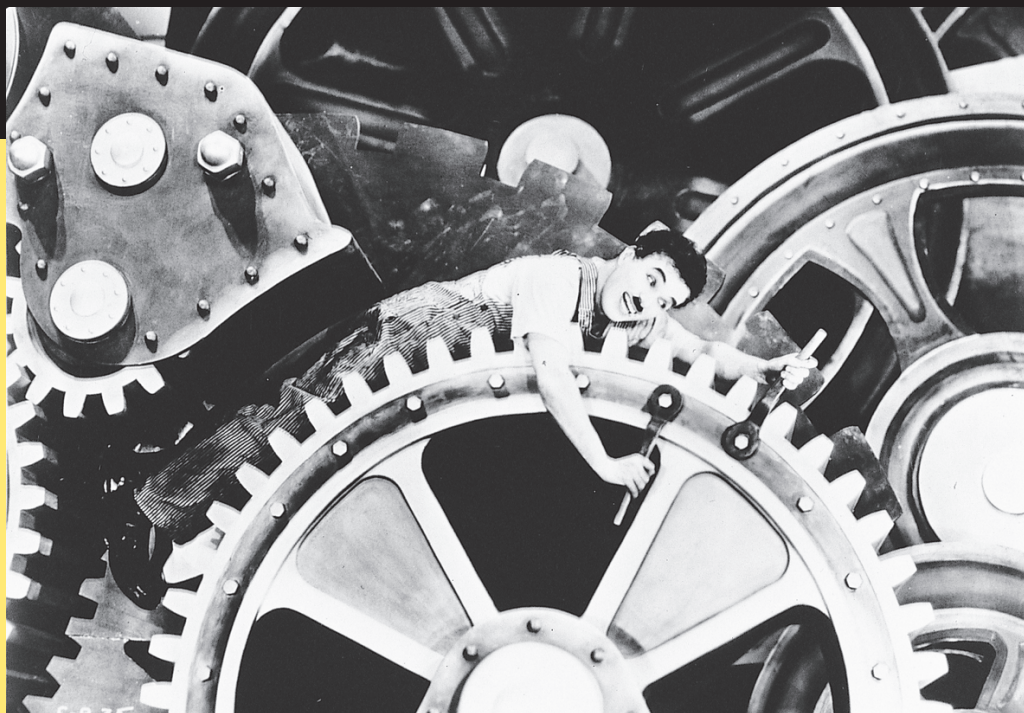


Eivind Falkum

Evne til endring?

Trygdeetaten i Rogaland som case



Eivind Falkum

Evne til endring?

Trygdeetaten i Rogaland som case

© Fafo 2005

ISBN 82-7422-505-8

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Omslagsfoto: Modern Times/M-press

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Bakgrunn	7
1 Prosjektets problemstilling og teoretiske forankring	9
2 Tematisk avgrensning	11
2.1 Aktiv brukermedvirkning	11
2.2 Inkluderende arbeidsliv (IA)	12
2.3 Etablering av bedriftsteam, virksomhetsorientering og bransjeorganisering	14
2.4 Ressurskontor	17
2.5 NAV – temaet som ble unngåelig	19
3 Utvalg og anvendt metode	21
4 Hva viser undersøkelsen?	23
4.1 Aktiv brukermedvirkning i etaten	23
4.2 Inkluderende arbeidsliv i etaten	27
4.3 Bedrifts- og bransjeorganisering i etaten	31
4.4 Om ressurskontor som organiseringsprinsipp	37
4.5 Og litt om NAV	39
5 Analyse – trygdeetatens evne til endring og utvikling. Rogaland som case	41
5.1 Klarhet i beslutninger – felles forståelse av endringsprogrammene?	41
5.2 Konfliktdimensjoner?	43
5.3 Ressurser i endringsprosesser?	46
5.4 Samordning, arbeidsdeling og organisering under endring	49
5.5 Hovedkonklusjon	50
6 Sammenfattende konklusjoner og anbefaling	51
6.1 Skisse til en oppskrift for kommende endringsprosesser	56
6.2 Sluttkommentar	59

Forord

Denne rapporten er resultatet av en undersøkelse om endringsprosesser i trygdeetaten i Rogaland. Utgangspunktet for prosjektet var vår undring over hvorfor vedtatte endringer ofte ikke gir de ønskede resultatene. Hva er det som bremser og noen ganger hindrer utviklingsprosessene i etaten, til tross for ganske kraftig innsats for å forankre «det nye» hos dem som skal sette det ut i livet?

Fafo fikk i oppdrag å prøve å finne forklaringer på hva som hemmer og hva som fremmer utvikling og endring. Siktemålet er å få kunnskap som kan brukes til å styrke og gjøre nødvendige endringsprosesser mer effektive.

Undersøkelsen er gjennomført som kvalitative intervjuer i trygdekontorene i Egersund, Karmøy, Hillevåg/Hinna og Sola. Fem personer er intervjuet i hvert av disse kontorene. I tillegg er en medarbeider i Trygdeetatens Arbeidslivssenter i Rogaland, tre medarbeidere på Fylkestyrgdekontoret i Rogaland og en medarbeider i Rikstrygdeverket intervjuet. Det er erfaringene, innsiktene og refleksjonene til disse informantene som ligger til grunn for både beskrivelsene og analysene i denne rapporten. Vi takker dem alle for svært viktige bidrag.

Takk til Fafoforskerne Leif Moland og Sol Storheil for nyttige og viktige kommentarer underveis.

Styringsgruppa for prosjektet har bestått av fylkestyrgdedirektør Aage Aasland, personalsjef Bente Fjelland og prosjektkoordinator Bjørn Sæstad ved Fylkestyrgdekontoret. Bjørn Sæstad har vært koordinator og tilrettelegger i arbeidet. Styringsgruppa har utviklet problemstillingene og avgrenset innholdet i prosjektet til viktige endringsprosesser i samarbeid med forsker Eivind Falkum i Fafo. Det er Fylkestyrgdekontoret i Rogaland som har finansiert prosjektet.

Den kunnskapen som har kommet fram i prosjektet, blir brukt til å forbedre vår evne til endring i etaten i Rogaland. Vi håper at prosjektet også vil komme til nytte i andre deler av etaten.

Stavanger, 25. oktober 2005

Aage Aasland

Eivind Falkum

Bente Fjelland

Bjørn Sæstad

Bakgrunn

Prosjektet er initiert av Fylkestrygdedirektøren i Rogaland. Utgangspunktet er observasjon og undring over at beslutninger om tiltak for å møte etatens utfordringer på viktige områder ikke gir de ønskede resultater. Prosjektet har til oppgave å kartlegge og forklare hvordan og hvorfor beslutninger ikke fører til de forventede endringer og forbedringer.

Siktemålet med prosjektet er å avdekke og forklare mekanismer som enten hemmer eller fremmer trygdeetaten i Rogalands vilje og evne til å gjennomføre endrings- og utviklingsprosesser.

Fafo har siden 2002 følgeforsket Prosjektet for Inkluderende arbeidsliv i Riks-trygdeverket. Følgeforskningen har resultert i en stadig utvidet kontaktflate mellom trygdeetaten og Fafo. Et samarbeid mellom Fylkestrygdekontoret i Rogaland og Fafo om et Prosjekt om trygdeetatens endringsevne er en naturlig forlengelse av følgeforskningen.

1 Prosjektets problemstilling og teoretiske forankring

Hovedproblemstillingen er: Hva er det som gjør at endringer noen ganger ikke gjennomføres i tråd med beslutningene fra ledelsen?

Problemstillingen inviterer til en rendyrket iverksettingsstudie. Iverksettingsstudier er en tradisjon i statsvitenskapen som nettopp søker å forklare hvorfor intensjoner ikke blir realiteter. Empiriske iverksettingsstudier viser at resultatene av nye tiltak og endringsprosesser bare sjelden samsvarer fullt ut med de oppsatte målsettingene. Noen ganger overoppfylles målsettingene. Målsettinger og vedtak oppfylles som regel til en viss grad, men sjelden fullt ut. Noen ganger fører iverksettingsprosessen til helt andre resultater enn det som var forventet i målsettingene. Noen ganger fører ikke beslutningene til noe som helst, hvilket vil si at iverksettingen av dem aldri kommer i gang. Vi kan ut fra dette ikke forvente at beslutninger om endringer fører til akkurat det vi ønsker fullt og helt, men at endringene gjennomføres så nær opp til det vi ønsker som mulig. Det vil si at iverksettingsprosessene må ha et visst rom for justeringer i forhold til målsettingene underveis.

Det er mange ulike forklaringer på det manglende samsvaret mellom mål og resultater som observeres i iverksettingsstudier. Hovedforklaringene kan deles i noen hovedkategorier.

For det første sier teorien at målsettingene må være klart formulert og forstått. Vellykket iverksetting krever med andre ord at de som vedtar endringene, må formulere målsettingene så klart og entydig som mulig. Dernest må målsettingene kommuniseres til dem som skal sette dem ut i livet på en måte som gjør at de forstår dem slik de er ment. Dette krever på sin side at iverksetterne har forutsetninger for å forstå målsettingene. Vellykket iverksetting forutsetter med andre ord en felles forståelse av målsettingene både hos ledelse og ansatte i virksomheten.

For det andre sier teoriene at de som skal iverksette målsettingene, skal være enige i målsettingene og endringsvedtakene. Hvis iverksetterne er uenige i endrings tiltakene, er sannsynligheten for at endringene gjennomføres, mindre enn om de er enige. Vellykket iverksetting forutsetter med andre ord at ledelsen og ansatte har en felles forståelse av 1) hva målsettingene bør være, 2) nødvendigheten av å gjennomføre dem og 3) hvilke resultater de ønsker å oppnå med dem.

For det tredje bør det være et samsvar mellom hva som skal gjøres og ressursene som stilles til disposisjon. For lite ressurser svekker gjennomføringsevnen, mens for store ressurser kan føre til at iverksetterne begynner å gjøre andre ting enn forventet, enten i stedet for eller som tillegg til de spesifiserte målsettingene. Vellykket iverksetting forutsetter med andre ord at de nødvendige ressurser, verken mer eller mindre, stilles til disposisjon. Ressurser kan enten tilføres som tilskudd eller som reduksjon av andre oppgaver.

Til slutt vil vellykket iverksetting avhenge av graden av endring. Store omlegginger krever mer enn mindre justeringer. Dessuten blir det et spørsmål om konsekvenser både for virksomheten som helhet og for den enkelte leder eller ansatte som omfattes av endringene. Små endringer kan få store konsekvenser for den enkeltes arbeidsoppgaver, arbeidsforhold og posisjon i organisasjonen. Eksempelvis kan endringer som reelt sett medfører, eller oppfattes som en redusert betydning og posisjon for den enkelte, føre til at han eller hun vil prøve å motvirke endringene. Motsatt kan en oppgradering føre til oppslutning om endringene. Endringsprosesser skaper nesten alltid usikkerhet i deler av virksomheten, og jo større denne usikkerheten er, jo større vil sannsynligheten for motvirkning av endringene være.

Ved hjelp av disse fire punktene kan vi avgrense og spisse problemstillingen:

1. Hvor klare har beslutningene om endringer i trygdestaten i Rogaland vært, og har det vært samsvar mellom ledelsens og iverksetternes oppfatninger om hva som skal endres og hvordan?
2. I hvilken grad har det vært enighet om hva som skulle endres og hvordan mellom beslutningstakerne og iverksetterne? I tilfelle uenighet; hva har den gått ut på og hvordan har den påvirket vilje og evne til å gjennomføre endringer og nye målsettinger?
3. I hvilken grad har ressursituasjonen påvirket gjennomføringsevnen? Hvilke ressurser har vært stilt til disposisjon, og hvordan er ressursene brukt i endringsprosessene?
4. Hvordan er konsekvensene av endringene oppfattet hos iverksetterne? I hvilken grad har endringene skapt usikkerhet, og i tilfelle på hvilke områder: trygdefaglig, organisatorisk, i forhold til arbeidsoppgaver og/eller i forhold til rolle og posisjon i organisasjonen?

Fafo og Fylkestyrgdekontoret i Rogaland har i samarbeid avgrenset prosjektet til noen viktige endringsprosesser i løpet av de siste årene. I tillegg er prosjektet avgrenset til et utvalg trygdekontor. Disse avgrensningene og konsekvensene for hvilke metoder som anvendes i prosjektet, beskrives i de to neste avsnittene.

2 Tematisk avgrensning

Tematisk ble prosjektet avgrenset til tre endringsprosesser i trygdeetaten.

2.1 Aktiv brukermedvirkning

ble startet i 2001. Det var utviklet i Rikstrygdeverket. Prinsippet er å involvere brukerne aktivt i saksbehandlingsprosessen. Det overordnede siktemålet var å etablere andre måter å jobbe på. Dette ble nedfelt som krav om utvikling, der lederne i etaten hadde et klart ansvar for brukerorientering og serviceutvikling. Virkemiddelet var blant annet en bedre arbeidsdeling der brukerne gjør det de kan, trygdekontorene gjør det de kan, fylkestrygdekontoret gjør det de kan og der Rikstrygdeverket gjør det Rikstrygdeverket kan, samtidig som nivåene skulle samordnes bedre. Aktiv brukermedvirkning skulle bidra til

- bedre dialog og kommunikasjon med brukerne
- involvering av brukerne i saksbehandlingen
- etablering av serviceavtale med brukerne
- kortere saksbehandlingstid og bedre prioritering av oppgaver i trygdekontoret
- etablering av brukertorg og servicekontor
- bedre internettjenester
- samarbeid med andre etater og
- servicetelefon

Disse tiltakene settes også i sammenheng med kravene fra RTV om å få ned antallet «ytre grensesaker» i etaten. Det vil si saker som har en uakseptabel lang saksbehandlingstid: at fristen for når vedtak skal foreligge etter at kravet ble fremmet, er vesentlig overskredet.

Programmet sier eksplisitt at etaten skal gå fra å være en produksjonsetat til å bli en kompetansebedrift. Utvikling ville med andre ord innebære en kompetanse-

heving, ikke bare hos de ansatte, men også hos brukerne. Utviklingen i etaten skal bygge på et nærhetsprinsipp (nærhet til brukeren/lokal tjenesteyting), et helhetsperspektiv (se brukerens krav i en større sammenheng/spekter av tjenestebehov hos den enkelte) og et tiltakskjedeprinsipp (samordning av kompetanse og kapasitet i tjenestene som brukeren trenger på tvers av nivåer i forvaltningen).¹

I Rogaland ble programmet presentert og drøftet på flere større samlinger, trygdesjefsmøter og andre møteplasser i etaten. Det ble brukt mye tid på å skape en felles forståelse av både hensikt, målsettinger og forventede konsekvenser av programmet. På trygdesjef- og avdelingsledermøte i november 2002 ble programmet eksempelvis presentert fra RTV, fra Fylkestyrgdekontoret i Troms, Tromsø trygdekontor og St. Hanshaugen-Ullevål trygdekontor. Dette møtet fikk dermed presentert programmet fra alle nivå i etaten: RTV, FTK og TK og med vekt på både målsettinger, virkemidler og praktiske erfaringer.

Aktiv brukermedvirkning, slik det ble formet ut i RTV som et rent serviceprogram, har vært gjenstand for debatt i hele etaten. I hjelpemiddelsentralene har brukermedvirkning stått sentralt i tjenesteytingen helt fra det første prøveprosjektet ble etablert i Telemark i 1979. I dette brukermedvirkningsbegrepet lå det en noe annen tenkning enn i Aktiv brukermedvirkningsprogrammet. I HMS-systemet var brukermedvirkning mer en forutsetning for faglige vurderinger og valg av tekniske løsninger til funksjonshemmede, og den forståelsen har mer islett av brukerstyring enn det som er nedfelt i serviceavtaler og brukernes deltakelse i den administrative saksbehandlingen.

Prosjektet skulle gi et bilde av i hvilken grad Aktiv brukermedvirkning er etablert og gjennomført i trygdekontorene.

2.2 Inkluderende arbeidsliv (IA)

Den følgende presentasjonen av trygdeetatens arbeid med IA bygger på Fafos følgeforskning av Prosjektet for Inkluderende arbeidsliv (PfiA). Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått høsten 2001. Trygdeetaten fikk oppdraget med å iverksette statens forpliktelser i avtalen på slutten av 2001. Etaten representerer staten i Koordineringskomiteen for inkluderende arbeidsliv. Komiteen har representanter for alle avtalepartene. Trygdeetaten har dermed fått oppgaven med å koordinere den statlige innsatsen for å realisere intensjonsavtalen. Rikstrygdeverket opprettet Prosjektet for inkluderende arbeidsliv med ansvar for utvikling og

¹ Fra En brukerrettet trygdeetat, trygdeetaten 26. feb. 2003, s. 6.

gjennomføring av tiltak i hele etaten, og med rapporteringsansvar direkte til trygde-
direktøren.

Prosjektet var operativt allerede i desember 2001. Det har hatt en fleksibel organisasjonsform med en fast stab på ni personer ansatt i RTV og i alt om lag 20 personer som har vært hentet inn fra fylkestrygdekontorene og arbeidslivssentrene på deltid for å gjennomføre spesielle tiltak og delprosjekter og for å delta i spesielle arbeidsgrupper. I tillegg har prosjektet trukket veksler på nøkkelpersoner fra hele trygdeetaten i forbindelse med enkeltoppgaver.

Omtrent samtidig med oppstarten av PfiA startet etablering og rekruttering til arbeidslivssentre i alle fylker. Ved utgangen av 2004 var det i alt 420 ansatte med et svært bredt kompetansespenn i de 19 sentrene. Administrativt er arbeidslivssentrene underlagt fylkestrygdedirektørene i trygdeetaten. De rapporterer igjen direkte til trygdedirektøren. Virksomheten i sentrene er delt i systemoppgaver og individoppgaver.

Systemoppgaver er 1) å rekruttere IA-virksomheter i sine fylker, 2) å være et bindeledd og brobygger mellom virksomhetene og tjenester som støtter opp under IA: trygdekontorene, hjelpemiddelsentralene, Aetat, bedriftshelsetjenestene, skoleverk, helsevesen og andre tiltak som tilbyr aktuelle tjenester og 3) å gi informasjon, kunnskap og veiledning til virksomhetene i å etablere tiltak, systemer og rutiner som angår de tre hovedmålene i IA. Individoppgavene er 1) å bistå virksomhetene i kartlegging av spesielle problemer knyttet til sykefravær og funksjonsnedsettelse hos arbeidstakere og 2) å formidle tilgang til virkemidlene i trygdeetaten generelt og IA-virkemidlene spesielt. I prinsippet er det trygdekontorene som forvalter virkemidlene og treffer endelig beslutning om tildelinger, men sentrene har fått myndighet til å tildele enkelte ytelser direkte.

Prosjektet for inkluderende arbeidsliv har hatt som hovedoppgave å bygge opp et støtteapparat som kan bistå aktørene i arbeidslivet i gjennomføringen av IA, det vil si en infrastruktur for IA-systemet. En del av oppgavene har hatt karakter av ren organisasjonsbygging, som beskrevet ovenfor. Dernest har det vært en oppgave å integrere det nye støtteapparatet i resten av trygdeetaten. Målet med det har vært å gjøre arbeidet med IA til en prioritert oppgave i hele etaten under målsettingen fra «arbeidslinja» i velferdspolitikken: «flere i arbeid og færre på trygd».

Prosjektet for inkluderende arbeidsliv har brukt to typer verktøy for organisasjonsutvikling i hele etaten: 1) kunnskapsbygging og 2) relasjonsbygging. Siktemålet er å utvikle et enhetlig nasjonalt system.

Kunnskapsbyggingen har tatt form av mange ulike kurs, konferanser og seminarer på alle nivå i etaten. Det er gjennomført kurs for alle nyansatte i arbeidslivssentrene gjennom hele prosjektperioden. Disse kursene har omfattet alt fra innføring i strategier og målsettinger til bruk av virkemidlene og instruksjon i dialog- og

veiledningsteknikker i forhold til IA-virksomheter. I 2003 ble det gjennomført egne IA-kurs for trygdekontorene over hele landet i form av en «light-versjon» av introduksjonskursene for arbeidslivssentrene.

Relasjonsbyggingen har gått ut på å bidra til kommunikasjon, samordning og samarbeid både innad i etaten og mellom etaten og eksterne aktører. De nevnte kunnskapsbyggende tiltakene har bidratt til å utvikle relasjonene mellom deltakerne, enhetene de kommer fra og de ulike nivåene i etaten. De nasjonale kursene og konferansene har fungert som arenaer for å utvikle kontakt, kommunikasjon og samarbeid på tvers av de organisatoriske grensene i etaten. Trygdedirektøren har trukket PflA inn i de faste møtene i toppledelsen og i de faste møtene med fylkes-trygdedirektørene i etaten. På den måten har prosjektet blitt forankret i etatens ledelse.

Ledelsen i RTV har etablert strategier for å styrke brukerorienteringen, og forenkling av tjenesteytingen. Det er lagt sterk vekt på kompetanseledelse i hele etaten. IA har hatt en viktig rolle i både utformingen og gjennomføringen av de overordnede endringsstrategiene for etaten.

«Aktivitetsprogrammet» ble gjennomført i 2004. Siktemålet var å heve mål-oppnåelsen i IA ved å plukke ut en håndfull virksomheter i hvert fylke og å arbeide spesielt målrettet med sykefravær og inkludering i disse. På den måten kunne etaten vinne erfaring i hva som virker og hva som ikke virker i IA. De utvalgte virksomhetene fikk tilgang til ekstra ressurser for å kartlegge sine spesielle problemer og veiledning til å løse dem fra både sentrene og trygdekontorene.

Gjennom Aktivitetsprogrammet ble trygdekontorene trukket mer aktivt inn i IA-arbeidet, og det ble etablert tettere relasjoner mellom trygdekontor, arbeidslivssentre og IA-virksomheter ved opprettelsen av Bedriftsteam og virksomhetsorganisering.

Prosjektet i Rogaland skal kartlegge hvilke endringer IA generelt, og Aktivitetsprogrammet, Bedriftsteam og Virksomhetsorganisering spesielt, har medført for trygdekontorene. Prosjektet skal også få fram betingelser for å gjennomføre disse endringene.

2.3 Etablering av bedriftsteam, virksomhetsorientering og bransjeorganisering

Aktivitetsprogrammet ble initiert av PflA og igangsatt med et skriv fra RTV til alle fylkestrygdedirektørene våren 2004. Programmet søker å anvende trygdeetatens samhandlingsmodell som et virkemiddel for å oppnå bedre resultater i IA-arbeidet.

Programmet var ment som utprøving av arbeidsmetoder der en teamtenkning ligger til grunn.² Programmet var inndelt i seks regioner i landet. Hver region skulle identifisere IA-virksomheter som kunne innlemmes og vies spesiell oppmerksomhet og innsats fra etaten. Følgforskningen av programmet viste variasjoner både i tempo og innhold fra region til region. Noen endte opp med at trygdeetatens arbeidslivssentre (TAS) tok de fleste sakene, i noen regioner utfylte TAS og trygdekontorene (TK) hverandre og en tredje variant der TAS og TK samarbeidet lite.³ Et av virkemidlene i programmet var opprettelsen av egne team for hver enkelt virksomhet som deltok i programmet, det som siden er kalt Bedriftsteam. Bedriftsteamet skulle bestå av en ansatt fra TAS, én fra TK i kommunen der bedriften var lokalisert og en kontaktperson fra bedriften. Teamet skulle identifisere oppgaver og dermed innsats som kunne forbedre bedriftens IA-resultater. Følgforskningen viser at alle deltakerne i programmet har positive erfaringer å vise til, både når det gjelder samhandling, læring og framdrift, men også at det ligger utfordringer i en videreføring av modellen.⁴

I Aktivitetsprogrammet har Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane fungert som region. I Rogaland ble Aktivitetsprogrammet presentert og drøftet i en samling av trygdesjefer og avdelingsledere i hele etaten (fylkestryggedirektørens ledermøte i Sirdal) i juni 2004. Tre kommuner og to private selskap var plukket ut som IA-virksomheter som skulle inngå i prosjektet. For disse ble det etablert bedriftsteam. Erfaringene fra disse teamene legges til grunn for en videreføring av programmet i flere IA-virksomheter i fylket.

Prosjektet trygdeetatens endringsevne søker å kartlegge erfaringer, muligheter og begrensninger med bedriftsteam.

Virksomhetsorientering er et ideologisk grep som følger med IA. Tradisjonelt har trygdeetaten fokusert på den enkelte borger og hans/hennes individuelle og lovfestede rettigheter i folketrygden. Virksomhetsorientering vil si å fokusere på arbeidsplassen til trygdemedlemmet. Det vil si at en ikke bare skal vurdere krav om ytelser ut fra tilstanden til medlemmet, men også ut fra de forutsetningene for deltakelse i arbeid som skapes i og på arbeidsplassen/bedriften/virksomheten. Virksomhetsorienteringen skulle forsterkes ved gjennomføringen av Aktivitetsprogrammet og med Samhandlingsmodellen som begrunnelse og forankring. Med virksomhetsorientering som utgangspunkt er det utviklet en modell for virksomhetsorganisering i trygdeetaten som i korthet vil si at

² Bogen, Hanne (2005) Vi kan alltså rope på han Per. Erfaringer med samhandlingsmodellen i arbeidet med et mer Inkluderende arbeidsliv, Arbeidsnotat 7 i Følgforskning Inkluderende Arbeidsliv, Oslo: Fafo (www.fafo.no)

³ Bogen (som over). Side 13–14

⁴ Bogen (som over) s. 31–33

sykefraværstønad og andre arbeidsrelaterte trygdeytelser sorteres på arbeidsgiver, og ikke på trygdemedlemmets (den enkelte borgerens) fødselsnummer slik det har vært praktisert til nå. Siktemålet er å flytte oppmerksomheten mer over på arbeidslivsproblematikk og å bygge opp kompetanse på arbeidsliv og virksomhetene hos etatens ansatte. Ved å være etatens kontaktperson overfor bestemte virksomheter kan saksbehandlingen forenkles og effektiviseres etter hvert som denne kompetansen bygges opp. Virksomhetsorganisering kan ses som en utviklingsprosess som skal bidra til spesialisering, kompetanseheving, nye saksbehandlingsprosedyrer og nye relasjoner på kryss og tvers i etaten.

Bransjeorganisering er en videreføring av Bedriftsteam og Virksomhetsorganisering. Det innebærer i korthet at oppgaver og saksbehandling i etaten skal fordeles bransjevis slik at de ansatte i trygdekontorene fordeler oppgaver og saker seg imellom ut fra hvilken bransje virksomhetene i kommunen tilhører. Siktemålet er å bygge opp bransjekompetanse i tillegg til virksomhetskompetanse hos de ansatte. Kompetanse om bransje i tillegg til virksomhet vil gi etatens ansatte mulighet ikke bare til å se at den og den virksomheten har spesielle problemer og hvordan de utvikles eller løses over tid, men også om dette er et generelt problem i hele bransjen eller om den enkelte virksomhet skiller seg ut sammenliknet med bransjen for øvrig.

Bransjeorganisering skulle være innført obligatorisk i TK per 1. juni d.å. Det vil si at bransjene som finnes i den enkelte kommune, skulle være fordelt mellom medarbeidere i TK.

Vi ser med andre ord et begrepshierarki:

- *Virksomhetsorientering* vil si å arbeide fram en forståelse om å sette virksomheter i fokus som en kontekst for arbeidsrelaterte ytelser til trygdemedlemmene
- *Virksomhetsorganisering* vil si å nedfelle virksomhetsorienteringen i oppgavefordeling, saksbehandling og administrative rutiner
- *Bransjeorganisering* vil si å sette virksomhetsorganiseringen inn i et system der de arbeidsrelaterte ytelsene plasseres i kategorier som gir mulighet for oversikter og sammenlikninger mellom bedrifter i samme bransje, og mellom ulike bransjer. Dette skal gi grunnlag for nye former for kompetanse i trygdeetaten.

I henhold til mål- og prioriteringsdokumentet fra Rikstrygdeverket skal virksomhetsorientering være innført i hele etaten per 1. juli 2005. I noen fylker er dette operasjonalisert som innføring av virksomhetsorganisering, og i noen fylker er det operasjonalisert som bransjeorganisering. I henhold til FTK i Rogaland skal bransjeorganisering være innført per 1. juni i alle TK.

Prosjektet trygdeetatens endringsevne skal kartlegge erfaringer med og oppfatninger om virksomhetsorientering og virksomhetsorganisering og noen av de første erfaringene med bransjeorganisering i etaten i Rogaland.

2.4 Ressurskontor

Hele trygdeetaten er inne i en kvalitetsreform der det organisatoriske grepet er regionalisering og sentralisering. Det etableres landsregioner og fylkesregioner i tillegg til at noen oppgaver landssentraliseres, mens andre fylkessentraliseres, alt med kvalitetsheving som intensjon:

1. *Sentralisering på nasjonalt nivå*, eksempelvis ved opprettelsen av et landsdekkende AA-register (Arbeidsgiver-/arbeidstakerregister) og TØ (Trygdeetatens økonomitjeneste).
2. *Regionalisering på nasjonalt nivå*, eksempelvis ved opprettelse av regionsvise Fagkontor for legemiddelsaker og Klage- og ankeenheter.
3. *Sentralisering på fylkesnivå*, eksempelvis ved opprettelse av fylkesenhet for legemidler og fylkesvis bil-enhet.
4. *Regionalisering på fylkesnivå* ved å dele fylket opp i en håndfull regioner og samle et visst antall trygdekontor i hver av disse. I hver av disse regionene utpekes ett av trygdekontorene til ressurskontor med ansvar for faglig kvalitet og kompetanse i sin region.

Sogn og Fjordane har fra før fått ansvar for alt økonomisk oppgjør i hele trygdeetaten ved opprettelsen av Trygdeetatens økonomitjeneste i fylket. Dette er eksempel på sentralisering på nasjonalt nivå. Det innebærer også at ressurser i form av kompetanse og kapasitet på økonomisk oppgjør er opparbeidet der, og at tilsvarende ressurser ikke trenger å bygges opp i alle ledd i etaten.

Klage- og ankeprosjektet var pilot på en nasjonal regionalisering der Hedmark, Oppland og Sør-Trøndelag fikk et spesielt ansvar for å bygge opp kompetanse og kapasitet på klage- og ankebehandling i etaten. Prosjektet var vellykket (Moland 2004) og det er derfor vedtatt å opprette en klage- og ankeenhet ved ett fylkestrygdekontor i hver av de etatsvise regionene. Sammen med Rikstrygdeverket skal klage- og ankeenheterne utgjøre et kvalitetsmiljø som samordner og analyserer informasjon på tvers av fylkene og regionene, identifiserer kvalitetsutfordringer i etaten og bidrar til å sikre lik praksis (Ny organisering av fylkesnivået i etaten, Trygdedirektøren 2005).

I Rogaland er etaten delt inn i fire regioner: 1) Stavanger, 2) Nord, 3) Midt og 4) Sør. Ett TK er pekt ut som ressurskontor i sin region, og blir dermed senteret i et regionalt nettverk der oppgaver og saker kan samordnes, og der det bygges opp spesiell kompetanse på bestemte saksfelt. I det følgende er det denne formen for regionalisering på fylkesnivå som omtales, og med hovedvekten på etablering av regionale ressurskontor i fylket.

«Etableringen av trygdekontor med utvidet funksjon (ressurssentra) skal sammen med erfaringene fra prøveprosjektet med regionalisering av klage- og ankebehandling bli en viktig premiss for endret oppgavefordeling og samhandlingsformer mellom nivåene.» (Trygdeetatens utviklingsavtale om en brukerrettet etat, 2003)

I trygdeetatens utviklingsavtale fra 2003 skal enkelte trygdekontor utvikles til ressurskontor som kan ha en utvidet funksjon i forhold til et definert antall tilhørende trygdekontor. De skal være kompetansesentra, gi veiledning og støtte, være opplæringsbase, ha ansvar for «brukerfjerne» tjenester og kvaliteten i tjenestene i de trygdekontorene som de er senter for.

«De har herunder et klart ansvar for å gi tilbakemeldinger i systemet, kartlegge kvalitet i trygdekontorene og bidra til forbedringer... (og) ... sikre god brukernærhet, rask avklaring av saker og ubyråkratisk oppgaveløsning.»

Utvelgelsen av ressursentre blant trygdekontorene vil ut fra dette følge av at kontoret har utmerket seg på ett eller flere områder, i tillegg til å holde et generelt høyt nivå.

Ressurskontormodellen er først og fremst ment å styrke og å flytte spesialkompetansen i etaten nærmere brukerne. Modellen får dermed også konsekvenser for fylkestrygdekontorene:

«Med en forsterket kompetanse og kvalitet i oppgaveløsningen i de lokale trygdekontorene må det regionale nivået etter dette bygge sin faglige legitimitet gjennom å ta initiativ til og bidra i faglige nettverk, bygge arenaer på tvers av enheter og nivåer, og ha evne til å lede an i omstillings- og utviklingsarbeidet på en god måte.» (Trygdeetatens utviklingsavtale)

Prinsippet i regionaliseringen er ikke først og fremst en tradisjonell «stordriftsfordelsmodell» der en slår sammen flere enheter til en stor for på den måten å spare administrative kostnader. I trygdeetaten følger regionaliseringen heller en funksjons- og kompetansemodell ut fra en nasjonal og helhetlig kvalitetstenkning. Tanken er å la noen regioner bygge opp spesiell kompetanse innenfor bestemte og avgrensede saks- og fagfelt, og å gi disse regionene et særlig ansvar for å løse kompliserte spørsmål og problemer for hele etaten. På nasjonalt nivå er klage- og ankekompetansen i Oppland, Hedmark og Sør-Trøndelag, og økonomikompetansen i Sogn og

Fjordane eksempler på denne formen for kompetansebasert regionalisering og sentralisering.

Regionsbegrepet er brukt noe upresist i trygdeetatens utviklingsavtale:

«Begrepet 'regionalt nivå' omfatter i dag både det som skjer på fylkesnivå, herunder arbeidslivssenter, hjelpemiddelsentral, men også større regionale oppgaveløsninger på tvers av fylkesgrenser» ... samtidig som, ifølge Ny organisering av fylkesnivået i etaten (2005) sier at: ... «Instruksjonsmyndigheten for fylkestrygdedirektørene er ikke endret.»

Prosjektet trygdeetatens endringsevne skal kartlegge hva som hemmer og fremmer denne typen organiseringsprosesser.

2.5 NAV – temaet som ble uunngåelig

I avgrensningen av prosjektet bestemte vi oss for å la være å ta opp spørsmål om NAV, det vil si sammenslåingen av Aetat og trygdeetaten på nasjonalt nivå og fylkesnivå, og samordningen av Aetat, trygdeetat og kommunale sosialkontor på lokalt nivå.

Informantene er naturlig nok svært opptatt av denne sammenslåingen, selv om den ikke skal være gjennomført før i juli 2006. Som en av informantene sa det:

«Jeg ser på alle endringsprosessene i de siste årene som en rein trening på det som kommer med NAV.»

Derfor tar rapporten opp også noen av de problemstillingene som informantene har pekt på som viktige for dem.

3 Utvalg og anvendt metode

For å svare på bestillingen i oppdraget og gjennomføre den kartleggingen som er beskrevet over, er det gjennomført i alt 25 personlige intervjuer i løpet av juni måned. 20 av dem er gjennomført ved fire trygdekontor i Rogaland, i denne rekkefølgen: Egersund, Karmøy, Hinna/Hillevåg og Sola. Tre intervjuer er gjennomført ved Fylkestrygdekontoret i Rogaland, ett med TAS Rogaland og ett i RTV.

På trygdekontorene er trygdesjefen, nestleder, to saksbehandlere som jobber med IA og en som jobber med andre saksfelt, intervjuet.

De personlige intervjuene har variert fra to til en halv times varighet. Alle informantene er garantert full anonymitet i gjengivelsen av informasjonen de har gitt. Intervjuene har dreiet seg om de temaene som prosjektet er avgrenset til. Utover det har de ikke vært strukturerte ettersom de først og fremst skulle få fram kunnskap, oppfatninger, informasjon og erfaringer fra temaene. Undersøkelsen har først og fremst til hensikt å få fram en kunnskap om hva som hemmer og hva som fremmer endringsprosesser i etaten, og ikke å teste hypoteser i et representativt utvalg.

Ettersom siktemålet har vært å få fram kunnskap som kan brukes konstruktivt til forbedring av endringsprosesser i etaten, er det ikke noe poeng i å vektlegge forskjeller og likheter mellom trygdekontorene med sikte på en rangering ut fra gode og mindre gode prosesser. I stedet er det lagt vekt på å beskrive problemer, utfordringer og mekanismer som påvirker utfallet av endringsprosesser både i positiv og negativ retning. Forhåpentlig kan prosjektet være nyttig også i andre fylker og i etaten som helhet.

4 Hva viser undersøkelsen?

Det pågår mange endrings- og utviklingsprosesser i trygdeetaten i Rogaland. Ved enkelte trygdekontor er noen av medarbeiderne mette på forandringer, men denne mettheten ser ikke ut til å være hovedtrekket, og det ser heller ikke ut til at den er noen hovedgrunn til at endringsprosesser ikke alltid går som forventet. Problemene med gjennomføringen av endringene kan snarere forklares som resultat av kommunikasjon i og organiseringen av prosessene. Dette gjelder ikke bare det enkelte trygdekontor, men etaten som helhet. Det er ikke noe overraskende hovedfunn i en etat med mer enn 7000 ansatte spredd over hele landet. Det er imidlertid ikke et funn man skal slå seg til ro med. Tvert imot blir det viktig å beskrive hvordan kommunikasjonen og organiseringen i endringsprosessene fungerer for dermed å få fram hva som kan gjøres for å forbedre dem. Dette kapitlet beskriver hva som kjennetegner endringsprosessene i de undersøkte delene av etaten.

4.1 Aktiv brukermedvirkning i etaten

Det er ulike oppfatninger om hva Aktiv brukermedvirkning går ut på. I Rogaland er det oppfattet som et program som er initiert av Rikstrygdeverket og som skal bidra til en mer brukerorientert og samtidig mer effektiv tjenesteyting fra etaten. Fylkes-trygdekontoret har innført det som et slikt verktøy i trygdekontorene i Rogaland.

Det er imidlertid uklart hvilken status programmet har i Rikstrygdeverket. Det ble utviklet av en av RTVs medarbeidere og lansert som et verktøy slik det ble oppfattet i Rogaland. Det ble også prøvd ut med gode resultater i enkelte trygdekontor, blant annet i Troms. Erfaringene herfra ble brukt som argumentasjon i samlinger og presentasjoner. Det er likevel tvil om RTV hadde vedtatt programmet som gjeldende prinsipp for etatens tjenesteyting. Informantene i undersøkelsen har sprikende oppfatninger om programmets status. Denne uklarheten om programmets status og prinsipielle gyldighet må forventes å påvirke gjennomføringen av det, og bidra til variasjon fra fylke til fylke og fra trygdekontor til trygdekontor.

I trygdekontorene i Rogaland er Aktiv brukermedvirkning oppfattet som et gjeldende prinsipp for tjenesteytingen. Som beskrevet i avsnitt 2.1 er programmet presentert og drøftet både i samlinger og trygdesjefsmøter i fylket. Informasjonen herfra er formidlet til alle ansatte i undersøkelsen, og oppfattet som noe som skal tas i bruk i tjenesteytingen.

Programmet er innført i de fire trygdekontorene i utvalget, og i alle saksfelt. Praktiseringen av Aktiv brukermedvirkning varierer likevel ganske mye fra saksfelt til saksfelt og fra medarbeider til medarbeider. Dette går igjen i alle de fire trygdekontorene. Vi finner med andre ord variasjon, men mer på tvers av medarbeidere og saksfelt enn trygdekontorene imellom. Det er ganske ulike oppfatninger om hva Aktiv brukermedvirkning dreier seg om, noe sitatene nedenfor vitner om:

«Aktiv brukermedvirkning betyr at vi skal få brukerne selv til å hente inn informasjon som trengs i saksbehandlingen, for eksempel erklæringer fra leger og dokumentasjon fra andre offentlige etater, arbeidsgivere osv. Da slipper vi å gjøre den jobben, og får mer tid til andre ting. Hensikten er å bli mer effektive.»

«Aktiv brukermedvirkning fører til at brukerne deltar i saksbehandlingen. De får mer innsikt i saken, og får en bedre forståelse for at avgjørelsene blir som de blir. Jeg opplever at brukerdeltakelsen skaper bedre kommunikasjon og tillit mellom oss og medlemmene.»

«Når medlemmene deltar i saksbehandlingen, får vi et bedre grunnlag for å finne fram til de rette ytelsene og treffe riktige avgjørelser.»

Sitatene uttrykker to ulike forståelser av Aktiv brukermedvirkning. På den ene siden finner vi en *forvaltningsorientert* oppfatning av programmet som et spørsmål om å lette arbeidet for trygdekontorene, effektivisere tjenesteytingen og der vellykket iverksetting kan måles som nedgang i saksbehandlingstid og «ytre grensesaker».

På den andre siden finner vi *brukerorienterte* oppfatninger der programmet skal bidra til at brukernes egne premisser i større grad legges til grunn for tilståelse av trygdeytelser til medlemmene, det vil si at avgjørelsene i etaten blir mer treffsikre. De som har denne forståelsen av programmet, peker også på effektiviseringsgevinster, men setter bedre kvalitet i tjenesteytingen opp som hovedmål. De som har denne oppfatningen, mener at resultatene av programmet vil slå ut i bedre relasjoner mellom etaten og medlemmene, færre klager og anker og at effektiviseringen følger av at det blir lettere å plassere sakene der de hører hjemme i etaten.

Intervjuene viser at de som arbeider i helseaksen, i større grad har en brukerorientert enn en forvaltningsorientert forståelse av Aktiv brukermedvirkning. I familieaksen er det omvendt: Flere har en forvaltningsorientert enn en brukerorientert forståelse av programmet.

Samtlige informanter understreker at Aktiv brukermedvirkning ikke lar seg gjennomføre i alle saker. I en del tilfeller oppfattes det som meningsløst å be brukerne om å hente inn saksdokumenter eller delta i prosessen på andre måter, eksempelvis senil dementemedlemmer. I noen tilfeller oppfattes brukerne som uvillige eller vegrende til selv å framskaffe informasjon og dokumentasjon, og de fleste vil ikke presse slike brukere til deltakelse. En del av informantene har erfaring med at det av og til tar lengre tid å få fram informasjonen når medlemmene skal gjøre det selv enn når saksbehandlerne gjør det:

«Du vet, vi har jo våre kontakter og rutiner som gjør det enklere for oss å få fram opplysninger vi trenger. Brukermedvirkningen kan føre til at saksbehandlingstiden går opp i stedet for ned.»

Noen av informantene mener det er mer arbeid med å forklare medlemmene hva slags dokumentasjon de må hente fram og hvordan dette skal gjøres enn med å foreta informasjonsinnhenting selv. Enkelte informanter mener at Aktiv brukermedvirkning har ført til mer effektiv saksbehandling, mens andre mener det ikke har fått noen særlig virkning.

Serviceavtaler ble innført og brukt i de fire kontorene i en periode etter at programmet ble introdusert. Siden er serviceavtaler ikke brukt annet enn mer tilfeldig av noen av informantene. Avtalene ble oppfattet som unødvendige og tidkrevende uten at de skapte særlig forbedring i saksbehandlingen.

Aktiv brukermedvirkning ser ut til å bli gjennomført i alle de fire undersøkte trygdekontorene, men generelt sett uten særlig entusiasme og begeistring. En del av informantene ser programmet som et pålegg ovenfra som ikke er spesielt viktig for saksbehandlingen, og som de gjennomfører noe halvhjertet. De som oppfatter aktiv brukermedvirkning som viktig, er de som har en brukerorientert forståelse av det, og de argumenterer med at det forbedrer kvaliteten i saksbehandlingen og forholdet til brukerne mer enn det forbedrer effektiviteten. Informantene tror ikke at programmet har fått stor betydning for saksbehandlingstid eller antall ytre grensesaker. En del av informantene understreker at Aktiv brukermedvirkning faller ut av prioriteringene når andre endringsprosesser og nye tiltak kommer på dagsorden. Eksempelvis er Inkluderende arbeidsliv og virksomhetsorientering oppfattet som langt viktigere. Iverksettingen av Aktiv brukermedvirkning fortrenses fra kontorenes prioriteringer.

I forhold til målene med programmet kan vi hevde at det til en viss grad har bidratt til

- bedre dialog og kommunikasjon med brukerne og
- involvering av brukerne i saksbehandlingen.

Målet om etablering av serviceavtaler blir ikke gjennomført systematisk. Ingen av informantene nevner

- etablering av brukertorg og servicekontor,
- bedre internettjenester eller
- servicetelefon

som viktige elementer i Aktiv brukermedvirkning.

Programmet har ifølge informantene bidratt til

- noe kortere saksbehandlingstid og bedre prioritering av oppgaver i etaten.
- Samarbeidet med andre etater

ser ut til å ha blitt mer komplisert som følge av brukermedvirkningen.

I forhold til målene med Aktiv brukermedvirkning (se avsnitt 2.1) kan vi neppe karakterisere iverksettingen av det som spesielt vellykket. Med utgangspunkt i den teoretiske tilnærmingen (avsnitt 1) kan vi forklare dette slik:

1. Målsettingene med programmet er i og for seg klare nok, men de kunne vært bedre begrunnet og operasjonalisert. Det vil si at det også burde vært sagt noe om hva man kunne eller burde gjøre for å oppnå målene. Det kunne bidratt til en mer ensartet og felles forståelse av hva programmet gikk ut på, hvorfor det skulle gjennomføres og hvordan. Kanskje listet programmet opp for mange målsettinger, og kanskje var ikke sammenhengen mellom dem god nok. Det er eksempelvis grunn til stille spørsmål om dette programmet kan føre til bedre samarbeid etater imellom.
2. Uklarheten i målsettingene bidro til forskjellige fortolkninger av hva det gikk ut på. Vi kan på ingen måte hevde at det er enighet, eller konsensus, om hva programmet skulle bidra til og hvordan.

Dermed er to av de tre hovedforutsetningene for en vellykket iverksetting ikke til stede. Den mangelfulle iverksettingen av Aktiv brukermedvirkning kan først og fremst forklares av uklarhet i målformuleringene og manglende konsensus om målsettingene hos dem som skulle iverksette programmet. Programmet i seg selv ville snarere frigjøre enn å kreve ressurser i organisasjonen når det ble iverksatt. Spørsmålet er om det på det enkelte trygdekontor ble lagt ned nok ressurser i introduksjonen og planleggingen av gjennomføringen.

Iverksettingen kunne antakelig blitt langt mer vellykket om det hadde blitt brukt mer tid og krefter på å

- videreutvikle, konkretisere og operasjonalisere målsettingene med programmet
- utvikle og skape enighet om hva som skulle gjøres av hvem, hvordan og når
- planlegge gjennomføringen
- skape en felles forståelse om hva dette gikk ut på i hvert enkelt trygdekontor.

4.2 Inkluderende arbeidsliv i etaten

Alle de fire trygdekontorene er sterkt involvert i innføringen av Inkluderende arbeidsliv. Med få unntak kjenner informantene til de tre hovedmålene og de grunnleggende prinsippene for trygdeetatens arbeid med IA. Undersøkelsen viser at informantene ikke bare kjenner til målsettingene, men også er enige i dem. Samtidig har de en god forståelse av at IA er viktig i trygdesammenhengen, det vil si det overordnede målet om å få flere i arbeid og færre på trygd. Undersøkelsen forsøkte å få fram hvilke endringer satsingen på IA krever i det enkelte trygdekontor og for den enkelte ansatte. Disse spørsmålene fikk fram interessante og noen utilsiktede konsekvenser av satsingen.

Et hovedprinsipp i Inkluderende arbeidsliv er at problemer som oppstår i arbeidslivet, først og fremst skal forsøkes løst der, i samarbeid med de velferdsstatlige tiltakene. Det innebærer at arbeidsplassene settes i fokus. For trygdeetaten representerer dette et skifte *fra* fokusering på det enkelte medlemmet og hans/hennes trygderettigheter, og *til* virksomheten som medlemmet er ansatt i. Etaten skal gå fra en rettighetsorientering til en virksomhetsorientering (se avsnitt 2.3). En konsekvens av dette er at en del av trygdeytelsene ikke lenger sorteres etter medlemmets bosted og fødselsdato, men etter bedriften og kommunen den befinner seg i. Et av spørsmålene i undersøkelsen var om denne overgangen fra å betrakte individet til å betrakte arbeidsplassen/virksomheten som bruker hadde medført problemer.

Noen av informantene mener dette skiftet av fokus ikke har bydd på vesentlige problemer for gjennomføringen av tiltakene, selv om det innebar en mental omstilling både i tilnærming til problemene og til forståelsen av brukerbehov. Men de fleste informantene peker på at hele trygdeetaten som system er bygd opp ut fra medlemmenes individuelle rettigheter, og at skiftet av fokus ikke kommer av seg selv. Omstillingen tar først og fremst tid, og det ser ut til å handle om trygdekontorenes og den enkelte medarbeiderens rolle både i intern organisasjon, i forhold til andre etater og samarbeidsparter og i forhold til brukerne:

«Denne omstillingen tar tid. Det er inngrodd hos oss at det er vi som må gjøre jobben og at vi må ha kontroll. At bedriftene skal gjøre ting selv, skaper frustrasjon. Tror ikke at de som jobber med dette, helt har skifta fokus fra folk til bedrift.» *(informant som ikke jobber direkte med IA)*

«Trygdekontoret har lenge prøvd å få til samtaler med arbeidsgiverne, men det er et langt lerret å bleike. De små virksomhetene tar ikke innover seg ansvaret på samme måten som Statoil og de store. Det er vel så vanskelig å endre trygdefunksjonærenes holdninger. De som har vært her lengst, vil ta ansvaret for oppfølgingen av sykefravær selv. De sitter og kontrollerer fortsatt.» *(jobber med IA og har lederfunksjon)*

Disse sitatene er ganske typiske i undersøkelsen. Det går noen klare skiller i svarene. For det første, og naturlig nok, er det et skille mellom dem som jobber aktivt med IA og de som ikke gjør det. Langt på vei blir dette et skille mellom helse- og familieaksene i trygdekontorene. For det andre er det et skille mellom lederne og de som jobber med IA på den ene siden, og de som ikke jobber med IA på den andre i forståelsen av og refleksjonene rundt det å sette bedriftene/virksomhetene i fokus. Akkurat som med Aktiv brukermedvirkning er det vanskelig å finne noen klare skiller mellom trygdekontorene i forståelse og oppfatninger om IA. Forskjellene går mer langs faglig arbeidsdeling.

IA har medført en ny arbeidsorganisering ved trygdekontorene på flere måter. For det første har kontorene fått nye oppgaver knyttet til bruken av de nye og spesielle IA-virkemidlene. For det andre er det først og fremst de som jobber i helseaksen, som er direkte involvert i IA. For det tredje har IA vært det høyest prioriterte satsingsområdet i hele trygdeetaten siden 2001/2002. Følgelig har både lederoppmerksomhet, informasjon og andre ressurser vært satt inn på dette i større grad enn på andre arbeidsområder i etaten. For det fjerde krever IA andre måter å jobbe på enn de tradisjonelle formene. Dette beskrives først og fremst som en overgang fra kontroll av hvordan individuelle krav om ytelser matcher reglene for tilståelse av ytelsene, til veiledning, tilrettelegging og oppfølging av tiltak for arbeidstakere på arbeidsplassene. Til sist, men ikke mindre viktig: IA forutsetter at de ansatte ved trygdekontorene utfører en del av sitt arbeid utenfor trygdekontoret, dels ute på de enkelte arbeidsplassene og dels i samhandling med andre etater og aktører som er knyttet til IA. Utfordringen i dette beskrives blant annet slik:

«Vi må slippe mer av taket. Problemene løses mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og vi må stole på at de ordner opp. Vi må bare se til at vilkårene er oppfylt.» *(informant som jobber med IA)*

«Før innhentet vi for mye medisinske opplysninger. Det var bare legene vi forholdt oss til.» *(jobber med IA)*

«Vi var redd vi skulle overprøve arbeidsgiverne, men det var et nybegynnerproblem.» (*jobber med IA*)

«Det var en stor frustrasjon i begynnelsen. Før hadde vi *eid* de sykemeldte, og nå skulle de ut på arbeidsplassen.» (*jobber med IA*)

Samarbeidet med Aetat oppfattes ulikt fra trygdekontor til trygdekontor:

«Samarbeidet med Aetat er ok. Vi har trekantsamtaler med Aetat, trygdekontoret og bruker, eventuelt med støtte fra lege.» (*jobber med IA*)

«Kommunen (IA-virksomhet) bruker ikke attføring, men tar på seg ansvaret for tilrettelegging selv. Aetat burde ikke sitte i attføringsutvalg.» (*jobber med IA*)

Den nye organiseringen og fordelingen av arbeidet i trygdekontorene har, ifølge informantene, også fått konsekvenser for organisasjonskulturen i trygdekontorene. De som jobber med IA, får mer oppmerksomhet fra ledelsen, og ser ut til å få en høyere status i organisasjonen enn de som ikke gjør det:

«Det skal ikke være noe A- og B-lag, men det kan føles som det ... A-laget kunne aldri tenkt seg å jobbe med det vi jobber med. Hvis de ikke vil tre inn i våre jobber, føler du deg undervurdert. Men vi er et godt team uansett.» (*jobber ikke med IA*)

«IA får mye av de lokale ressursene. Det er litt kiving om ressursene. Hvilke briller du har på, gjør at vi tenker litt forskjellig. Hos oss er det en del folk som jobber litt på tvers. Samarbeidet internt går greit – det er et spørsmål om å gi og ta.» (*jobber ikke med IA*)

«De andre syntes at jeg sviktet litt de andre oppgavene for de fortsatte jo å jobbe som før.» (*jobber med IA*)

«Det er viktig at vi som jobber med dette (IA, min tilføyelse), har ydmykhet i forhold til andre oppgaver. Vi må informere hverandre og ha kontormøter der vi samhandler.» (*jobber med IA*)

IA representerer også noe nytt i forholdet til brukerne. De individuelle trygdeytelsene er lovfestede rettigheter og bygger på et universalistisk prinsipp: Alle har de samme rettighetene og alle like tilfeller skal følgelig behandles likt. Fordelingen av de spesielle IA-virkemidlene, så som bedre tilgang til først aktiv og senere gradert sykemelding, enkelte nye tilretteleggingsstilskudd og så videre kan tilstås IA-virksomheter, men ikke til virksomheter som ikke har sluttet seg til IA-avtalen. Ytelsene fordeles med andre ord ikke likt mellom virksomhetene. Er du arbeidstaker i en IA-virksomhet, har du tilgang til flere og til dels andre virkemidler og tiltak enn om du ikke er det. Denne omleggingen forutsetter at

trygdefunksjonærene aksepterer forskjellsbehandlingen, selv om det er i strid med det de er opplært til i etaten fra før. Denne omstillingen ser ut til å være enklere jo kortere tid du har vært ansatt i etaten. Undersøkelsen antyder også noe forskjell mellom dem som har utdanning i etatsskolen og gjennom interne opplæringsprogram, og de som kom inn i jobben med annen type utdanning.

De fleste som jobber med IA, har deltatt i Trygdekontorprogrammet. Det vil si at de har fått tilført kunnskap og kompetanse på saksfeltet. De som ikke jobber med IA, har ikke deltatt i programmet. Programmet får svært gode skussmål fra dem som har deltatt:

«Trygdekontorprogrammet var enormt. Det er nesten et vannskille før og etter at vi var med på det.» (*deltaker*)

Vi må anta at den tilførte kompetansen kan forklare noen av de forskjellene i oppfatninger som denne undersøkelsen får fram. Samtidig blir deltakelse i programmet et synlig uttrykk for at de som jobber med IA, får mer av de interne ressursene. De ansatte i trygdekontorene som ikke jobber med IA, opplever seg selv som et B-lag, selv om de samtidig understreker at dette ikke er noe stort problem som får konsekvenser for internt samarbeid eller saksbehandling. På lengre sikt kan slike opplevelser av forskjellsbehandling likevel skape problemer i organisasjonen, og de bør derfor tas tak i.

I alle trygdekontorene understrekes det at det å nå målene i IA kommer til å ta lang tid: at det å snu både arbeidslivet og etaten selv ikke er gjort i en håndvending. Problemene i iverksettingen kan oppsummeres slik:

- Etaten har til en viss grad snudd fra en innarbeidet medlems- og rettighetsorientering til en virksomhetsorientering, men dette gjelder først og fremst for dem som arbeider med IA. Men selv blant dem som jobber med IA, er dette ikke enkelt. Denne snuoperasjonen kommer til å ta tid. Den vil kreve mye informasjon, debatt og kommunikasjon. Som vi skal se i neste avsnitt, ser den også ut til å kreve bedre verktøy i saksbehandlingen. Å skape en felles forståelse og praksis der etatens tjenesteyting og forvaltning av ytelser har utgangspunkt i en virksomhetsorientering vil kreve en sterkere involvering av alle ansatte, og det er først og fremst en utfordring for organisering og ledelse i trygdekontorene.
- Innsatsen i IA har så langt bidratt til et skille mellom dem som arbeider med IA og de som ikke gjør det. På sikt må det være ønskelig å viske ut dette skillet. Også dette er en utfordring i organisering og ledelse av trygdekontorene.
- Det er satt inn betydelige IA-ressurser i form av både nye virkemidler, verktøy, opplærings- og informasjonstiltak. Dersom målet er å etablere en felles forståelse av IA og hvordan dette krever endringer i hele etatens oppbygging og virkemåte,

er det likevel spørsmål om de investerte ressursene er tilstrekkelige. Kan ressursene i det enkelte trygdekontor prioriteres og fordeles på nye måter, og hvordan kan fylkestrygdekontorene og Rikstrygdeverket på samme måten omprioritere og eventuelt tilføre nye ressurser? Dette må kartlegges og lede til en utviklingsplan.

I forhold til de teoretiske kravene til vellykket iverksetting som ble skissert innledningsvis, kan vi oppsummere på denne måten:

- Målene i IA er klare, men de må operasjonaliseres i hver enkelt bedrift. Dette er en jobb som bedriften må gjøre selv, men i samarbeid med trygdekontor og Trygdeetatens arbeidslivssenter (TAS). Målsettingene er likevel så klare at de er oppfattet likt i etaten og det foreligger langt på vei en felles forståelse av dem.
- Det er enighet om hovedmålet om å få flere i arbeid og færre på trygd.
- Det er satt inn både tid og andre ressurser til gjennomføringen av programmet i alle de fire kontorene.
- Iverksettingen har skapt noen utilsiktede konsekvenser som kan få effekt på samarbeidsforhold og lagånd i de enkelte trygdekontorene dersom de ikke gripes fatt i.

Kravene til en vellykket iverksetting av IA må sies å være innfridd et godt stykke på vei. At det å nå målene likevel tar tid, handler om forhold i arbeidslivet. Trygdeetaten er en ganske ny aktør i de sammenhengene, og det trengs både prøving, feiling, læring og stadig utvikling både av kompetanse og organisering av trygdekontorene i overskuelig framtid dersom IA virkelig skal lykkes med mer enn sykefraværet. Den største snuoperasjonen må gjennomføres i arbeidslivet, og der er trygdeetaten støttespiller og ikke herre over forholdene. Trygdeetaten i Rogaland ser ut til å være på rett vei. Problemene med gjennomføringen av IA utdypes i neste avsnitt om bedriftsorganisering og bransjeorganisering.

4.3 Bedrifts- og bransjeorganisering i etaten

Som vist i forrige avsnitt, er det ikke gjort over natten å snu etaten fra en medlemsorientering til en virksomhetsorientering. Aktivitetsprogrammet, etableringen av bedriftsteam og virksomhets-/bedriftsorganisering kan alle forstås som konkretiseringer av, og tiltak for å få til virksomhetsorienteringen i etaten. I dette avsnittet skal vi se hvordan disse tiltakene er gjennomført i de fire trygdekontorene.

Ved innføringen av IA ble det nedfelt som prinsipp at alle virksomhetene skulle ha en kontaktperson i TAS i virksomhetens «hjemkommune». Etter Aktivitetsprogrammet ble det utvidet med en kontaktperson også fra trygdekontoret. Dette er gjennomført for IA-virksomhetene i de fire kommunene i undersøkelsen. Tidligere undersøkelser (ECON 2003, Bogen 2005) viser at dette prinsippet oppfattes som et stort framskritt i virksomhetene.

Hovedideen i Aktivitetsprogrammet var å plukke ut et lite antall virksomheter for deretter å sette spesielle ressurser inn i disse. Til hver av bedriftene skulle det etableres et bedriftsteam bestående av en representant fra TAS, en fra TK og en eller flere fra den aktuelle virksomheten. Teamet skulle

- Kartlegge, identifisere og prioritere spesielle problemer i virksomheten
- Vurdere alternative tiltak for å rette på forholdene
- Gjennomføre tiltakene

I tillegg skulle dette arbeidet bidra til kommunikasjon, etablering av samarbeidsformer og ikke minst gjensidig kunnskapsutveksling og læring.

Alle deltakerne i teamet skulle bidra i disse prosessene for å finne fram til rett løsning på problemene. Tiltakene i bedriftene kunne handle om å 1) endre arbeidsmiljø, arbeidsordninger, arbeidsorganisering, fordeling av oppgaver med mer i virksomheten, 2) sette inn opplæring, ekspertise utenfra og/eller 3) sette inn trygdeytelser som støttet opp under løsningen av problemene.

I aktivitetsprogrammet hadde TAS, i samarbeid med FTK, plukket ut fem virksomheter i fylket som skulle være med i Aktivitetsprogrammet: Karmøy kommune, Sola kommune, Egersund kommune, Åna Fengsel og Connex. Disse fem virksomhetene skulle fungere som piloter, og på bakgrunn av erfaringene skulle det utvikles slike team i flere virksomheter i fylket. I praksis forutsetter det å etablere virksomhets-/bedriftsteam et «salgsarbeid» fra TAS og TK i fellesskap. Erfaringene med dette innsalget er ganske variert. I noen virksomheter er det veldig tungt, mens det i andre virksomheter har gått ganske lett. Derfor er det per i dag trygdekontor som fortsatt bare er involvert i ett bedriftsteam, mens andre er i ferd med å etablere nye team. I etableringen av virksomhetsteam er trygdekontorene avhengige av at TAS deltar og at virksomhetene er motivert/lar seg motivere. Det er med andre ord ikke oppfatninger og handlinger i trygdekontorene alene som bestemmer hvor langt en har kommet i dette arbeidet.

Her er det imidlertid ganske store forskjeller mellom trygdekontorene. De interne oppfatningene og den interne organiseringen vil påvirke innsatsen og legge premisser for samarbeid både med TAS og virksomhetene. Avhengighetsrelasjonene mellom TAS, TK og virksomhetene er gjensidige. Ingen av dem kan realisere ideene

i Aktivitetsprogrammet og etableringen av bedriftsteam alene. Noen trygdekontor møter utfordringen ved å omfordele ressurser, mens andre ser store problemer med å avsette ressurser til dette. Internt i trygdekontorene ser etableringen av bedriftsteam ut til å avhenge av hvordan ledelse og ansatte oppfatter prinsippene om Virksomhetsorganisering og Bransjeorganisering. Trygdekontor som klarer å gjennomføre Virksomhetsorganisering, og som møter kravet om bransjeorganisering på en konstruktiv måte, ser også ut til å ha kommet lengst i etableringen av bedriftsteam.

Ett av de intervjuede trygdekontorene var ikke med på Aktivitetsprogrammet, og har dermed ikke på samme måte hatt i fokus virksomhetsorganisering som de tre andre. En av de ansatte her sier at:

«Etablering av virksomhetsteam? Hadde ikke hørt om det før etter nyttår (2005, min tilføyelse), så det er ganske i startgropa. Jeg vet ikke helt hva planene er.»

Virksomhetsorganisering er ikke bare et spørsmål om å flytte oppmerksomheten fra enkeltmedlemmet til arbeidsplassen. Prinsippet er også nedfelt i arbeidsorganisering og saksbehandlingsrutiner. I prinsippet skal alle arbeidsrelaterte saker ikke lenger fordeles mellom trygdekontorets ansatte eller sorteres i arkivsystemene etter det enkelte medlemmets bostedskommune og fødselsdato, men etter arbeidsgiver, det vil si virksomhetens organisasjonsnummer. Dette er gjennomført i alle de fire trygdekontorene i undersøkelsen, i tråd med bestemmelser fra RTV. Informantene peker på en rekke ulike konsekvenser.

- Fordelingen av oppgaver og ansvar mellom de ansatte i trygdekontorene endres. Tidligere hadde den enkelte ansatte ansvar for medlemmer med bestemte fødselsdatoer, for eksempel alle i kommunen som var født fra 1. til 5. i hver måned. Nå er oppgaver og ansvar fordelt etter virksomheter, det vil si at en ansatt har ansvaret for x antall virksomheter i kommunen med y antall ansatte, og skal håndtere saker som handler om medlemmer som er ansatt i disse virksomhetene. Dette prinsippet har skapt visse uklarheter.
- Folk kan ha bosted i en kommune og jobbe i en virksomhet i en annen kommune. Ved for eksempel legemeldt sykefravær vil trygdekontoret i virksomhetens kommune ha ansvar for behandling og vedtak på krav om stønad, mens opplysningene om medlemmet ligger i trygdekontoret i hans/hennes hjemkommune. Kontoret der virksomheten hører hjemme, treffer vedtak om stønad, mens medlemmets hjemkommune står for utbetaling. Dette krever ganske mye kommunikasjon på tvers av trygdekontor. Medlemmet kan for eksempel ha oppsøkt sin fastlege i hjemkommunen, og som kan ha rapportert til trygdekontoret der. I offshorevirksomheter som Statoil kommer de ansatte fra hele landet, og det å håndtere sykefravær og oppfølgende saker i slike virksomheter

krever omfattende kommunikasjon med så å si hele trygdeetaten. Informantene mener dette har ført til merarbeid.

- Arbeidsmengden kan fordeles skjevt mellom de ansatte i trygdekontoret. I og for seg kan det være et like greit prinsipp å fordele saker etter arbeidsplass som etter fødselsnummer, men noen arbeidsplasser har for eksempel sykefravær opp mot 25 prosent, mens andre har sykefravær ned mot null. Slike forhold er det vanskelig å ta hensyn til i fordelingen av oppgaver før en har opparbeidet et holdbart register som gir tilgang til den typen fordelinger.

Også i den administrative saksbehandlingen har det oppstått problemer:

«Det er tungvint når det ikke er noe støtteverktøy til å hjelpe til. Vi må leve med veldig uhensiktsmessige verktøy.» (*jobber med IA*)

- Virksomhetsorganiseringen har skapt uklarheter i saksbehandlingen på flere måter ifølge informantene. Dette skyldes blant annet at systemene og verktøyene (IT) ikke har vært utviklet i tilstrekkelig grad for formålet ifølge undersøkelsen.
- For det første har det oppstått uklarheter om hvem som har ansvar for hva, både trygdekontor imellom og internt mellom saksbehandlere i det enkelte trygdekontor, som beskrevet over.
- Uklarheten i ansvarsdelingen trygdekontorene imellom har ført til kommunikasjonssvikt og tap av kontroll i saken. I noen tilfeller har dette for eksempel ført til at rettmessige stønader ikke har blitt utbetalt.
- Uklarheter om hvem som skal registrere hvilke opplysninger, hvordan og hvor i systemet. Antakelig har dette medført dobbeltarkivering i ganske stor stil. Det trygdekontoret som behandler og gjør vedtak, må registrere mange av de samme opplysningene som det trygdekontoret som foretar utbetalingene.
- Med mangelfulle verktøy oppstår det ulikheter i hva som prioriteres i registreringen av informasjon og saker. Presisjonsnivået blir lavt og sammenlikningsgrunnlaget mellom saker og mellom flere trygdekontor blir mangelfullt. Informantene understreker at det oppstår et misforhold mellom hva de prioriterer i saksbehandlingen og hvilke resultater de måles på høyere opp i etaten.

De foregående kulepunktene er en oppsummering av informantenes viktigste innvendinger mot virksomhetsorientering og virksomhetsorganisering. Selvsagt var det ikke bare innvendinger som kom fram.

«Før drev vi med oppfølging av sykefravær på alle, og sleit veldig. Nå har vi begynt å prioritere de med høyest sykefravær. Det har gjort det lettere.» (*jobber med IA*)

Bransjeorganisering ble innført per 1. juni 2005 i trygdeetaten i Rogaland. Bransjeorganisering kan ses som en videreføring av virksomhetsorganiseringen. Hensikten er å spesialisere og styrke kompetansen til de ansatte på noen avgrensede områder. Ved å dele virksomhetene inn etter bransjer og fordele ansvaret for de ulike bransjene mellom medarbeiderne i trygdekontorene vil den enkelte få kunnskap og erfaring med de spesielle problemene som oppstår innenfor én og samme bransje. Det er eksempelvis store forskjeller i sykefravær, tidligpensjonering og uførepensjonering fra bransje til bransje. Pleie- og omsorgs-«bransjen», bygg- og anleggsbransjen og hotell- og restaurantbransjen har høyere tall enn eksempelvis finansnæringen og olje- og gassnæringen. Ikke bare er nivåene ulike, men det er også andre sykdommer, plager og diagnoser som preger fraværet og eksklusjonen fra de ulike bransjene. Ved å opparbeide spesialkunnskap om de enkelte bransjene kan etaten oppnå flere ting, hvorav de tre viktigste kanskje er 1) at bedre kunnskap gjør det lettere å finne de rette løsningene og virkemidlene raskere, og 2) at det blir enklere å stille de rette spørsmålene og finne de rette svarene når en av bransjens virksomheter skiller seg ut fra resten og 3) at det blir mulig å sammenlikne bransjer og drive kunnskaps-overføring på tvers av bransjer, gitt at den spesialiserte kunnskapen i etaten kan, og faktisk blir, samordnet.

Da intervjuene ble gjennomført i juni, var dette så vidt innført i de fire kontorene, og det er derfor inntrykkene fra den innledende fasen i gjennomføringen som kommer til uttrykk. En del av kontorene hadde kommet med innvendinger mot ordningen på forhånd, og FTK hadde på bakgrunn av disse utsatt innføringen et par måneder. Innvendingene gikk blant annet på at:

- Det var for kort tid på gjennomføringen på grunn av alle de andre endringene som var i gang.
- Det fulgte ikke noe verktøy med ordningen som gjorde det enkelt å sortere bedrifter inn i bransjer. Det ble blant annet vist til bedrifter som ville falle utenfor bransjeoppstillingene, eller komme inn under flere bransjer samtidig.
- Uten en enhetlig definisjon og et felles register for bransjer ville bedrifter bli kodet ulikt fra kontor til kontor, og det ville svekke mulighetene for sammenlikninger og analyser.
- En forsert gjennomføring ville gå utover arbeidet med andre saker.

Til tross for innvendingene er hovedinntrykket at bransjeorganisering oppfattes som et positivt endringstiltak. Det forventes å kunne bidra til spesialisert kunnskap, bedre sammenlikningsgrunnlag og større treffsikkerhet i arbeidet med å få flere i arbeid og færre på trygd. Som en sa det:

«Det blir en ny måte å fordele oppgavene på der vi må samarbeide med andre.»

Noen konklusjoner:

- Virksomhetsorientering er oppfattet som meningsfullt, spesielt blant dem som arbeider i helseaksen og med IA.
- Virksomhetsorganisering/Bedriftsorganisering er på langt nær gjennomført:
- Det er først og fremst trygdekontor som har deltatt i Aktivitetsprogrammet, som har etablert *virksomhetsteam* sammen med TAS. Det ene kontoret som ikke deltok i Aktivitetsprogrammet, har knapt nok etablert planer om dette. Kontorene som har deltatt i Aktivitetsprogrammet, har etablert bedriftsteam i ulik grad. Bedriftsteam gir en klar ansvarsdeling både internt i kontoret, og mellom TAS, IA-virksomheten og TK.
- Sortering av saker på virksomheter/bedrifter i stedet for på medlemmer er gjennomført, men ordningen preges av uklarheter, usikkerhet og oppfatninger om at registreringsverktøyene (IT-løsninger) er mangelfulle. En del administrative og organisatoriske problemer er avdekket, blant annet dobbeltarbeid.
- Bransjeorganiseringen er under innføring, men med den motstanden som skapes av oppfatninger om at verktøy for gjennomføring, mangler.

Innføringen og gjennomføringen av virksomhetsorientering, bedriftsteam, bedrifts/virksomhetsorganisering og bransjeorganisering går ikke spesielt raskt, og motstand kan spores i prosessene. I forhold til kriteriene for vellykket iverksetting ser det ut til at

- Målsettingene med tiltakene er klare nok i seg selv, men de er antakelig for dårlig operasjonalisert og konkretisert i form av oppskrifter, kartlegging av konsekvenser for arbeidsdeling, arbeidsorganisering og forvaltning av ytelser. Dermed har det også vært vanskelig å kommunisere budskapet og skape en felles forståelse av hva tiltakene dreier seg om, hensikten med dem og hvordan de skal gjennomføres.
- Det foreligger ikke en enighet blant de trygdekontoransatte om at virksomhets/bedriftsorganisering eller bransjeorganisering skal styre sorteringen av saker og informasjon i trygdekontorene.

- Intervjuene peker på at det heller ikke er satt inn nok ressurser til å gjennomføre prinsippene, verken til å etablere en felles forståelse av opplegget eller i form av administrative verktøy for å gjennomføre det.

4.4 Om ressurskontor som organiseringsprinsipp

Etableringen av ressurskontor er en del av det som tidligere i rapporten er kalt trygdeetatens strategi for regionalisert spesialisering. Det første grepet er å dele fylket inn i fire regioner. I hver av disse regionene får ett av trygdekontorene status som «ressurskontor» med veileder- og kvalitetsansvar for alle kontorene som hører til regionen. Ressurskontorene får hovedansvaret for kvaliteten i alle saker innenfor bestemte saksfelt i hele regionen. Ressurskontormodellen legger også opp til en mer fleksibel bruk av de ansattes kompetanse i etaten. Medarbeidere i hvert av trygdekontorene i de fire regionene skal kunne trekkes inn til ressurskontoret for å jobbe med saker de har spesialkompetanse på der. Fleksibiliteten kan oppnås for eksempel ved at ansatte har en viss prosent av stillingen knyttet til ressurskontoret og resten i det kontoret de jobber i. Ressurs- og kompetansemodellen har dermed fire strategiske hovedmål for etaten som helhet:

1. Å styrke og videreutvikle kompetansen ved å spesialisere de ansatte på ulike felt
2. Å spre og bruke ressurser og kompetanse mer fleksibelt i etaten, på tvers av etablerte organisatoriske grenser og lederansvar og
3. Å bruke ressurskontorene som veilednings- og opplæringsinstans for andre deler av etaten
4. Ved hjelp av 1., 2. og 3. å heve kvaliteten og øke effektiviteten i etatens tjenesteyting

Dette er et viktig element i den overordnede strategien for å omstille etaten til å bli en brukerorientert og avbyråkratisert kompetansevirksomhet. De fire hovedmålene kan bidra til at beslutningsmyndighet og saker fordeles mer ut fra brukernes etterspørsel, sakenes vanskelighetsgrad og de ansattes kompetanse enn etter geografisk plassering og posisjoner i et organisatorisk hierarki. Modellen utfordrer med andre ord de etablerte organisasjonsstrukturene: måten å fordele myndighet, ansvar, oppgaver (saker), ressurser (kapasitet og kompetanse) og informasjon på.

Inndelingen av Rogaland i fire regioner førte helt klart til en konkurranse trygdekontorene imellom. Mange av trygdekontorene i fylket forventet å få posisjon

som ressurskontor i sin region. Noen kontor mente at de hadde fortjent en slik posisjon ut fra gode resultater og aktiv deltakelse i tidligere endringsprosesser. Noen trygdekontor var størst i sin region og forventet ut fra det å bli ressurskontor. Andre mente at de hadde bygd opp spesiell kompetanse på viktige felt og at de ut fra det burde bli ressurskontor. Det oppsto med andre ord en kamp om posisjoner trygdekontorene imellom. Fylkestyngdekontorets utvelgelse av de fire ressurskontorene førte dermed til entusiasme hos dem som ble valgt og skuffelse hos dem som hadde forventet å bli det, men som ikke ble valgt. Dette er selvsagt ikke noen overraskelse i slike prosesser. Spørsmålet er hvordan dette kan påvirke gjennomføringen av modellen i Rogaland.

Da undersøkelsen ble gjennomført, var ressurskontorene pekt ut og gjennomføringen var i en innledende fase. Informantene ga uttrykk for ulike oppfatninger av modellen, tilsynelatende ut fra hvilken relevans det hadde for dem selv:

«Ressurssentrene fører til ombemanning, men det gjelder ikke meg. Noen her har fått invitasjon til å flytte til Bryne.»

«Ressurssenter er dobbelt: Noen ganger vil det føre til mer arbeid, men også til mer spisskompetanse. Jeg er positiv fordi det er en kompetansestyrking. I dag er det mange som kan litt om mangt. Nå får vi høyere kompetanse på enkelte områder.»

«Vi kan mye om tannsaker. Før sendte vi tannsakene videre til rådgivende tannlege. Nå tar vi avgjørelsene selv. Jeg liker ikke å reise og håper tannteamet legges hit.»

«Synes det er dumt å bruke tid på dette nå som NAV er rett rundt hjørnet. Det blir tungt å pendle herfra til ressurskontoret. Jeg er ganske bortskjemt med fire minutter å gå til jobben.»

«Ressurssentermodellen er ikke iverksatt. Alle skjønner at dette kommer fra toppen.»

«Vi søkte om å bli ressurssenter, men det ble vi ikke. Kunne tenkt oss en annen løsning, men når beslutningen er tatt, følger vi opp den.»

«Det jeg holder på med, berøres ikke, og skaper ikke usikkerhet.»

«Det var da nedturen begynte på trygdekontoret. Vi fikk beholde arbeidet og de fikk ressursene.»

«Jeg ser ressurskontor i forbindelse med NAV. Tror vi har en positiv endringsvilje her.»

Sitatene viser at det ikke finnes noen ensartet oppfatning om ressurskontorene og det vi har kalt regionalisert spesialisering. Noen er åpenbart positive, mens andre er skeptiske og direkte negative. Standpunktene avhenger av hvordan trygdekontoret kom ut i utvelgelsesprosessen, men det gjelder først og fremst de som ikke berøres i sitt daglige arbeid. De som jobber i et trygdekontor som ikke ble ressurskontor, men som har fått tilbud om stilling i hel- eller deltid ved et ressurskontor, er positive. Innvendingene er preget av praktiske forhold, eksempelvis lengre reisetid, mindre fritid osv. En del ser ressurskontor som et kompetanseutviklingstiltak og et kompetansespredningstiltak, og som noe positivt for etaten. De som mener det, er først og fremst de som jobber i ressurskontor og de som er tilbudt jobb i tilknytning til et slikt.

I forhold til kriteriene for vellykket iverksetting av denne modellen ser det ut til at:

- Målsettingene kunne vært klarere formulert som strategi fra RTV. Det samme gjelder bruken av regionsbegrepet. Trygdeetatens utviklingsavtale kunne vært klarere i defineringen og fordelingen av ansvar, myndighet, oppgaver, informasjon og ressurser trygdekontorene imellom. Det er ikke konsensus i etaten om verken hva et ressurskontor skal være, kriteriene for utvelgelse eller den faktiske utvelgelsen av ressurskontor.
- Det er forvirring om hvilke konsekvenser modellen får for fordeling av ressurser i etaten.
- Modellen har skapt usikkerhet om posisjoner og fordeling av myndighet og ansvar i etaten.

Gjennomføringen scorer ut fra dette lavt på alle suksesskriteriene. Slike prosesser er vanskelige, og de blir ikke enklere om vi forsøker å plassere ansvar og skyld for at det foreløpig er «sand i prosessen». I stedet skal kapittel 6 senere i rapporten drøfte noen mulige modeller for hvordan slike prosesser kan kjøres i en så stor virksomhet som trygdeetaten.

4.5 Og litt om NAV

Den forestående, og delvis pågående sammenslåingen og omstruktureringen av trygdeetaten, Aetat og de kommunale sosialtjenestene preger trygdeetaten også i Rogaland. Foreløpig er signalene om prosessen forholdsvis uklare. Det pågår arbeid med å etablere felles servicekontor i kommunene, med felles lokalisering av de tre

tjenestene og en felles skranke for brukerhenvendelser. Hvilke oppgaver som skal ivaretas av hvem, hvordan og med hvilke verktøy, er ennå uklart. En viss grad av lokal handlefrihet og forsøk og utviklingstiltak ser ut til å være bygd inn i opplegget (St.meld. nr. 14 (2002–2003)).

Informantenes oppfatninger og holdninger til NAV er preget av forventninger om forholdsvis kraftige omstillinger, en ganske stor grad av usikkerhet og en viss resignasjon overfor noe ufravikelig nå som den endelige beslutningen er tatt:

«Jeg ser på alle endringene vi har vært gjennom de siste åra som en rein trening på det som kommer med NAV.»

«Etter hvert resignerer du, og spiser de kamelene som kommer.»

«NAV skaper ikke frustrasjon, men usikkerhet og utrygghet. De som er usikre, er de som er negative. Det blir kamper nedover i hele systemet. Noen ledere kommer ikke lenger til å være ledere når alt er på plass.»

«Jeg er kritisk til Aetat. Brukerne blir skyssset ut. Skal vi og behandle brukere på den måten?»

Planene for iverksetting av NAV og den nye velferdsetatens oppbygging og virkemåte er foreløpig ikke særlig detaljerte. Ledere og ansatte i trygdekontorene har akseptert avgjørelsen og er innstilt på store omstillinger i løpet av 2006, men konsekvensene for den enkelte er svært uklare. Det skaper en høy grad av usikkerhet om den framtidige arbeidsplassen. Usikkerhet virker ofte demotiverende og den binder oppmerksomhet og energi til ikke-produktive prosesser. Dermed kan den redusere kapasiteten i systemet. Det er derfor viktig å avklare hvordan prosessene skal kjøres, hvordan kontorene og medarbeiderne skal involveres, hvilke målsettinger som skal iverksettes og hvilke virkemidler som stilles til rådighet både i fylkestyrgdekontor, TAS, hjelpemiddelsentral og trygdekontor.

5 Analyse – trygdeetatens evne til endring og utvikling. Rogaland som case

De foregående avsnittene gir noen bilder av hvordan de utvalgte endringsprosessene er oppfattet og håndtert i de fire trygdekontorene. Beskrivelsene bygger på intervjuene i undersøkelsen. I dette kapitlet analyseres dette materialet ut fra mer generelle betraktninger om endringsprosessene, forholdet mellom organisasjonsenheter i etaten og det teoretiske perspektivet.

5.1 Klarhet i beslutninger – felles forståelse av endringsprogrammene?

I det teoretiske perspektivet på iverksetting er klare målsettinger og konsensus om målsettingene to forutsetninger for vellykket gjennomføring av endringsprosesser. Som vi har sett i de foregående avsnittene, er disse to kriteriene oppfylt i for liten grad. Samtidig henger de sammen: Jo mindre klare og presise målsettingene er, jo større er rommet for ulike fortolkninger og jo mindre er sannsynligheten for at det oppstår enighet og en felles forståelse av hva som skal gjøres, hvordan, og ikke minst hvorfor. Det er derfor viktig å se nærmere på målformuleringene, hvordan de dannes, hvordan de overføres fra ett nivå til et annet og dermed hvor store muligheter som finnes for at de som skal gjennomføre endringer, har oppfattet og forstått oppgavene på samme måten som de som formulerer målene.

Målsettingene i alle de aktuelle endringsprosessene har sitt utspring i Rikstrygdeverket. Riktignok er det tvil om Aktiv brukermedvirkning har status som et prinsipielt program fra RTV, eller om det hadde status mer som et forsøk som kunne tas i bruk. Det samme gjelder Bransjeorganiseringen. Derimot er Inkluderende arbeidsliv og prinsippene om virksomhetsorientering og virksomhets-/bedriftsorganisering å regne som slike prinsipielle programmer der trygdeetatens ledelse og Rikstrygdeverket formulerte de overordnede målsettingene for etatens iverksetting. Regionaliseringen av etaten er snarere et organisatorisk virkemiddel for å oppnå mål om kompetanseheving, bedre arbeidsdeling, høyere kvalitet og mer effektiv tjenesteyting. Felles for alle disse endringsprosessene er at de overordnede målsettingene i seg selv

er ganske klart formulert, men i mindre grad detaljert i form av konkretiserte målsettinger, prinsipper for tjenesteyting og regler for handling. Målsettingene og prinsippene forutsetter med andre ord, enten det er tilsiktet eller ikke, at fylkestrygdekontoret, Trygdeetatens arbeidslivssenter, hjelpemiddelsentralen og trygdekontorene selv evner å operasjonalisere, konkretisere og omdanne dem til prinsipper for handling. I neste omgang forutsettes det, enten det er tilsiktet eller ikke, at de underliggende nivåene evner å organisere sin virksomhet slik at det blir mulig å følge de nye prinsippene og utføre handlingene i tråd med målsettingene slik de er oppfattet og forstått. Dette er krevende prosesser i en etat med mer enn 7000 ansatte, særlig når rommet for ulike fortolkninger er stort. De beskrevne prosessene gir muligheter for å lære noe om hva slike endringer krever.

I samtlige av de beskrevne endringene er det kjørt ganske omfattende prosesser, dels i regi av fylkestrygdekontoret, og, når det gjelder IA, av Rikstrygdeverket ved Prosjektet for inkluderende arbeidsliv. Fylkestrygdekontoret har gjennomført samlinger og trygdesjefsmøter, gjerne over flere dager, for å både presentere, drøfte og konkretisere målsettingene i de aktuelle endringsprosessene. I disse samlingene er det oppnådd en stor grad av enighet om målsettingene. Møtene og samlingene har gitt inntrykk av begeistring og entusiasme for gjennomføringen. Likevel har resultatene i stor grad uteblitt på flere av områdene, og dette har skapt både undring og frustrasjon på fylkestrygdekontoret.

En av forklaringene på at de overordnede målsettingene ikke gjennomføres, er mangelfull formidling og overføring av kunnskap og forståelse av målsettingene fra ett nivå til det neste. Dette varierer sterkt fra trygdekontor til trygdekontor. Eksempelvis hadde de ansatte i ett av kontorene så vidt hørt om bedriftsteam, mens i et annet var de i full gang med å etablere fem nye. Deltakelse i Aktivitetsprogrammet ser ut til å være den avgjørende faktoren. De som er utvalgt, setter inn «trøkket», mens de som ikke er utvalgt, ikke mobiliserer tid eller krefter på målene. Som et bilde på overføringen av endringsprogrammer fra fylkestrygdekontor til trygdekontor kan vi snakke om en informasjonsstafett. Trygdesjefene, og noen ganger deler av staben ved trygdekontoret, deltar i samlinger over flere dager der de får tilført store mengder informasjon og kunnskap og der de drøfter og konkretiserer tiltak. De får med andre ord tildelt en diger stafettpinne som de skal levere videre til de ansatte i kontorene, som så skal bære denne til mål i den konkrete tjenesteytingen og samhandlingen med brukerne. Selve overføringen av stafettpinnen kan foregå på et kontormøte der flere saker er oppe, og der det kanskje ikke brukes mer enn et kvarter på den saken som trygdesjefene selv har brukt flere dager på å drøfte. Stafettpinnen som overleveres, reduseres til en liten flis. Dermed er de ansattes mulighet til å oppnå den samme forståelsen av målsettinger og konsekvenser for deres praksis svært liten. Endringsevnen i trygdekontorene avhenger med andre ord av hvor mye tid og krefter

som brukes på å overføre den nye kunnskapen, den nye forståelsen og de nye prinsippene for organisering og tjenesteyting.

«Det blir motstand mot å gjennomføre ting som en ikke ser nytten av.»

«Det går ikke an å lede endringsprosesser med slagord. Lederne fører slagord videre og sier vi må sette dem ut i livet. Det må settes av ressurser til dette.»

«Vi blir sendt fra samling til samling. De som ikke er med, vet ingenting. Det må være en arena for å dele kunnskap og informasjon – de andre må vite noe om hvorfor ting gjøres.» (*jobber med IA*)

«Har vært en læringsprosess. Siden 2002 har jeg vært i begrepsforvirring.»

«Jeg savner at en fra fylket kommer og sier noe om målsettingene. De går gjennom veldig mange ledd. Vi får det fra trygdesjef og gruppeleder. Det har noe med motivasjon for å gå for det nye.»

«Trygdekontorprogrammet er unntaket. Det var veldig bra. Vi var mange og vi løftet i lag. Da får vi lyst til dette. Innholdet var bra – og konkret!»

«Mangel på informasjon er det eneste som hindrer endring.»

Stafettpinnebildet setter overføringsproblemet på spissen. Så unyansert er det selvsagt ikke. Det er variasjon i bildet både fra endringsprosess til endringsprosess, fra trygdesjef til trygdesjef og fra trygdekontor til trygdekontor. Det er også forskjeller i innstillingen til det å ta imot noe nytt fra medarbeider til medarbeider. Utdanning og erfaringsbakgrunn har betydning. Men generelt ser det ut til at de ansatte på trygdekontorene etterlyser bedre prosesser som kan skape en felles forståelse for de nye målsettingene, hvorfor endringene er nødvendige og hvordan de skal gjennomføres. De ønsker åpenbart å delta mer i både operasjonaliseringen av målsettingene og utformingen av de organisatoriske endringene som er nødvendige for å oppnå dem.

5.2 Konfliktdimensjoner?

Uklarheter i målsettinger og mangelen på felles forståelse og konsensus om målene slår ut i usikkerhet og utrygghet ifølge både ledere og ansatte ved trygdekontorene. Varslede endringer kombinert med usikkerhet duker både for konflikter i systemet og for det som kalles «posisjoneringsatferd». Posisjoneringsatferd sikter til det å se endringer som en mulighet for avansement og ny status i virksomheten ved å slutte

opp om endringene med entusiasme, begeistring og handlekraft. Posisjoneringsatferd kan også ha en mer passiv form: det å forsvare den posisjonen en har i systemet ved å motvirke eller overse endringene. Som vi har sett, oppsto det kamp om posisjoner trygdekontorene imellom i forbindelse med regionaliseringen og opprettelsen av ressurskontor i etaten i Rogaland.

I undersøkelsen kom det fram mange utsagn om slike posisjonskamper i etaten, men mest mellom ulike organisasjonsenheter. Det var bare ett intervju i ett trygdekontor som trakk opp den typen konflikter mellom personer.

Det er ingen hemmelighet at etableringen av arbeidslivssentre var problematisk. Det var lenge en ganske heftig debatt om den organisatoriske plasseringen av TAS i systemet, om det skulle sortere direkte under fylkestrygdedirektøren eller ikke, og om det i så fall skulle organiseres som en avdeling i fylkestrygdekontoret eller være en selvstendig enhet som rapporterte til fylkestrygdedirektøren. Det var også ulike modeller som ble prøvd ut i fylkene. I Rogaland kom en ganske tidlig fram til en løsning, og den er i dag ikke debatttema. Tvert imot hevder både TAS og FTK at de hele tiden har hatt et ryddig forhold selv om det av og til kan oppstå spørsmål om hvem som har ansvaret for enkelte ting.

Etableringen av TAS skapte derimot en viss usikkerhet og ikke minst skepsis i trygdekontorene. I enkelte trygdekontor ble TAS oppfattet som en trussel om endringer og frarøving av oppgaver. Ikke minst er det fortsatt misnøye med at de ansatte i TAS har (etter sigende) høyere lønn enn de trygdekontoransatte. Etter at Trygdekontorprogrammet ble gjennomført, og ikke minst i forbindelse med etableringen av bedriftsteam, har også dette «gått seg til». Poenget er at slike «nykommere» i systemet må skape sin egen legitimitet. Det oppnås best ved å etablere samarbeidsrelasjoner der den nødvendige omfordelingen av ansvar og oppgaver skjer i et fellesskap mellom «nykommeren» og «det etablerte». Postulatet er at de som berøres, også involveres i de nødvendige endringsprosessene i praksis. Eller som medarbeideren i TAS sier det:

«Vi måtte flytte oss ut til trygdekontorene og arbeidsplassene og se oss selv som smørebua i systemet – i stedet for å helle folk inn på møter.»

En av de trygdekontoransatte beskrev utviklingen i forholdet til TAS slik:

«Vi må få opp dialogen med TAS. Vi kan utnytte kompetansen i TAS bedre, og omvendt.»

Det er imidlertid fortsatt enkelte trygdekontoransatte som stiller spørsmål om TAS' eksistensberettigelse. Denne typen avklaringer av posisjoner, roller og ansvar tar med andre ord tid, og er noe systemet må leve med en stund.

Spørsmålet om ressurskontor og regionalisert spesialisering skapte som nevnt rivalisering mellom trygdekontor. Selv om ressurskontorene formelt sett nå er

definert, er «kampen» neppe avblåst. Som vi har sett i det foregående, er det trygdekontoransatte som mener denne organisasjonsmodellen tapper dem for ressurser uten å redusere oppgavene. Modellen vil føre til at ressurskontorene skal ta seg av de vanskelige sakene, mens andre kontor forutsettes å ta seg av de løpende «dusinsakene». Modellen forutsetter med andre ord en arbeidsdeling kontorene imellom som raskt kan, og antakelig allerede har lagt grunnen for en statusrangering av kontorene i systemet, og det kan svekke endringsviljen i systemet.

«Det oppstår motkrefter fordi en risikerer å miste oppgaver og ressurser.» (*leder*)

Det ligger allerede en føring for dette ved at de som allerede har opparbeidet spesialkompetanse på enkelte områder, søkes rekruttert til ressurskontorene, og dermed kan tappe de andre kontorene for kompetanse. På den andre siden kan modellen spore til at hvert enkelt trygdekontor søker å opparbeide spesialkompetanse på avgrensede områder. På sikt kan modellen bidra til et system der den organisatoriske tilknytningen til det enkelte trygdekontor ikke spiller noen vesentlig rolle for etatens medarbeidere, ettersom det viktigste ikke er hvor den enkelte saken behandles, men at den løses mest mulig adekvat raskest mulig. Det vil si at modellen vil skape en større flyt/mobilitet både av oppgaver, kompetanse og kapasitet, og dermed personell i systemet. Dit er det imidlertid langt, og det vil være naivt å tro at konkurranse og rivalisering ikke vil prege relasjonene både mellom trygdekontorene og mellom trygdekontorene og FTK inntil den regionale spesialiseringen er etablert og akseptert som rådende organisasjonsmodell for etaten. Det kan slå ut i oppfatninger som de som allerede er observert:

«Når den ene sier hopp, sier den andre hopp ikke!»

«Dialogen med FTK er fraværende. TK har lite å si. Er du kritisk, får du mange spørsmål.»

Det er heller ingen grunn til å skjule oppfatninger om motsetninger mellom Rikstrygdeverket og resten av systemet. De ansatte på trygdekontorene oppfatter Rikstrygdeverket som opphavet til de fleste av endringsprosessene de har vært gjennom de siste årene. FTK oppfattes også som opphav til enkelte av endringene, men i stor grad som budbringer og den som skal gjennomføre endringene i fylket. Slik en del av de ansatte i trygdekontorene ser det, havner FTK og fylkestryggedirektøren ofte i et krysspress mellom krav om endringer fra RTV på den ene siden og innvendinger og til dels motstand fra trygdekontorene på den andre. Enkelte beskriver hele etaten som et absolutt hierarki der det forutsettes fullstendig lojalitet ovenfra og ned, men der det mangler åpne kanaler nedenfra og opp:

«RTV bypasser FTK ved å hente ut medarbeidere derfra uten å spørre FTK først.» (*trygdekontoransatt*)

«Det mangler åpne kanaler oppover i hele systemet.» (*ansatt i trygdekontor*)

«Hvis jeg er uenig i beslutninger, må jeg likevel være lojal overfor dem, og prøve å skjule uenigheten nedover i systemet, men melde fra oppover at jeg er uenig. Når den endelige beslutningen er tatt, følger jeg den.» (*mellomleder*)

Motsetninger og konflikter kan være produktive i beslutningsprosesser. De kan bidra til at forslag og krav blir belyst på nye måter som bringer fram bedre løsninger, perspektiver og modeller. I iverksettingsprosesser kan de som regel fungere destruktivt ved at de bremser opp prosesser og fører til mangelfulle, utilsiktede og/eller uønskede resultater. I Fafos forskning på bedriftsutvikling har vi trukket blant annet denne konklusjonen (Falkum, Eldring og Colbjørnsen 1999):

De problemene som ikke løses i beslutningsfasen, får du tifold tilbake i iverksettingsfasen.

5.3 Ressurser i endringsprosesser?

Det tredje kriteriet for vellykket iverksetting er et rimelig samsvar mellom oppgaver og ressurser. Sett fra de trygdekontoransatte er mangel på ressurser hovedproblemet med gjennomføring av alle endringsprosessene. Unntaket er Inkluderende arbeidsliv der de ikke nevner mangel på ressurser som et hovedproblem. Der er til gjengjeld målsettingene oppfattet som klare, og det er i vesentlig grad enighet om dem.

Til en viss grad etterlyser ledere og ansatte tilførsel av ressurser til å gjennomføre endringene. Det dreier seg mer om ressurser i form av prosedyrer, IT-verktøy, kunnskap og veiledning til å gjennomføre endringene enn om ressurser i form av stillinger og arbeidskapasitet. Det som skaper press på ressurssituasjonen, er flere forhold:

«Endringsarbeidet kommer i tillegg til daglige gjøremål.» (*TK-ansatt*)

«Organisasjonen henger etter som et slips.» (*TK-ansatt*)

«Vi kaster bort mye tid og ressurser fordi ting ikke er tilrettelagt (prosedyrer og registreringsverktøy).» (*TK-ansatt*)

Disse utsagnene er typiske. De kan enten være uttrykk for at kontorene ikke evner å se og legge vekk arbeid som blir overflødig når endringene gjennomføres, eller at endringene kommer som et faktisk tillegg til daglige gjøremål, og at det ikke er tatt høyde for det når RTV/FTK krever endringer gjennomført. De ansatte mener at

verken FTK eller RTV overskuer de direkte konsekvensene eller ringvirkningene av endringene som gjennomføres:

«Juristene i FTK har ikke vært ute i TK, og kjenner ikke produksjonen.» (*TK-ansatt*)

Både bedriftsteam og virksomhetsorganisering førte til omfordeling av arbeidsoppgaver i flere runder slik at:

«Et av medlemmene klaget over at 'Du er den tredje saksbehandleren jeg møter på to måneder, og dere har ennå ikke truffet noe vedtak'.» (*TK-ansatt*)

At flere saksbehandlere må sette seg inn i samme sak i flere runder vil med nødvendighet forsinke prosessen for brukere som opplever det. Dette er én type ringvirkning av endringsprosesser.

Både virksomhets-/bedriftsorganisering og etableringen av ressurskontor fører til behov for samordning av saksbehandling på tvers av trygdekontor. Virksomhetsorganiseringen fører til at saker behandles i kommunen der bedriften holder til, mens den ansatte kan bo i andre kommuner. Dermed må deler av en og samme saksregistrering og -behandling foregå i flere trygdekontor samtidig. Informantene mener at dette medfører dobbeltarbeid, dobbeltregistreringer, mer informasjonsutveksling, tidsspille ved at kontorene ikke vet hva som gjøres hvor, og at det oppstår uklarheter i ansvarsfordelingen trygdekontorene imellom. Hvordan den nødvendige informasjonsutvekslingen skal foregå mellom kontorene, i hvilke registreringssystemer og hvordan sakene skal arkiveres, var ikke definert i form av rutiner og prosedyrer på forhånd. Det er dermed gått med en del tid på å finne ut hvor de ulike sakene behandles, innhenting av opplysninger derfra og avklaring av hvem som skal gjøre hva i hvert enkelt tilfelle. Ettersom slike problemer ikke var avklart på forhånd, var det opp til hvert enkelt kontor å finne ut hvordan dette skulle gjøres. Inntrykket fra undersøkelsen er at det er utviklet flere ulike måter å for eksempel registrere bedrifter og sortere ansatte under disse. Dermed kan praksis bli ulik fra kontor til kontor. Dette fører til at samordningen av saksbehandlingen blir mer problematisk enn om det var ens rutiner og prosedyrer. Informantene forventer liknende problemer i forbindelse med ressurskontorene og med bransjeprogrammet. Noen av informantene understreker at en del av disse samordningsproblemene ville vært løst om de hadde tilgang til IT-nettet. Antakelig er dette et hovedproblem: Tiltakene krever en samordning av saksbehandlingen og brukeropplysningene i de elektroniske informasjonsutvekslingsprogrammene, men dette er i dag ikke tilrettelagt.

Endringstiltakene i etaten presser ressursstiasjonen:

«Vi fikk beskjed om å prioritere. Noe måtte velges bort. Her skulle vi ha resultater der potensialet ligger. Det målet skulle prioriteres. I ettertid ble vi målt på kvalitet i tjenestene. Det blir jo feil å måle oss på det vi ble bedt om å velge bort! FTK måler oss på behandlingstid, ytre grensesaker og på anke-klagesaker.»

Hvis endringer skal gjennomføres uten tilførsel av ekstra ressurser, må det nødvendigvis føre til reduksjon av innsatsen på andre oppgaver. Hovedinntrykket er at trygdekontorene forventes å foreta de nødvendige prioriteringer for å gjennomføre endringene selv. Spørsmålet er om ansatte og ledere i kontorene har forutsetninger, eksempelvis endringskompetanse, til å ta et slikt ansvar. Samtidig er det et spørsmål om RTV og i neste omgang FTK endrer sine resultatmål som følge av endringstiltak de forventer gjennomført, eller ikke.

Med utgangspunkt i kapittel 4 kan vi slå fast at de undersøkte endringsprosessene ikke har hatt optimale ressurser til en vellykket iverksetting. Tilførsel av ressurser kan enten skje ved at nye midler settes inn, eller ved at oppgaver reduseres. Alle de undersøkte tiltakene vil på en eller annen måte påvirke både oppgavemengden og prioriteringen av ulike oppgaver som var der fra før. Alle de aktuelle endringene vil påvirke fordeling av oppgaver, ansvar, myndighet, informasjon og ressurser, det vil si organisasjonsstrukturen, ikke bare i trygdekontorene, men i hele etaten. Dette er det tatt høyde for, og hensyn til i forbindelse med IA, men i mindre grad i de andre endringstiltakene. Satt på spissen er det slik at RTV vedtar et endringstiltak, kjører dette ut gjennom FTK og forventer at TK skal produsere de forventede resultatene. Når resultatene uteblir, kan det enten være et uttrykk for manglende kommunikasjon mellom nivåene i hele systemet, at prosessen stopper opp i ett bestemt ledd i kjeden, eller begge deler. Dermed er det et spørsmål om ikke de tre hovedkriteriene for vellykket iverksetting henger nøye sammen: Dersom målene er uklare, er det vanskelig å oppnå konsensus om hva som skal gjøres og hvordan, og dersom det er uklart eller ulike oppfatninger om hva som skal gjøres, blir det også vanskelig å se hvordan ressurser skal fordeles for å oppnå de ønskede resultatene. Dermed kan hovedproblemstillingen kokes ned til et spørsmål om kommunikasjon og samordning i systemet.

5.4 Samordning, arbeidsdeling og organisering under endring

«Det strenge hierarkiet i systemet er en bremsekloss.» *(TK-ansatt)*

Trygdeetaten ble bygd opp som en regelorientert virksomhet etter 2. verdenskrig. Beslutningsmetoden er det som juristene kaller subsumsjon under regler. Det vil si at krav om ytelser og stønad etterprøves i forhold til lov- og regelbestemte kriterier for tildeling. Saksbehandlingen etableres som et sett av kontrollrutiner og prosedyrer. Dette gjenspeiles i fordelingen av myndighet, ansvar, oppgaver, ressurser og informasjon i systemet. Hele etaten er innrettet på kontrollaktiviteter. Atferden er reaktiv i den forstand at det alltid må foreligge et krav eller et initiativ utenfra for at saksbehandling skal settes i gang. På samme måten forutsetter endringsprosesser et krav utenfra. Lov- og regelendringer krever politiske vedtak. De kan, og vil i regelen være presset fram av interessegrupper i samfunnet. Handlingsmodus i etaten er reaksjon på andres initiativ.

Inkluderende arbeidsliv og NAV er eksempler på langt mer omfattende endringer enn justeringer i regelverket. Her er det snakk om å endre handlingsmodus og hele etatens oppbygging og virkemåte. Etaten skal bevege seg i retning av mer skjønnsutøvelse, initiativ overfor nye brukergrupper (arbeidsgivere og -takere) med nye virkemidler. Den regionaliserte spesialiseringen i form av trygderegioner og ressurskontor representerer organisasjonsendringer som er initiert av trygdedirektøren og RTV. Dette er nytt i etaten. Det kommer krav om endringer som forutsetter at både fylkestrygdekontor og trygdekontor evner å finne ut hvordan de skal utføre dem og finne organisatoriske og praktiske løsninger på de problemene som oppstår underveis etter hvert som de dukker opp. Dette i motsetning til den typen endringer som etaten har vært vant med: Når endringer kommer fra RTV, har de full lovdekning, de er detaljerte og presise og det følger med beskrivelser av hvordan ting skal gjøres og rapporteres. Dette representerer et kulturskifte og en endring av handlingsmodus som ikke er til stede i alle deler av etaten:

«Jeg tror folk stort sett er åpne for endringer, men vi glipper i gamle vaner. Vi kjenner tralten og faller inn i vanene. Vi lærer til og med opp nye kolleger i den gamle tralten. Den forplanter seg til alle.» *(TK-ansatt)*

Det er med andre ord snakk om å bevege etaten fra et kontrollorientert og reaktivt til et kompetanseorientert og proaktivt handlingsmønster. Det er denne analysen som vokser fram av det presenterte materialet, og som kan brukes til å nå en konstruktiv forståelse av hva som er problemene i endringsprosessene og hva som trengs for å komme videre.

Funnene i undersøkelsen er at

- Målsettingene er mangelfulle og kunne vært mer presise i alle de studerte endringsprosessene, med unntak av IA.
- Dermed har det heller ikke vært mulig å utvikle en felles forståelse og enighet om målene i og nødvendigheten av endringstiltakene, unntatt IA.
- Ressurser for å gjennomføre endringene oppleves som mangelfulle hos dem som skal iverksette endringene lokalt.

De mulige forklaringene på disse funnene er flere:

- Endringene initieres og kreves gjennomført fra RTV og FTK, men de har ikke tilstrekkelig kunnskap om konsekvensene av endringene for organisering og produksjon på lokalt nivå.

Kravene om endring er enten ikke godt nok formulert, eller de er klare nok for RTV og FTK, men de er ikke godt nok kommunisert ut til TK.

Trygdesjefene har ikke kommunisert tiltakene godt nok ut i TK. Det handler om å bruke den tiden som trengs for å skape legitimitet og aksept av endringene hos dem som skal gjennomføre dem.

Hva som trengs av ressurser for å gjennomføre endringene, er ikke klarlagt godt nok. Det er ikke på forhånd kartlagt hvilke konsekvenser endringene får for organisering og produksjon i etaten, verken av RTV, FTK eller TK selv.

Heller ikke hvilken kompetanse som trengs og eventuelt hvordan den kan bygges opp, er kartlagt. Her er IA og Trygdekontorprogrammet et forbilde ifølge informantene.

5.5 Hovedkonklusjon

Funnene og forklaringene kan oppsummeres i én hovedkonklusjon:

Det som hindrer gjennomføring og resultater av de studerte endringsprosessene i trygdeetaten i Rogaland, er mangel på kommunikasjon, samordning, deltakelse og involvering på alle nivå i etaten.

Alle endringsprosessene kan ses som elementer og utviklingstiltak som vil omstille trygdeetaten fra å være kontrollorientert og reaktiv til å bli en kompetanseorientert og proaktiv virksomhet der målet er flere i arbeid og færre på trygd og der forebygging til beste for både brukeren og samfunnet står i fokus. Slike underliggende mål lar seg neppe verken kommunisere eller gjennomføre som en ordre ovenfra. De krever at utviklingsprosessene gir rom for kommunikasjon, erfaringsutveksling og innflytelse på alle nivå i systemet. Dette leder til en anbefaling for videreføring av endringsarbeidet, ikke bare i Rogaland, men i hele etaten.

6 Sammenfattende konklusjoner og anbefaling

Det er en ganske klar og samstemt oppfatning om mål og virkemidler i Inkluderende arbeidsliv i etaten. Dette ser først og fremst ut til å forklares av det ganske massive informasjons- og opplæringsarbeidet som er gjennomført både fra Rikstrygdeverket, fylkestyrygdekontoret og Trygdeetatens arbeidslivssenter. TAS har forsterket dette etter hvert som senteret har utviklet et tett samarbeid med trygdekontor om løsninger av problemer i IA-virksomhetene. Likevel varierer gjennomføringstempo og omfang noe fra trygdekontor til trygdekontor. Disse variasjonene forklares først og fremst av måten trygdesjefene har overført kunnskap og målsettinger til sine medarbeidere på, og i hvilken grad de har prioritert endringstiltakene i forhold til daglig drift.

På de andre endringsområdene finner vi i mindre grad en slik etatsgjennomgående samstemt oppfatning av hensikt, mål og virkemidler, verken i Aktiv bruker-medvirkning, Virksomhetsorganisering, Bransjeorganisering eller etableringen av ressurskontor. Følgelig er både gjennomføringen og resultatene av disse endringene varierende fra kontor til kontor og til dels fra medarbeidere til medarbeidere. Slike variasjoner i oppfatninger av hva som skal gjøres, hvordan og hvorfor kan forklares med at målene i tiltakene ikke har vært klare nok, eller at de ikke er godt nok formidlet og drøftet i organisasjonen, slik at det er rom for individuelle forståelser og fortolkninger.

Trygdekontorene forklarer selv manglende gjennomføring av endringstiltak som i hovedsak et ressursproblem. Endringene oppfattes som tillegg til daglige gjøremål, som en merbelastning som det er lite rom for.

Gjennom undersøkelsen av de fire konkrete endringstiltakene har vi også fått fram en mer overordnet, men kanskje ikke like tydelig endringsprosess i etaten. Omdanningen av etaten til å bli en kompetansedrevet og virksomhetsorientert organisasjon kommer klart til uttrykk i det vi har kalt regionalisert spesialisering, blant annet ved opprettelsen av ressurskontor. Samtlige av endringsprosessene som er studert, har sitt første opphav i RTV, og er kommunisert derfra som målsettinger og forventninger om at resultatene nås. Til forskjell fra tidligere endringsprosesser i etaten har det ikke fulgt med en oppskrift, prosedyrebeskrivelser, endringer i regelverk eller detaljerte rutiner å følge for å nå de forventede resultatene. Tvert imot har RTV og FTK presentert endringene med en forventning om at trygdekontorene selv skal

utvikle de nødvendige verktøy og prosedyrer for å nå målene. Spørsmålet er om trygdekontorene er i stand til å møte disse forutsetningene; om de har vilje og evne til selv å utvikle det som skal til for å oppnå ønskede resultater? Har trygdekontorene den nødvendige utviklingskompetansen som må være til stede for å møte forutsetningen om selv å finne de praktiske løsningene på hvordan ting må gjøres for å gjennomføre de ønskede endringene?

Undersøkelsen leder til et bilde av en mismatch mellom forventningene om hvordan endringer skal gjennomføres i RTV og FTK på den ene siden, og forventningene om hva som må til i trygdekontorene på den andre: Toppen i etaten forventer at trygdekontorene selv skal finne ut hvordan endringene skal gjennomføres, utvikle de nødvendige verktøy og deretter gjennomføre dem i praksis, mens trygdekontorene og deres medarbeidere forventer at toppen i systemet ikke bare forteller hvilke målsettinger de skal oppfylle, men også hvordan dette skal gjøres. RTV og FTK er i et annet endringsmodus enn trygdekontorene. RTV og FTK forventer at TK fungerer som kompetansevirksomheter, mens trygdekontorene opptrer som kontrollorienterte forvaltningsorgan. Samtidig opplever trygdekontorene en mismatch mellom hva de blir bedt om å endre og hva de faktisk blir målt på. Er det slik at toppen i systemet sier A, som eksempelvis i trygdeetatens utviklingsavtale, men bare en liten og kanskje halvhjertet b? Denne situasjonen kan forklares med mangelfull kommunikasjon i systemet i hvert ledd av endringsprosessene.

Forslag 1: Utviklingsplan

Det er behov for å klarlegge og synliggjøre etatens overordnede endringsstrategier. Hvis regionalisert spesialisering og omstilling til en kompetansedrevet virksomhet har gyldighet, så bør målsettinger, virkemidler og konsekvenser av en slik strategi utredes, drøftes og legges til grunn for en etatsovergripende utviklingsplan. Trygdeetatens utviklingsavtale er et godt skritt i den retningen, men den bør følges opp i form av klarere og tydeligere strategier.

Initiativfordeling

Endring forutsetter en erkjennelse av at ting kan gjøres bedre og at det ut fra den erkjennelsen tas initiativ til å forandre mål, virkemidler og/eller praksis for å oppnå bedre resultater. I de undersøkte endringsprosessene kommer initiativet enten fra RTV eller FTK. Erfaringene med initiativ nedenfra, det vil si fra trygdekontorene, er varierende. Noen har opplevd at initiativ til endring stopper opp og blir avvist. Andre har opplevd det stikk motsatte: at initiativene har blitt møtt med begeistring og har blitt fulgt opp. Det generelle inntrykket er at trygdekontorene i liten grad fremmer slike initiativ, at de er mer opptatt av å få daglige gjøremål unna og at

endringer som kommer ovenfra, oppleves mer som plikt enn lyst. Informantene opplever heller ikke at de er invitert til å ta slike initiativ. Det finnes selvsagt mange unntak fra denne «regelen».

Forslag 2: Åpen initiering av endring

Hvordan initiativ både ovenfra og nedenfra i systemet skal fremmes og behandles, og hvilken plass dette skal ha i utviklingen av etaten, må avklares. Hvis siktemålet er en kompetansedrevet og avbyråkratisert virksomhet, bør det åpnes for engasjement og deltakelse på alle nivå i etaten. Dette forslaget er helt i overensstemmelse med trygdeetatens utviklingsavtale. Forslaget handler om å konkretisere og videreføre arbeidet med denne avtalen.

Målformulering og beslutning om endring

Når det foreligger et initiativ til endring, settes det i regelen i gang et utrednings-/kartleggingsarbeid som munner ut i noen målsettinger om hva som skal oppnås og hvordan dette skal gjøres. Problemet med gjennomføring av endringer i etaten kan i stor grad knyttes til dette leddet i prosessene. Målsettingene formuleres av dem som fremmer initiativet, det vil si i størst grad RTV og FTK. I en kompetansedrevet organisasjon vil en vanligvis få en prosess der de som skal iverksette tiltakene, i vårt tilfelle trygdekontorene, tar aktivt del i denne delen av prosessen.⁵ Det vil si at de kommer med kommentarer, innvendinger, motforestillinger og forslag til omformuleringer ut fra deres erfaringer og oppfatninger om hva som er nyttig, relevant og mulig å gjennomføre. En slik aktiv deltakelse ville bidra til 1) klarere målformuleringer, 2) utvikling av en felles forståelse av hva som bør gjøres og 3) oppslutning om endringene som skal gjennomføres. Slik jeg ser det, er dette det svakeste leddet i endringsprosessene i etaten i Rogaland, og jeg drister meg til en antakelse om at dette funnet er generaliserbart til hele etaten. Forklaringen ligger først og fremst i hvordan endringskonsepter og endringsplaner bringes ut til de ansatte. Slike konsepter og planer formidles til de ansatte som ren informasjonsoverføring, nærmest som en beslutning fra overordnede som skal iverksettes, og i langt mindre grad som et tema for diskusjon og aktiv deltakelse i utformingen av planene fra de ansatte.

På sett og vis blir dette en av hovedkonklusjonene: Endringskravene fra RTV og FTK forutsetter langt på vei at etaten er kompetansedrevet, mens de formidles og overføres i et system som minner mer om en hierarkisk og kontrollorientert kommandostruktur. For å få til den regionaliserte spesialiseringen og den kompe-

⁵ Gjennomføringen av pilotprosjektet "HOST" om klage- og ankebehandlingen i etaten, er et eksempel på hvordan fagenhetene i de tre fylkene Hedmark, Oppland og Sør-Trøndelag selv fikk utforme prosjektet de skulle gjennomføre etter idé fra RTV.

tansedrevne og avbyråkratiserte forvaltningskulturen som ligger i kortene i mange av tiltakene fra RTV, kreves det en flatere og mer deltakerbasert organisasjonsstruktur der beslutningsmyndighet er delegert i større grad enn i dag. Problemet er dels uklare signaler fra toppen i systemet om hvor langt denne myndigheten og «selvråderetten» i trygdekontorene skal gå, og dels at trygdekontorene ikke ser ut til å gripe de mulighetene som de samme signalene gir: altså en viss, og kanskje ubevisst vegring mot å gi fra seg beslutningsmyndighet på toppen, og en like sterk, og antakelig like ubevisst vegring mot å ta imot beslutningsmyndighet nede i systemet. Sagt med andre ord: Det er ikke lett å endre en etablert hierarkisk struktur med lange tradisjoner.

Forslag 3: Klar fordeling av myndighet og ansvar

Det bør settes i gang en omfattende og gjennomgripende diskusjon om hvor myndigheten i ulike saksfelt skal og bør plasseres i systemet. I en kompetansedrevet virksomhet bør den som har ansvar, prinsipielt sett også ha myndighet til å ta de beslutningene som trengs for å ivareta ansvaret.

Om å skape en felles forståelse av, og konsensus om nye mål

Å skape og etablere en felles forståelse og konsensus om nye målsettinger handler ikke bare om ledelse og etablerte organisasjonsstrukturer (det vil si fordeling av myndighet, ansvar, oppgaver, informasjon og ressurser), men også om mottakerne: de ansatte i trygdekontorene, de som skal iverksette de nye målene. Her går det flere skillelinjer. De som arbeider med IA, jobber på nye måter, har etablert nye samarbeidsrelasjoner utenfor etaten og ser ut til å ha en felles oppfatning og forståelse av hva dette dreier seg om på tvers av trygdekontorene. Informantene opplever at kontorene er delt i et A- og et B-lag som bestemmes av om de jobber med IA eller ikke. Dette skillet kan like godt hevdes å gå mellom dem som jobber i helseaksen og de som ikke gjør det. På samme måten går det et skille mellom trygdekontor som er pekt ut som ressurskontor, og de som ikke er det, og de medarbeiderne som søkes rekruttert til ressurskontorene og de som ikke gjør det. De som jobber med IA og i ressurskontor, ser ut til å ha, eller i det minste å *oppleve* en større grad av handlingsfrihet enn de andre. De har dermed andre forutsetninger for å møte og gjennomføre nye målsettinger. Et tredje skille ser ut til å gå mellom dem som kommer inn i etaten med høyere utdanning, eller en annen type utdanning enn den tradisjonelle trygdeutdanningen.

Disse tre typene skiller ser ut til å påvirke de ansattes måter å møte utfordringer og endringer på, først og fremst i det å ta tak i og gjøre noe med de kravene som kommer. Dersom etaten skal lykkes i å bli en kompetansedrevet virksomhet, kan

det være nyttig å se nærmere på rekrutteringsstrategiene i TAS. De ansatte i arbeidslivssentrene representerer et noe høyere gjennomsnittlig utdanningsnivå enn i trygdekontorene, men det viktigste er antakelig det mangfoldet av ulike typer kompetanse som finnes.

Forslag 4. Rekruttering for mangfold?

Det er behov for å kartlegge hva slags kompetanse som vil ha relevans og nytte for etaten i tiden som kommer, og legge opp rekrutteringsstrategier som kan dekke behovet ikke bare i tjenesteytingen, men som kan støtte opp om de utviklingsprosessene som ønskes. Å utvikle endringskompetanse i hele etaten er et klart mål i trygdeetatens utviklingsavtale. Mangfold i kompetanse er erfaringsmessig (blant annet i TAS) et godt virkemiddel for utvikling. Mangfold bør følgelig være en rekrutteringsstrategi.

Ressursfordeling

Som iverksettere har trygdekontorene problemer med å sette av ressurser til å gjennomføre endringer. Disse problemene skriver seg tilbake til uklarheter i målsettinger og ikke minst uklarheter i myndighetsfordelingen. Ledere i systemet mener også at de blir bedt om å gjennomføre endringer, men at dette ikke får konsekvenser for hva de må rapportere av resultater og som de blir målt på. Dette vil favorisere prioritering av å oppnå de resultatene de blir målt på, og føre til nedprioritering av endringer de ikke blir målt på. De etterlyser med andre ord en klarere sammenheng mellom endringskrav og resultatmål for å kunne prioritere ressurser til endringsprosessene.

Fordelingen av ressurser og prioriteringen av oppgaver er i stor grad styrt av tradisjoner og vaner. Organisasjoner som skal gjennomføre store endringer uten å bli tilført nye ressurser, tvinges til å stille følgende spørsmål: 1) Hva er det vi skal gjøre som vi ikke har gjort før? 2) Hva er det vi gjør i dag som vi bør gjøre mer av? og 3) hva er det vi gjør i dag, som vi bør slutte å gjøre? I undersøkelsen ser det ut til at det siste spørsmålet sjelden stilles i trygdekontorene. De evner til en viss grad å gjøre de nye tingene, og de evner til en viss grad å gjøre mer av det som er nødvendig for å oppnå endringene, men de evner i liten grad å slutte å gjøre ting.

Forslag 5. Fjerning av overflødige oppgaver?

I hvert enkelt trygdekontor bør det gjennomføres en kartlegging av arbeidsoppgaver i forhold til målsettinger og resultatmål. Kartleggingen bør ende i en analyse av hvilke oppgaver som skal prioriteres opp, hvilke som kan prioriteres ned og hvilke som kan

elimineres fordi de er uvesentlige for resultatene både for brukere og forvaltningen av etatens ressurser. En slik analyse bør samordnes og drøftes på fylkesnivå og på nasjonalt nivå.

6.1 Skisse til en oppskrift for kommende endringsprosesser

Undersøkelsen har vist at hovedproblemet i gjennomføringen av endringsprosessene er det å komme fram til en felles forståelse både av problemstillinger og målsettinger. Det er dette første suksesskriteriet for en vellykket iverksetting som er mest avgjørende. Den uklarheten om målsettingene og ikke minst den begrepsforvirringen som preger endringstiltakene, viser dette. En klar og omforent, det vil si felles forståelse av hva som er hensikten og målene med utvikling og endring, ser ut til å være den viktigste forutsetningen for å oppnå de tre andre suksesskriteriene: enighet om målene, tildeling av nødvendige ressurser og grad av usikkerhet om hva konsekvensene av endringene vil bli både for organisasjon og individer. Derfor må en skisse til en endringsoppskrift ta tak i dette. Ideen i den følgende skissen er at hvis en klarer å tilfredsstille det første suksesskriteriet, vil de tre andre falle på plass av seg selv. Spørsmålet blir hvordan en skal få dette til. Den følgende skissen forsøker å gi en beskrivelse av hvordan en endringsprosess i etaten ideelt sett kan gjennomføres.

All endring og utvikling starter med en erkjennelse av at situasjonen ikke er tilfredsstillende, at det finnes problemer som må løses, enten de skyldes interne forhold eller endringer i omgivelsene til etaten. Slike erkjennelser kan oppstå hvor som helst i etaten, så vel i det enkelte trygdekontor som i TAS, HMS og FTK som i RTV. Når erkjennelsen foreligger, må det finnes en kanal som fanger den opp og bringer den inn i en beslutningsprosess. Det er da først at utformingen av målsettinger starter. Hvem som deltar i målutformingen er avgjørende både for hvordan målene formuleres og hvordan de bringes videre. For å oppnå en felles forståelse av hensikt og mål er det tre ting som ser ut til å være essensielle:

1. At målene forankres grundig hos dem som skal gjennomføre dem og
2. At målene kan nyanseres og videreutvikles i denne forankringsprosessen og
3. At nyanseringer og forankringer kvalitetssikres og får en endelig og gjeldende godkjenning som aksepteres

Hvis vi tenker oss at RTV reiser nye målsettinger, vil en prosess som søker felles målforståelse, kunne se slik ut:

Fase 1. Målformulering

1. RTV får innspill fra TK, TAS, HMS, FTK, fagorganisasjoner, brukerorganisasjoner eller politikere, enten som et problem eller som forslag til målsetting for endring.
2. Målene forklares og begrunnes overfor FTK. En diskusjon i Fylkestrygdedirektørmøtet fører til en konkretisering, nyansering og videreutvikling av målene som både RTV og FD går for i fellesskap.
3. Fylkestrygdedirektørene forklarer og begrunner målene (resultatene fra diskusjonen med RTV) for FTK, trygdesjefene og lederne i TAS og HMS. Vi får en ny diskusjon med ytterligere operasjonalisering, konkretiseringer, nyanseringer og videreutvikling.
4. Resultatene bringes tilbake til Fylkestrygdedirektørmøtet, som samstemmer i nyanseringer og omformuleringer og godkjenner en endelig formulering av de nye og nå operasjonaliserte målsettingene. Nå er det vedtatt hva som skal oppnås.
5. De operasjonaliserte målsettingene nedfelles i klare resultatmål: Hva er det som skal være oppnådd på et gitt tidspunkt, og hvordan skal dette måles og rapporteres?

Her har alle anledning til å fremme forslag, og alle har blitt hørt og hatt mulighet til å påvirke resultatet. Som en tenkt modell er det her RTV som har en mottakerkanal for slike forslag, men vi kan også tenke oss at enkelte problemer ikke trenger å bringes inn for RTV. Både FTK, TAS, HMS og TK må ha slike lytteposter og apparat for å ta imot forslag og et ansvar for å bringe dem dit de hører hjemme i beslutningsstrukturen. Noen mål vil kreve godkjenning i RTV, andre krever godkjenning hos FTK og noen kan avklares i det enkelte TK. Det må være et poeng at prosessen ikke bringes høyere opp i systemet enn nødvendig. Dermed forutsettes det en ganske klar definisjon av hvor grensene går for beslutningsmyndigheten i hvert ledd. I henhold til avtalene mellom arbeidsgiver og arbeidstakere tar vi her for gitt at de ansatte i alle ledd deltar i, og kan påvirke prosessene i alle ledd der dette er hensiktsmessig eller nødvendig.

Fase 2: Omdefinering av oppgaver i iverksettende ledd

Når de operasjonaliserte målene er godkjent og dermed akseptert, må de forankres hos alle dem som berøres av dem. For enkelthets skyld bruker vi TK som eksempel på iverksettende ledd.

De nå vedtatte og operasjonaliserte målsettingene presenteres for alle ansatte i TK. Det brukes tid på å presentere og diskutere målsettingene. Tillitsvalgte bør ha

en sentral plass i denne fasen. Nå dreier diskusjonene seg om hvilke konsekvenser de vedtatte målene får for arbeidet i TK:

1. Hvilke nye oppgaver er det som må ivaretas for å virkeliggjøre målene?
2. Hvilke eksisterende oppgaver er det som må gis høyere prioritet for å virkeliggjøre målene?
3. Hvilke eksisterende oppgaver, rutiner og prosedyrer er det som må gis lavere prioritet?
4. Er det noen oppgaver, rutiner og prosedyrer som nå kan kuttes helt ut, i tilfelle hvilke?

Når ledelsen og de ansatte i TK har kommet fram til hvilke oppgaver de nå skal ivareta, må de drøfte seg fram til en måte å fordele dem på som de antar er mest mulig effektiv.

Fase 3: Definisjon av organisering og ressurser som trengs for å gjennomføre endringene

Vi tenker oss også her TK som eksempel. Fase 2 endte med en ny definisjon av oppgaver der noen ble borte, noen nye kom til og der noen ble omprioritert. Nå må man finne ut hva som må til for å gjennomføre oppgavene:

1. Har TK den kompetansen som trengs? Trengs det opplæringstiltak eller ny-rekruttering?
2. Har TK de verktøyene som trengs? Hvordan utvikle/skaffe de som mangler?
3. Har TK den arbeidskapasiteten som trengs? Er det frigjort arbeidskapasitet ved bortfall av oppgaver i Fase 2?

Med svar på disse spørsmålene vil det være mulig å definere ressursbehovet forholdsvis presist.

Fase 4: Resultatrapportering, evaluering og justering

Det er viktig at virksomheter blir etterprøvd/målt på det de er satt til å gjøre, det vil si at det er samsvar mellom de målsettingene som skal oppfylles, og de resultatene en blir målt på. Dette skal være avklart i fase 1 og brakt ut til iverksettende enhet i Fase 2. I IA ble eksempelvis nedgang i sykefravær på fylkesnivå innført som resultatmål for FD. Her er poenget at dokumentasjonsprosesser, registrering, systematisering og arkivering av informasjon fanger opp det som skal brukes som resultatmål i hele systemet, verken mer eller mindre. I det enkelte TK betyr dette at en må finne svar på:

1. Hvilken ny informasjon er det vi må ivareta i forbindelse med endringene?
2. Hvilken informasjon er det vi kan slutte å ivareta som følge av endringene?

Tilbakemeldingene og rapporteringen behandles og brukes til å evaluere i hvilken grad de nye målene er oppnådd. På bakgrunn av det drøftes hva som bør gjøres for å forbedre resultatene. Kan oppgavene fordeles og utføres på andre måter? Er ressursene riktig brukt, og er det nok av dem? Trengs det ytterligere kompetanseheving?

I overgangen fra et kontrollorientert hierarki til en utviklingsorientert kompetansevirksomhet trenger trygdekontorene støtte i form av endrings- og utviklingskompetanse. I FTK i Rogaland er det allerede etablert en egen fleksibel utviklingsenhet i samspill med TK. Antakelig vil TK trenge støtte, innspill og drahjelp fra denne enheten, ikke bare i konkrete utviklingsprosjekter, men også i tilpasningen av den eksisterende virksomheten til «det nye». Målet må være TK som evner å være i kontinuerlig endring og utvikling. Det krever endringskompetanse og tett dialog med andre ledd i etaten: at *VI* er etaten som helhet, og ikke den enkelte enhet som *VI* og resten av etaten som *DE*.

Denne beskrivelsen er bare en skisse, et forslag som kan brukes til å utarbeide en mulig framtidig mal for endring i etaten. En slik mal bør bygges på erfaringer som gjøres over tid. Det er neppe ønskelig for noen at verken TK eller andre enheter i etaten resignerer og stilltiende «tygger i seg de kamelene som kommer.» Målet må være deltakelse, meningsutveksling og proaktivitet i og på tvers av alle ledd.

6.2 Sluttkommentar

Forslagene i dette kapitlet kan alle være elementer i en endringsstrategi for etaten. I all hovedsak er de også sammenfallende med ambisjonene i trygdeetatens utviklingsavtale. Et av hovedproblemene i etatens endringsprosesser er kommunikasjonen mellom nivåene. Samtidig er det åpenbart at utvikling og endring vil være hverdagen i overskuelig framtid.

Ansvarer for at endringsprosessene ikke gjennomføres som forventet, og at resultater til en viss grad uteblir, hviler ikke på ett enkelt ledd i trygdeetaten alene. Problemet er kommunikasjon og samordning mellom leddene i systemet som helhet. Det er behov for å se endring og utvikling i sammenheng med produksjon. Ideen om en regionalisert spesialisering av etaten forutsetter at utvikling og produksjon ikke bare foregår parallelt, men at de smelter sammen til én og samme prosess: at erfaringer fra produksjonen blir premisser for utvikling og endring, og at ideer til nyskaping kan prøves ut i praktisk produksjon.

Evne til endring?

Prosjektet Trygdeetatens endringsevne er utført på oppdrag fra Fylkestryggedirektøren i Rogaland. Trygdeetaten gjennomgår omfattende endringer i forholdet til brukerne, i utvikling av samarbeid med arbeidslivet og i etablering av nye etatsover-gripende forbindelser. Alt dette skaper mange nye oppgaver og setter de etablerte arbeidsrutiner og organisasjonsmønstre på prøve. Hvilken evne har trygdeetaten i Rogaland til å møte utfordringene? Hva er det som fremmer og hva er det som hemmer bestrebelsene på modernisering?



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 499
ISBN 82-7422-505-8
ISSN 0801-6143