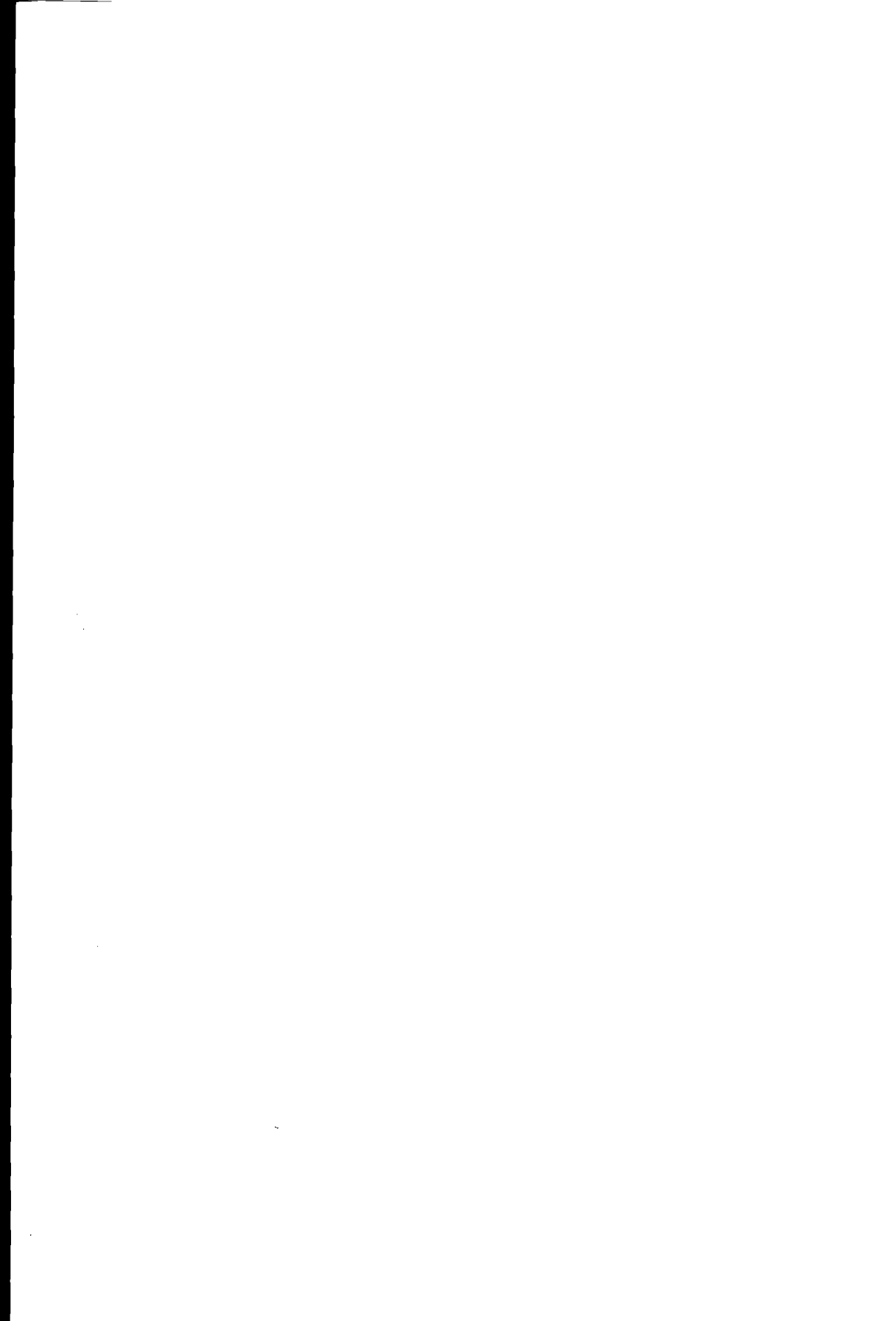


Eli Feiring

Tilsattes trivsel i endringsprosessen

En evaluering av trygdeetatens
stønadsfaglige utviklingsprosjekt



Eli Feiring

Tilsattes trivsel i endringsprosessen

En evaluering av trygdeetatens
stønadsfaglige utviklingsprosjekt

© Forskningsstiftelsen Fafo 1997
ISBN 82-7422-184-2

Omslag: Jon S. Lahlum
Trykk: Falch Hurtigtrykk

Innhold

Forord	5
1 Sammendrag	7
2 Evalueringens bakgrunn og siktemål	11
2.1 Evalueringens bakgrunn	11
2.2 Siktemål	15
2.3 Gangen i rapporten	16
3 Metode	17
3.1 Prosessevaluering	17
3.2 Få enheter	17
3.3 Ulike datakilder, innsamlingsaktiviteter og analyseteknikker	19
3.4 Oppsummering	21
4 Teoretisk rammeverk	23
4.1 Trivsel	23
4.2 Utformingen av endringsprosessen	25
4.3 Oppsummering	29
5 SUP-arbeidet ved kontor A	31
5.1 Bakgrunn	31
5.2 Utformingen av prosessen	32
5.3 Tilsattes erfaringer med SUP-arbeidet ved kontoret	36
5.4 Ledelsens erfaringer med SUP som etatsprosjekt	38
5.5 Oppsummering	39

6 SUP-arbeidet ved kontor B	41
6.1 Bakgrunn	41
6.2 Utformingen av prosessen	42
6.3 Tilsattes erfaringer med SUP-arbeidet ved kontoret	45
6.4 Ledelsens erfaringer med SUP som etatsprosjekt	48
6.5 Oppsummering	50
7 SUP-arbeidet ved kontor C	51
7.1 Bakgrunn	51
7.2 Utformingen av prosessen	52
7.3 Tilsattes erfaringer med SUP-arbeidet ved kontoret	56
7.4 Ledelsens erfaringer med SUP som etatsprosjekt	58
7.5 Oppsummering	60
8 Oppsummering	63
8.1 Trivsel i endringsprosessen	63
8.2 Utforming av endringsprosessen i kontorene	64
8.3 Prosesspesifikke tiltak	68
8.4 Utfordringene for etaten	69
9 Avslutning: Endringsarbeid	
– en møysommelig prosess	71
Appendiks A: Intervjuguide, første fase	73
Appendiks B: Intervjuguide, annen fase	74
Appendiks C: Spørreskjema	75
Appendiks D: Trygdefunksjonærenes opplevelse av endringsarbeidet	79
Litteraturliste	83

Forord

Høsten 1994 ble Forskningsstiftelsen Fafo engasjert av Rikstrygdeverket for å evaluere trygdeetatens stønadsfaglige utviklingsprosjekt – forkortet SUP. Siktemålet med evalueringen var dels å vurdere hvorvidt endringsprosessen førte til mistrivsel og/eller bidro til bedre trivsel blant tilsatte ved et utvalg trygdekontorer, og dels å beskrive utformingen av endringsprosessen i kontorene for å vurdere hvilke prosessspesifikke tiltak som syntes sentrale for trivselen blant de tilsatte. Denne rapporten oppsummerer de funnene som er gjort gjennom en undersøkelse av SUP-arbeidet ved tre trygdekontorer.

Mange fortjener takk for samarbeidet. Jeg er blitt møtt med stor åpenhet og velvilje på trygdekontorene. Referansegruppens medlemmer Hans I. Dahl, John Anders Blegeberg og Anny Sagen fra Rikstrygdeverket, Kirsten Andersen fra TTL (Trygdetilsattes Landsforbund) og Turid Lilleheie fra NTL (Norsk Tjenestemannslag) har kommet med fine innspill underveis. Uformelle samtaler med representanter for de respektive fylkestygdekontorene har vært til stor nytte i første fase av prosjektet. Markeds- og Mediainstituttet har punchet og edb-behandlet data. Publikasjonsavdelingen ved Fafo har som vanlig gjort en utmerket innsats for å ferdigstille rapporten. Sist, men ikke minst, skal Espen Dahl ved Fafo ha stor takk for gode råd og kritiske kommentarer!

Rapporten er blitt forelagt de aktuelle trygdekontorene og referansegruppen. Presentasjonen av funn og de konklusjonene som trekkes, står imidlertid for forfatterens egen regning.

Oslo, 15.3.1997

Eli Feiring

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

1 Sammendrag

Trygdeetatens stønadsfaglige utviklingsprosjekt, forkortet SUP, ble startet 1.1.1994 og avsluttet 31.12.1996. Utviklingsprosjektet hadde to siktemål: for det første å endre trygdefunksjonærenes arbeidsmåte, og for det andre å endre samhandlingen mellom etatens nivåer. Høsten 1994 ble Fafo engasjert for å evaluere SUP med utgangspunkt i de tilsattes trivsel under endringsprosessen. Denne rapporten oppsummerer de funnene som er gjort gjennom en undersøkelse av SUP-arbeidet ved tre trygdekontorer.

Evalueringsens formål har vært å besvare følgende spørsmål:

- Har endringsprosessen ført til mistriksel og/eller bidratt til bedre trivsel blant de tilsatte?
- Hva har kjennetegnet endringsprosessen ved trygdekontorene?
- Hvilke prosessspesifikke tiltak synes sentrale for trivselen blant de tilsatte?
- Hvilke utfordringer står etaten overfor ved et tilsvarende endringsprosjekt?

Data er blitt samlet inn gjennom personlige intervjuer av trygdesjefene, gruppeintervjuer av de tillitsvalgte, gruppelederne og trygdefunksjonærene, en spørreskjemaundersøkelse blant trygdefunksjonærene, dokumentanalyse og uformelle samtaler med representanter for fylkestygdekontorene. Datainnsamlingen ble gjort i to faser: først i perioden fra november 1994 til april 1995, deretter i perioden fra desember 1996 til januar 1997.

Trivsel

Vi har valgt å forstå trivsel (mistrivsel) som en mental tilstand kjennetegnet av en positiv (negativ) opplevelse av arbeidssituasjonen. Vi har med andre ord ønsket å kartlegge den tilsattes subjektive oppfatning av sin arbeidssituasjon.

Evalueringen viser at de tilsattes trivsel generelt er god. For dem som har deltatt i SUP, ser det ut til at endringsarbeidet har ført til en mer utfordrende og interessant arbeidssituasjon, og de aller fleste ønsker å beholde den nye måten å arbeide på. Vi har derfor konkludert med at trivselen er blitt bedre i denne gruppen. Imidlertid har belastningen under selve endringsprosessen til dels vært stor.

Endringsarbeidet ser i liten grad ut til å ha engasjert dem som ikke har deltatt aktivt i prosjektet, og det synes ikke som om trivselen i denne gruppen er blitt endret som følge av SUP.

Utformingen av endringsprosessen

Både opplevelsen av belastning blant dem som har deltatt i prosjektet, og kunnskapen om og interessen for prosjektet blant dem som ikke har deltatt, viser seg å variere med kontortilhørighet. Ut fra våre funn synes dette å skyldes at endringsprosessene ble ulikt utformet ved de ulike kontorene. Vi har vurdert det slik at ulik utforming igjen skyldes at de respektive trygdesjefene har stått overfor ulike kontorspesifikke betingelser – spesielt hva angår kontorenes tidligere erfaringer med endringsarbeid, hensyn til andre prosjekter, kontorets størrelse og relasjoner til fylkestrygdekontoret – samtidig som de også har valgt ulike tilpasninger til etatsopplegget. På tross av at de alle har opplevd styringssignalene fra Rikstrygdeverket som uklare og til dels motstridende, har trygdesjefene valgt ulike strategier i denne situasjonen. Prosjektarbeidet er derfor i varierende grad blitt «kontorets eget» – hvilket gjenspeiler seg i hvordan de ulike kontorene har prioritert og utformet virkemidler som forberedende tiltak, informasjonsrutiner, motivasjonsarbeid, utvikling av arenaer for medvirkning og opplærings- og oppfølgingstiltak.

Prosessesifikke tiltak som synes sentrale for trivsel

Med utgangspunkt i undersøkelsen er det vår vurdering at følgende prosessesifikke tiltak synes å være sentrale for de tilsattes trivsel i endringsprosessen:

- at ledelsen lykkes i å omforme endringsarbeidet til kontorets prosjekt ved å operasjonalisere etatens endringsopplegg i forhold til kontorets behov og kompetanse, og ved aktivt å formidle til de tilsatte at endringsarbeidet er nyttig og nødvendig.
- at prosjektet planlegges på en god måte ved å kartlegge tidsbruk, ressurser og endringsbehov, og ved å analysere hvordan tid til endringsarbeid kan frigjøres.
- at informasjonen om prosjektet gjøres konkret og dermed mer relevant for de tilsatte.
- at det legges stor vekt på motivasjonsskapende arbeid, selv om slikt arbeid er tid- og ressurskrevende på kort sikt.

- at det utvikles kanaler for medvirkning gjennom møtevirksomhet, idé-
dugnader og liknende og at de tillitsvalgte trekkes aktivt med i prosessen.
- at det settes av tilstrekkelige ressurser til opplærings- og oppfølgingstiltak.
- at det utvikles resultatindikatorer som viser nytten av endringsarbeidet.

Utfordringer for etaten

Evalueringen har vist at utfordringene for etaten ved et tilsvarende endringsprosjekt synes å være:

- å utvikle en klar målsetting for prosjektet.
- å utvikle en klar rolle- og ansvarsdeling mellom nivåene.
- å utvikle klare rutiner for oppfølging og tilbakemelding.
- å sette av tilstrekkelige ressurser til å drive prosjektet effektivt.
- å prioritere konsistent mellom prosjektet og andre oppgaver.
- å fullføre prosjektet og trekke lærdom av de erfaringene som er gjort.

2 Evalueringens bakgrunn og siktemål

Trygdeetatens stønadsfaglige utviklingsprosjekt, forkortet SUP, ble startet 1.1.1994 og avsluttet 31.12.1996. Utviklingsprosjektet hadde to siktemål: for det første å endre de tilsattes arbeidsmåte, og for det andre å endre samhandlingen mellom etatens nivåer. Høsten 1994 ble Fafo engasjert for å evaluere SUP med utgangspunkt i de tilsattes trivsel under endringsprosessen.¹ Denne rapporten oppsummerer de funnene som er gjort gjennom en vurdering av SUP-arbeidet ved tre trygdekontorer. Målet er at erfaringene skal kunne overføres til tilsvarende utviklingsarbeid ved andre trygdekontorer, og forhåpentligvis også til andre former for endringsarbeid i etaten.²

I det følgende beskrives evalueringens bakgrunn og siktemål nærmere.

2.1 Evalueringens bakgrunn

Trygdeetaten er en landsomfattende etat som administrerer trygde- og bidragslovene og hjelpemiddelsystemet. Etaten forvalter 146 milliarder kroner over statsbudsjettet, og har om lag 7000 ansatte. Trygdekontorer finnes i hver kommune. På fylkesnivå har fylkestrygdekontoret det administrative ansvaret. Rikstrygdeverket utgjør den sentrale ledelsen av etaten, med Sosial- og helsedepartementet som overordnet instans.

I praksis er trygdekontorenes oppgave å sikre inntekt og utgiftsdekning ved sykdom og uførhet. Kontorene skal videre innkreve og utbetale underholdningsbidrag til barn og tidligere ektefelle etter bidragsloven. Brukere som mottar trygdeytelser i forbindelse med sykdom, samt enslige forsørgere, skal følges opp for å hindre unødig utestengning fra arbeidslivet.

¹ Evalueringsoppdraget fulgte av en henvendelse fra personalavdelingen i Rikstrygdeverket, ved avdelingsdirektør Hans I. Dahl.

² Evalueringen skulle også inngå i den læringsprosessen som var knyttet til videre utforming og fremdrift av endringsarbeidet ved kontorene som deltok i SUP, og det ble derfor utformet en delrapport midtveis i prosjektet (Feiring 1995).

I en rapport fra 1992 slås det fast at etaten må gjennomgå endringer på en rekke områder og nivåer i tiden som kommer – i holdninger, arbeidsmetoder, organisasjonsstruktur, kompetansetype og -sammensetning, og i rekruttering og avlønning av nytt fagpersonell (*Kompetanserapport*, Rikstrygdeverket 1992). Dette skyldes at trygdeetatens rolle som forvalter av offentlige midler er i endring. En konsekvens av denne utviklingen kan formuleres slik Anne Marie Berg gjør det: Trygdekontoret er på vei fra regelorientert effektueringsvirksomhet til mer skjønnsbaserte helhetsvurderinger (Berg 1993). På samme tid er både tjenesteytingens kvalitet og dens effektivitet i større grad enn før gjenstand for offentlighetens søkelys. Dette gjenspeiler seg i etatens målsettinger, slik vi finner dem nedfelt i *Trygdeetatens mål og prioriteringer for 1994*:

- å sikre publikums rettigheter ved å gi tilstrekkelig informasjon, å fatte korrekte vedtak og å ha kort saksbehandlingstid
- å gi hjelp til selvhjelp for sykmeldte og enslige forsørgere
- å sikre systematisk resultatoppfølging og tilbagemelding gjennom fylkes-trygdekontorene via Rikstrygdeverket til Sosial- og helsedepartementet, og tilbake til samfunnet.

For å møte de nye utfordringene, er det blitt lagt stadig større vekt på å heve kompetansen til de tilsatte. Dette gav avdelingsdirektør Hans I. Dahl i Rikstrygdeverket uttrykk for så sent som i januar 1997: «Det er ingen tvil om at vi har en sterk produktivitetsvekst, samtidig som vi bombarderes med nye krav og behov for økt kompetanse. Dette sliter på en stab som de siste årene stadig er blitt eldre [...]. Resursproblemene løses ikke bare ved flere ansatte. Vi må også få en kompetanseheving og midler til faglig utvikling» (Aftenposten 15.1. 1997). SUP kan ses som en del av denne strategien: Gjennom å utvikle nye arbeidsmåter og samhandlingsformer, skulle prosjektet samtidig bidra til kompetanseheving internt og læring nivåene imellom.

I det følgende skal vi gå nærmere inn på prosjektets målsettinger.

Nye arbeidsmåter

SUP som prosjekt besto av

- målsettinger for hvordan den enkelte trygdefunksjonæren skulle arbeide, og for hvordan etatens tre nivåer skulle samhandle, samt
- ideer rundt utformingen av virkemidler for å nå målsettingene.

Kjernen i utviklingsarbeidet var å koble sammen kapitler i folketrygdloven som områdemessig er beslektet, for slik å sikre bedre oppfølging av brukerne og bedre samordning av trygdeetatens ytelser overfor den enkelte brukeren. Prosjektet var rettet mot oppfølgingen av sykmeldte med utgangspunkt i sykmeldingsområdet, oppfølgingen av etterlatte og enslige forsørgere under familieområdet, og samordningen av pensjonsutbetalingene under beregningsområdet.

Saksbehandlingen skulle dermed ha sitt utgangspunkt i et stønadsfaglig område heller enn i et bestemt kapittel i folketrygdloven, slik praksis hadde vært tidligere. Dette betød at den enkelte trygdefunksjonæren måtte opparbeide områdekunnskap og dermed bredere kompetanse enn før. For eksempel ville det bli krevd av en trygdefunksjonær som skulle følge opp sykmeldte, at hun³ behandlet søknaden om stønad etter alle de kapitlene i folketrygdloven som berører sykeområdet (folketrygdlovens kap. 2, 3, 4, 8 og 11). På denne måten skulle et helhetsperspektiv på brukerens situasjon sikres, og brukeren ville forholde seg til en og samme trygdefunksjonær under hele sykdomsforløpet.

Samtidig står trygdefunksjonæren overfor økte krav til utadrettet virksomhet. Hun er pålagt aktiv oppfølging av brukeren. I SUP-sammenheng betød dette for eksempel at brukeren skulle kontaktes for samtaler der det ble gitt informasjon og veiledning. Samtidig skulle det utvikles et samarbeid mellom trygdekontor og lege, arbeidsgiver og andre offentlige etater som arbeidskontoret.

Det var videre en målsetting at den enkelte trygdefunksjonæren skulle utvikle en forståelse for hvordan de ulike områdene i folketrygdloven henger sammen og for hvordan trygdestaten endres i takt med samfunnsutviklingen for øvrig.

SUP satte med andre ord fokus på en trygdefunksjonærrolle i endring: Den enkelte trygdefunksjonæren møter andre forventninger enn tidligere, både fra brukere, fra ledelse og fra samarbeidsparter.

Også for ledelsen ved trygdekontoret er rollene i endring. SUP introduserte nye former for samhandling med fylkestrygdekontorene og Rikstrygdeverket. Trygdekontor, fylkestrygdekontor og Rikstrygdeverket skulle være sidestilte deltakere i utviklingsarbeidet. Som vi skal komme tilbake til i neste avsnitt, ble den vante, hierarkiske ansvarsdelingen forlatt, og dette stilte også andre krav til trygdekontorets ledelse.

Nye samhandlingsformer

SUP ble organisert ut fra en idé om et trepartssamarbeid. Rikstrygdeverket hadde ambisjoner om å gå bort fra en hierarkisk styringsmodell og over til en struktur der

³ Langt de fleste av trygdeetatens tilsatte er kvinner. Derfor brukes «hun» som pronomen gjennom hele rapporten.

trygdekontor, fylkestrygdekontor og Rikstrygdeverket sammen utviklet prosjektet. Formålet med denne organiseringen var i første rekke å oppnå en gjensidig lærings-effekt.

Ifølge denne modellen var det enkelte trygdekontoret ansvarlig for å utforme prosjektet lokalt. I utgangspunktet skulle representanter for trygdekontoret, fylkestrygdekontoret, tillitsmannsapparatet på fylkesnivå og Rikstrygdeverket utgjøre en prosjektgruppe ved hvert kontor. Det viste seg at denne organiseringen ikke fungerte etter intensjonen, og prosjektet ble etter hvert fulgt opp på litt ulike måter ved de ulike kontorene.

Fylkestrygdekontorets rolle var å gi veiledning og støtte i prosjektarbeidet, og å sikre fremdriften av prosjektet. Rikstrygdeverket skulle på sin side gi de overordnede retningslinjene samt spre erfaringer fra prosjektarbeidet til resten av etaten. I Rikstrygdeverket ble det opprettet en samarbeidsgruppe, SAG, som bestod av en sekretær fra personalkontoret, avdelingsdirektørene ved stønadsavdelingene og utredningsavdelingen, og personalsjefen. Denne gruppen skulle stå for erfaring-sutvekslingen. Det ble videre etablert arbeidsgrupper i Rikstrygdeverket for hvert av de tre trygdekontorene som var gjenstand for evalueringen.

«Mennesker som har det godt, gjør en god jobb»⁴

Fafo ble engasjert for å evaluere SUP høsten 1994. Med evalueringen ønsket Rikstrygdeverket å skaffe seg innsikt i den prosessen som var knyttet til utformingen og gjennomføringen av SUP ved det enkelte trygdekontoret. Spesielt ønsket en å undersøke hvilke betingelser som må være til stede for å hindre at tilsatte støtes ut av arbeidsmarkedet som følge av endringsarbeidet.

Bakgrunnen for at dette ble satt i fokus, var erfaringer fra tidligere omstillinger i trygdeetaten. Etaten har vært gjennom flere store endringsprosesser de senere årene, og det er kjent at omstillingene er blitt iverksatt på en måte som har resultert i utstøting av arbeidstakere som ikke har kunnet eller villet møte endringene. Uførepensjonering av eldre tilsatte som følge av innføring av edb, er ett eksempel (Stokke 1993).⁵ I tråd med arbeidslinjen i norsk velferdspolitikken var det en målsetting fra Rikstrygdeverkets side å unngå slike konsekvenser: Aktiv yrkesdeltakelse foretrekkes fremfor passiv trygdemottak.

Evalueringsoppdraget ble i utgangspunktet utformet med bakgrunn i denne utstøtingsproblematikken. Imidlertid valgte vi, etter diskusjoner med oppdragsgiver og referansegruppe, å favne noe bredere enn opprinnelig tenkt, ved å rette

⁴ Sitat fra *Nå evnen til arbeid svikter*. Brosjyre fra Arbeidsmarkedsetaten, Arbeidstilsynet og Trygdeetaten.

⁵ Omstillingsprosjektet det her siktes til, gikk under betegnelsen TRESS 90.

søkelyset mot prosesspesifikke tiltak som kan være sentrale for de tilsattes trivsel i en endringsprosess som SUP.

Som nærmere beskrevet i kapittel 3, valgte vi tre trygdekontorer som gjenstand for evalueringen. Evalueringsoppdraget ble delt inn i to faser, for på denne måten først å fange opp sentrale trekk ved hvordan utviklingsprosjektet ble utformet og iverksatt ved det enkelte trygdekontoret, og deretter, halvannet år senere, å vurdere den videre oppfølgingen av prosjektet ved kontoret. Data ble samlet inn i perioden november 1994 – april 1995 (første fase), og i perioden desember 1996 – januar 1997 (annen fase).

2.2 Siktemål

Med evalueringen ønsket Rikstrygdeverket å undersøke hvordan endringsprosessen ved trygdekontorene påvirket de tilsattes trivsel.⁶ Vi fant at dette kunne gjøres ved blant annet å kartlegge

- trygdefunksjonærenes oppfatninger av SUP-arbeidet ved trygdekontoret
- ledelsens oppfatninger av SUP-arbeidet ved kontoret og av SUP som etatsprosjekt

Kartleggingen skulle gi et grunnlag for å besvare følgende spørsmål:

- Har endringsprosessen ført til mistrivsel og/eller bidratt til bedre trivsel blant de tilsatte?
- Hva kjennetegner endringsprosessen ved trygdekontorene?
- Hvilke prosesspesifikke tiltak synes sentrale for trivselen blant de tilsatte?
- Hvilke utfordringer står etaten overfor ved et tilsvarende endringsprosjekt?

Siktemålet med rapporten er i første rekke å beskrive heller enn å forklare, i den forstand at hensikten er å overføre erfaringer fra trygdekontorenes arbeid til tilsvarende utviklingsarbeid ved andre kontorer og annet endringsarbeid i etaten.⁷

⁶ Evalueringen av SUP er dermed avgrenset i forhold til ulike resultatmål som brukertilfredshet, tjenesteproduksjonens effektivitet eller kvalitet, e.l.

⁷ Hvorvidt SUP bør iverksettes ved samtlige av landets trygdekontorer, blir ikke vurdert i denne rapporten.

2.3 Gangen i rapporten

I kapittel 3 og 4 diskuteres henholdsvis valg av metode og den teoretiske rammen for evalueringen. Deretter presenteres funn fra undersøkelsene som er gjort. I kapittel 5, 6 og 7 beskriver vi SUP-arbeidet ved hvert av de tre trygdekontorene. I kapittel 8 gir vi en oppsummering. I kapittel 9 avsluttes rapporten med noen generelle kommentarer til SUP som virkemiddel i en læringsprosess.

3 Metode

3.1 Prosessevaluering

Det blir stadig vanligere å bruke evaluering som et ledd i beslutningsprosesser i offentlig sektor⁸ – både med sikte på å vurdere om ulike tiltak har gitt de forventede resultatene, og for å skaffe informasjon om prosesser knyttet til valg og utforming av virkemidler.

Denne evalueringen er et eksempel på det siste. Prosessevaluering skal avdekke og drøfte de handlingsmulighetene prosessens aktører står overfor, og synliggjøre målkonflikter og behov for å endre målsettinger og virkemidler underveis i prosessen, sier Pål Repstad (Repstad 1993). En evaluering av denne typen gjøres med utgangspunkt i aktørenes subjektive opplevelser av prosessen og det sosiale samspillet i tilknytning til prosjektet, heller enn med utgangspunkt i (mer eller mindre) objektive resultatindikatorer. Hensikten her har vært å samle erfaringer fra endringsprosessen ved trygdekontorene – gjennom en vurdering av blant annet fordeling av oppgaver og ansvar i prosessen, deltakelse i og oppslutning om valg av målsettinger og virkemidler, motivasjonsarbeid og informasjonsflyt – med sikte på å kunne overføre denne typen erfaringer til tilsvarende endringsarbeid ved andre trygdekontorer og forhåpentligvis også til annen type endringsarbeid i etaten.

Det er imidlertid vanskelig å evaluere prosessen knyttet til endringsarbeidet uten «noe» å måle prosessen mot. I dette tilfellet har vi vurdert prosessen i forhold til de tilsattes trivsel.

3.2 Få enheter

Ut fra problemstillingen for evalueringen har det vært ønskelig å gå «i dybden» heller enn «i bredden» – vi ville vite hvordan både de tilsatte og ledelse opplevde endringsarbeidet. Da hadde vi behov for informasjon om *hvordan* SUP-arbeidet ble utformet

⁸ Dette har sammenheng med at mål- og resultatstyring er vokst frem som styringsidé i offentlig forvaltning de ti siste årene. Mens sentralforvaltningen tidligere la vekt på regelstyring og detaljerte direktiver, styres nå underliggende institusjoner gjennom fastsettelse av mål og krav til resultater, jf. Innst.S. nr. 135 (1984-85).

og gjennomført ved kontoret, og om *hvorfor* enkelte virkemidler ble tatt i bruk og andre ikke.

Vi valgte derfor å gjennomføre en case-studie av SUP-arbeidet ved tre trygdekontorer. Ved å velge ut noen få kontorer, kunne vi studere mange egenskaper ved dem og dermed få større og mer detaljert kunnskap om SUP-arbeidet ved det enkelte kontoret. Ved denne tilnærmingen mistet vi det generaliseringspotensialet som ligger i et utvalg på flere enheter, men denne tilnærmingen medfører igjen det problemet at vi da måtte ha valgt å sammenlikne noen få kjennetegn ved SUP-arbeidet – og usikkerheten ville ha vært stor med hensyn til om vi hadde valgt de «riktige» variablene for sammenlikning.

Strategisk «utvalg»

Ti kontorer var i utgangspunktet med i SUP. Av disse kontorene valgte vi tre kontorer som gjenstand for evalueringen, ut fra tre kriterier:

- Endringsarbeid på både sykmeldingsområdet, familieområdet og beregningsområdet skulle være representert i undersøkelsen.
- Kontorene skulle være godt kjent med ideene som lå til grunn for SUP.
- Kontorene skulle være velfungerende.

Vi valgte med andre ord kontorene med utgangspunkt i strategiske overveielser snarere enn i representativitet: Vi ønsket å rette søkelyset mot hva som «gjør gode kontorer gode». Dette fulgte av evalueringens målsetting: å identifisere prosessspesifikke tiltak som synes sentrale for trivselen under endringsarbeidet.

Generaliserbarhet

Case-studier foretas ikke med sikte på å generalisere fra utvalg til univers (Yin 1994). Det er altså ikke slik at vi påstår at de funnene vi har gjort i evalueringen, vil være gyldige ved tilsvarende endringsarbeid ved andre kontorer. Hensikten er heller å belyse visse teoretiske antakelser om en sammenheng mellom trivsel og måten endringsprosessen utformes på, for dermed å gi disse antakelsene et bredere empirisk grunnlag.

3.3 Ulike datakilder, innsamlingsaktiviteter og analyseteknikker

Vi har benyttet flere kilder, datainnsamlingsaktiviteter og analyseteknikker i evalueringsarbeidet. I det følgende omtales dette nærmere.

Dokumentanalyse

I starten av evalueringsarbeidet gjennomgikk vi skriftlig materiale som internevalueringer fra kontorene samt informasjonsmateriale og plandokumenter fra Rikstrygdeverket – med sikte på å samle informasjon om arbeidet i etaten og ved kontorene generelt og om SUP spesielt.

Intervjuer

Vi har gjennomført fire typer intervjuer på hvert av kontorene:

- personlige intervjuer av trygdesjefene
- gruppeintervjuer av de tillitsvalgte
- gruppeintervjuer av gruppeledere
- gruppeintervjuer av trygdefunksjonærer

I første fase av evalueringen foretok vi to intervjuer med tre måneders mellomrom av samtlige. I siste fase av evalueringen foretok vi ett intervju av trygdesjefene, de tillitsvalgte og gruppelederne. Alle intervjuene varte fra en til to timer.

I første fase av evalueringen brukte vi en løst designet intervjuguide for hvert av intervjuene. Hensikten i denne fasen var å få en bred oversikt over hvordan informantene oppfattet SUP som prosjekt og SUP-arbeidet ved kontorene. I siste fase av evalueringen brukte vi samme intervjuguide i hvert intervju. Denne gangen var utformingen noe «strammere», idet vi – med utgangspunkt i de funnene vi hadde gjort i første fase – hadde listet opp en rekke punkter som vi ønsket informantenes oppfatninger av (se appendiks A og B).

Valget av gruppeintervjuer som form fremfor personlige intervjuer, ble gjort ut fra to hensyn. For det første ønsket vi å få frem data gjennom gruppeinteraksjon, for slik å bli orientert om hvilke temaer deltakerne fant relevante og viktige, samt om hva de var uenige og enige om. Vi ønsket å få frem ulike oppfatninger, og oppfordret til diskusjon. Dette hensynet var spesielt viktig i første fase av evalueringen, der en eksplorerende tilnærmingssmåte syntes mest fruktbar. For det andre vurderte vi gruppeintervjuer som mindre tidkrevende enn personlige intervjuer: Vi

kunne få flere i tale i løpet av den tiden vi hadde til rådighet. Dette hensynet spilte en noe større rolle i siste fase av evalueringen.

Kontorene valgte selv ut representanter til gruppene. Det ble stilt krav til at gruppene skulle bestå av både SUP-deltakere og andre. Gruppenes størrelse varierte fra to til åtte informanter.

Spørreskjemaundersøkelse

På bakgrunn av de funnene som var gjort i første fase av evalueringen, ble det utarbeidet en spørreskjemaundersøkelse blant de tilsatte i siste fase av evalueringen (se appendiks C og D). Skjemaene ble delt ut på trygdekontorene til *samtlig*e tilsatte under gruppeledernivå, og returnert individuelt. Av 140 utdelte skjemaer fikk vi tilbake 125⁹, en svarprosent på 89. Her ønsket vi å undersøke i hvilken grad de tilsatte opplevde endringsprosessen ulikt, slik at vi kunne vurdere om det var systematiske likheter/forskjeller som kunne ha sammenheng med bruken av virkemidler i prosessen. Vi ønsket både å sammenlikne gruppen av tilsatte ved de ulike kontorene med hverandre, og å sammenlikne gruppen av tilsatte som hadde deltatt i SUP, med gruppen av tilsatte som ikke hadde deltatt i SUP (se appendiks D). Gjennomgangen av materialet viste ingen systematiske skjevheter med hensyn til hvem som hadde fylt ut skjemaene. Spørreskjemaundersøkelsen gav dermed en bred, representativ oversikt over de tilsattes holdninger til og opplevelse av SUP-arbeidet og endringsarbeidet generelt ved de kontorene som var gjenstand for evalueringen.

Uformelle samtaler og erfaringssamlinger

Vi hentet også verdifull informasjon fra uformelle samtaler med representanter for de respektive fylkestyrgdekontorene. I tillegg fikk vi nyttig bakgrunnsinformasjon gjennom å delta på Trygdeetatens Erfaringssamling 5.-6. desember 1994, SUP-seminar for Trygdetilsattes Landsforbund 2. februar 1995 og Trygdeetatens Erfaringssamling 4.-5. april 1995.

Reliabilitet og validitet

Evalueringens reliabilitet hviler på om datainnsamlingsprosessen kan repeteres med samme resultat (gitt samme «utvalg» av kontorer). Vi har lagt ved intervjuguider og spørreskjema i appendiks A, B og C, slik at leseren selv kan vurdere utgangs-

⁹ Av disse var to skjemaer ikke fylt ut, fordi mottakeren var helt nytilsatt og ikke kjente til SUP-arbeidet. Disse skjemaene er ikke tatt med i analysen. Åtte skjemaer manglet opplysninger om kontortilhørighet. Disse skjemaene er inkludert i totaltallene.

punktet for analysen. Videre er sitatene som er inkludert i beskrivelsen av endringsarbeidet ved kontorene, forsøkt gjengitt så nøyaktig som mulig.

Evalueringsens validitet bestemmes av om vi har «målt» de tilsattes opplevelse av prosessen på rett måte. Vi har forsøkt å sikre validiteten ved å bruke flere kilder, innsamlingsaktiviteter og analyseteknikker som grunnlag for de konklusjonene vi har trukket. Videre har vi gitt informantene mulighet til å lese gjennom rapporten med sikte på å luke ut faktiske feil.

I alle ledd av evalueringen vil aktørenes interesser kunne endre dens fokus, metode og analyser (Falkum 1995). For en ekstern evaluator kan det være vanskelig å vurdere om endringer foreslås med utgangspunkt i strategiske interesser. En ekstern evaluator har ikke nødvendigvis tilstrekkelig kunnskap om de interessekonfliktene eller maktkonstellasjonene som måtte gjøre seg gjeldende, og kan derfor komme til å overse informasjon som ikke er tilgjengelig for andre enn dem som kjenner tiltaket gjennom deltakelse. På tross av at oppdraget har vært formulert slik at det skulle være mulig å «justere kursen» underveis, har vi forsøkt å holde fast ved evalueringens opprinnelige målsetting – nettopp for å unngå slike konsekvenser som nevnt ovenfor.

3.4 Oppsummering

Med utgangspunkt i vår problemstilling, valgte vi å gjøre en case-studie av tre kontorer. Kontorene ble valgt ut etter strategiske overveielser snarere enn etter hensyn til representativitet. Vi har brukt ulike datakilder, innsamlingsaktiviteter og analyseteknikker, for slik å skaffe et bredt grunnlag for de konklusjonene som trekkes.

4 Teoretisk rammeverk

Utvikling av nye arbeidsmåter og samhandlingsformer innebærer rolleendringer både for trygdefunksjonærene og for ledelsen ved trygdekontoret. Nye roller medfører nye forventninger fra omgivelsene – fra brukerne, arbeidsgivere og arbeidskontor, fylkestrygdekontor og Rikstrygdeverket. Som nevnt skal trygdefunksjonæren tilegne seg breddekompetanse og en utadrettet arbeidsmåte. Ledelsen skal styre utviklingsarbeidet i kontoret og forme nye samarbeidsrelasjoner til de øvrige nivåene. Å møte slike utfordringer stiller store krav både til ledelsen og til de øvrige tilsatte. I det følgende skal vi peke på flere betingelser som antas å ha betydning for de hvordan tilsatte trives i endringsprosessen. Formålet med disse antakelsene er først og fremst å utvikle en ramme for den videre diskusjonen.

4.1 Trivsel

Vi har valgt å bruke en vid definisjon av begrepet trivsel (mistrivsel). Vi tenker oss at trivsel (mistrivsel) i denne sammenhengen betegner en mental tilstand kjennetegnet av en positiv (negativ) opplevelse av arbeidssituasjonen. Det vi ønsker å kartlegge, er med andre ord den tilsattes *subjektive oppfatning* av sin egen arbeidssituasjon.

Utfordringen i endringsprosessen avhenger av hvilket ambisjonsnivå som er valgt for prosessen. Målsettingen kan være kun å unngå mistrivsel, men den kan også være mer ambisiøs – nemlig å bedre trivselen gjennom endringsarbeidet. Mistrivsel kan oppstå både blant deltakere og blant ikke-deltakere i endringsarbeidet. Blant dem som deltar, kan endringsarbeidet i seg selv oppleves som for krevende, og/eller de kan oppleve at prosessen ikke gir de resultatene de hadde forventet. Slike opplevelser kan skape grobunn for mistrivsel. De som ikke deltar, kan oppleve at de blir «holdt utenfor». Dette kan føre til mistrivsel blant dem som gjerne vil delta i endringsarbeidet, men som ikke blir gitt muligheten – enten det nå skyldes manglende kompetanse eller at de ikke egner seg for oppgaven.

Endringsprosessen kan samtidig ha positive effekter på de tilsattes trivsel. Blant dem som deltar, kan prosessen i seg selv oppleves som nyttig og viktig, og/eller resultere i at arbeidssituasjonen oppleves som bedre. De som ikke deltar i

prosessen, vil eventuelt kunne trives bedre som en bieffekt av at de andre gjør det, eller rett og slett fordi de er «glade for å slippe å være med».

Diskusjonen kan oppsummeres som i figur 1.

Figur 1 Trivsel og deltakelse

	Deltakelse	Ikke deltakelse
Trivsel	• medvirkning i prosessen • ny arbeidssituasjon	• andre trives • slipper belastning
Mistrivsel	• for krevende prosess • ingen resultater	• følelse av å være utenfor

Vi vil anta at effekten av tiltak for unngå mistrivsel og/eller bedre trivselen, vil påvirkes av:

- de tilsattes holdning til endringsarbeid generelt og til den pågående endringsprosessen spesielt. Som med all annen form for endring, innebærer også endringer i en organisasjon at den enkelte må bevege seg fra det kjente til det ukjente. Holdninger til endring varierer fra menneske til menneske: Mens noen opplever endring som en utfordring, opplever andre den som en belastning og møter den med motstand. Motstand kan tolkes som en forsvarsmekanisme som utløses av usikkerhet knyttet til den fremtidige arbeidssituasjonen – til hvorvidt ens kompetanse vil bli vurdert på en annen måte enn tidligere, til om en vil mestre nye arbeidsoppgaver, og så videre (Cummings 1993).
- kontorets kultur. Denne kan forstås som det mønsteret av forutsetninger, verdier og normer som deles av ledelse og tilsatte (Cummings 1993). Kontorets kultur vil definere regler som legitimerer atferd og oppførsel, og vil samtidig konstitueres og endres gjennom atferd (Nordhaug 1993).
- hvordan endringsprosessen utformes, og hvilke virkemidler som faktisk velges.

Etter vår oppfatning faller det utenfor evalueringsrapportens ramme å diskutere så vel det generelle holdningsarbeidet ved kontorene som tiltak for å endre kontorets kultur. I det følgende skal vi derfor rette søkelyset mot tiltak knyttet til endringsarbeidet spesielt.

4.2 Utformingen av endringsprosessen

Endringsprosessen består i å velge, utforme og gjennomføre tiltak som endrer arbeidsmåter og samhandlingsformer. Både tiltakene i seg selv og prosessen knyttet til valget, utformingen og gjennomføringen av dem, antas å ha betydning for de tilsattes trivsel. I denne sammenhengen er det selve prosessen vi skal sette i fokus.

Prosessesifikke tiltak

Endringsprosessen kan utformes på ulike måter. Det synes imidlertid rimelig å anta at en prosess kjennetegnet av bred medvirkning, kan bidra både til å redusere mis-trivselen og til å øke trivselen blant dem som berøres av endringene (jf Bogen 1991, Hvinden 1994). Medvirkning i prosessen dekker både deltakelse og påvirkning (Ingebrigtsen 1993). Ulike deltakerdemokratiske tilnærminger vektlegger disse aspektene på noe ulike måter. Mens instrumentelle tilnærminger knytter motivasjon for deltakelse til muligheten til å påvirke beslutningsutfallet (jf Elster 1983), legger ekspressive tilnærminger vekt på deltakelsen i seg selv som forklaringsfaktor. En tredje tilnærmingstype forklarer motivasjon for deltakelse med utgangspunkt i både instrumentelle og ekspressive faktorer (jf Lafferty 1983, Pateman 1980, Cummings 1993).

Vi vil anta at de tilsatte gjennom å medvirke i prosessen vil oppleve sin egen arbeidssituasjon mer positivt, og dermed trives bedre, fordi

- deltakelse i seg selv kan bidra til selvutfoldelse, selvrespekt og selvrealisering, og gi følelsen av å være inkludert i et fellesskap (jf Pateman 1980, Cummings 1993).
- påvirkning kan bidra til å redusere usikkerheten som er knyttet til fremtidig arbeidssituasjon, og til å utforme nye arbeidsmåter som de tilsatte finner nyttige og riktige (jf Cummings 1993).

Ulike typer tiltak vil kunne bidra til å sikre de tilsattes mulighet til å delta i og påvirke prosessen, både direkte på egne vegne og indirekte gjennom representasjon – for eksempel gjennom tillitsmannsapparatet. Tiltak for å sikre medvirkning kan deles inn i tre typer: tiltak som sikrer de tilsattes *mulighet* til å medvirke, tiltak som sikrer at de tilsatte *faktisk* gjør bruk av slike muligheter, og tiltak som sikrer at de opplever *resultater* av medvirkningen. Slike tiltak kan for eksempel være å sikre informasjonsflyt, åpne kanaler for medvirkning, legge til rette for mestring av nye arbeidsoppgaver og synliggjøre resultater (som for eksempel økt brukertilfredshet og tidsbesparelser) av endringsarbeidet.

Utformingen av endringsprosessen er i første omgang en oppgave for ledelsen, og i praksis vil det være trygdesjefen som har det formelle ansvaret for prosjektstyringen. Vi antar at trygdesjefens frihet i utformingen av endringsarbeidet bestemmes av de kontorspesifikke rammebetingelsene hun står overfor, og av de føringene som følger av etatens SUP-opplegg.

Rammebetingelser 1: kontorspesifikke betingelser

Trygdesjefene vil stå overfor ulike kontorspesifikke betingelser: individuelle egenskaper hos de tilsatte, som deres evne og vilje til endring, deres utdanning og kompetanse, samt kontorets kultur, erfaringer fra tidligere endringsprosesser, andre prosjektoppgaver som pågår i kontoret, kontorets størrelse og samarbeidsrelasjoner til fylkestrygdekontoret. Individuelle egenskaper og kontorets kultur vil være av betydning for hvordan prosessen blir utformet, både med hensyn til å påvirke hvilke tiltak som anses som legitime, og i forhold til hvor effektive tiltakene forventes å være. Tidligere erfaringer fra endringsprosesser vil kunne spille en viktig rolle, i den grad slike erfaringer påvirker hvilke forventninger den enkelte har til endringsprosessen. Dårlige erfaringer kan skape motvilje mot å delta i nok en endringsprosess. Andre prosjektoppgaver som pågår ved kontoret, vil ha betydning for hvor store ressurser som kan settes av til endringsprosessen. Kontorets størrelse kan ha noe å si for hvilke virkemidler som blir vurdert som hensiktsmessige. Store kontorer krever en annen type prosjektorganisering enn det små kontorer gjør, når det gjelder ledelse, informasjons- og motivasjonsskapende arbeid samt tiltak for å sikre medvirkning. Bemanning i forhold til saksmengde vil kunne ha betydning for hvor stort overskudd som finnes til endringsarbeid. Sist, men ikke minst vil fylkestrygdekontoret kunne legge føringer på utformingen av prosessen både i form av direkte styringssignaler og gjennom deltakelse.

Vi vil anta at jo større frihet trygdesjefen har til å utforme prosjektet som «kontorets prosjekt», jo viktigere vil slike rammebetingelser være for utformingen av prosessen. I neste avsnitt skal vi kommentere dette nærmere.

Rammebetingelser 2: etatsspesifikke betingelser

Å delta i SUP vil legge visse føringer på trygdesjefens muligheter til å utforme endringsprosessen. Tradisjonelt har trygdeetaten vært organisert i en hierarkisk struktur, med klare rolle- og ansvarsdelinger mellom forvaltningsnivåene. SUP er utformet på en måte som avviker fra denne modellen, idet målet med prosjektet er å etablere en arena for erfaringsutveksling nivåene imellom. Målsettingen med SUP var å gi mulighet for lokal tilpasning og utforming av prosjektet, i samarbeid med og med bidrag fra etaten for øvrig. Imidlertid kan trygdesjefen komme til å oppleve

styringssignalene «ovenfra» som uklare eller overstyrende. Dermed kan hun komme til å stå overfor en beslutningssituasjon der hennes målsettinger med det lokale utviklingsarbeidet kan komme i konflikt med målsettingene sentralt.

Med utgangspunkt i Albert Hirschmans kategorisering av individuelle strategivalg ved tilpasning av egne målsettinger til organisasjonens målsettinger, kan vi anta at trygdesjefens tilpasninger i SUP-arbeidet. Hirschman skiller mellom tilpasningsstrategier kalt «exit», «voice» og «loyalty» (Hirschman 1970). «Loyalty» betegner strategivalget i situasjoner der deltakernes målsettinger er i overensstemmelse med organisasjonens målsettinger, og hvor de følger disse lojalt. «Exit» og «voice» betegner strategier i situasjoner hvor deltakernes målsettinger tvert imot ikke er i overensstemmelse med organisasjonens. «Exit» innebærer å forlate organisasjonen, mens «voice» innebærer et forsøk på å endre organisasjonens målsettinger. Som Brian Barry har påpekt, står imidlertid valget mellom å forlate organisasjonen eller å bli værende, og mellom å forsøke å endre organisasjonen eller å la være (Barry 1991). «Exit» og «voice» er ikke gjensidig utelukkende begreper. Dette betyr at det kan modelleres fire handlingsmuligheter: «There are [...] not only (silent) exit and (non-exiting) voice, but also voice plus exit and silent non-exit» (Hvinden 1994:135).¹⁰

Trygdesjefen kan med andre ord velge å delta eller ikke å delta i etatens SUP, og å tilpasse seg eller ikke å tilpasse seg etatens opplegg. Firefeltstabellen under illustrerer situasjonen. Vi kan tenke oss at trygdesjefen kan gjøre følgende tilpasninger:

- Delta i SUP og følge etatens opplegg lojalt. Målsettingene fortolkes og virkemidlene utformes så godt det lar seg gjøre i overensstemmelse med styringssignalene som gis fra sentralt nivå (rute I). Gitt at styringssignalene gir lite rom for lokal utforming, vil vi forvente at en slik tilpasning vil redusere de tilsattes mulighet til medvirkning, hvilket igjen kan påvirke trivselen på en negativ måte.
- Delta i SUP, men forkaste etatens opplegg – og fortolke målsettinger og utforme virkemidler slik at SUP blir «kontorets prosjekt» (rute II). En slik tilpasning vil kunne gi de tilsatte mulighet til medvirkning og dermed påvirke trivselen på en positiv måte.
- Gå ut av SUP, men fortsette endringsarbeidet i kontoret etter de målsettingene og ideene som ligger til grunn for etatens opplegg (rute III). SUP vil ved

¹⁰ Hvinden utvikler begrepsapparatet videre ved å trekke inn en dimensjon som ivaretar muligheten til å utforme kollektive strategier. Han benytter begrepene «mobility» og «shelter»: «Mobility» viser til individuelle og kollektive strategier for å forlate en bestemt posisjon. «Shelter» betegner en individuell eller kollektiv strategi for å oppnå beskyttelse i en krevende situasjon (Hvinden 1994).

en slik tilpasning kunne utvikles til «kontorets prosjekt» over tid, og dermed først ha virkninger som under rute I og deretter som under rute II.

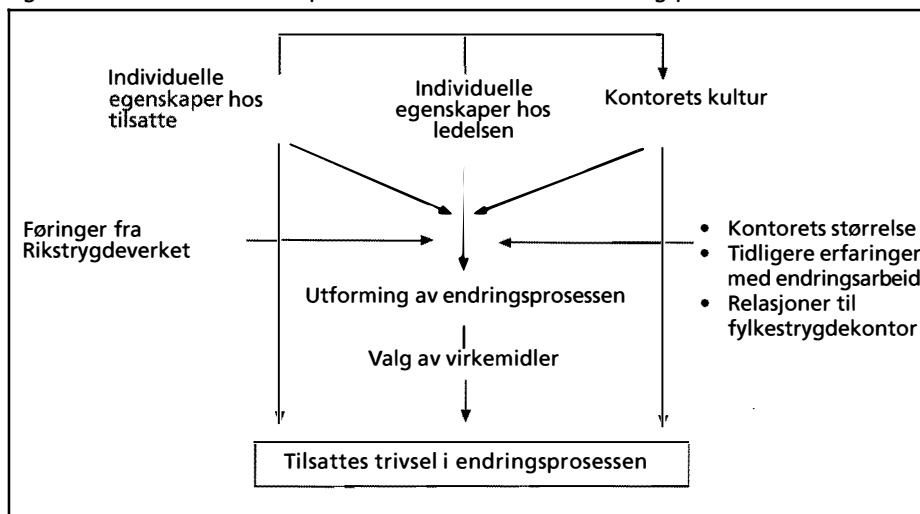
- Gå ut av SUP og avslutte SUP-arbeidet ved kontoret (rute IV).

Vi antar at strategivalget vil bestemmes av hvordan trygdesjefen fortolker de føringene Rikstrygdeverket legger på endringsprosessen. Dersom føringene oppfattes som uklare eller sprikende, antar vi at sjansene øker for at ett av alternativene II, III eller IV foretrekkes fremfor I.

Figur 2 Trygdesjefens tilpasningsmulighet

		Deltakelse i SUP	
		Ja	Nei
Tilpasning til etatsopplegg	Ja	I	III
	Nei	II	IV

Figur 3 Variabler som antas å påvirke de tilsattes trivsel i endringsprosessen



4.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi definert trivsel (mistrivsel) som en mental tilstand preget av en positiv (negativ) opplevelse av arbeidssituasjonen. Vi ønsker å kartlegge den tilsattes subjektive oppfatning av sin egen arbeidssituasjon. Utfordringen i endringsprosessen avhenger av hvilket ambisjonsnivå som er valgt for prosessen. Målsettingen kan være kun å unngå mistrivsel, men den kan også være mer ambisiøs – nemlig å øke trivselen gjennom endringsarbeidet.

Vi har antatt at endringsprosessens utforming vil ha betydning for de tilsattes trivsel: En prosess kjennetegnet av bred medvirkning vil bidra til trivsel blant de tilsatte. Utformingen av prosessen er i første omgang en oppgave for ledelsen. Både kontorspesifikke betingelser og føringer fra Rikstrygdeverket vil påvirke utformingen av prosessen. Jo større frihet etatsopplegget gir, eller jo mindre lojalt kontoretsledelse følger det, desto viktigere vil kontorspesifikke betingelser være for utforming av prosessen.

I de neste kapitlene skal vi beskrive endringsarbeidet ved de tre kontorene.

5 SUP-arbeidet ved kontor A

I de neste kapitlene skal vi gå nærmere inn på SUP-arbeidet ved hvert enkelt trygdekontor. Diskusjonen baserer seg på funn fra

- personlige intervjuer av trygdesjefene
- gruppeintervjuer av de tillitsvalgte
- gruppeintervjuer av gruppeledere
- gruppeintervjuer av trygdefunksjonærer.

Som beskrevet i metodekapitlet, foretok vi to intervjuer av samtlige med tre måneders mellomrom i første fase av evalueringen. I siste fase foretok vi ett intervju av trygdesjefene, de tillitsvalgte og gruppelederne. I tillegg utførte vi en

- spørreskjemaundersøkelse blant trygdefunksjonærene i siste fase av evalueringen.¹¹ Svarprosenten i denne undersøkelsen var 89, og vi sluttet derfor at undersøkelsen gav en bred, representativ oversikt over hvordan trygdefunksjonærene opplevde SUP-arbeidet ved de tre kontorene.

Både intervjuguider (appendiks A og B) og spørreskjema (appendiks C) er vedlagt.

5.1 Bakgrunn

Forventninger til SUP-arbeidet

Helt fra 1990 hadde trygdekontor A hatt oppfølging av langtidssykmeldte som spesielt satsingsområde. På bakgrunn av de erfaringene kontoret hadde med å utvikle nye arbeidsmåter på dette området, ble det valgt ut som SUP-kontor. I utgangspunktet hadde trygdesjefen en avventende holdning til å delta i prosjektet: «Vi ble plukket ut, og protesterte i grunn ikke på det,» sa hun. Gjennom deltakelse i SUP håpet trygdesjefen å synliggjøre behovet for mer støtte til det endringsarbeidet som

¹¹ For en kort oppsummering av de samlede svarene fra spørreskjemaundersøkelsen blant trygdefunksjonærene, se appendiks D.

allerede pågikk ved kontoret. Hun oppfattet SUP som en arena for erfaringsutveksling mellom kontorer og nivåer.

I første omgang skulle kontoret delta i SUP på sykmeldingsområdet. Målsettingen var at også familieområdet skulle integreres i SUP-arbeidet over tid.

Beskrivelse av kontoret

Kontoret er stort og organisert i seks grupper, hvorav fire er faggrupper og to er stabsgrupper. Gruppene varierer i størrelse, og arbeidet organiseres på ulike måter i de ulike gruppene. Åtte av ti trygdefunksjonærer er kvinner, og halvparten har vært ansatt i trygdeetaten i mer enn ti år. Seks av ti er yngre enn 50 år.

Prosjektets organisering

I startfasen ble prosjektet styrt av en gruppe bestående av trygdesjefen, gruppelederne for sykmeldingsgruppen og familiegruppen, tre representanter for fylkestrygdekontoret, tre representanter for Rikstrygdeverket og to tillitsvalgte som var oppnevnt av tillitsmannsorganisasjonene sentralt.

I tillegg til styringsgruppen ble det etablert trygdefaglige arbeidsgrupper der representanter for kontoret, fylkestrygdekontoret og Rikstrygdeverket deltok.

Trygdesjefen var prosjektansvarlig for SUP ved kontoret, og gruppelederne for sykmeldingsgruppen og familiegruppen var ansvarlige for delprosjektene på henholdsvis sykmeldings- og familieområdet. Den ene stabsgruppen fungerte som rådgivende gruppe med hensyn til det trygdefaglige.

5.2 Utformingen av prosessen

Forberedelse

Som en forberedelse til prosjektet fant ledelsen ved kontoret det hensiktsmessig å kartlegge hva slags kompetanse kontorets tilsatte hadde. Kartleggingen ble brukt som utgangspunkt for å vurdere behovet for kompetanseutvikling. Også ansettelseskriterier ble diskutert, med sikte på å rekruttere medarbeidere som kunne arbeide innenfor prosjektet.

Informasjon om prosjektet ble i hovedsak rettet mot dem av kontorets tilsatte som ble direkte berørt av prosjektet, samt mot de tillitsvalgte.

Omorganisering

Fra 1992 foregikk det en omorganiseringsprosess ved kontoret. Til da hadde kontoret vært organisert slik at gruppene var omtrent like store. Trygdesjefen anså denne organiseringen for å være lite egnet som utgangspunkt for endringsarbeidet. Kontoret ble derfor omorganisert etter fagområder. Prinsippene for omorganiseringen, samt målsettinger, virkemidler og kartlegging av behov for styringsdata og kompetanseutvikling, ble nedfelt i en organisasjonsplan som skulle revideres på en årlig basis.

Tidligere omorganiseringer var til dels blitt gjennomført mot de tilsattes ønsker. For å unngå en tilsvarende opprivende prosess, tok ledelsen to typer hensyn. For det første valgte den denne gangen å bruke god tid på omorganiseringen. Ulike organisasjonsmodeller ble prøvd ut. For det andre ønsket ledelsen at alle gruppene skulle være store nok til at trygdefunksjonærer som ikke klarte eller ikke ønsket å følge opp endringene, ikke skulle oppleve at de ble satt under press.

Sykmeldingsgruppen ble etter hvert delt i to. Innenfor den opprinnelige gruppen fikk en nå en egen gruppe som kun skulle ha ansvar for å følge opp langtidssykmeldte. Trygdefunksjonærene ble fordelt etter hvor motiverte og egnede de ble antatt å være for oppfølgingsarbeidet. Gruppen ble sammensatt av trygdefunksjonærer som var enten helt eller nokså nytilsatte. Utvelgelsen av trygdefunksjonærer til denne gruppen ble i intervjuene i startfasen beskrevet som «et naturlig valg» av flere av de tilsatte.

Oppfølgingsgruppen begynte med «blanke ark», i den forstand at alle gamle saker ble overført til andre trygdefunksjonærer. Ledelsen la med andre ord vekt på å skjerme enkelte trygdefunksjonærer for arbeidsoppgaver. Det ble også vurdert å skjerme de tilsatte for henvendelser fra brukerne, men trygdefunksjonærene ønsket ikke å ta i bruk et slikt virkemiddel.

Etter hvert ble også familieområdet integrert i SUP-arbeidet. En opplevde at både sykmeldingsgruppen og familiegruppen ble store. Derfor er en nå i gang med å diskutere nok en endring av gruppeinndelingen.

Opplæring

Målsettingen var i utgangspunktet at alle trygdefunksjonærene i sykmeldingsgruppen skulle gis opplæring i oppfølgingsarbeid, slik at hele gruppen skulle kunne integreres på sikt. En startet imidlertid med å gi opplæring til den gruppen som skulle drive aktiv oppfølging av langtidssykmeldte. Denne gruppen viste seg å ha stort behov for faglig støtte, og den ene stabsgruppen ble gitt hovedansvaret for denne delen av opplæringen. Opplæringen fant sted gjennom fadderordninger, faste fagmøter og spesielle fagdager samt timeavtaler, og til dels ved at stabsgruppen hadde «åpen dør». Samtidig lot en opplæringen foregå «skulder ved skulder».

Det såkalte Ricky Bush-opplegget¹² ble prøvd ut i starten av prosjektet. Selv om ledelsen mente de tilsatte hadde utbytte av opplegget, ble det sett på som for omfattende, både for oppfølgingsgruppen og for familiegruppen. En fant det derfor mer hensiktsmessig å utarbeide egne opplegg. For eksempel besøkte de tilsatte i oppfølgingsgruppen bedrifter i området. Deretter holdt kontoret kurs for bedriftene. Imidlertid fant ledelsen at denne fremgangsmåten var for ressurskrevende, både i forhold til bemanningen og ut fra oppgavene. Den prøvde så ut et opplegg hvor kontoret – i samarbeid med arbeidslivstjenesten – inviterte 88 bedrifter til informasjonsmøte.

SUP stilte nye krav til administrative egenskaper hos gruppelederne. Dette innebar at de måtte få omdefinert sitt ansvarsområde og sin beslutningsmyndighet. I startfasen hadde ledelsen ved kontoret diskutert og gjennomgått gruppelederrollen. Spesielt ble det oppfattet som viktig at gruppelederens beslutningsmyndighet måtte samsvare med hennes resultatansvar. Det ble imidlertid ikke satt i gang noen spesiell mellomlederopplæring, verken fra kontorets eller fylkestyrgdekontorets side.

Statskonsult hjalp til med å utvikle registreringsrutiner i oppfølgingsarbeidet. Dette tiltaket møtte en viss motstand i starten, fordi det innebar ekstraarbeid for den enkelte trygdefunksjonæren. Skjemaene ble deretter utformet i samarbeid med kontorets tilsatte.

Individuelle løsninger

Etter hvert som SUP-arbeidet gikk seg til, så en at det var behov for individuelle løsninger. «Vi har ikke jobbet slik at alle skal kunne alt,» sa lederen for sykmeldingsgruppen. «Folk er så forskjellige i evner og anlegg, og har så ulike stressterskel,» sa lederen for familiegruppen. Begge gruppene fant seg best tjent med en blandingsmodell der både bredde- og spisskompetanse ble utviklet, av hensyn til så vel tjenestenes effektivitet og kvalitet som de tilsattes ønsker og behov.

Erfaringsoverføring

Erfaringer fra prosjektarbeidet i sykmeldingsgruppen ble i liten grad overført til familiegruppen, fortalte lederen for sistnevnte. Dette ble forklart med at «det er ikke blitt sånn», og med at problemområdene var for ulike. Under intervjuene med representanter for trygdefunksjonærene i startfasen av prosjektet, var det flere som gav uttrykk for at de ikke hadde store forventninger til at en slik erfaringsoverføring ville finne sted. Som en av dem uttrykte det: «Det er høye murer mellom gruppene.»

¹² Ricky Bush-opplegget (også kalt AMK-prosessen) betegner et motivasjons- og opplæringsopplegg spesielt rettet mot aktiv oppfølging, i regi av konsulent Ricky Bush.

Dette kan tyde på at SUP-arbeidet i de to gruppene ikke ble sett på som deler av en og samme prosess, men som to forskjellige prosjekter.

De tillitsvalgtes rolle

Det synes å ha vært få konflikter mellom ledelsen og de tilsatte i løpet av prosessen. I den grad det oppstod uenigheter, ble disse løst internt i gruppene heller enn på tillitsmannsnivå. De tillitsvalgtes rolle i prosessen synes å ha vært lite fremtredende. I startfasen av prosjektet åpnet trygdesjefen for at de tillitsvalgte kunne være med, men de plasstillitsvalgte så ingen grunn til å delta aktivt. Dette skyldtes at det var oppnevnt en fylkesrepresentant for foreningene i styringsgruppen. De plasstillitsvalgte mottok møtereferater, og fikk den informasjonen de syntes var nødvendig.

Samarbeid med andre kontorer

Høsten 1995 og våren 1996 hadde de tre kontorene felles møter. Ledelsen ved kontor A beskrev samarbeidet som godt. Møtene var «nyttige både for å motivere og for å få frem fakta», sa trygdesjefen. Likevel gav hun uttrykk for at det var behov for «pådrivere» for å få til et fortsatt samarbeid. Dette ble begrunnet med at det å sette av tid til slike felles møter, er et overskuddsfenomen.

Hospitering

I startfasen hospiterte representanter både for fylkestrygdekontoret og for Rikstrygdeverket i kontoret. Dette tiltaket ble positivt mottatt på alle nivåer ved kontoret. Som en av trygdefunksjonærene sa: «Vi brukte mye tid, men det var verdt det; de fikk se hvor tøft det er å jobbe her.»

Trygdefaglig samarbeid

Samarbeidet mellom nivåene synes å ha fungert dårligere enn forventet både på sykmeldingsområdet og på familieområdet. Sykmeldingsgruppen hadde møter med de andre nivåene den første tiden, men etter hvert «rant det ut i sanden», fortalte gruppelederen. Lederen for familiegruppen opplevde at fylkestrygdekontoret og Rikstrygdeverket viste mindre engasjement for familieområdet enn for sykmeldingsområdet.

Trygdesjefen hadde store forhåpninger til erfaringsutvekslingen mellom nivåene i startfasen av prosjektet. Imidlertid utviklet møtene mellom nivåene seg til å bli «møter hvor en møter for å høre kontoret fortelle om sine erfaringer», sa trygdesjefen. Dermed ble ikke SUP den arenaen for erfaringsutveksling som

trygdesjefen hadde sett frem til. Det viste seg vanskelig å finne en form som forente de ulike nivåenes behov. En stund fungerte møtevirksomheten bedre, men så «for-
svant ildsjelene, nøkkelpersonene». Både representanten for fylkestrygdekontoret
og representanten for Rikstrygdeverket sluttet i etaten, og erstatteren fra Rikstrygde-
verket ble sykmeldt. Det kom ikke nye personer til, og samarbeidet opphørte.

5.3 Tilsattes erfaringer med SUP-arbeidet ved kontoret

Motivasjon og informasjon

Det var blandet motivasjon for å delta i nok et utviklingsarbeid i startfasen av pro-
sjektet. Representanter for trygdefunksjonærene fortalte at de var slitne av endrin-
ger. Flere mente at prosjektarbeidet var en ekstrabelastning, og gav uttrykk for at
de savnet arbeidsro. Fordi kontoret var stort og gruppene spesialiserte, hadde trygde-
funksjonærene utviklet spisskompetanse heller enn breddekompetanse. Dette inne-
bar at SUP-arbeidet stilte den enkelte trygdefunksjonæren overfor store utfordringer.

I startfasen mente både trygdefunksjonærer og gruppeledere som ikke del-
tok aktivt i SUP, at de hadde fått liten informasjon om prosjektet. De var usikre på
hva SUP egentlig innebar. SUP ble oppfattet som «noe som er lite konkret og
vanskelig å få tak i». Imidlertid ble ikke mangelen på informasjon nødvendigvis opp-
fattet som et problem. Som en av de tilsatte uttrykte det: «Kontoret er for stort til
at alle kan være med.» SUP ble oppfattet som et avgrenset prosjekt i forhold til andre
typer prosjektarbeid.

De tilsatte var i startfasen heller ikke særlig motivert for å integrere familie-
området i SUP-arbeidet. Gruppen hadde ikke restanser, og så derfor ikke behovet
for å frigjøre tid. I intervjuene i startfasen gav flere uttrykk for at en burde vente
med å integrere familieområdet i SUP til en kunne lære av sykmeldingsgruppens
erfaringer – for eksempel med hensyn til gruppestørrelse og opplæringsbehov.

I sluttfasen svarte så mange som to av tre trygdefunksjonærer at de hadde
liten kunnskap om SUP. Dette avspeiler at informasjonen om SUP bare var blitt
rettet mot dem som var aktivt med i prosjektet. «Flere oppfatter SUP bare som
oppfølging, ikke noe mer,» sa en av de tillitsvalgte. Dette ble forklart med at SUP-
arbeidet ikke hadde interessert de tilsatte i særlig grad, og at motivasjons- og infor-
masjonsarbeidet ble mindre etter hvert. Ut fra denne forklaringen er det ikke over-
raskende at hele ni av ti svarte «vet ikke» eller «nei, i liten grad» på spørsmålet om
hvorvidt de syntes SUP-arbeidet hadde vært viktig for kontoret.

Likevel svarte åtte av ti at endringsarbeid er en utfordring eller en nødvendig-
het. Motivasjonen for utviklingsarbeid generelt syntes altså å være god ved kontoret.

Medvirkning

I startfasen av prosjektet gav representanter for trygdefunksjonærene inntrykk av å ha en avventende holdning til SUP. De syntes de hadde liten mulighet til å påvirke prosjektarbeidet, og at det var vanskelig «å bli hørt». De var for eksempel i liten grad blitt trukket inn i diskusjonen av om og eventuelt på hvilken måte familieområdet skulle bli en del av SUP-arbeidet – verken når det gjaldt hvordan prosjektdeltakerne skulle velges ut, eller med hensyn til hvordan opplæringen burde foregå. I slutfasen svarte seks av de tretten trygdefunksjonærene som deltok aktivt i SUP, at de ikke syntes de hadde hatt tilstrekkelig mulighet til å påvirke endringer i opplegget. Dette kan tolkes dithen at flere hadde ønsket å delta mer aktivt i utformingen av prosjektet enn hva de fikk mulighet til.

Opplæring og oppfølging

Av dem som hadde deltatt i SUP, svarte nesten alle at de helt eller delvis jobbet på en annen måte enn tidligere (11 av 13). Av disse opplevde de aller fleste jobben som mer utfordrende enn tidligere, men de syntes samtidig at den var blitt mer stressende enn før (9 av 11). Likevel svarte nær samtlige at de som oftest mestret sin nye arbeidssituasjon (10 av 11). Bare to ville foretrukket å jobbe på samme måte som tidligere.

Den største utfordringen synes å være å utvikle breddekunnskap. Så mange som ti av tretten vektla dette. Over halvparten av de spurte mente imidlertid at de ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring (7 av 13), og enda flere syntes ikke at de hadde fått tilstrekkelig oppfølging (8 av 13).

Trivsel

I startfasen gav enkelte som ikke deltok i SUP, uttrykk for at fokuseringen på dette prosjektet kunne være vanskelig. Noen mente at de til dels var blitt «satt på et sidespor». Ved avslutningen av prosjektet var nesten halvparten (26 av 58) helt eller delvis enige i at de som var med i SUP, var «spesielt utvalgte» – og så mange som fire av ti var helt eller delvis enige i at de som ikke var med i SUP, var blitt satt på sidelinjen. Det er imidlertid ingenting som tyder på at disse holdningene har gitt seg utslag i mistrivsel. På spørsmålet om hvordan de opplevde ikke å være med i SUP, svarte ni av ti «vet ikke» eller lot være å svare (41 av 45). Dette kan tolkes dithen at de tilsatte ikke var særlig engasjert i spørsmålet om deltakelse i SUP eller ikke.

Også de øvrige svarene peker i denne retningen. Nær samtlige trodde trivselen blant de tilsatte var som før, eller at noen hadde fått det bedre og noen verre (32 av 58) – eller svarte «vet ikke» eller lot være å svare (23 av 58) på spørsmålet om hvorvidt trivselen var endret som følge av SUP. Blant de fjorten som trodde at

noen trivdes bedre enn før, ble endringer i arbeidsoppgaver, rutiner og bedre samhold nevnt som de viktigste grunnene. Blant de tretten som trodde at noen trivdes dårligere enn før, ble for stor arbeidsbelastning og for store krav nevnt som de viktigste grunnene.

Imidlertid svarte samtlige at de trivdes svært godt (49 av 58) eller middels godt (9 av 58) på jobb. Dette er ikke overraskende når vi ser at så mange som ni av ti mente de hadde en passe utfordrende jobb, og at tre av fire opplevde jobben som svært viktig for brukerne.

5.4 Ledelsens erfaringer med SUP som etatsprosjekt

SUP ble avsluttet ved kontoret allerede i januar 1996, ett år før planlagt. Kontoret fulgte likevel opp etatens SUP-opplegg frem til sommeren 1996. Ledelsen tok denne beslutningen fordi den mente SUP som etatsprosjekt var «smuldrer opp». Det var ikke blitt oppnevnt nye deltakere til trekantsamarbeidet verken fra fylkestyrgdekontorets eller Rikstrygdeverkets side. SUP var blitt til «en boble som sprakk», som en av gruppelederne sa.

Trygdesjefen gav uttrykk for at kontoret satt igjen med blandede erfaringer fra deltakelsen i SUP. Hun trakk spesielt frem tre positive forhold. For det første gav hun uttrykk for at kulturen ved kontoret hadde endret seg. SUP-arbeidet hadde anskueliggjort behovet for å samarbeide med instanser utenfor etaten: «Det nytter ikke å lukke døren lenger, det er flere enn deg og brukeren,» sa hun. For det andre opplevde hun utviklingen av dokumentasjonsverktøy som en nyttig lærdom. For det tredje vurderte hun samarbeidet med de andre kontorene som positivt.

I startfasen rådet det usikkerhet om hva slags intensjoner Rikstrygdeverket hadde med SUP. Kontorets ledelse syntes det var uklart hvilke styringssignaler den skulle forholde seg til. Informasjon om utviklingen av SUP ble ikke alltid formidlet direkte, men kunne for eksempel komme via møter i Trygdetilsattes Landsforbund (TTL). Trygdesjefen savnet en langsiktig strategi for utformingen av virkemidler, og ønsket støtte til et slikt arbeid fra Rikstrygdeverkets side. Det ble samtidig etterlyst et sentralt opplæringstilbud.

Generelt opplevde kontorets ledelse samarbeidet med de andre forvaltningsnivåene som vanskelig i startfasen. Det var uklart hva kontoret kunne kreve av deltakelse, støtte og tilbakemeldinger fra de andre nivåene. Trygdesjefen savnet spesielt erfaringsspredning via SAG. Kontorets ledelse opplevde det videre som et problem at den ikke kjente igjen det bildet av SUP som Rikstrygdeverket formidlet.

Samarbeidet med de andre nivåene rant som nevnt ut i sanden i løpet av perioden. Ledelsen ved kontoret opplevde kommunikasjonslinjene mellom nivåene

som høyst uklare. Styringssignaler kom dels fra fylkestrygdekontoret og dels fra Rikstrygdeverket – av og til direkte, av og til via fylkestrygdekontoret.

Samtidig gav trygdesjefen uttrykk for at SUP-arbeidet hadde vært en «tøff» prosess. For det første var prosessen tidkrevende. Kravene til saksbehandlingstid ble vanskelige å etterkomme. Dette slet på motivasjonen blant de tilsatte. For det andre opplevde de tilsatte at det ikke kom noe ut av prosjektet. En deltok i «et svært ressurkrevende opplegg som ikke kom i mål, det ble bare et luftslott», sa trygdesjefen. Hun pekte på at motivasjonen for videre endringsarbeid synker når tiltakene som settes i gang, ikke følges opp. De tillitsvalgte og gruppelederne fortalte at ingen snakket om SUP lenger. Som en av dem sa: «Det er manglende interesse på alle kanter, og ingen bryr seg mer. Og så mye ressurser, så idealistiske som vi var i starten!» Skuffelsen syntes å gi opphav til mistillit. En av de tilsatte spissformulerte det slik: «Vi vil ikke være så positive neste gang. Vi har vært med på mange slike bobler!»

Veien videre

Ledelsen ved kontoret mener at utfordringen fremover er å lage gode blandingsmodeller for saksbehandlingen ved kontoret, slik at det utvikles både bredde- og spisskompetanse blant de tilsatte. Videre skal en utvikle nye arbeidsmåter for bedre å følge opp enslige forsørgere. Trygdesjefen håper da å kunne trekke veksler på erfaringene fra oppfølgingen av sykmeldte.

5.5 Oppsummering

Samtlige trygdefunksjonærer svarte i avslutningsfasen av prosjektet at de trivdes svært godt eller middels godt på jobb. De syntes de hadde en passe utfordrende jobb, og opplevde den som meningsfull for brukerne. Prosessen rundt SUP så ikke ut til å ha ført til mistriivsel blant de tilsatte. De som ikke hadde deltatt i SUP, syntes imidlertid lite engasjert. De hadde liten kjennskap til SUP. Dette avspeiler at motivasjons- og informasjonsarbeidet i hovedsak var blitt rettet mot dem som hadde deltatt. Dette er ikke overraskende ut fra kontorets størrelse og gruppenes grad av spesialisering.

De som hadde deltatt i SUP, mente at de jobbet på en annen måte enn før. Det kan imidlertid synes som om flere hadde ønsket å delta mer aktivt i utformingen av SUP-arbeidet enn det de fikk mulighet til. Mange savnet også bedre opplæring og oppfølging. Samtidig ønsket nær samtlige å jobbe på den nye måten, og mente at de mestret sin nye arbeidssituasjon.

De tillitsvalgte synes å ha hatt en lite fremtredende rolle i prosessen. Det har vært få konflikter mellom ledelsen og de tilsatte underveis. Alt i alt synes prosessen rundt SUP-arbeidet å ha vært preget av hensynet til å bruke god tid og ta individuelle hensyn der det var nødvendig. Dette var hensyn trygdesjefen anså som viktige i lys av erfaringer fra tidligere omstillingsarbeid ved kontoret.

Trygdesjefen forventet i utgangspunktet at SUP som etatsprosjekt skulle gi støtte til endringsarbeidet i kontoret, spesielt gjennom ideen om å utvikle en arena for erfaringsutveksling. Imidlertid opplevde hun at SUP som etatsprosjekt ble vanskelig å forholde seg til: Både intensjonene med prosjektet, styringssignalene fra de andre nivåene, rolle- og ansvarsdelingen og kommunikasjonslinjene mellom nivåene ble beskrevet som uklare. Selv om trygdesjefen så positive resultater som at kulturen ved kontoret var blitt endret og dokumentasjonsrutinene forbedret, ble det besluttet å avslutte SUP ett år før planlagt. Dette ble forklart med at prosjektet «smuldret opp» som etatsprosjekt. Samarbeidet mellom nivåene «rant ut i sanden», og «ingen snakker om SUP lenger,» som flere informanter sa.

6 SUP-arbeidet ved kontor B

6.1 Bakgrunn

Forventninger til SUP-arbeidet

Trygdekontor B ble invitert til å delta i SUP fordi det over tid var blitt arbeidet med å utvikle nye arbeidsmåter ved kontoret – for å følge opp langtidssykmeldte på en bedre måte. I første omgang skulle kontoret delta i SUP på sykmeldingsområdet. Målsettingen var at en senere også skulle integrere familieområdet i SUP-arbeidet ved kontoret.

SUP var ett av tre prosjekter som pågikk i kontoret i perioden.

Beskrivelse av kontoret

Kontoret er stort og organisert i seks grupper. Gruppene er plassert i ulike etasjer i kontorbygget. Ni av ti trygdefunksjonærer er kvinner, og åtte av ti har vært ansatt i trygdeetaten i mer enn ti år. Over halvparten av trygdefunksjonærene er over 50 år.

Prosjektets organisering

I startfasen ble prosjektet styrt av representanter for trygdekontoret, fylkestrygdekontoret, Rikstrygdeverket og de fylkestillitsvalgte, til sammen hele tretten personer. I tillegg ble det etablert en prosjektgruppe internt på kontoret. Denne gruppen bestod av deltakere i sykmeldingsgruppen samt tre trygdefunksjonærer, hvorav to var plassstillitsvalgte.

I november 1995 overtok fylkestrygdekontoret prosjektstyringen av SUP. Kontorets ledelse ble informert om denne overtakelsen i et brev fra fylkestrygdekontoret. I brevet het det at det var besluttet å organisere SUP på en ny måte. Senere ble kontorets ledelse informert på samme måte om at det var vedtatt en ny organisering og et nytt mandat for styringsgruppen. Det ble nedsatt to nye arbeidsgrupper med ansvar for henholdsvis kvalitetsoppfølging og kompetanseutvikling.

6.2 Utformingen av prosessen

Forberedelse

Forberedelsen til prosjektarbeidet startet med et felles orienteringsmøte og motivasjonsseminar. Etter dette ble informasjonen om prosjektet i hovedsak rettet mot dem av kontorets tilsatte som ble direkte berørt av det, samt mot de tillitsvalgte.

Omorganisering

Fordi det pågikk flere prosjekter ved kontoret i perioden, vurderte trygdesjefen det som lite hensiktsmessig å la en gjennomgripende omorganisering inngå som et virkemiddel i prosessen. Hun var av den oppfatningen at «full intergrering hadde vært ideelt, men vi må se hva som er mulig, samtidig som vi skal holde produktiviteten oppe på alle områder.» Det ble derfor tatt utgangspunkt i det gjeldende organisasjonskartet ved oppstart av prosjektet. Innenfor sykmeldingsområdet ble to av fagavdelingene slått sammen. Innenfor denne nye gruppen ble det igjen etablert en egen gruppe av trygdefunksjonærer med breddekompetanse. Disse skulle følge opp de langtidssykmeldte, mens de øvrige trygdefunksjonærene i gruppen skulle opparbeide tilsvarende breddekompetanse.

For å bestemme hvem som skulle være med i oppfølgingsgruppen, delte ledelsen ut et spørreskjema blant de trygdefunksjonærene som allerede hadde kompetanse på sykmeldingsområdet. Trygdefunksjonærene ble valgt ut til gruppen på grunnlag av ønsker, kompetanse og antatt egnethet for oppfølgingsarbeid.

I startfasen var det enkelte som reagerte på at omorganisering ikke ble vurdert som et egnet virkemiddel av kontorets ledelse. Som én sa: «Ledelsen har ikke sett at SUP trenger drastiske virkemidler, og har ikke vært villig til å se på organisasjonskartet.»

Videre ble det påpekt to uheldige omstendigheter ved organiseringen under intervjuene i startfasen av prosjektet. For det første arbeidet både tillitsvalgt og verneombud i oppfølgingsgruppen. Dette innebar at det ble en del fravær som følge av møtevirksomhet i tillitsmannsapparatet. Dermed ble det mer arbeid på resten av trygdefunksjonærene. For det andre ble den nye sykmeldingsgruppen ledet av én gruppeleder i stedet for to, som var den opprinnelige planen da de to fagavdelingene ble slått sammen. Dette skyldtes at den ene gruppelederen hadde permisjon. Vedkommende ble ikke erstattet, og dette medførte en betydelig ekstrabelastning for den gjenværende gruppelederen. Derfor ble hun også mindre tilgjengelig for trygdefunksjonærene enn tidligere, og dette reagerte de på.

Tidsbruk og kritiske områder

Under intervjuene i startfasen av prosjektet kom det frem at arbeidsmengde, tidsbruk, kompetansebehov og arbeidsfordeling i liten grad var blitt diskutert på kontoret. Representantene for trygdefunksjonærene gav uttrykk for at den eksisterende arbeidsmåten ikke var tilstrekkelig kartlagt til at nye arbeidsmåter kunne utvikles. Dette ble forklart med at både ledelsen og trygdefunksjonærene var «for opptatt av sin egen hverdag», som en av de sistnevnte sa.

Opplæring

Opplæringen av trygdefunksjonærene i sykmeldingsgruppen ble gitt «skulder ved skulder» og i form av teorisamlinger og praksisperioder. Trygdefunksjonærene i oppfølgingsgruppen deltok i Ricky Bush-opplegget. Dette tiltaket ble oppfattet som positivt både av trygdesjefen og av gruppelederen. Opplegget ble beskrevet som tidkrevende, men viktig. Trygdesjefen håpet at tiltaket ville «starte en prosess». Gruppelederne la vekt på at det var nødvendig å bygge videre på erfaringene fra denne opplæringen. «Vi må ikke miste det vi har lært,» sa en av dem.

Statskonsult deltok i arbeidet med å utvikle dokumentasjonsrutiner på kontoret. Ledelsen ved kontoret beskrev tiltaket som positivt. Registreringsskjemaet ble oppfattet som vanskelig å forstå og tidkrevende å fylle ut, men som trygdesjefen sa: «De er blitt mer vant til å feste på papir de erfaringer som er gjort.»

I det hele tatt ble det sett på som positivt at det kom noen «utenfra» som bidro i prosjektarbeidet. «Det gir et ekstra spark,» sa en av de tilsatte.

Individuelle løsninger

Enkelte av de tilsatte ønsket ikke, eller maktet ikke, å utvikle breddekompetanse. Ved avslutningen av prosjektet fremholdt gruppelederne at det var nødvendig å bruke personer som hadde vilje til endringsarbeid. De gav uttrykk for at en slik strategi var den eneste mulige for å holde motivasjonen oppe i en krevende endringsprosess. Samtidig opplevde de dette som en balansegang: «Det har liten hensikt å bare plukke ut dem som allerede er engasjerte,» sa en av dem. Dette gjaldt også deres egen rolle: Gruppelederne ble pålagt å lede prosjektet, men engasjementet kunne bli lite fordi tiden ikke strakk til.

De tillitsvalgtes rolle

I starten av SUP-arbeidet reagerte de tillitsvalgte ved kontoret på at de ikke ble tatt med i styringsgruppen for prosjektet. I stedet ble de fylkestillitsvalgte brukt i denne gruppen, etter avtale mellom organisasjonene og Rikstrygdeverket. Det var også de

fylkestillitsvalgte som ble invitert til SUP-samlinger. De tillitsvalgte opplevde dermed at de fikk mindre informasjon enn de hadde ønsket. TTL hadde egne landssamlinger med SUP som tema, og TTL-representanten ved kontoret mente at disse møtene hadde vært av stor betydning i startfasen.

I det hele tatt syntes det ikke som om de kontortillitsvalgte hadde noen sentral rolle i prosessen ved dette kontoret. De tilsatte brukte ikke tillitsmannsapparatet i særlig grad. De tillitsvalgte forklarte dette med at SUP ble oppfattet som et avgrenset prosjekt, og at det dermed var styringsgruppen for prosjektet de tilsatte forholdt seg til.

Samarbeid med andre kontorer

Kontorene hadde ett felles møte høsten 1995, og ett våren 1996. Trygdesjefen oppfattet disse møtene som nyttige, «noe vi i grunn burde fortsette med». Også gruppelederne var positive til dette tiltaket. Som én sa: «Det gir perspektiv og utvikling å få tilført andre tanker og andre måter å gjøre ting på. Vi unngår innavl.» Samtidig understreket de at nytten av møtene var avhengig av at kontorene hadde noe å tilføre hverandre, samt av at de hadde vilje til å prøve ut noe nytt. «Hvis hvert kontor kommer med sin egen løsning og ikke er villig til å gi slipp på sin forståelse, blir det bare timer med forsvar,» sa en av gruppelederne. De gav samtidig uttrykk for at manglende dokumentasjon kunne medføre at det ble mye «synsing».

Hospitering

Også ved dette trygdekontoret hospiterte representanter for Rikstrygdeverket og fylkestrygdekontoret i startfasen av prosjektet. Hospiteringen ble godt mottatt på kontoret. Under intervjuene i startfasen gav flere uttrykk for at det hadde vært ønskelig om representantene for både Rikstrygdeverket og fylkestrygdekontoret kunne hospiteret over lengre tid og på den måten blitt kjent med kontorets daglige drift - uten at det ble tatt spesielle til hensyn til hospitantene.

Trygdefaglig samarbeid

I startfasen av prosjektet gav flere uttrykk for en viss motløshet i forhold til nivå-samarbeidet - «nivåene snakker ulike språk,» sa en av de tilsatte. I sluttfasen av prosjektet var opplevelsen mer positiv. Samarbeidet mellom kontoret, fylkestrygdekontoret og Rikstrygdeverket fungerte godt i begge arbeidsgruppene, fortalte gruppelederne. Likevel beskrev de nytten av samarbeidet som personavhengig. Engasjementet og tilstedeværelsen fra de andre nivåene hadde ikke alltid vært som forventet. Ved uoverensstemmelser ble det fort til at alle forsvarte sine egne

standpunkter, og dermed hadde gruppearbeidet liten effekt. Gruppelederne mente erfaringene fra gruppene viste hvor vanskelig det var å samarbeide på tvers av nivåene.

6.3 Tilsattes erfaringer med SUP-arbeidet ved kontoret

Motivasjon og informasjon

Inntrykket fra startfasen av prosjektet var at SUP-arbeidet ble opplevd som tungt på alle nivåer ved kontoret. Fra fylkstrygdekontorets side ble det stilt spørsmål ved om trygdefunksjonærene ved kontoret var kompetente nok til å følge opp langtids-sykmeldte. «Dette skapte en underlegenhetsfølelse og var en dårlig start,» sa en av de tilsatte.

Motivasjonen for endringsarbeidet var variabel i startfasen. Det pågikk som nevnt flere prosjekter samtidig ved kontoret. Flere av trygdefunksjonærene gav uttrykk for lettelse over å få slippe å være med i SUP-arbeidet. De fortalte om en arbeidssituasjon preget av stort press, med stadige krav om endringer. Nye prosjekter ble opplevd som en kilde til stress, fordi arbeidsbelastningen allerede var stor. Ved avslutningen av prosjektet svarte så mange som syv av trettifem trygdefunksjonærer at de opplevde endringsarbeidet i etaten som en belastning.

I startfasen understreket flere at arbeidssituasjonen var preget av manglende prioritering av oppgaver. Det ble stilt spørsmål ved om det var riktig av kontorets ledelse å delta i nye prosjekter uten først å gjøre seg ferdig med dem som allerede pågikk. En savnet en helhetlig tenkning omkring arbeidsmåter og organisering. Slik én sa det: «Kontoret er inne i en ond sirkel. Ledelsen ønsket å delta i prosjektet for å utvikle kontoret, men vi gis ikke tid til å utføre arbeidet skikkelig. I neste omgang blir vi kritisert utenfra for å være inkompetente.»

Representanter for trygdefunksjonærene fortalte om arbeidsmiljøproblemer som tærte på motivasjonen for å delta i endringsarbeidet. Flere pekte på at disse problemene kunne bunne i en kultur som oppfordret de tilsatte til «å gå i seg selv» hvis det oppstod konflikter, og som påla den enkelte «å være positiv og ta alle utfordringer med et smil». Det ble opplevd som vanskelig å si nei til merarbeid: «Vi forventes å stille opp uten å bli spurt,» sa en av de tilsatte.

Da vi foretok de første intervjuene, var endringsarbeidet bare så vidt påbegynt, og den nye organiseringen skulle iverksettes noen dager senere. Enkelte av trygdefunksjonærene gav uttrykk for at de «hadde det tøft»: «Folk står på do og griner fordi de er helt pumpa,» sa en av dem. Flere ansatte ved kontoret var sykmeldte som følge av for stort arbeidspress. De andre trygdefunksjonærene følte naturlig nok denne situasjonen som en ekstra belastning.

I startfasen av prosjektet ble informasjonen i første rekke rettet mot sykmeldingsgruppen. De som ikke deltok i SUP, fikk liten informasjon, men syntes ikke dette var et stort problem. Informasjonen gikk til «dem det angår», som en av trygdefunksjonærene sa. I slutfasen svarte 25 av 35 at de hadde god eller tilfredsstillende kunnskap om SUP. Så mange som ni svarte imidlertid at de hadde liten kunnskap om SUP. Dette tyder på at SUP har vært en nokså lukket prosess i kontoret. Videre var det hele 15 av 35 som svarte «vet ikke» eller unnlot å svare på spørsmålet om hvorvidt de mente at SUP-arbeidet var viktig for kontoret. Syv av trettifem svarte at de ikke så noe behov for å utvikle nye arbeidsmåter for å følge opp brukerne bedre. Rundt halvparten av trygdefunksjonærene mente imidlertid at det var nødvendig å utvikle breddekompetanse (18 av 35) og/eller å jobbe mer utadrettet (14 av 35). Samlet syntes det som om motivasjonen for denne typen endringsarbeid var nokså blandet på kontoret.

Medvirkning

I startfasen av prosjektet mente trygdefunksjonærene at de ble gitt gode muligheter til å følge opp informasjonen og ha innflytelse på SUP-prosjektet. Men selv om mulighetene var der, gav flere uttrykk for at de ikke hadde tid til å delta aktivt. Likevel savnet mange en erfaringsoverføring mellom de prosjektene som pågikk samtidig, for eksempel med hensyn til hvordan «frustrasjon» knyttet til endringsarbeidet, kunne synliggjøres og diskuteres.

I slutfasen svarte bare seks av de elleve trygdefunksjonærene som hadde deltatt aktivt i SUP-arbeidet, at de hadde hatt tilstrekkelig mulighet til å foreslå endringer i opplegget. Det kan derfor synes som om trygdefunksjonærene i forholdsvis beskjeden grad har deltatt aktivt i utformingen av prosjektet.

Opplæring og oppfølging

Ni av de elleve trygdefunksjonærene som hadde deltatt i SUP, mente at de helt eller delvis jobbet på en annen måte enn før. Åtte av de ni syntes jobben var blitt mer utfordrende enn tidligere. Den ene halvparten mente at arbeidssituasjonen var blitt mer stressende, mens den andre halvparten mente stressnivået var som før. Bare en av de ni ville foretrukket å jobbe som tidligere.

Fem av elleve syntes imidlertid ikke at de hadde fått tilstrekkelig opplæring, og seks av elleve syntes ikke at de hadde fått tilstrekkelig oppfølging. Likevel svarte alle at de som oftest mestret sin nye arbeidssituasjon.

Trivsel

I avslutningen av prosjektet svarte 22 av 35 at de trivdes godt og 12 av 35 at de trivdes middels godt i jobben. 31 av 35 syntes jobben var passe utfordrende. Samtlige mente at den var svært viktig (24 av 35) eller viktig (9 av 35) for brukerne. Men ingen trodde at trivselen ved kontoret var blitt bedre som følge av SUP.

Selv om endringsarbeidet var krevende, beskrev flere tilsatte kontoret som en «kjempeinteressant arbeidsplass» under intervjuene i startfasen av prosjektet. Ingen av dem vi intervjuet, gav uttrykk for at det hadde oppstått konflikter som følge av at noen fikk være med i endringsarbeidet og andre ikke. Fordi det pågikk flere prosjekter samtidig, ble det ikke oppfattet som «en prestisjeindikator» å delta i SUP-arbeidet, sa en av de tilsatte. «De som er med i SUP, anses ikke som opphøyde,» sa en av de andre. Det ble gitt uttrykk for at de som ikke ville involvere seg, så ut til å ha nok med sin egen arbeidssituasjon, slik at de ikke hadde tid til videreutvikling. I avslutningen svarte litt over halvparten at de var helt eller delvis uenige i påstanden om at de som ikke var med i SUP, var blitt satt på sidelinjen. Av dem som ikke var med i SUP, svarte imidlertid nesten alle (21 av 24) «vet ikke» eller lot være å svare på spørsmålet om hvordan de opplevde ikke å være med i SUP.

Gruppelederne gav uttrykk for at frustrasjonen var mindre enn før. De mente det hadde vært positivt å bli mer bevisste i forhold til arbeidsmåte, og å tilegne seg en mer aktiv og utadrettet rolle. «Vi våknet,» sa en av dem. Men, som en annen påpekte: «Det skal ikke så mye til før det skapes uro i kontoret. Vi må hele tiden være i en endringsprosess og dette er skremmende for mange.» Dette ble forklart med at kravet om å endre – og utvide – kompetansen, virket vanskelig for flere av de tilsatte. Som en av gruppelederne sa: «Vi må la folk få være utdannet, og må også kunne tåle å vente på nye koster.»

Trykkesjefen var redd for at en over tid ville komme til å se slitasjeproblemer hos dem som var med i SUP. «Noen sliter med å henge med, og de som greier det bra, slites også, fordi de får en merbelastning,» sa hun.

I startfasen av prosjektet var ansvarsdelingen mellom ledernivåene blitt diskutert. Det rådet uklarhet om ansvarsområder, medbestemmelse og fullmaktskompetanse. Dette innebar for eksempel at faglig leder for oppfølgingsgruppen savnet en oversikt over hvilke ressurser som var disponible, og at hun var usikker på om hun faktisk hadde de fullmaktene hun mente var nødvendige for å lede gruppen på en god måte. I avslutningsfasen av prosjektet påpekte gruppelederne at SUP ikke hadde ført til de resultatene en hadde forventet når det gjaldt frigjøring av ressurser. «SUP skulle gjøre hverdagen lettere, komme alle til gode i form av tid, ressurser og bedre kvalitet på tjenestene, men vi ser ikke at vi har fått frigjort ressurser til noe annet. SUP var også et forsøk på å møte større og andre krav til tjenesteproduksjonen, men vi ser ikke at vi har oppnådd å møte disse større kravene,» sa en av dem. Dette ble forklart med at produksjonen ble styrt av andre krav.

6.4 Ledelsens erfaringer med SUP som etatsprosjekt

I startfasen av prosjektet ble både målsettingene for og intensjonene med SUP beskrevet som diffuse av ledelsen ved kontoret. En av gruppelederne mente at Rikstrygdeverket lå langt foran kontoret med hensyn til idéutvikling, men at det var uklart hvilke virkemidler Rikstrygdeverket mente kunne være nyttige og riktige i prosessen. Vurderinger av karrieresystemer ble spesielt nevnt.

Trygdesjefen hadde hatt størst forhåpninger til samarbeidet mellom nivåene. SUP skulle være en ny måte å samarbeide på, en «friere organisasjonsform». Etter hennes vurdering klarte en ikke å få til dette. Dette ble forklart med at manglende forarbeid. Fra Rikstrygdeverkets side var intensjonen at samarbeidet «skulle gå seg til». Dermed ble resultatene tilfeldige og forskjellige i de ulike fylkene, etter hennes vurdering.

Ledelsen ved kontoret gav uttrykk for at både Rikstrygdeverket og fylkestrygdekontoret manglet forståelse for at endring er ressurskrevende. Som trygdesjefen sa: «Endring innebærer nye arbeidsoppgaver som en ikke helt kjenner omfanget av.» Hun mente disse nivåene burde bidratt til prosjektarbeidet ved å stille personer til rådighet for kontoret over tid. Hun mente videre at de andre forvaltningsnivåene ikke tok tilstrekkelig ansvar for å følge opp prosjektet, og at de «bare kommer med gode råd».

Kravene til effektivitet og produksjon satte begrensninger for hvilke virkemidler som kunne tas i bruk, etter trygdesjefens vurdering. Hun opplevde at fylkestrygdekontoret og Rikstrygdeverket var uenige om bruken av virkemidler, og at en ble trukket i flere retninger. Uklare roller og diffus ansvarsdeling skapte usikkerhet med hensyn til hvem som skulle bidra med hva til hvilken tid. SUP-arbeidet var tidkrevende, og påførte kontoret en ekstrabelastning. Den ordinære driften skulle opprettholdes med de måltallene som var gitt. Den enkelte tilsatte ble «målt på å gjøre arbeidet fort og riktig», sa trygdesjefen. Selv om hun opplevde dette som en riktig målsetting, mente hun samtidig at utviklingsarbeidet nødvendigvis måtte gå ut over aktiviteten, med mindre kontoret fikk tilført ekstra ressurser i startfasen. Først senere kunne en forvente at utviklingsarbeidet ville gi avkastning, etter hennes vurdering. «Den rendyrkede breddekompetansemodellen er ressurskrevende, og uten spisskompetanse oppstår lett feil som igjen synliggjøres i rapporteringen,» sa trygdesjefen.

Som nevnt overtok fylkestrygdekontoret prosjektstyringen av SUP fra november 1995. Både måten dette ble gjort på og den faktiske overtakelsen ble naturlig nok oppfattet svært negativt av kontorets ledelse. SUP ble med dette organisert som et ordinært prosjekt, ikke det samarbeidsprosjektet en hadde forventet og håpet på. Kontorets ledelse opplevde at samarbeidstanken var borte, og mente seg overstyrt. Likevel valgte trygdesjefen å fortsette prosjektarbeidet ved kontoret.

Arbeidet pågikk som før og som planlagt, «fordi det er her selve arbeidet har foregått», som trygdesjefen uttrykte det.

Konflikten mellom fylkestrygdekontoret og kontorets ledelse ble synliggjort gjennom overtakelsen av prosjektstyringen. Kontorets ledelse gav uttrykk for at fylkestrygdekontoret «ikke klarte å samarbeide». Den gjensidige mistilliten mellom kontorets ledelse og fylkestrygdekontoret kan nok være en grunn til at SUP-arbeidets fremdrift ikke var så god som forventet. Dette inntrykket styrkes av at så mange som åtte av de elleve trygdefunksjonærene som var med i SUP-arbeidet, svarte at fylkestrygdekontoret hadde hatt stor innvirkning på prosessen, samtidig som fem av dem mente at SUP ikke var blitt kontorets prosjekt i den forstand at det selv hadde fått utvikle det.

Ved avslutningen av prosjektet var det betydelig «frustrasjon» over hvordan Rikstrygdeverket hadde styrt prosjektet. «Rikstrygdeverket setter i gang ting, men så slipper en tak,» sa en av de tilsatte. «Selv om vyene i etaten er store, har vi ikke så store forventninger lenger.» Trygdesjefen sa at kontoret hadde valgt å bli lojalt med helt til slutt, men også at «vi leste i statsbudsjettet at SUP var avsluttet og tatt inn i handlingsplanen.»¹³ Som ved de andre kontorene gav trygdesjefen uttrykk for at Rikstrygdeverkets rolle hadde vært uklar. Rikstrygdeverket hadde både styrt og ikke styrt – og i manglende styringssignaler «ligger det også en form for styring», sa trygdesjefen. Ledelsen ved kontoret pekte også på at det syntes uklart hvordan Rikstrygdeverket hadde tenkt å bruke erfaringene fra SUP videre. Så langt pekte flere av styringssignalene fra Rikstrygdeverket i en ganske annen retning enn hva SUP-arbeidet hadde lagt opp til. Dermed ble det hele opplevd som «pendelstyring», og motivasjonen hos de tilsatte sank. Gruppelederne etterlyste erfaringsspredning. «Vi kjemper med rutiner, statistikk som skulle vært endret, hjelp til å utvikle styringsdata som aldri kom,» sa den ene.

Veien videre

SUP ble avsluttet som prosjekt ved kontoret 1.1.1997, men trygdesjefen ønsker å fortsette med det arbeidet som er satt i gang, for å utnytte læringseffekten. «Prosesen vil fortsette for å anvende det materialet vi nå sitter med,» sa hun. SUP ble avsluttet med å lage en kompetansehevingsplan. «Det kan være det viktigste som kommer ut av SUP,» sa trygdesjefen. Planen er ressurskrevende å gjennomføre, og kontoret har dermed behov for ekstraressurser. Kontorets ledelse ønsker også å beholde arbeidsgruppene. Videre vil den fortsette å utvikle registreringsskjemaet for saksbehandlingen, samt å anspore de tilsatte til mer utadrettet virksomhet.

¹³ *Oppfølging av sykmeldte – Handlingsplan for trygdeetaten*. Rikstrygdeverket, juli 1996.

6.5 Oppsummering

Da vi foretok de første intervjuene i startfasen av prosjektet, var inntrykket at SUP-arbeidet ved kontoret gikk tungt. Trygdesjefen formidlet «frustrasjon» over manglende signaler fra Rikstrygdeverket, og hadde en avventende holdning til utformingen og iverksettelsen av SUP. Det syntes å være lagt liten vekt på planlegging i form av prioritering av tidsbruk og oppgaver. De tilsatte manglet motivasjon for å delta i endringsarbeidet. Trygdefunksjonærene opplevde at kravene til endringer ikke ble fulgt opp med tiltak som skapte rom for å påvirke utformingen av SUP ved kontoret.

Ved avslutningen av prosjektet syntes trivselen blant de tilsatte større. Nær samtlige opplevde jobben som meningsfull og passe utfordrende. Blant dem som ikke hadde deltatt i SUP, var det liten misunnelse å spore. Blant dem som hadde deltatt i SUP, mente nær samtlige at de jobbet på en annen måte enn tidligere. De opplevde jobben som mer utfordrende, og ønsket ikke å gå tilbake til den gamle måten å jobbe på. Det kunne imidlertid synes som om trygdefunksjonærene i liten grad var blitt trukket inn i utformingen av SUP-arbeidet. Halvparten savnet bedre opplæring og oppfølging.

De tillitsvalgte syntes heller ikke her å ha hatt noen fremtredende rolle. De tilsatte hadde ikke brukt tillitsmannsapparatet i særlig grad.

Fylkestyrygdekontoret overtok styringen av prosjektet omtrent midtveis i perioden. Både måten dette ble gjort på og den faktiske overtakelsen ble naturlig nok oppfattet svært negativt av kontorets ledelse. Det var hele perioden en gjensidig mistillit mellom kontorets ledelse og fylkestyrygdekontoret.

Deltakelsen i SUP som etatsprosjekt har også ved dette kontoret gitt blandede erfaringer. Trygdesjefen valgte å være lojal og delta helt til slutt, men styrings-signalene ble opplevd som uklare, og erfaringene ble ikke utvekslet mellom nivåene. «Rikstrygdeverket setter i gang ting, men så slipper en tak,» sa en av de tilsatte for å beskrive situasjonen.

7 SUP-arbeidet ved kontor C

7.1 Bakgrunn

Forventninger til SUP-arbeidet

Allerede før SUP kom inn i bildet, var det blitt satt i gang en omorganisering av trygdekantor C med sikte på å dele det inn etter trygdefaglige områder. Omorganiseringen var et ledd i en endringsprosess som både skulle sikre at områdene ble bedre integrert i hverandre, og bidra til å utvikle nye arbeidsmåter for trygdefunksjonærene – et utviklingsarbeid som med andre ord hadde store likhetstrekk med SUP. På bakgrunn av denne prosessen ønsket kontorets ledelse å delta i SUP. Trygdesjefen så en mulighet til å få støtte til å finne nye arbeidsmåter. Samtidig mente hun at deltakelse i SUP også ville gi de tilsatte en annen type motivasjon enn den de fikk ved å arbeide på egen hånd – ved at den ville gi dem «inntrykk av at en er med på noe, slik at en føler at dette ikke bare er noe trygdesjefen finner på».

Det ble derfor bestemt at kontoret skulle delta i SUP på både sykmeldingsområdet, familieområdet og beregningsområdet.

Beskrivelse av kontoret

Kontoret er middels stort. Det er organisert i én stabsgruppe og fire faggrupper. Alle de tilsatte i faggruppene har deltatt aktivt i SUP-arbeidet. Åtte av ti tilsatte er kvinner, og over halvparten har vært ansatt i trygdeetaten i ti år eller lenger. Staben er likevel forholdsvis «ung»: Tre av fire tilsatte er under 50 år.

Prosjektets organisering

I startfasen ble prosjektet styrt av trygdesjefen, gruppelederne og de tillitsvalgte ved kontoret, samt av fylkestillitsvalgte og representanter for fylkestrygdekantoret. Senere gikk en bort fra denne organiseringen, fordi en fant at det ble mindre viktig å trekke inn fylkestrygdekantorets kompetanse etter hvert som prosjektarbeidet gikk sin gang. Styringsgruppen ble derfor redusert til trygdesjefen, gruppelederne og de tillitsvalgte ved kontoret.

I tillegg til styringsgruppen ble det etablert såkalte «trekantgrupper» på hvert av områdene. Disse fungerte som trygdefaglige oppfølgingsgrupper, og bestod av representanter for henholdsvis kontoret, fylkestrygdekontoret og Rikstrygdeverket.

7.2 Utformingen av prosessen

Forberedelse

Alt før SUP-arbeidet kom i gang, hadde trygdesjefen ved kontoret lagt vekt på å utvikle de tilsattes forståelse for trygdeetatens rolle som forvalter av offentlige midler, og for endringer i folketrygdloven. Slik kunnskap ble vurdert som en forutsetning for å utvikle nye arbeidsmåter. Da det ble klart at kontoret skulle delta i SUP, prioriterte ledelsen møter med andre kontorer, bedriftsbesøk og seminarer for å skape motivasjon for prosjektarbeidet. Også ved dette trygdekontoret fortalte de tilsatte at de var slitne av det stadige endringsarbeidet i etaten. Derfor var det også en viss motstand mot SUP-arbeidet i startfasen. Ifølge trygdesjefen ble det brukt mye – men nødvendig – tid på informasjons- og diskusjonsmøter om prosjektet og dets rolle i utviklingsarbeidet i etaten. Hele kontoret tok del i et motivasjonsopplegg som var blitt utformet i samarbeid med fylkestrygdekontoret. Dette tiltaket ble godt motatt. Som en av trygdefunksjonærene sa: «Vi lærte om hverandre. Det skapte forståelse for andres arbeidssituasjon.» De tilsatte uttrykte seg svært positivt til at fylkestrygdekontoret var engasjert i motivasjonsarbeidet. På denne måten ble kontoret vist interesse «utenfra», noe som i seg selv ble oppfattet som verdifullt.

For å finne frem til løsninger i fellesskap med de tilsatte, hadde trygdesjefen samtaler med samtlige.

Omorganisering

Omorganiseringen var som nevnt allerede i gang da kontoret ble med i SUP. Etter trygdesjefens vurdering var det nødvendig å omorganisere kontoret for å lykkes med endringsarbeidet. To hensyn preget prosessen. For det første prioriterte ledelsen ved kontoret å bruke god tid for å unngå unødvendig belastning for de tilsatte. På et tidspunkt valgte ledelsen for eksempel å utsette prosessen i to måneder for å skape ro. For det andre la den vekt på å trekke de tilsatte aktivt inn i prosessen. I startfasen av omorganiseringen laget hver av de daværende gruppene et eget forslag til hvordan kontoret kunne organiseres. Forslagene ble lagt frem for hele kontoret for diskusjon. Kontorets ledelse ønsket også å inkludere stabs- og skrankepersonalet i informasjonsarbeidet. Gruppene ble delt inn etter fagområder, og trygdesjefen utnevnte gruppeledere. De tilsatte søkte seg deretter til de ulike gruppene.

Sammensetningen av hver enkelt gruppe ble så avgjort dels etter individuelle ønsker og dels ut fra den kompetansefordelingen gruppen måtte ha. De fleste av de tilsatte ønsket å arbeide med oppgaver de hadde hatt tidligere. Ikke alle fikk tildelt de rollene de hadde satt opp som førstevalg, men under intervjurunden i startfasen gav samtlige uttrykk for at de stort sett var fornøyde.

Etter hvert som den nye organisasjonsmodellen ble prøvd ut i praksis, opplevde en at forskjellene i gruppestørrelse også kunne være et problem. I intervjuene med gruppelederne i første fase av evalueringen, ble det spesielt fremhevet at sykmeldingsgruppen var for stor, noe som skapte problemer for informasjonsflyten, den faglige veiledningen og opplæringsplanene innad i gruppen. De mindre gruppene ble samtidig sårbare i forhold til sykdom og permisjoner. Ulikhetene i gruppestørrelse resulterte i en tautrekking gruppelederne imellom med hensyn til hvor mange trygdefunksjonærer gruppene skulle bestå av, og hvilken kompetanse disse skulle ha. Denne tautrekkingen ble dels forklart med at den knappe bemanningen i forhold til saksmengden gjorde alle gruppene sårbare i forhold til sykdom og permisjoner. Hensyn til status spilte også en viss rolle: Gruppelederne fryktet at det skulle gi større prestisje å være leder for en stor enn for en liten gruppe.

Trygdesjefen var imidlertid ikke i tvil om at en organisering etter trygdefaglige områder hadde vært nødvendig. Hun mente utviklingen av nye arbeidsmåter lett ville stoppet opp, og at arbeidet fort ville blitt utført etter samme mønster som før, hvis en hadde gitt slipp på dette virkemiddelet.

Tidsbruk og kritiske områder

Da omorganiseringen var ferdig, fikk hver gruppe ansvar for å vurdere hva den kunne gjøre for å nå etatens virksomhetsmål. Det ble spesielt lagt vekt på å kartlegge tidsbruk og identifisere flaskehalser og kritiske områder. På familieområdet kom det for eksempel frem at trygdefunksjonærene brukte mye tid på å gi brukerne informasjon. Gruppen bestemte seg derfor for å lage en informasjonspakke. På sykmeldingsområdet så en et behov for å skape arenaer for samhandling med leger og arbeidsgivere ved å oppsøke leger og bedrifter i området. Videre ble rådgivende lege bedt om å gi en vurdering av den gjennomsnittlige sykmeldingstiden ved ulike diagnoser.

Det viste seg også at trygdefunksjonærene ønsket tiltak som gjøre dem bedre forberedt før de møtte brukerne. Timeavtaler var et slikt tiltak. Trygdefunksjonærene ble dermed skjermet for henvendelser, og fikk bedre tid.

Opplæring

I alle gruppene ble det lagt vekt på å blande bredde- og spisskompetanse med utgangspunkt i de arbeidsoppgavene, de ønskene og den kompetansen de tilsatte hadde. Det ble utarbeidet opplæringsplaner i samtlige grupper. «Skulder ved skulder»-opplæring ble brukt i tillegg til fagkurs. Sykmeldingsgruppen deltok i Ricky Bush-opplegget. Gruppelederne fikk tilbud om mellomlederopplæring i fylkesregi. Statskonsult gav råd og veiledning om hvordan en kunne utvikle dokumentasjonsrutiner for virksomheten.

I tillegg holdt kontoret egne tredagerskurs for bedrifter og leger. Indirekte ble dette en del av opplæringen for de tilsatte.

Individuelle løsninger

I løpet av prosessen så en etter hvert at det var nødvendig å ta individuelle hensyn ved tildeling av arbeidsoppgaver. For eksempel ble sykmeldingsområdet delt i tre undergrupper, hvorav en «jobbet mot» leger, en mot bedrifter og en mot egne sykmeldte. Dermed kunne en ta hensyn også til de trygdefunksjonærene som ikke ønsket en utadrettet jobb.

De tillitsvalgtes rolle

Alt i alt synes det å ha vært få konflikter knyttet til SUP-arbeidet ved kontoret. Godt samarbeid mellom trygdesjef og tillitsvalgte kan ha bidratt til dette. Både de tillitsvalgte og trygdesjefen gav uttrykk for at samarbeidet mellom dem hadde fungert godt gjennom hele prosessen. Spesielt viste det seg at de tillitsvalgte fikk en viktig rolle i spørsmålet om å ta individuelle hensyn til enkelte trygdefunksjonærer som ikke ønsket å jobbe utadrettet. «Individuelle hensyn har vært vår kjepphest,» sa en av de tillitsvalgte under intervjuet i avslutningsfasen. «Samtidig har vi vært klar på at det ikke kan tas for mange slike hensyn, for da faller hele endringsarbeidet i fisk.»

Generelt syntes de tillitsvalgte at de hadde fått god informasjon og var blitt hørt. «Blir det for hett, tar vi en pause,» sa en av dem. Trygdesjefen på sin side opplevde de tillitsvalgte som «en god støtte», og mente at de hadde «vist stor delaktighet» i prosessen.

Samarbeid med andre kontorer

Høsten 1995 hadde kontorene et felles møte, og målsettingen var å holde kontakten i etterkant av dette møtet. Under intervjuene med gruppelederne kom det imidlertid frem at motivasjonen for en slik kontakt ikke hadde vært særlig stor ved kontoret. En hadde ikke følelsen av at kontoret hadde så mye å lære. Det ble likevel

arrangert et nytt møte, og denne gangen oppdaget en felles behov og opplevde møtet som nyttig. En av gruppelederne beskrev det som at en «så at likhetene var større enn ulikhetene, vi trøstet hverandre litt, delte noen erfaringer.» På tross av at møtet ble positivt vurdert, var det ikke blitt flere. Dette ble forklart med tidpress.

Hospitering

I startfasen hospiterte representanter for fylkestrygdekontoret og Rikstrygdeverket ved kontoret. Kontoret hadde gode erfaringer med hospiteringen. Som en av trygdefunksjonærene sa: «Det var viktig at de var her og har sett åssen livet er.» Likevel var det flere som gav uttrykk for at hospiteringen burde ha foregått over lengre tid.

Trygdefaglig samarbeid

Ledelsen ved kontoret beskrev familieområdet som det området der en hadde fått til de største endringene. Dette ble forklart med at det var et godt og aktivt samarbeid mellom fylkestrygdekontoret, Rikstrygdeverket og kontoret på dette området. En opplevde at alle nivåene lærte av hverandre gjennom samarbeidet. Samtlige parter hadde ideer og ble gitt anledning til å stille krav. Det ble holdt faste møter. Gruppelederen for dette området beskrev samarbeidet som «en dugnad der alle ble hørt».

Selv om gruppelederen for sykmeldingsområdet syntes at kontoret hadde godt utbytte av å være med i SUP, utviklet ikke sykmeldingsområdet seg like godt som forventet. Dette ble forklart med manglende trekantsamarbeid og liten støtte fra Rikstrygdeverkets side. Spesielt ble det trukket frem at handlingsplanen ble utviklet uavhengig av SUP-arbeidet og ikke som en forlengelse av prosjektet. Dermed ble det gitt styringssignaler fra Rikstrygdeverket som ikke var samordnet med SUP.

Heller ikke beregningsområdet fikk til et effektivt samarbeid i trekantgruppen. Dette ble forklart med at et slikt samarbeid er personavhengig. Da en av de viktige støttespillerne fra fylkestrygdekontoret gikk ut i permisjon, endret samarbeidet med fylkestrygdekontoret seg. Gruppelederen for dette området mente at representanten for Rikstrygdeverket heller ikke hadde de nødvendige fullmaktene. Manglende koordinering i Rikstrygdeverket gjorde at representanten derfra ikke kunne bidra så aktivt som ønskelig.

Trekantsamarbeidet viste seg dermed vanskelig å gjennomføre i praksis. Gruppelederne uttrykte forundring over at det i liten grad var blitt avklart hvilke krav og forventninger hvert av nivåene med rette kunne stille til hverandre. De mente videre at de andre nivåene manglet kunnskap, interesse og myndighet. Dette kunne forklare hvorfor samarbeidet gikk i oppløsning både på sykmeldings- og på beregningsområdet. Flere syntes at Rikstrygdeverket forventet resultater for raskt. Samarbeidet ble i tillegg for personavhengig. Etter trygdesjefens vurdering hadde

kontoret «mindre å hente på samarbeidet» enn hva hun i utgangspunktet hadde forventet.

7.3 Tilsattes erfaringer med SUP-arbeidet ved kontoret

Motivasjon og informasjon

Motivasjons- og informasjonsarbeidet møtte blandede reaksjoner blant de tilsatte i startfasen av prosjektet. Flere gav uttrykk for at dette hadde tatt for mye tid, og for at det hadde vært ønskelig med en «mindre demokratisk» beslutningsprosess til å begynne med. Da gruppeinndelingen var ferdig, ble imidlertid informasjonsflyten redusert, og flere av trygdefunksjonærene etterlyste mer informasjon. Motivasjonen for endringsarbeidet gikk «opp og ned». Flere la vekt på at det var ekstra viktig å motivere gruppelederne, fordi det var disse som skulle trekke prosessen videre.

Etter hvert så en at nye måter å jobbe på kunne frigjøre tid. Likevel gav de tilsatte uttrykk for at de fremdeles manglet tid til å utvikles seg faglig, noe som igjen ble opplevd som en forutsetning for SUP-arbeidet. I perioder hadde belastningen for de tilsatte vært stor, fortalte gruppelederne, og mange hadde følt seg «nedkjørt». SUP-arbeidet var tidkrevende for dem som deltok aktivt, og dette skjøv arbeid over på stabs- og skrankepersonalet. Som en «buffer» mot brukerne fikk spesielt skrankepersonalet en merbelastning: De trygdefunksjonærene brukerne skulle ha tak i, var ofte opptatt i møter.

Ved avslutningen av prosjektet syntes likevel motivasjons- og informasjonsarbeidet ved kontoret å ha vært vellykket. Når samtlige trygdefunksjonærer (20 av 22) svarte at de hadde god eller tilfredsstillende kunnskap om SUP. Så mange som 21 av 22 mente at det var behov for å utvikle nye arbeidsmåter for å følge opp brukerne bedre. Mange la vekt på behovet for utadrettet jobbing (15 av 22) og breddekompetanse (12 av 22). Motivasjonen for denne typen utviklingsarbeid har altså vært god. Ledelsen synes å ha oppnådd målsettingen om at SUP-arbeidet skulle omfatte og engasjere hele kontoret.

Interessant er det likevel å se at de tilsatte ikke var like sikre på om SUP-arbeidet hadde vært viktig for kontoret. Mens 14 svarte at dette arbeidet i stor grad hadde vært viktig, var åtte usikre eller syntes at arbeidet bare i liten grad hadde vært viktig. Dette kan bety at mange mente at arbeidet med å utvikle nye arbeidsmåter kunne ha gått sin gang uavhengig av SUP.

Medvirkning

I startfasen gav enkelte av de tilsatte uttrykk for at deres medvirkning i beslutningsprosessen ikke var så reell som det den virket å være. Selv om de oppfattet trygdesjefen som en åpen, engasjert og driftig sjef, reagerte noen på at avgjørelsene av og til var tatt før diskusjonen var avsluttet. Denne «frustrasjonen» kom særlig til uttrykk blant gruppelederne. Prosessen med å velge gruppeledere ble ikke «bare enkel», som det ble sagt under intervjuene med dem. Ikke alle gruppelederne følte at trygdesjefen hadde den nødvendige tilliten til at de ville mestre de nye kravene denne rollen stilte. Gruppelederne beskrev videre en beslutningsstruktur der trygdesjefen og de to tillitsvalgte utgjorde «en ledertroika».

Ved avslutningen av prosjektet syntes det som om trygdefunksjonærene stort sett var godt fornøyde med de mulighetene de hadde hatt til å medvirke i prosessen. 14 av de 17 trygdefunksjonærene som deltok aktivt i SUP, mente de hadde hatt tilstrekkelig mulighet til å foreslå endringer i prosjektopplegget.

Opplæring og oppfølging

En av målsettingene med SUP var å utvikle nye arbeidsmåter. Ved dette kontoret gav nær samtlige trygdefunksjonærer (15 av 17) uttrykk for at de helt eller delvis jobbet på en annen måte enn før, ved avslutningen av prosjektet. Trygdefunksjonærene mente med andre ord at det faktisk var blitt utviklet nye arbeidsmåter. 13 av 17 mente at den største utfordringen hadde vært å utvikle breddekunnskap. Også møte med brukere og leger (8) og møte med arbeidsgivere (7) ble trukket frem som store utfordringer.

Trygdefunksjonærene syntes alt i alt å være godt fornøyde med sin nye arbeidssituasjon. Av dem som svarte at de jobbet på en annen måte enn tidligere, var det bare én som ikke syntes at jobben var mer utfordrende nå enn før. Halvparten svarte at jobben var blitt mer stressende. Likevel svarte 14 av 15 at de alltid eller som oftest mestret sin nye arbeidssituasjon. Bare to av disse 15 ville foretrukket å jobbe slik de gjorde før. Dette funnet er ikke overraskende ut fra at hele 13 av 17 svarte at de hadde fått tilstrekkelig opplæring, og at like mange svarte at de hadde fått tilstrekkelig oppfølging.

Trivsel

Tross stor belastning svarte 21 av 22 trygdefunksjonærer at de trivdes godt på jobb. Ingen mente at trivselen generelt var blitt mindre som følge av SUP-arbeidet. De fleste (17 av 22) syntes det var som før, eller trodde at noen trivdes bedre og noen dårligere. Endringer i så vel oppgaver som rutiner ble trukket frem som grunner til bedre trivsel. Noen trodde at dårligere trivsel kunne skyldes for store krav. Imidlertid

ser det ut til at trygdefunksjonærene var mer pessimistiske på sine kollegers vegne enn hva de hadde grunn til å være. Faktisk svarte 21 av 22 at arbeidsoppgavene var passe utfordrende.

Dette er ikke overraskende ut fra svarene på de spørsmålene som tok opp arbeidssituasjonen generelt og endringsarbeidet spesielt. Samtlige trygdefunksjonærer mente at jobben var viktig (9 av 22) eller svært viktig (13 av 22) for brukerne. Dette tyder på at de opplevde jobben som meningsfull. Samtidig kan en høy grad av trivsel tolkes som et uttrykk for at endringsprosessen synes å ha vært vellykket ved dette kontoret. Det er nærliggende å trekke frem to momenter som kan ligge til grunn for dette resultatet. For det første fant vi at de fleste mente å ha hatt tilfredsstillende muligheter til å medvirke i prosessen. For det andre fant vi at opplæring og oppfølging har vært prioritert i prosessen, og at trygdefunksjonærene mestret sin nye arbeidssituasjon.

Gruppelederne la under intervjuene vekt på at trygdefunksjonærene etter deres vurdering hadde bedre muligheter enn før til å bli fulgt opp og til selv å prioritere oppgaver. De mente videre at fellesskapsfølelsen var blitt styrket som følge av SUP-arbeidet, og at det var blitt større aksept for ulikheter i arbeidsinnsats og tidsbruk. Samtidig pekte gruppelederne på at kontoret var blitt mindre «sårbart» for sykdom og permisjoner.

Endringsarbeidet hadde også stilt nye krav til gruppelederne. De skulle ha en faglig breddeoversikt som innebar at de måtte tilegne seg en annen type kompetanse enn den de allerede hadde. Samtidig kom det administrative ansvaret og personalansvaret mer i forgrunnen enn tidligere. Gruppelederne fremhevet spesielt det å skulle rydde opp i personkonflikter, som en stor utfordring. Likevel gav de uttrykk for at de var fornøyde med denne måten å jobbe på. Som én sa: «Vi tror på breddejobbing og utadrettet virksomhet. Takket være SUP er vi kommet langt i dette arbeidet. Restansene er ikke økt og det føles nyttig å jobbe slik.»

7.4 Ledelsens erfaringer med SUP som etatsprosjekt

I november 1996 ble SUP avsluttet som prosjekt ved kontoret. Etter trygdesjefens vurdering har de tilsatte ved kontoret fått mye igjen for å ha deltatt i SUP. Dette har flere årsaker. For det første hadde de insentiver til å fortsette å utvikle nye arbeidsmåter, også da de følte at det gikk i stå. For det andre var breddejobbingen, som er en målsetting for etaten, allerede kommet godt i gang. For det tredje lærte de å dokumentere virksomheten. Trygdesjefen gav uttrykk for at de tilsatte måtte endre sine arbeidsmåter enten de ville eller ikke – som følge av at publikums forventninger er i stadig endring. Dermed ble spørsmålet om en skulle velge å være

med på å utforme de nye arbeidsmåtene eller ikke. Gjennom SUP hadde de tilsatte selv kunnet påvirke denne prosessen.

Som ved de andre kontorene var imidlertid ledelsen ved dette kontoret kritisk til måten SUP var blitt gjennomført på som et utviklingsprosjekt i etaten. I startfasen oppfattet trygdesjefen SUP som diffust og vanskelig å forholde seg til. Målsettingene med prosjektet var uklare. Det syntes som om Rikstrygdeverket slet med å prioritere SUP i forhold til andre oppgaver. Trygdesjefen gav uttrykk for at hun hadde forventet større oppmerksomhet fra Rikstrygdeverkets side, spesielt i forhold til utformingen av virkemidler. Representantene for Rikstrygdeverket ble oppfattet som lite aktive i endringsarbeidet: «De er bare med for å lære.» Som trygdesjefen spissformulerte det: «Vi har levd vårt liv, og Rikstrygdeverket har haltet etter. De sitter på lasset uten å stille krav, og har en defensiv, forsvarende holdning.» Samarbeidet bedret seg imidlertid etter hvert som prosjektet skred frem. Likevel opplevde trygdesjefen at Rikstrygdeverket manglet forståelse for at «utviklingsarbeid går opp og ned». Hun savnet tilbakemeldinger og et felles opplegg, for eksempel for en prosjektevaluering som kunne brukes til å bringe SUP-arbeidet ved kontoret videre.

Fylkestrygdekontoret hadde en aktiv rolle i startfasen av prosjektet, spesielt i forbindelse med motivasjonsopplegget blant de tilsatte. Fylkestrygdekontoret ble også brukt som veileder på områder som kvalitetsoppfølging, metodisk utvikling og opplæring. Som nevnt ble det utviklet et opplæringstilbud for mellomledere ved alle fylkets trygdekontorer i regi av fylkestrygdekontoret – i tilknytning til og som forlengelse av SUP-arbeidet. Kontorets ledelse var positiv både til fylkestrygdekontorets oppfølging av prosessen og til den evnen det hadde til å drive frem mellomlederopplæringen. Fylkestrygdekontoret var blitt mer synlig, og dette ble godt mottatt blant de tilsatte ved trygdekontoret. Imidlertid kom det også frem at kontorets ledelse savnet et mer systematisk opplæringstilbud fra fylkestrygdekontorets side.

Etter hvert som SUP-arbeidet «gikk seg til», ble fylkestrygdekontorets rolle mindre viktig. Dette hadde også sammenheng med at en av nøkkelpersonene ved fylkestrygdekontoret gikk ut i permisjon.

Etter hvert bestemte ledelsen seg for «å kjøre sitt eget løp». SUP-arbeidet utviklet seg i sterkere grad til å bli kontorets prosjekt, i den forstand at oppfølgingen fra de andre nivåene ble mindre og mindre synlig. Likevel hadde ledelsen forventet mer oppfølging både fra fylkestrygdekontorets og fra Rikstrygdeverkets side. Gruppelederne etterlyste hjelp til å utvikle målbare mål. Trygdesjefen mente de andre nivåene ikke hadde forståelse for at endringsarbeidet var ressurskrevende. En opplevde også at signalene om hvilke oppgaver som skulle prioriteres, ikke var blitt koordinert verken ved fylkestrygdekontoret eller i Rikstrygdeverket.

Samlet sett ble det gitt uttrykk for skuffelse over SUP som etatens utviklingsprosjekt. «Det virker som SUP smuldret opp sentralt,» sa en av de tilsatte. «Det er enda et svært opplegg som bare koker bort.» Erfaringsutvekslingen – som fremdeles er noe kontorets ledelse tror på – ble i liten grad en realitet. Konsekvensen av at styringen ble opplevd som mangelfull, var mistillit. Som en av gruppelederne uttrykte det, «vi kommer til å være skeptiske neste gang Rikstrygdeverket kommer med en invitasjon.»

Veien videre

Organiseringen og SUP-arbeidet skal fortsette ut 1997. Som en av gruppelederne sa: «Vi har lagt ned mye arbeid i dette, og det er en prosess som pågår.» Ledelsen mener det er behov for mer tid for å høste erfaringer. Den ønsker fortsatt å ha kontakt med de andre nivåene for å forbedre svakheter.

7.5 Oppsummering

Ved årsskiftet 1996/97 fant vi at trivselen blant de tilsatte var stor. Vi har pekt på flere grunner til dette. Generelt synes de tilsatte at de har en meningsfull jobb. Samtidig er endringsarbeidet i kontoret blitt gjennomført på en måte som synes å ha gitt de tilsatte forståelse for at utviklingsarbeidet er nødvendig og fruktbart. I forkant av prosessen brukte ledelsen mye tid på å informere de tilsatte og diskutere opplegget med dem. Hele kontoret ble trukket med i motivasjonsarbeidet. Kontoret er blitt omorganisert etter trygdefaglige områder. Det er blitt tatt individuelle hensyn i enkelte tilfeller.

Kunnskapen om SUP var god på alle nivåer ved kontoret, og både trygdefunksjonærene og gruppelederne syntes motiverte for å utvikle nye arbeidsmåter. De var stort sett godt fornøyde med de mulighetene de har hatt til å medvirke i prosessen. De fleste trygdefunksjonærene syntes de hadde fått tilstrekkelig opplæring og oppfølging, og mente at de mestret sin nye arbeidssituasjon godt.

Det var få konflikter knyttet til endringsarbeidet ved kontoret. En grunn til dette kan være at det hele tiden var et godt samarbeid mellom de tillitsvalgte og trygdesjefen.

I startfasen ble fylkestrygdekontoret brukt som veileder i forbindelse med kvalitetsoppfølging, metodisk utvikling og opplæring. Fylkestrygdekontoret spilte således en viktig rolle i denne fasen. Det ble imidlertid mindre synlig etter hvert som prosjektet gikk sin gang.

Trepartssamarbeidet på de trygdefaglige områdene var ikke like vellykket. Dels skyldes dette at samarbeidet ble for personavhengig, og dels at forventningene til samarbeidet i noen grad synes å ha vært ulike.

Erfaringen med å delta i et av etatens utviklingsprosjekter, synes å ha vært svært blandet. Rikstrygdeverkets rolle er blitt oppfattet som diffus og vanskelig å forholde seg til. Opplevelsen av at SUP smuldret opp, ble stadig sterkere. Ledelsen bestemte seg for å «kjøre sitt eget løp». Omstillingen blir beskrevet som «tøff», og særlig opplæringen krevde store ressurser. Likevel har ledelsen hele tiden hatt stor tro på at dette er den riktige veien å gå for å bedre kvaliteten på tjenestene. Vårt inntrykk er at ledelsen har lyktes i å gjøre SUP til «kontorets prosjekt» – mer på grunn av enn på tross av de uklare styringssignalene fra Rikstrygdeverket.

1996. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 35: 1035-1042.
- Wahlsten, D. 1990. *Why people want to cut corners: Some biases that underlie common errors in thinking about research on education and psychology*. In *Handbook of research synthesis*, ed. H. H. Rothstein, J. N. Nuro, and J. A. Stewart, 1-13. New York: Russell Sage.
- Wahlsten, D. 1992. *How the problem of heterogeneity affects the analysis and interpretation of research on education and psychology*. In *Handbook of research synthesis*, ed. H. H. Rothstein, J. N. Nuro, and J. A. Stewart, 14-26. New York: Russell Sage.
- Wahlsten, D. 1998. *Correlation does not imply causation: With some recommendations about how to control for extraneous variables*. *Journal of Educational Psychology* 90: 245-254.
- Wahlsten, D. 2001. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2002. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2003. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2004. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2005. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2006. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2007. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2008. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2009. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2010. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2011. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2012. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2013. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2014. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2015. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2016. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2017. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2018. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2019. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2020. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2021. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2022. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2023. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2024. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.
- Wahlsten, D. 2025. *On the need for a new, general theory of methodological rigor: A critical review of the current state of the field*. *Journal of Educational Psychology* 93: 149-160.

8 Oppsummering

I dette kapitlet skal vi oppsummere de funnene som er presentert tidligere i rapporten – med sikte på å besvare følgende spørsmål:

- Har endringsprosessen ført til mistriksel og/eller bidratt til bedre trivsel blant de tilsatte?
- Hva kjennetegner endringsprosessen ved trygdekontorene?
- Hvilke prosessspesifikke tiltak synes sentrale for trivselen blant de tilsatte?
- Hvilke utfordringer står etaten overfor ved et tilsvarende endringsprosjekt?

Vi har forstått trivsel (mistrivsel) som en mental tilstand kjennetegnet av en positiv (negativ) opplevelse av arbeidssituasjonen. Gjennom intervjuer med trygdefunksjonærer, tillitsvalgte, gruppeledere og trygdesjefer, samt en spørreskjemaundersøkelse blant trygdefunksjonærene ved tre trygdekontorer, har vi søkt å kartlegge de tilsattes subjektive oppfatning av sin arbeidssituasjon.

Vi har antatt at endringsprosessens utforming vil ha betydning for de tilsattes trivsel: En prosess kjennetegnet av bred medvirkning vil bidra til trivsel blant de tilsatte. Utformingen av prosessen er i første omgang en oppgave for ledelsen. Både kontorspesifikke betingelser og føringer fra Rikstrygdeverket vil påvirke utformingen av prosessen. Jo større frihet etatsopplegget gir, eller jo mindre lojalt kontorets ledelse følger det, desto viktigere vil kontorspesifikke betingelser være for utforming av prosessen.

8.1 Trivsel i endringsprosessen

Generelt ser de tilsatte ut til å trives godt i jobben ved samtlige kontorer. De synes de har en meningsfull jobb, og at de har passe utfordrende arbeidsoppgaver. Blant dem som har deltatt i SUP-arbeidet, varierer reaksjonene på og opplevelsen av prosessen. Selv om endringsarbeidet blir beskrevet som belastende i perioder, ønsker de aller fleste fortsatt å jobbe på den nye måten, og de synes å oppleve sin nye

arbeidssituasjon som mer utfordrende og interessant enn den gamle. Imidlertid er det klare forskjeller mellom kontorene med hensyn til hvor belastende de tilsatte har opplevd endringsarbeidet.

SUP-arbeidet har i liten grad engasjert tilsatte som ikke har deltatt i prosjektet, og det ser ikke ut til at endringsarbeidet har ført til mistriivsel blant de tilsatte i denne gruppen. Imidlertid varierer opplevelsen av SUP med kontortilhørighet også blant disse.

8.2 Utforming av endringsprosessen i kontorene

Som vi har sett, er prosessen blitt utformet på ulike måter ved kontorene. Dette skal vi diskutere nærmere i det følgende.

Forberedelse, informasjons- og motivasjonsarbeid

Ledelsene ved de tre kontorene synes både å ha forberedt prosjektet på til dels svært ulike måter, og å ha lagt ulik vekt på informasjon og motivasjonsskapende tiltak. Ved kontor C, der hele kontoret var engasjert i SUP-arbeidet, ble det naturlig nok også lagt størst vekt på tiltak som forberedte de tilsatte på det endringsarbeidet de skulle i gang med. Informasjon ble gitt til samtlige tilsatte ved kontoret, og det ble gjennomført et felles motivasjonsopplegg i samarbeid med fylkestyrygdekontoret i startfasen av prosjektet. Også i den videre gjennomføringen av prosjektet ble samtlige trukket med i informasjons- og motivasjonsarbeidet. Ved avslutningen av prosjektet viste det seg at de tilsatte hadde god kjennskap til SUP, og at de var motivert for denne typen endringsarbeid.

Ved kontor A valgte ledelsen å kartlegge kompetansebehov og diskutere ansettelseskriterier som en forberedelse til prosjektstart, mens det ved kontor B ikke ble gjort spesielle forberedelser utover et felles informasjonsmøte for de tilsatte. Ved begge disse kontorene ble både informasjons- og motivasjonsarbeidet i første rekke rettet mot dem av de tilsatte som skulle delta i prosjektet, både i startfasen og i fortsettelsen av prosjektet. Resultatet ble at de som ikke hadde deltatt i prosjektet, hadde liten kjennskap til SUP. Motivasjonen for liknende endringsarbeid var blandet. Enkelte så ikke noe behov i det hele tatt for å utvikle nye arbeidsmåter.

Muligheter for medvirkning

Det varierer videre i hvilken grad de tilsatte er blitt trukket aktivt med i utformingen av SUP-arbeidet. Ved kontor C synes det å ha blitt lagt forholdsvis stor vekt på at de tilsatte skulle medvirke i prosessen, og de tillitsvalgte har hatt en viktig rolle. Ved avslutningen av prosjektet var de tilsatte stort sett godt fornøyde med de

mulighetene de hadde hatt til å medvirke i prosessen. Ved de to andre kontorene synes det som de tilsatte bare i beskjeden grad er blitt trukket aktivt inn i utformingen av prosjektarbeidet. De tillitsvalgte har heller ikke spilt noen vesentlig rolle ved disse kontorene.

Opplærings- og oppfølgingstiltak

Også opplæringstiltak og oppfølging er utformet på noe ulike måter ved kontorene, selv om samtlige har gjort bruk av «skulder ved skulder»-opplæring, fagkurs og Ricky Bush-opplegget, samt kurs for eksterne samarbeidsparter. Spesielt synes kontor C å ha hatt godt utbytte av mellomlederopplæringen som ble gitt i fylkesregi. Ved dette kontoret var de tilsatte videre stort sett fornøyde både med opplæringen og oppfølgingen. Ved de to andre kontorene mente imidlertid over halvparten av de tilsatte at de ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring og oppfølging. Likevel syntes nær alle at de mestret sin nye arbeidssituasjon. Dette kan tyde på at mange tilsatte føler et behov for å fremstå som sikre i den nye situasjonen, i større grad enn hva de kanskje har grunn til.

Utvikling av resultatindikatorer

Ved samtlige kontorer er Statskonsult blitt brukt som konsulent for å utarbeide dokumentasjonsrutiner. Reaksjonene på dette tiltaket varierer, men ved samtlige kontorer ser en nødvendigheten av å dokumentere virksomheten. På det tidspunktet da data ble samlet inn, var det foreløpig ikke utviklet indikatorer som kunne gjøre det mulig å dokumentere målbare resultater av SUP. De trygdefunksjonærene som har deltatt i SUP-arbeidet, er av den oppfatningen at det er blitt utviklet nye arbeidsmåter, og at den nye måten å jobbe på, er å foretrekke fremfor den gamle. Imidlertid blir bildet mer nyansert dersom vi trekker inn svarene på spørsmålet om hvorvidt SUP-arbeidet har vært viktig for kontoret. Ved kontor C mente de fleste at SUP-arbeidet hadde vært viktig, men enkelte var usikre. Ved kontor B svarte nesten halvparten at de var usikre, eller de lot være å svare. Ved kontor A svarte så mange som ni av ti at SUP-arbeidet ikke hadde vært viktig. Disse funnene stemmer overens med hvordan ledelsene ved kontorene vurderer prosjektet: Mens ledelsen ved kontor C gir uttrykk for at SUP-arbeidet har vært nyttig, er holdningen mer nølende ved de to andre kontorene.

Trygdesjefene har valgt ulike tilpasningsstrategier

Trygdesjefene har valgt å gjennomføre SUP-arbeidet på ulike måter. I det følgende skal vi diskutere dette nærmere.

Samme utgangspunkt for SUP-deltakelse

Det synes som om trygdesjefene hadde det samme utgangspunktet for å delta i SUP: De ønsket støtte til endringsarbeid i kontoret. Trygdesjefene forventet at Rikstrygdeverket, som hadde igangsatt prosjektet, skulle

- ha en klar målsetting med SUP
- ha en klar formening om hvilke virkemidler som ville være egnede i endringsarbeidet
- delta aktivt i kontorenes endringsarbeid
- legge rammevilkårene til rette ved å gi opplæringstilbud, følge opp med ressurser og avklare ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, samt være konsistent i prioriteringen av de oppgavene kontorene skulle utføre
- gi klare tilbakemeldinger om hvordan prosessen ved det enkelte kontoret ble vurdert.

Samtidig ønsket trygdesjefene at SUP-arbeidet skulle utvikles lokalt, og at de skulle få mulighet til å prøve ut ulike virkemidler.

Samme kritikk

Samtlige trygdesjefer opplevde imidlertid at det var vanskelig å tolke hvilke føringer Rikstrygdeverket la for endringsarbeidet. De tilpasset seg etter hvert en situasjon de opplevde som meget uklar: Styringssignalene syntes tilfeldige, samtidig som det var uklart hvor fritt det lokale nivået skulle stå i utformingen av SUP-arbeidet.

Kritikken mot den sentrale styringen av SUP var den samme ved alle kontorene. De beklaget seg over

- uklare målsettinger
- en uklar rolle- og ansvarsdeling
- indirekte kommunikasjonslinjer
- manglende oppfølging både med hensyn til utformingen av virkemidler og når det gjaldt å utvikle målbare mål
- manglende erfaringsspredning
- et lite effektivt trepartssamarbeid
- et ressurskrevende opplegg uten kompensasjon
- uklar prioritering mellom SUP-arbeidet og andre arbeidsoppgaver
- at SUP «smuldret opp»

Ulike tilpasninger

Trygdesjefene valgte ulike tilpasninger til denne situasjonen. Dette kan skyldes at de hadde ulike oppfatninger av hvor fritt de stod til å velge og utforme virkemidler. Dette kan igjen forklares med at trygdesjefene stod overfor forskjellige kontorspesifikke betingelser, som de tilsattes vilje og evne til endring, deres utdanning og kompetanse, kontorets kultur og arbeidsmiljø, erfaringer med endringsarbeid, andre arbeidsoppgaver som pågikk ved kontoret, og kontorets størrelse. Både ved kontor A og ved kontor B ble spesielt andre arbeidsoppgaver og kontorets størrelse oppfattet som en begrensning for handlefriheten i valget av virkemidler.

Dessuten la fylkestrygdekontorene ulike føringer på prosessene ved de ulike kontorene. Ved kontor A opphørte samarbeidet med fylkestrygdekontoret omtrent midtveis i prosessen. Ved kontor B var fylkestrygdekontoret og trygdekontoret i konflikt allerede fra starten av, og konflikten kulminerte med at fylkestrygdekontoret overtok styringen av prosjektet. Ved kontor C fungerte samarbeidet med fylkestrygdekontoret godt.

I tillegg må en selvfølgelig ta med i betraktningen at trygdesjefenes vurderinger har vært personavhengige. Med SUP forlot etaten tilsynelatende den vante hierarkiske strukturen i prosjektarbeidet. Dette innebar at også trygdesjefene måtte tilegne seg en ny rolle.

Vi kan oppsummere tilpasningene ved å bruke firefeltstabellen frakapittel 4. Ved kontor A skjedde det en utvikling fra rute I via rute II til rute III i tabellen. I starten av prosjektet ble Rikstrygdeverkets SUP-opplegg fulgt opp. Samarbeidet med de andre nivåene rant imidlertid «ut i sanden» etter hvert som prosjektet utviklet seg – og kontorets SUP-arbeid ble i større grad tuftet på kontorets egne ideer. Ett år tidløigere enn planlagt valgte en så å gå ut av SUP, fordi en mente SUP var «smuldret opp» sentralt. Likevel ønsket en fremdeles å fortsette endringsarbeidet ved kontoret.

Ved kontor B ble det sentrale SUP-opplegget fulgt gjennom hele prosjektperioden. Denne strategien ble valgt på tross av at fylkestrygdekontoret overtok

Figur 4 Tilpasning ved kontorene

		Deltakelse i SUP	
		Ja	Nei
Tilpasning til etatsopplegg	Ja	I Kontor B	III Kontor A
	Nei	II Kontor C	IV

prosjektstyringen ved kontoret, slik at prosjektet ikke utviklet seg til å bli det samarbeidsprosjektet som var forventet.

Ved kontor C skjedde det ganske raskt en overgang fra rute I til rute II i tabellen. En bestemte seg for «å kjøre sitt eget løp» og utforme virkemidler slik at prosjektet ble «kontorets eget».

8.3 Prosesspesifikke tiltak

Med utgangspunkt i våre antakelser og de funnene som er gjort, kan vi forklare variasjoner i de tilsattes opplevelse av SUP med at endringsprosessen ble utformet på ulike måter ved de ulike kontorene. Etter vår oppfatning skyldes den ulike utformingen til dels at de respektive trygdesjefene har stått overfor ulike kontorspesifikke betingelser, spesielt hva angår kontorenes tidligere erfaringer med endringsarbeid, hensyn til andre prosjekter, kontorets størrelse og relasjoner til fylkestygdkontoret. Dels har deres tilpasninger til etatsopplegget vært forskjellig. På tross av at de alle har opplevd styringssignalene som uklare og til dels motstridende, har trygdesjefene valgt ulike strategier i denne situasjonen. Prosjektarbeidet er derfor i ulik grad blitt «kontorets eget», noe som gjenspeiler seg i vektleggingen og utformingen av virkemidler som forberedende tiltak, informasjonsrutiner, motivasjonsarbeid, utvikling av arenaer for medvirkning og opplærings- og oppfølgingstiltak. Dette har igjen fått betydning for i hvilken grad tilsatte som har deltatt i SUP, har opplevd endringsprosessen som en belastning, og for i hvilken grad tilsatte som ikke har deltatt i SUP, er blitt informert og engasjert i endringsarbeidet.

Ut fra de funnene som er gjort, vil vi konkludere med at følgende prosesspesifikke tiltak kan synes å være sentrale for de tilsattes trivsel i en endringsprosess:

- at ledelsen lykkes i å omforme endringsarbeidet til kontorets prosjekt ved å operasjonalisere etatens endringsopplegg i forhold til kontorets behov og kompetanse, og ved aktivt å formidle til de tilsatte at endringsarbeidet er nyttig og nødvendig.
- at prosjektet planlegges på en god måte ved å kartlegge tidsbruk, ressurser og endringsbehov, og ved å analysere hvordan tid til endringsarbeid kan frigjøres.

- at informasjonen om prosjektet gjøres konkret og dermed mer relevant for de tilsatte.
- at det legges stor vekt på motivasjonsskapende arbeid, selv om slikt arbeid er tid- og ressurskrevende på kort sikt.
- at det utvikles kanaler for medvirkning gjennom møtevirksomhet, idédugnader og liknende, og at de tillitsvalgte trekkes aktivt med i prosessen.
- at det settes av tilstrekkelige ressurser til opplærings- og oppfølgingstiltak.
- at det utvikles resultatindikatorer som viser nytten av endringsarbeidet.

8.4 Utfordringene for etaten

Som vi har sett, har trykkesjefenes erfaringer med SUP som etatsprosjekt vært blandet. Utfordringen for Rikstrykdeverket ved et tilsvarende endringsprosjekt i etaten synes å være:

- at det utvikles en klar målsetting med prosjektet.
- at det utvikles en klar rolle- og ansvarsdeling mellom nivåene.
- at det utvikles klare rutiner for oppfølging og tilbakemelding.
- at det settes av tilstrekkelige ressurser til å drive prosjektet effektivt.
- at det prioriteres konsistent mellom prosjektet og andre oppgaver.
- at prosjektet fullføres, og at en lærer av de erfaringene som er gjort.

9 Avslutning: Endringsarbeid – en møysommelig prosess

Har prosjektarbeid av denne typen noe for seg i trygdeetaten? Avslutningsvis vil vi knytte noen generelle kommentarer til denne problemstillingen.

Rikstrygdeverket har pekt på at fremdriften i det lokale prosjektarbeidet var mindre enn forventet, og at ambisjonene i forhold til lokal utforming og gjensidig læringseffekt nok har vært for høye. Hva kan dette skyldes?

Vi kan i utgangspunktet tenke oss tre måter å styre et prosjekt. Under alternativ A styres endringsarbeidet detaljert i form av instruksjer fra sentralt nivå. Under alternativ B gis det lokale nivået frihet, samtidig som rammevilkårene legges til rette slik at det «korrigeres for» at en på dette nivået har ulike forutsetninger for å drive endringsarbeid. Under alternativ C gis det lokale nivået frihet til å utforme prosjektet, og målsettinger og virkemidler revideres stadig etter hvert som erfaringer samles.

Ettervår vurdering kan SUP forsøksvis kategoriseres under alternativ C. SUP ble organisert slik at trygdekontorene stod fritt til å utforme lokale tilpasninger, samtidig som intensjonen var at erfaringer fra det lokale SUP-arbeidet skulle spres til resten av etaten via Rikstrygdeverket.

Bak en slik organisering synes det å ligge en styringsfilosofi med to aspekter. For det første er det grunnlag for å hevde at SUP bygde på ideer hentet fra mål- og resultatstyringsfilosofien slik den er utformet i statsforvaltningen: «overordnet myndighet fastsetter målene og gir resultatrammene mens institusjonen gis stor frihet til å finne måter å løse oppgavene på». (Innst.S. nr. 135 (1985/85), *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*). SUP ble i denne sammenhengen å betrakte som et redskap for Rikstrygdeverkets målstyring av de lokale trygdekontorene.

For det andre synes SUP å bygge på en forståelse av utvikling gjennom læring: Målsettingene, prosjektarbeidet som sådan og valget av virkemidler skulle være gjenstand for en kontinuerlig vurdering og eventuell endring etter hvert som erfaringer ble høstet. Med Argyris (1982) kan vi kalle dette en modell for en «double-loop»-læringsprosess – både målsettinger og virkemidler kan og bør revideres underveis, i henhold til denne modellen.

Det kan synes som om Rikstrygdeverket har slitt med å gi prosjektstyringen en form som sikrer det lokale ansvaret og organisasjonsmessig læring. Dette kan skyldes at etaten er vant til en mer hierarkisk styringsstruktur. Å forlate denne måten å styre på, stiller store krav til både Rikstrygdeverket og trygdekontorene. Skal prosjektstyring med et slikt utgangspunkt lykkes, må enkelte forutsetninger være til stede først:

- For det første kreves det en klar målstruktur som kan gi grunnlag for å konkretisere resultatmålene (se for eksempel *Veiledning i virksomhetsplanlegging*, Statskonsult 1988). Målstrukturen skal hjelpe det lokale nivået til å foreta prioriteringer som er i samsvar med overordnede retningslinjer. Målstyring forutsetter faste rammevilkår, slik at det lokale nivået kan planlegge ut fra stabile forventninger.
- For det andre forutsetter styring gjennom læring at det finnes en læringsorientert kultur i organisasjonen – eller med andre ord: en vilje til fordomsfritt å vurdere det som tidligere er gjort. Læring er et nyttig redskap hvis motstridende interesser kan prøves ut på en åpen måte. Denne styringsmodellen kan være vellykket i en situasjon der det finnes en utpreget evne og vilje til endring på lokalt nivå. Er ikke denne forutsetningen til stede, vil konsekvensene kunne bli svært negative – i form av frustrasjoner og stagnasjon. Læring kan bare finne sted i et klima av gjensidig tillit og åpen kommunikasjon. Informasjon som truer eller utfordrer etablerte synspunkter, møtes ofte med forsvar, også i organisasjonssammenheng, ifølge Oddbjørn Bukve (1994). Dette kan resultere i kommunikasjonssvikt eller i verste fall konflikt. Læring forutsetter at «det må være lov å blomstre, og vi må kunne tørre å gjøre feil,» slik en av trygdesjefene uttrykte det.

Spørsmålet er om disse forutsetningene var til stede i denne prosessen. I rapporten har vi sett at trygdekontorene opplevde målstrukturen som uklar. Trygdesjefene gav uttrykk for at de var usikre på hvilke frihetsgrader de hadde i valg og utforming av virkemidler. Det rådet en viss mistillit til SUP-opplegget. I dette kunne det synes som det lå en (begrunnet?) frykt for å føle seg «ofret på læringens alter» – for at behovet for støtte og veiledning ikke skulle bli møtt fordi Rikstrygdeverket var redd for å blokkere de lokale erfaringene.

Vår oppfatning er at prosessen ved det enkelte kontoret ble svært sårbar i forhold til de lokale tilpasningene. Dette kan skyldes at Rikstrygdeverket ikke fastla rammebetingelser som «korrigerte for» kontorenes ulike forutsetninger for å drive endringsarbeid.

Appendiks A: Intervjuguide, første fase

Intervjuguide for intervjuer ved trygdekontorene

Fase I: november 1994 – april 1995

- Personlig intervju med trygdesjefen
- Gruppeintervju med de tillitsvalgte
- Gruppeintervju med gruppelederne
- Gruppeintervju med representanter for trygdefunksjonærer som henholdsvis deltar og ikke deltar i SUP

1. Hva forstår du/dere med SUP?
2. Hva var bakgrunnen for kontorets SUP-deltakelse?
3. Hvordan er SUP organisert i kontoret?
4. Hvordan er SUP-arbeidet forberedt?
5. Hvilke virkemidler brukes i SUP?
6. Hvordan opplever du/dere endringsprosessen i kontoret?
7. Hva er utfordringene?
8. Hva er vanskelig?
9. Tror du/dere noen er falt utenfor i endringsprosessen?
10. Hvordan vurderer du/dere de tillitsvalgtes rolle?
11. Hvordan opplever du/dere samarbeidet med de andre nivåene?
12. Hvordan vurderer du/dere fylkestrygdekontorets rolle?
13. Hvordan vurderer du/dere Rikstrygdeverkets rolle?

Appendiks B: Intervjuguide, annen fase

Intervjuguide for intervjuer ved trygdekantorene

Fase II: desember 1996 – januar 1997

- Personlig intervju med trygdesjefen
 - Gruppeintervju med de tillitsvalgte
 - Gruppeintervju med gruppelederne
1. Hva er skjedd i SUP-arbeidet siden sist?
 2. Opplever du/dere at målsettinger med SUP er blitt klarere?
 3. Opplever du /dere at rollefordelingen mellom nivåene er blitt klarere?
 4. Hvordan vurderer du/dere den eksterne støtten i prosessen (fylkeskontoret, Statskonsult, Ricky Bush)?
 5. Hvordan vurderer du/dere samarbeidet med de andre kantorene?
 6. Hvordan vurderer du/dere de tillitsvalgtes rolle?
 7. Hvordan tror du/dere at de tilsatte har opplevd SUP? (Stikkord: motivasjon, kunnskap, medvirkning, ivaretagelse av spesielle interesser, frustrasjon, stress, sjalusi, holdninger til belønningssystemer, fordeling av arbeidsoppgaver, opplæring, oppfølging, «stemningen i kontoret».)
 8. Har det vært sykmeldinger som følge av SUP-arbeidet?
 9. Hva er oppnådd etter din/deres vurdering? (Stikkord: arbeidsmåter, arbeidsoppgaver, mestring.)
 10. Er det utviklet resultatmål? Eventuelt resultatindikatorer?
 11. Bør prosessen drives videre i kontoret?
 12. Hvilke planer foreligger for utviklingsarbeidet i kontoret?
 13. Hva er din/deres generelle vurdering av SUP i kontoret?
 14. Hva er din/deres generelle vurdering av SUP som etatsprosjekt?

Appendiks C: Spørreskjema

Prosjekt	8216
Skjemanummer	0189

Sett et kryss i ruten ved siden av eller rett under de svaralternativene som passer for deg

1 Hvor godt synes du at du kjenner til SUP-arbeidet i kontoret?

- Godt ☐ 1
 Tilfredsstillende ☐ 2
 Lite ☐ 3

2 Mener du at SUP-arbeidet er viktig for kontoret?

- Ja, i stor grad ☐ 1
 Nei, i liten grad ☐ 2
 Vet ikke ☐ 3

3 Synes du at SUP har ført til endringer i kontoret?

FLERE SVAR MULIG

- Nei ☐ 01.
 Ja, arbeidsoppgavene er blitt endret ☐ 02.
 Ja, arbeidsmåtene er blitt endret ☐ 03.
 Ja, annet (spesifiser): For MMI

4 Tror du trivselen blant de ansatte (både de som er med i SUP og de som ikke er med) er endret som følge av SUP?

- De ansatte trives bedre ☐ 1
 De ansatte trives dårligere ☐ 2
 Ingen endring ☐ 3
 Noen trives bedre og noen trives dårligere ☐ 4
 Vet ikke ☐ 5

7 Hvor enig er du i følgende utsagn? Er du helt enig, delvis enig, delvis uenig, helt uenig eller føler du at det ikke er en problemstilling i kontoret?

ETT SVAR I HVER LINJE

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke problemstilling	
	1	2	3	4	5	
• De som er med i SUP er spesielt utvalgte	☐	☐	☐	☐	☐	1
• De som ikke er med i SUP er satt på sidelinjen	☐	☐	☐	☐	☐	2
• Det å være med i SUP og aktivt drive endringsarbeid bør tillegges vekt ved opprykk	☐	☐	☐	☐	☐	3
• De som er med i SUP og aktivt driver endringsarbeid bør få høyere lønn	☐	☐	☐	☐	☐	4

HVIS SVART AT DE ANSATTE TRIVES BEDRE, SPM. 4 SVAR 1 ELLER 4

5 Hva tror du dette skyldes?

FLERE SVAR MULIG

- Endring i arbeidsoppgaver ☐ 01.
 Endring i arbeidsrutiner ☐ 02.
 Bedre samhold i kontoret ☐ 03.
 Annet (spesifiser): For MMI

HVIS SVART AT DE ANSATTE TRIVES DÅRLIGERE, SPM. 4 SVAR 2 ELLER 4

6 Hva tror du dette skyldes?

FLERE SVAR MULIG

- For store krav ☐ 01.
 Økt arbeidsbelastning ☐ 02.
 Endringsprosessen har vært vanskelig ☐ 03.
 Annet (spesifiser): For MMI

8 Hvordan trives du i jobben din?

Godt ☐ 1

Middels ☐ 2

Dårlig ☐ 3

9 Hvordan vil du beskrive arbeidsoppgavene dine?

Passe utfordrende ☐ 1

Lite utfordrende ☐ 2

For tunge/vanskelige ☐ 3

10 Mener du at arbeidsoppgavene dine er preget av rutiner?

Ja, i stor grad ☐ 1

Delvis ☐ 2

Nei, i liten grad ☐ 3

11 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn?
"Jeg får utføre arbeidsoppgavene mine slik jeg selv synes er best, innenfor de rammene regelverket gir".

Delvis enig ☐ 1

Delvis uenig ☐ 2

Helt uenig ☐ 3

12 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn?
"Jeg kan følge saken fra den kommer inn på kontoret til den er ferdigbehandlet".

Delvis enig ☐ 1

Delvis uenig ☐ 2

Helt uenig ☐ 3

13 Mener du at jobben din er viktig for brukerne?

Svært viktig ☐ 1

Viktig ☐ 2

Lite viktig ☐ 3

14 Mener du at det er behov for å utvikle nye arbeidsmåter for å følge opp brukerne bedre?

FLERE SVAR MULIG

Nei ☐ 01,

Ja, det er behov for å utvikle breddekompatanse ☐ 02.

Ja, det er nødvendig for å jobbe mer utadrettet... ☐ 03.

Ja, annet (spesifiser): ☐ For MMI

..... ☐ For MMI

..... ☐ For MMI

15 Trykdeetaten har vært igjennom flere omstillingsprosesser de senere årene. Hvordan opplever du endringsarbeidet?

Som en utfordring (Merk av, gå til⇒ 18) ☐ 1

Som en nød vendighet (Merk av, gå til⇒ 18) ☐ 2

Som en belastning ☐ 3

Vet ikke ☐ 4

HVIS OPPLEVER SOM EN BELASTNING, SPM. 15

16 Hvem går du til hvis endringsarbeidet oppleves som en belastning?

FLERE SVAR MULIG

Kollegaer ☐ 1,

Tillitsvalgte ☐ 2,

Verneombud ☐ 3,

Mellomledere ☐ 4,

Trygdesjef ☐ 5,

Andre ☐ 6.

HVIS OPPLEVER SOM EN BELASTNING, SPM. 15

17 Hvem er det du i såfall bruker mest?

MAKS TO SVAR

Kollegaer ☐ 1,

Tillitsvalgte ☐ 2,

Verneombud ☐ 3,

Mellomledere ☐ 4,

Trygdesjef ☐ 5,

Andre ☐ 6.

TIL ALLE

18 Deltar du i SUP?

Ja (Merk av, gå til⇒ 22) ☐ 1

Nei ☐ 2

19 Hvordan opplever du det å ikke være med i SUP?

Overveiende positivt ☐ 1

Overveiende negativt ☐ 2

Ingen mening/vet ikke ☐ 3

HVIS SVART OVERVEIENDE POSITIVT, SPM. 19

20 Hva tenker du på da?

FLERE SVAR MULIG

Jeg ønsker å arbeide slik jeg er vant til ☐ 01,

Jeg ønsker å slippe ekstrabelastningen det er å være med i SUP ☐ 02.

Annet (spesifiser): ☐ For MMI

..... ☐ For MMI

..... ☐ For MMI

HVIS SVART OVERVEIENDE NEGATIVT, SPM. 19

21 Hva tenker du på da?
FLERE SVAR MULIG

• Jeg ønsker å utvikle meg faglig ☐ 01,
• Jeg tror karrieremulighetene er større for de
som er med i SUP ☐ 02.
For MMI

• Annet (spesifiser):
For MMI

TIL ALLE i SUP

22 Jobber du på en annen måte enn tidligere?

Nei (Merk av, gå til→ 27) ☐ 1
Ja ☐ 2
Delvis ☐ 3
Vet ikke ☐ 4

23 Synes du at du mestrer din nye arbeidssituasjon?

Alltid ☐ 1
Som oftest ☐ 2
Av og til ☐ 3
Sjelden ☐ 4

24 Opplever du jobben som mer utfordrende nå enn tidligere?

Ja ☐ 1
Nei ☐ 2

25 Opplever du jobben som mer stressende nå enn tidligere?

Ja ☐ 1
Nei ☐ 2

26 Ville du foretrukket å jobbe som tidligere?

Ja ☐ 1
Nei ☐ 2

27 Mener du at du har fått tilstrekkelig opplæring?

Ja ☐ 1
Nei ☐ 2

28 Mener du at du har fått tilstrekkelig oppfølging?

Ja ☐ 1
Nei ☐ 2

29 Mener du at du har fått tilstrekkelig mulighet til å foreslå endringer i opplegget?

Ja ☐ 1
Nei ☐ 2

30 Hva mener du har vært den største utfordringen ved SUP for deg?
FLERE SVAR MULIG

Utvikle bredekunnskap ☐ 01,
Møte brukerne ☐ 02,
Møte arbeidsgiver ☐ 03,
Møte leger ☐ 04.
For MMI

Annet (spesifiser):
For MMI

31 Trykkesjefen og prosjektledere/gruppeledere har stor innflytelse på SUP-prosessen i kontoret. Hvilke andre vil du si har hatt stor innflytelse?
FLERE SVAR MULIG

De tillitsvalgte ☐ 01,
Representanter fra FTK ☐ 02,
Representanter fra RTV ☐ 03.
For MMI

Andre (spesifiser):
For MMI

32 Synes du SUP er blitt "kontorets prosjekt", slik at kontoret selv får utvikle det?

Ja ☐ 1
Nei ☐ 2
Vet ikke ☐ 3

TIL ALLE

33 Kjønn

Mann ☐ 1
Kvinne ☐ 2

34 Hvor gammel er du?

Yngre enn 35 år ☐ 1
35-50 år ☐ 2
50-60 år ☐ 3
Eldre enn 60 år ☐ 4

35 Hvor lenge har du vært ansatt i trykkesjefen?

Mindre enn 5 år ☐ 1
5-10 år ☐ 2
Mer enn 10 år ☐ 3

36 Hvilket trygdekontor er du ansatt ved?

Larvik ☐ 1
Drammen ☐ 2
Bærum ☐ 3

37 Har du hørt/lest om Fafo's tidligere delrapport fra evalueringen?

Ja ☐ 1
Nei ☐ 2

38 Er du enig eller uenig i fremstillingen av SUP som er beskrevet der?

Enig (Merk av, gå til → 40) ☐ 1
Uenig ☐ 2
Vet ikke ☐ 3

40 Eventuelle kommentarer hvis det er noe du kommer på som vi ikke har spurt om, eller noe annet du har lyst til å si?

Noter: _____

For MMI

For MMI

For MMI

HVIS SVART UENIG, SPM. 38

39 Hva er det i såfall som ikke stemte?

Noter: _____

For MMI

For MMI

For MMI

Appendiks D: Trygdefunksjonærenes opplevelse av endringsarbeidet

I det følgende skal vi gi en kort og enkel oppsummering av de funnene som ble gjort gjennom spørreskjemaundersøkelsen blant trygdefunksjonærene ved de tre kontorene. Undersøkelsen ble foretatt i løpet av desember 1996 og januar 1997. Vi mottok svar fra 125 respondenter (svarprosent 89). To av skjemaene var ubesvart. En av tre hadde deltatt i SUP-arbeidet (43 mot 80).

Trivsel blant trygdefunksjonærer som har deltatt i SUP

Ved analysen av spørreskjemaet blant trygdefunksjonærene, fant vi at 39 av de 43 trygdefunksjonærene som hadde deltatt i SUP, trivdes godt (32) eller middels godt (7) i jobben.

God motivasjon for utviklingsarbeid

Det viser seg at de fleste trygdefunksjonærene (36 av 43) så et behov for å utvikle nye arbeidsmåter for å følge opp brukerne bedre. Både behovet for å utvikle breddekompetanse og behovet for utadrettet virksomhet ble nevnt av halvparten. Endringsarbeidet generelt ble sett på som en utfordring (17) og en nødvendighet (10), heller enn som en belastning (5).

SUP har ført til nye arbeidsmåter...

Hele 35 av de 43 respondentene som hadde deltatt i SUP, mente at SUP-arbeidet hadde ført til endringer ved kontoret. Over halvparten trakk frem endrede arbeidsmåter og oppgaver. De aller fleste (35 av 43) mente også at de selv jobbet på en annen måte enn tidligere.

...og de tilsatte foretrekker den nye arbeidsmåten

Nær samtlige (33 av 35) syntes at de alltid eller som oftest mestret sin nye arbeidssituasjon. Nesten alle oppfattet jobben som mer utfordrende enn tidligere (31 av 35), og foretrakk denne måten å jobbe på (28 av 35).

Arbeidet oppleves som meningsfylt og passe utfordrende

Til sammen svarte hele 40 av 43 at de anså jobben som svært viktig (29) eller viktig (11) for brukerne. Dette tyder på at nær samtlige oppfatter jobben som trygdefunksjonær som meningsfull. Ni av ti svarte at de hadde passe utfordrende arbeidsoppgaver. Åtte av ti var helt eller delvis enige i at de fikk følge saken fra den kom inn på kontoret til den var ferdigbehandlet. Syv av ti var helt eller delvis enige i at de fikk utføre oppgavene på den måten de selv fant best, innenfor de rammene re-

gelverket gir.¹⁴ Likevel svarte over åtte av ti at arbeidsoppgavene helt eller delvis var preget av rutiner. Dette kan tyde på at trivselen blant de tilsatte er avhengig av at arbeidssituasjonen er forutsigbar og oversiktlig. Utfordringen med arbeidsoppgavene synes heller å ligge i å følge regelverkets anvisninger på en riktig måte, enn i å løse dem på nye måter.

Mange savnet imidlertid opplæring og oppfølging – og mulighet til å påvirke prosessen

Proessen med SUP-arbeidet ser imidlertid ut til å ha vært en blandet erfaring for dem som har deltatt. Til tross for at de tilsynelatende mestret oppgavene, syntes hele 15 av 43 at de ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring og enda flere (18 av 43) savnet oppfølging. Så mange som 12 av 43 syntes dessuten at de ikke hadde hatt tilstrekkelig mulighet til å påvirke prosessen. Som nevnt mente likevel så mange som tre av fire at endringsarbeid generelt er en utfordring eller en nødvendighet, heller enn en belastning.

Halvparten syntes SUP-arbeidet hadde vært viktig

Godt over halvparten av dem som hadde vært med i SUP, syntes dette arbeidet hadde vært viktig for kontoret. Imidlertid svarte så mange som 10 av 43 som hadde deltatt i SUP, «vet ikke» eller unnlot å svare på dette spørsmålet. Dette kan forsøksvis tolkes som et uttrykk for at de som hadde deltatt i SUP, ikke var sikre på om prosjektet hadde vært en nødvendig betingelse for endringsarbeidet – som de i så fall mente at ville ha gått sin gang ved kontoret uavhengig av SUP.

Trivsel blant trygdefunksjonærer som ikke har deltatt i SUP

Også når det gjaldt trygdefunksjonærer som ikke deltok i SUP, fant vi at nær samtlige trivdes godt eller middels godt i jobben (79 av 80). Hele 72 mente de hadde en passe utfordrende arbeidssituasjon, og 78 mente at jobben var svært viktig eller viktig for brukerne.

¹⁴ Det er imidlertid ingen forskjeller i gruppenes oppfatninger av hvorvidt en kan følge hele saksbehandlingen og hvorvidt en kan utføre oppgavene slik en selv ønsker det, innenfor rammeverket. Dette er noe overraskende. Målsettingen med SUP-arbeidet var nettopp å gi de tilsatte bedre mulighet enn tidligere til å følge opp brukerens trygdekarriere, og til å utvikle en mer autonom arbeidssituasjon. Dette funnet kan tolkes dithen at også de som ikke hadde deltatt i SUP, var fornøyde med de mulighetene til oppfølging og autonomi som allerede fantes. Eller det kan tyde på at arbeidssituasjonen for dem som hadde vært med i SUP, likevel ikke var blitt endret.

De fleste ser behov for endringsarbeid

Det viser seg likevel at tre av fire så et behov for å utvikle nye arbeidsmåter for å følge opp brukerne bedre. Både behovet for å utvikle breddekompetanse og behovet for utadrettet virksomhet ble nevnt av halvparten. Den prosentandelen som ikke fant det nødvendig å utvikle nye arbeidsmåter, var noe høyere blant dem som ikke hadde deltatt i SUP, enn blant dem som hadde deltatt (19 mot 9 prosent).¹⁵

SUP-arbeidet har i liten grad engasjert dem som ikke har deltatt aktivt

På tross av at så mange mente å se et behov for å utvikle nye arbeidsmåter, ser SUP-arbeidet i liten grad ut til å ha angått dem som ikke deltok i SUP. Bare 14 av 80 syntes SUP-arbeidet hadde vært viktig for kontoret, og så mange som to av tre hadde ingen mening om dette spørsmålet. Dette er imidlertid ikke overraskende ut fra at to av tre oppgav å ha liten kjennskap til SUP-arbeidet ved kontoret. Åtte av ti trodde de tilsatte trivdes som før, eller hadde ingen mening om hvordan trivselen hadde utviklet seg som følge av SUP-arbeidet. Ni av ti svarte «vet ikke» eller lot være å svare på spørsmålet om hvordan de opplevde ikke å være med i SUP.

Å koble belønningssystemer til endringsarbeid kan skape konflikt

Imidlertid kan det synes som om misunnelsen ville hatt langt større grobunn hvis etaten hadde knyttet karrieremuligheter til SUP-arbeidet. Vi spurte de tilsatte om de var enige eller uenige i at aktivt endringsarbeid bør tillegges vekt ved opprykk, eller gi høyere lønn. Bare 31 prosent av de spurte var helt eller delvis enige i at det å være med i SUP og drive aktivt endringsarbeid, bør tillegges vekt ved opprykk. Ikke overraskende fant vi større skepsis blant dem som ikke hadde deltatt i SUP, enn blant dem som hadde vært med i prosjektet. Bare 15 prosent av dem som ikke hadde deltatt i SUP, var helt eller delvis enige i et slikt forslag, mot 60 prosent av dem som hadde deltatt i SUP.

Bare 27 prosent av de spurte var helt eller delvis enige i at de som hadde vært med i SUP og aktivt drevet endringsarbeid, burde få høyere lønn. Igjen var det en markant forskjell mellom gruppene: Bare syv prosent av dem som ikke hadde deltatt i SUP, var helt eller delvis enige i et slikt forslag, mot 65 prosent av dem som hadde deltatt i SUP.

¹⁵ Motivasjonen for endringsarbeid synes generelt å være god. Dette støttes av at tre av fire så på endringsarbeidet som en utfordring eller en nødvendighet, heller enn som en belastning, uansett gruppetilhørighet. Her finner vi imidlertid en alderseffekt: blant dem som var under 50 år, svarte over halvparten at de så endringsarbeidet som en utfordring, mens bare en av tre av dem som var over 50 år, svarer det samme. De eldste opplevde endringsarbeidet som en nødvendighet (44 prosent) i større grad enn hva de yngre gjorde (28 prosent). Det viser seg også at det var dobbelt så mange blant de eldre som blant de yngre som opplevde endringsarbeidet som en belastning (17 prosent mot åtte prosent).

Oppsummering

Det synes som om SUP-arbeidet har hatt en positiv effekt på trivselen blant dem som har deltatt aktivt i prosjektet: De mener selv de har fått en ny og mer utfordrende arbeidssituasjon. De har god motivasjon for endringsarbeid. Erfaringene fra endringsprosessen ser imidlertid ut til å være mer blandede. Mange savnet opplæring og oppfølging og mulighet til påvirkning. Nær halvparten er også usikre på om SUP-arbeidet har vært viktig for kontoret.

Det er ingenting som tyder på at SUP-arbeidet har ført til mistrivsel blant dem som ikke har deltatt aktivt i prosjektet. SUP-arbeidet synes i liten grad å ha engasjert denne gruppen. De fleste sier likevel at det er behov for å utvikle nye arbeidsmåter for å følge opp brukerne bedre. Det er imidlertid noen flere blant dem som ikke har deltatt i SUP, enn blant dem som har deltatt i prosjektet, som ikke ser et slikt behov.

Litteraturliste

- Agyris, C. (1982), "How Learning and Reasoning Processes Affects Organizational Change". I: Goodman (ed.), *Change in Organizations*. San Fransisco.
- Barry, B. (1991), "Exit, voice, and loyalty". I: *Democracy and Power*. Oxford: Clarendon Press.
- Berg, A.M. (1993), *Staten møter publikum – vellykket forvaltning og tjenesteyting i ytre etat*. AFI-rapport nr. 11. Oslo: AFI.
- Bogen, H. (1991), *Ansattes medbestemmelse – en trussel mot offentlig fornyelse?* Fafo-rapport nr. 117. Oslo: Fafo.
- Bukve, O. (1994), *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo: Det norske samlaget.
- Cummings, T.G. og C.G. Worley (1993), *Organization Development and Change*. Minneapolis/St.Paul: West Publishing Company.
- Elster, J. (1983), «Offentlighet og deltakelse. To teorier om deltakerdemokratiet». I: Berg, T. (red.), *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Feiring, E. (1995), *Evaluering av trygdeetatens stønadsfaglige utviklingsprosjekter*. Fafo-notat 1995. Oslo: Fafo.
- Helle, B.M. (1996), *På ny kurs med nye kurs? Hovedoppgave, Institutt for sosiologi*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Hvinden, B. (1994), *Divided Against Itself*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innst.S. nr. 135 (1984/85), *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*.
- Johnson, B. og B. Å. Lundvall (1991), "Flexibility and Institutional Learning". I: Jessop, B. et al., *The politics of Flexibility*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.
- Lafferty, W. (1983), «Deltakelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog». I: Berg, T. (red.), *Deltakerdemokratiet. Teori og Praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morgan, D.L. (1988), *Focus groups as qualitative research*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Nordhaug, O. (1993), *Human Capital in Organizations. Competence, Training and Learning*. Oslo: Scandinavian Press.
- Pateman, C. (1980), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Repstad, P. (1993), *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rikstrygdeverket (1992), *Trygdeetatens strategiplan*. Oslo: Rikstrygdeverket.
- Rikstrygdeverket (1994), *Trygdeetatens mål og prioriteringer*. Oslo: Rikstrygdeverket.
- Rikstrygdeverket (1996), *Oppfølging av sykmeldte. Handlingsplan for trygdeetaten*. Oslo: Rikstrygdeverket.
- Skule, S. (1994), *From Skills to Organizational Practice*. Doktoravhandling. Trondheim: Institutt for organisasjons- og arbeidslivsfag, UiT / Norges Tekniske Høgskole.
- Statskonsult (1988), *Veiledning i virksomhetsplanlegging*. Oslo: Statskonsult.
- Stokke, L.J. (1993), *Uførepensjonistar i offentlig sektor*. Fafo-rapport nr. 153. Oslo: Fafo.
- Trygdeetaten, Arbeidstilsynet og Arbeidsmarkedsetaten, *Når evnen til arbeid svikter*. Brosjyre.
- Yin, R. (1994), "Case Study Research". I: *Applied Social Research Methods Series*, Vol. 5. Beverly Hills: Sage Publications.

Tilsattes trivsel i endringsprosessen

Trygdeetatens rolle som forvalter av offentlige midler er i endring. Regelbasert effektueringsvirksomhet erstattes i stadig større grad av skjønnsbaserte helhetsvurderinger. Tjenesteytingens kvalitet og effektivitet er samtidig gjenstand for offentlighetens søkelys på en helt annen måte enn før. For å møte utfordringene, har etaten vært gjennom flere store omstillingsprosesser de senere årene. Erfaringene viser at omstillingene har resultert i utstøting av arbeidstakere som ikke har kunnet eller villet møte endringene.

Dette var bakgrunnen for Rikstrygdeverkets ønske om å evaluere trygdeetatens stønadsfaglige utviklingsprosjekt (SUP) med utgangspunkt i de tilsattes trivsel i endringsprosessen. I denne rapporten beskriver vi SUP-arbeidet ved tre trygdekontorer og peker på hvilke prosessspesifikke tiltak som synes sentrale for trivselen blant de tilsatte i endringsprosessen, samt hvilke utfordringer etaten står overfor ved tilsvarende utviklingsprosjekt.



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen

N-0608 Oslo

[HTTP://www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 216

ISBN 82-7422-184-2