidles videre. Vi ønsker ikke å vite navn og avdeling, men vi vil gjerne vite hva slags enhet i NAV historien handler om og hvilken av fagforeningene i NAV du representerer.

# NAV – en fyrlykt i IA-arbeidet

NAV-reformen er en av Norges største fusjonsprosesser. Hvordan har NAV klart å ivareta IA-arbeidet, arbeidet for å sikre et mer inkluderende arbeidsliv, underveis i denne omstillingsprosessen? Dette spørsmålet er utgangspunktet for at Fafo på oppdrag fra LO Stat har samlet erfaringer fra tillitsvalgte i NAV fra denne store omstillingsprosessen. Gjennom historier fra tillitsvalgte i NAV har Fafo sett på hvordan NAV kan være en fyrlykt for IA-arbeid og peke på skjærene i sjøen og de største fallgruvene i slike store omstillinger. Notatet konkluderer med en rekke anbefalinger til andre virksomheter i endring.

