



Eli Feiring

**Evaluering av
trygdeetatens stønadsfaglige
utviklingsprosjekter**

FAFO-Notat

Eli Feiring

Evaluering av trygdeetatens stønadsfaglige utviklingsprosjekter

© Forskningsstiftelsen FAFO 1995
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Evalueringens bakgrunn	6
1.2 Evalueringens siktemål og problemstilling	6
2 Trygdeetatens stønadsfaglige utvilingsprosjekter	8
2.1 Hva er «SUP»?	8
2.2 Hvorfor SUP?	8
2.3 Organisering av SUP	9
3 Evalueringens teoretiske ramme	10
4 Metode og utvalg	13
4.1 Prosessevaluering	13
4.2 Utvalget	13
4.3 Datakilder	13
5 Beskrivelse av de enkelte kontorene	15
5.1 Trygdekontor A	15
5.1.1 Beskrivelse av kontoret og bakgrunn for SUP-deltakelse	15
5.1.2 Organisering av SUP	15
5.1.3 Forberedelse til SUP-arbeidet	15
5.1.4 Valg og utforming av virkemidler	15
5.1.5 Erfaringer med å delta i etatens SUP	16
5.1.6 Erfaringer med å utforme og iverksette SUP i kontoret	16
5.1.7 Oppsummering	17
5.2 Trygdekontor B	17
5.2.1 Beskrivelse av kontoret og bakgrunn for SUP-deltakelse	17
5.2.2 Organisering av SUP	17
5.2.3 Forberedelse til prosjektarbeidet	18
5.2.4 Valg og utforming av virkemidler	18
5.2.5 Erfaringer med å delta i etatens SUP	18
5.2.6 Erfaringer med å utforme og iverksette SUP i kontoret	19
5.2.7 Oppsummering	20
5.3 Trygdekontor C	20
5.3.1 Beskrivelse av kontoret og bakgrunn for SUP-deltakelse	20
5.3.2 Organisering av SUP	20
5.3.3 Forberedelse til prosjektarbeidet	21
5.3.4 Valg og utforming av virkemidler	21
5.3.5 Erfaringer med å delta i etatens SUP	21
5.3.6 Erfaringer med utforming og iverksettelse av SUP i kontoret	22
5.3.7 Oppsummering	23

6 Veien videre	24
6.1 Medarbeidernes erfaringer med nye arbeidsmåter	24
6.2 Andre problemstillinger som fortjener oppmerksomhet	24
7 Oppsummering – konklusjoner	26
7.1 Oppsummering: evalueringens siktemål og antakelser som ligger til grunn .	26
7.2 Funn: erfaringer med å delta i etatens SUP	26
7.3 Funn: erfaringer med utforming og iverksettelse av SUP i kontorene	27
7.4 Konklusjon: betingelser som fremmer medarbeidernes trygghet og trivsel i endringsarbeidet	28
Litteratur:	29

Forord

Høsten 1993 tok Rikstrygdeverket (RTV) kontakt med Forskningsstiftelsen FAFO for å drøfte muligheten for en evaluering av et forestående endringsarbeid i trygdeetaten. Ti trygdekontorer var valgt ut til å delta i etatens stønadsfaglige utviklingsprosjekter (SUP). Evalueringen av SUP ble påbegynt et år senere og er foretatt med utgangspunkt i SUP-arbeidet ved tre trygdekontorer. Vi har funnet det hensiktsmessig å dele evalueringsprosjektet i to faser med om lag ett års opphold. Dette arbeidsnotatet presenterer funn som er gjort i første fase av evalueringen. Notatet har vært forelagt de aktuelle trygdekontorene, referansegruppen og representanter for TTL (Trygdetilsattes Landsforbund) og NTL (Norsk Tjenestemannslag) for kommentarer. Evalueringsprosjektet skal avsluttes i september 1996 og notatet vil da inngå som en del av en slutt-rapport.

Mange fortjener takk for samarbeidet så langt. Jeg er blitt tatt godt imot ved trygdekontorene. Uformelle samtaler med representanter fra de respektive fylkestrygdekontorene har vært til stor nytte. Referansegruppen i RTV, med personalsjef Hans I. Dahl i spissen, har kommet med fine innspill underveis. Jeg har videre hatt stor glede av å delta i etatens erfaringssamlinger, der jeg er blitt møtt med åpenhet og velvilje. Sist, men ikke minst, skal Espen Dahl ved FAFO ha stor takk for gode råd og kritiske kommentarer!

De funn som er presentert i det følgende, er nært knyttet til de tidspunkt data ble samlet inn. Det skal gjøres nye datainnsamlinger om et års tid. Det kan vise seg at SUP-arbeidet ved kontorene tar en annen retning enn forventet ut fra dagens situasjon. Det er derfor grunn til å presisere at funnene som er gjort bare er gyldige for første fase av evalueringen. Slutningene som er trukket på bakgrunn av disse funnene står for forfatterens egen regning.

Oslo, 1.9.1995

Eli Feiring

1 Innledning

1.1 Evalueringens bakgrunn

Høsten 1994 ble Forskningsstiftelsen FAFO engasjert av Rikstrygdeverket (RTV) for å evaluere ulike stønadsfaglige utviklingsprosjekter (SUP) som er satt i gang ved flere trygdekontorer. Prosjektene er rettet mot utvikling av nye arbeidsmåter i etaten, både ved det enkelte trygdekontor og i samhandlingen mellom etatens nivåer. Kjernen i utviklingsarbeidet består i å koble kapitler i Folketrygdloven som områdemessig henger sammen. Stønadmottakerne skal på denne måten sikres saksbehandling med utgangspunkt i et stønadsfaglig område heller enn i et bestemt kapittel i Folketrygdloven. Dette skal bidra til bedre oppfølging av klientene og til bedre samordning av trygdeetatens ytelser overfor den enkelte klient. Foreløpig er utviklingsprosjektene fokusert mot oppfølging av sykmeldte med utgangspunkt i «sykmeldings-, attførings- og uførepensjons-området», oppfølging av etterlatte og enslige forsørgere under «familie-området» og samordning av pensjonsutbetalingene under «pensjonsberegningsområdet».

Utviklingsprosjektene innebærer at trygdefunksjonærene må opparbeide områdekunnskap og dermed bredere kompetanse enn tidligere. Samtidig økes kravene til utadrettet virksomhet i forhold til klientene, arbeidsgivere, leger og andre offentlige etater som arbeidskontorene. Dette betyr at trygdefunksjonærene står overfor endrede krav og forventninger og må tilpasse seg en ny saksbehandlerrolle. Tidligere omstillingsprosesser i etaten har vært gjennomført på en måte som har ført til utstøting av enkelte arbeidstakere. Eksempel på dette er uførepensjoneringen av en del eldre arbeidstakere som følge av innføringen av edb (Stokke 1993). Det er en målsetning for RTV å unngå tilsvarende konsekvenser av SUP.

FAFOs evalueringsprosjekt løper i tolv måneder fordelt over to år. Fordi utviklingen av nye arbeidsmåter er en tidkrevende prosess, er det hensiktsmessig å dele evalueringsprosjektet i to faser med om lag ett års opphold. Vi har funnet det nyttig å oppsummere første fase av evalueringen i denne delrapporten. Det tas utgangspunkt i data innsamlet i perioden november 1994 – april 1995. Funnene som er gjort er gyldige for denne perioden. Rapporten vil inngå som en del av en sluttrapport etter at neste fase av evalueringsprosjektet er gjennomført.

1.2 Evalueringens siktemål og problemstilling

Siktemålet med FAFOs evalueringsprosjekt er å skaffe prosessinnsikt fra trygdekontorer som deltar i SUP, slik at erfaringer kan overføres til andre kontorer. Vi har i hovedsak lagt vekt på å synliggjøre «gode» erfaringer (jf Berg 1993). Med dette forstår vi kunnskap om hvordan endringsprosessen kan møtes av kontorets ledelse og den enkelte medarbeider, slik at utstøting av og mistriivsel blant medarbeiderne unngås.

Evalueringsprosjektet skal gi innsikt som kan være til nytte for tilsvarende prosjektarbeid ved andre kontorer. Det er videre en målsetning at erfaringsoverføringen skal inngå som en del av læringsprosessen knyttet til utforming og fremdrift av SUP. Evalueringsprosjektet skal ikke foretas med sikte på å gi en vurdering av om SUP bør iverksettes ved samtlige av landets trygdekontorer. Studien omfatter heller ikke hvordan brukerne av kontorets tjenester opplever endringene. Dette innebærer at evalueringen ikke vil være knyttet til målinger av «stønadsproduktet» i form av

saksbehandlingstid, likhet i ytelser, oppfølging av sykmeldte eller enslige forsørgere og så videre.

Siktemålet med evalueringen kan tilspisses i følgende overordnede problemstilling: *Hvilke betingelser fremmer medarbeidernes trygghet og trivsel i endringsprosessen som følger av SUP?*

Problemstillingen belyses ved å studere SUP-arbeidet ved tre trygdekontorer, kalt trygdekontor A, B og C.

Vi vil nærme oss den overordnede problemstillingen ved å ta utgangspunkt i en antakelse om at deltakerdemokrati er en sentral betingelse for medarbeidernes trygghet og trivsel i endringsprosessen (jf Bogen 1991, Hvinden 1994). Vi spør derfor hvilke forhold som bidrar til medarbeidernes deltakelse i prosessen. *I denne fasen av evalueringsprosjektet fokuserer vi på prosessspesifikke betingelser knyttet til oppstart av SUP i kontorene.* Vi antar at jo større frihet kontoret har i utformingen og iverksettelsen av SUP, desto større påvirkningsmuligheter har den enkelte medarbeider i endringsarbeidet. Vi antar videre at god informasjonstilgang og stor vekt på motivasjonsarbeid bidrar til høy grad av deltakelse. På denne bakgrunnen spør vi:

1. Hvilke erfaringer har kontorene med å delta i etatens SUP?
2. Hvilke erfaringer har kontorene med å utforme og iverksette SUP i kontoret?

Først skal vi gi en oversikt over bakgrunnen for og organiseringen av trygdeetatens SUP. Deretter presenteres det teoretiske rammeverket for evalueringen av SUP. Vi begrunner så valg av metode og utvalg. Deretter beskriver vi iverksettelsen av SUP ved de tre kontorene. Rapporten avsluttes med en oppsummering og konklusjon.

2 Trygdeetatens stønadsfaglige utviklingsprosjekter

2.1 Hva er «SUP»?

De stønadsfaglige utviklingsprosjektene, SUP, genererer et sett av målsetninger, knyttet til arbeidsmåter og samhandlingsformer i trygdeetaten, og ideer rundt utforming av virkemidler for å nå målsetningene. I det følgende skisseres målsetningene for SUP og organisering av SUP.

2.2 Hvorfor SUP?

Trygdeetaten står overfor nye utfordringer knyttet til etatens rolle som forvalter av offentlige midler. Søkelystet er i større grad enn tidligere rettet mot tjenesteytingens kvalitet og effektivitet. Trygdekontoret er på vei fra regelorientert effektueringsvirksomhet til mer skjønnsbaserte helhetsvurderinger (Berg 1993). Etaten har blant annet formulert følgende hovedmålsetninger (Trygdeetatens mål og prioriteringer 1994):

1. Å sikre publikums rettigheter ved å gi tilstrekkelig informasjon, å fatte korrekte vedtak og å ha korte svar og saksbehandlingstider
2. Å gi hjelp til selvhjelp for sykmeldte og enslige forsørgere
3. Å sikre systematisk resultatoppfølging og tilbakemelding gjennom fylkestyngdekontor, RTV til Sosial- og helsedepartementet og tilbake til samfunnet.

Gjennom SUP skal etaten utvikle arbeidsmetoder og samhandlingsformer som ivaretar disse tre målsetningene. Samtidig skal SUP bidra til kompetanseheving internt, læring nivåene i mellom, samt bidra til god ressursutnyttelse ved at nivåene gis felles ansvar for å utvikle etatens tjenester.

Prosjektene er utarbeidet med utgangspunkt i en modell som kobler kapitler i Folketrygdloven som områdemessig hører sammen. Den enkelte saksbehandler vil dermed være ansvarlig for et spesifikt område heller enn et bestemt kapittel, slik det har vært vanlig tidligere. Dette innebærer at den enkelte saksbehandler må utvikle bredere kompetanse enn før. For eksempel vil det kreves av en saksbehandler som skal følge opp sykmeldte at hun behandler søknaden om stønad etter alle kapitlene i Folketrygdloven som omfatter sykeområdet (Folketrygdlovens kap. 2-3-5-8-11). På denne måten ønsker en å sikre et helhetsperspektiv på klientens situasjon og klienten vil kunne forholde seg til en og samme saksbehandler under hele sykdomsforløpet.

Samtidig vektlegges utadrettet virksomhet i større grad enn tidligere. Saksbehandleren er pålagt aktiv oppfølging av klienten. Dette innebærer at klienten skal kontaktes for samtaler der det gis informasjon og veiledning og at det utvikles et samarbeid mellom trygdekontoret og legen, arbeidsgiver og arbeidskontor.

Det er også en målsetning at den enkelte saksbehandler skal utvikle en forståelse for hvordan de ulike områdene i folketrygdloven henger sammen og for hvordan trygdeetaten endres i takt med samfunnsutviklingen for øvrig.

2.3 Organisering av SUP

SUP er organisert slik at det enkelte trygdekontor er ansvarlig for utformingen av SUP lokalt. Representanter fra kontoret, fylkestrygdekontoret, tjenestemannsorganisasjonene på fylkesnivå og RTV utgjør en prosjektgruppe ved hvert kontor. Det har vist seg at denne organiseringen ikke har fungert etter intensjonene, og SUP følges opp på litt ulike måter ved de ulike kontorene. Dette kommer vi nærmere tilbake til i beskrivelsen av kontorene i avsnitt 5.

Videre skal fylkestrygdekontoret gi veiledning og støtte i prosjektarbeidet og sikre fremdrift. RTV skal gi overordnede retningslinjer og samle og spre erfaring fra SUP til resten av etaten. Sentralt styres SUP av en samarbeidsgruppe, SAG, som består av en sekretær fra personalkontoret, avdelingsdirektørene ved stønadsavdelingene og utredningsavdelingen og personalsjefen i RTV. Det er videre etablert arbeidsgrupper i RTV for hvert av trygdekontorene som deltar i SUP.

3 Evalueringens teoretiske ramme

Utvikling av nye arbeidsmåter og samhandlingsformer ved det enkelte trygdekontor og i samhandlingen mellom etatens nivåer innebærer rolleendringer både for ledere og saksbehandlere. I dette ligger flere utfordringer knyttet til hvordan nye krav og forventninger fra omgivelsene håndteres, hvordan relasjonene til klienter, overordnet forvaltningsnivå og andre offentlige etater utformes og hvordan faglig breddekompetanse utvikles.

Å møte slike utfordringer stiller store krav til ledelse og øvrige ansatte. Fordi vante mønstre brytes, vil mange kunne føle utrygghet og dermed vantrivsel. Hvordan kan kontorets ledelse og den enkelte medarbeider møte utfordringene på en måte som hindrer slike negative konsekvenser?

Flere betingelser kan antas å ha betydning for hvordan den enkelte møter en endringsprosess. Vi har valgt å skille mellom kontorspesifikke og prosessspesifikke betingelser. Med kontorspesifikke betingelser tenker vi på kontorets endringsevne og -vilje, erfaringer fra tidligere endringsprosesser, kontorets størrelse og relasjonene til fylkestyngdekontoret og til RTV. Kontorets endringsevne og -vilje bestemmes av egenskaper ved kontorets ansatte og av arbeidskulturen i kontoret: personlige egenskaper hos ledelse og hos den enkelte medarbeider, deres utdannelse og kompetanse, kontorets «kultur», det vil si hvilke normer som legger føringer for forventninger og tilpasninger, og arbeidsmiljø. Samtidig vil tidligere erfaringer med endringsprosesser spille en viktig rolle i den grad slike erfaringer påvirker hvilke forventninger den enkelte har i forhold til en endringsprosess. Dårlige erfaringer kan skape motvilje mot prosessen. Videre vil kontorets størrelse kunne påvirke hvilke virkemidler som anses hensiktsmessige i prosessen. Store kontorer krever andre typer prosjektorganisering enn små kontorer, både når det gjelder ledelse, informasjons- og motiveringsarbeid og tiltak for å sikre deltakelse. Bemannings i forhold til saksmengde vil ha betydning for hvor stort overskudd som finnes til endringsarbeid. Relasjonene til fylkestyngdekontoret og til RTV bestemmer klima for samarbeid i endringsarbeidet.

Med prosessspesifikke betingelser mener vi kontorets frihetsgrader i utformingen og iverksettelsen av SUP og den enkeltes muligheter for deltakelse i SUP-arbeidet i kontoret.

Vi tar utgangspunkt i følgende antakelse: jo større trygghet den enkelte har i prosessen frem mot å utforme den nye arbeidssituasjonen, jo større sannsynlighet er det for at den enkelte føler seg vel til rette i sin nye rolle. Vår hypotese vil være at en prosess kjennetegnet av åpenhet og bred deltakelse bidrar til at den enkelte opplever trygghet i forhold til endringer (jf Bogen 1991, Hvinden 1994). I dette ligger at endring vil oppleves som mindre truende gitt at den enkelte forstår hensikten med endringene og har mulighet til å påvirke valg og utforming av virkemidler. Samtidig vil valget og utformingen av virkemidler ha en helt konkret betydning i forhold til trivsel ved å legge forholdene til rette for en bedre måte å arbeide på.

Deltakerdemokrati i endringsprosessen forutsetter at ledelsen legger vekt på å skape informasjonsflyt, motivasjon for endring og kanaler for medbestemmelse. Vi tenker oss at kontorspesifikke forhold som nevnt ovenfor bestemmer i hvilken grad slike tiltak vektlegges av ledelsen og i hvilken grad den enkelte medarbeider gjør bruk av mulighetene til deltakelse.

Vi vil på samme tid anta at vektlegging av slike tiltak påvirkes av hvor fri kontorets ledelse kan være i utformingen og iverksettelsen av SUP etter egne ønsker og behov. SUP er tidligere beskrevet som et sett av målsetninger og ideer rundt utformingen av

virkemidler. Ideene skal gis innhold ved å finne virkemidler som best ivaretar målsetningene ved SUP – i det enkelte kontor. Iverksettelsen av SUP ved kontoret kan forstås som en prosess i to faser. For det første må de generelle målsetningene for SUP fortolkes og operasjonaliseres av ledelsen ved kontoret. Deretter utformes virkemidlene for å nå målsetningene. Vi kan tenke oss at ledelsen står overfor en situasjon der rom for prioritering av målsetninger og virkemidler definerer frihetsgrader i prosessen.

Hvilke tilpasningsmuligheter står ledelsen overfor? Vi har tatt utgangspunkt i Albert Hirschmans begreper «exit», «voice» og «loyalty», som kategoriserer individuelle strategivalg i en organisasjon (Hirschman 1970). «Loyalty» betegner strategivalget i situasjoner der deltakerens målsetninger er i overenstemmelse med organisasjonens målsetninger og følger disse lojalt. «Exit» og «voice» betegner strategier i situasjoner hvor deltakerens målsetninger ikke er i overenstemmelse med organisasjonens målsetninger. «Exit» innebærer å forlate organisasjonen. «Voice» innebærer et forsøk på å endre organisasjonens målsetninger. Slik Brian Barry har påpekt, er det imidlertid skillet mellom å forlate organisasjonen eller «bli», og skillet mellom å forsøke å endre organisasjonen eller la være, valgene står mellom (Barry 1991). «Exit» og «voice» er ikke gjensidig utelukkende begreper: «Consequently, there are four options; not only (silent) exit and (non-exiting) voice, but also voice plus exit and silent non-exit» (Hvinden 1994:135)¹.

I denne fasen av evalueringen vil vi fokusere på trykkesjefens handlingsmuligheter ved å delta i RTVs SUP-opplegg: hun/han kan velge mellom å delta i etatens SUP eller ikke, og mellom å tilpasse seg RTVs opplegg eller ikke. Firefeltstabellen under illustrerer situasjonen. Vi kan tenke oss at trykkesjefen

- A. Deltar i etatens SUP og følger RTVs opplegg lojalt. Målsetningene fortolkes og virkemidlene utformes så godt det lar seg gjøre i overenstemmelse med styrings signalene som gis fra sentralt nivå (rute A i tabellen).
- B. Deltar i etatens SUP, men forkaster RTVs opplegg og fortolker målsetninger og utformer virkemidler slik at SUP blir kontorets «eget» prosjekt (rute B i tabellen).
- C. Går ut av etatens SUP, men fortsetter endringsarbeidet i kontoret etter de målsetninger og ideer som ligger til grunn for RTVs opplegg (rute C i tabellen).
- D. Går ut av etatens SUP og avslutter SUP-arbeidet i kontoret (rute D i tabellen).

Tabell 1 Trykkesjefens handlingsmuligheter

		Deltakelse i etatens SUP	
		Ja	Nei
Tilpasning til RTVs opplegg	Ja	A	C
	Nei	B	D

¹ Hvinden utvikler begrepsapparatet videre ved å trekke inn en dimensjon som ivaretar muligheten av 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).

Valget av strategi antar vi er bestemt av trygdesjefens forståelse av rammebetingelser som føringer fra RTV og fylkestrygdekontoret, politiske signaler og hensyn til klientene. Er rammebetingelsene uklare eller trekker i ulike retninger, antas det at sjansene øker for at ett av alternativene B-C-D foretrekkes fremfor A. Ideelt sett bør føringene fra de overordnede forvaltningsnivåene ivareta politiske signaler og hensyn til klientene. Likevel kan det oppstå konflikter mellom målsetninger på lokalt og sentralt nivå i etaten. Tradisjonelt har trygdeetaten vært organisert i en hierarkisk struktur, med klare rolle- og ansvarsdelinger avhengig av forvaltningsnivå. Denne strukturen er i endring. Fra RTVs side legges det vekt på å beskrive SUP som en læringsprosess, der en er åpen for å prioritere målsetningene ulikt underveis i prosessen og å prøve ut ulike virkemidler ved ulike kontorer. SUP skal samtidig være en erfaringsutvekslings-arena der forvaltningsnivåene står på lik linje og skal samarbeide om å finne løsninger.

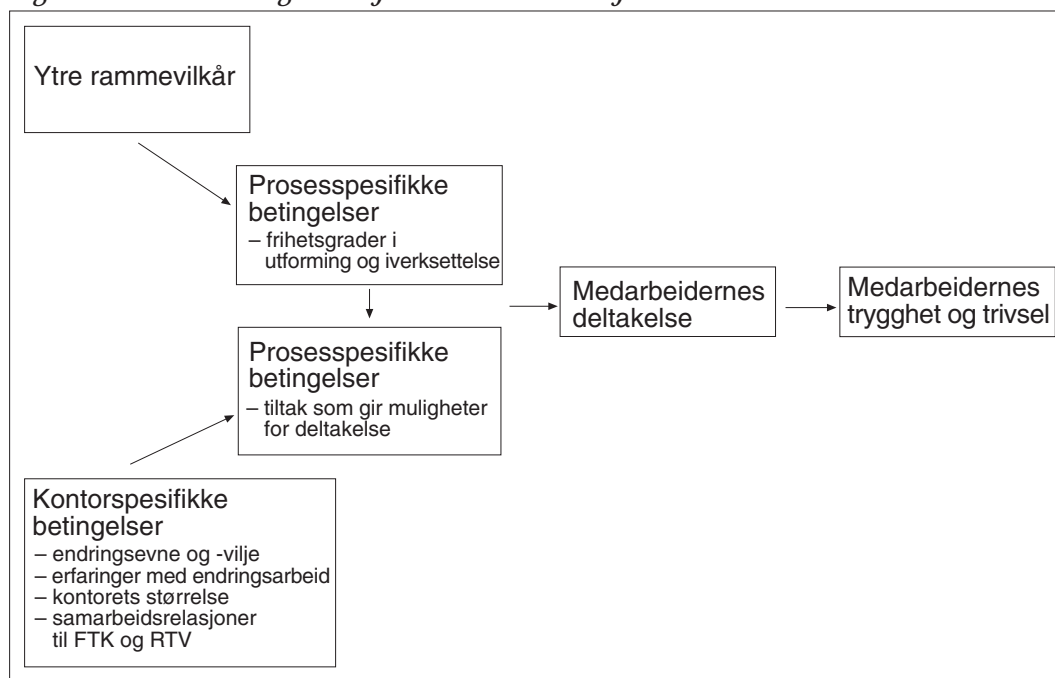
SUP-arbeidet ved det enkelte kontor vil også påvirkes av hvilke prioriteringer som er gjort sentralt mellom ulike krav som stilles til det enkelte kontor. For eksempel vil andre forsøk kontoret måtte delta i kunne ta oppmerksomhet bort fra SUP-arbeidet. Det stilles i så fall store krav til at ledelsen kan prioritere mellom prosjektene. SUP-arbeidet vil på den annen side lettes hvis kontoret kan nyte godt av sentralt initierte opplæringstiltak, standardisert informasjon og opplegg for styringsdata.

Vi skal i det følgende beskrive kontorenes erfaringer med å delta i etatens SUP og erfaringene med å utforme og iverksette SUP i kontoret. Med bakgrunn i diskusjonen ovenfor, vil vi ta utgangspunkt i fem spørsmål:

1. Hvordan er «SUP» blitt forstått og fortolket av kontorets ledelse?
2. Hvordan er SUP organisert i kontoret?
3. Hvordan er SUP-arbeidet forberedt i kontoret?
4. Hvilke virkemidler har kontoret utformet?
5. Hvordan «håndterer» kontoret endringsprosessen?

Før vi gir en beskrivelse av kontorene, skal vi begrunne metode og utvalg som brukes for å belyse problemstillingene.

Figur 1 Samlet kan følgende skjema illustrere situasjonen



4 Metode og utvalg

4.1 Prosessevaluering

Ut fra problemstillingen for evalueringsprosjektet har det vært ønskelig å få dybdeinformasjon heller enn breddeinformasjon. Vi har derfor valgt kasusstudie som metode. Kasusstudier benyttes særlig der spørsmål om hvordan og hvorfor står sentralt (Yin 1984). Ved valg av få enheter er det mulig å studere mange egenskaper ved enheten og dermed få større kunnskap om analyseenhetens særegenheter. Ved denne tilnæringsmåten mister vi det generaliseringspotensialet som ligger i valg av statistisk metode, men denne metoden har igjen det problem at en da måtte velge ut få kjennetegn og at usikkerheten ville være stor med hensyn til de variable som ble foretrukket.

Evalueringen skal knyttes til iverksettelsen av SUP heller enn de stønadsfaglige resultatene av utviklingsarbeidet. Vi skal med andre ord foreta en prosessevaluering. Prosessevaluering skiller seg fra resultatevaluering ved å være en analyse av det sosiale samspillet i tilknytning til prosjektet, heller enn en måling av hvorvidt prosjektet har gitt de intendede resultater. Det legges stor vekt på de subjektive erfaringer hos deltakerne. Prosessevaluering er nyttig i de tilfeller der formålet med studien er å overføre erfaringskunnskap til andre som iverksetter liknende tiltak. Prosessevalueringen skal avdekke og drøfte handlingsmuligheter som prosessens aktører står overfor og synliggjøre målkonflikter og behov for endring av målsetninger og virkemidler underveis i prosessen (Repstad 1993).

4.2 Utvalget

Vi har begrenset utvalget til tre kontorer for slik å få den ønskelige dybdeinformasjon. Kontorene er valgt ut med hensyn til tre kriterier:

1. stønadsprosjekter på samtlige områder («sykmeldings-, attførings- og uførepensjons-området», «familieområdet» og «pensjonsberegningområdet») skal være representert i undersøkelsen
2. kontorene skal være godt kjent med ideene som ligger til grunn for SUP
3. kontorene er forventet å være velfungerende.

Kriteriene er valgt med utgangspunkt i siktemålet med evalueringsprosjektet: å skaffe prosessinnsikt som kan brukes til erfaringsoverføring og som en del av en læringsprosess. Vi har i hovedsak ønsket å legge vekt på gode erfaringer og har derfor ønsket et strategisk utvalg heller enn et representativt utvalg.

4.3 Datakilder

I hovedsak er nøkkelpersonell ved det enkelte trygdekontor benyttet som kilder i datainnsamlingen. Evalueringsprosjektet er forankret på trygdekontor-nivå og det er ikke blitt foretatt formelle samtaler med representanter fra fylkestrygdekontor-nivået eller med representanter fra RTV.

Funnene som er gjort i denne fasen av evalueringsprosjektet er basert på

1. enesamtaler med trygdesjef og
2. gruppesamtaler med gruppeledere, tillitsvalgte og representanter fra saksbehand-
ler nivå ved hvert kontor. Hensikten har vært å få frem data og innsikt gjennom
gruppeinteraksjon. Samtalene ved kontorene har foregått i to omganger med tre
måneders mellomrom. Kontorene har selv valgt ut representanter til en gruppe for
saksbehandlernivå, en gruppe for tillitsvalgte og en gruppe for gruppeleder nivå.
Det har vært stilt krav til at gruppene skal bestå av representanter både for de som
er berørt av SUP ved kontoret og de som eventuelt ikke er det. Gruppenes stør-
relse har variert fra to til åtte personer. Det har vært benyttet en løst designet
intervjuguide ved møtene for å registrere oppfatninger knyttet til relevante temaer.
Vi har ønsket å få frem ulike oppfatninger og oppfordret til diskusjon, for slik å
få en orientering om hvilke temaer som deltakerne finner relevante og viktige, samt
hva deltakerne er enige og uenige om.
3. I tillegg er nyttig bakgrunnsinformasjon hentet fra Erfaringssamlingen 5. – 6.12
1994, SUP-seminar for Trygdetilsattes Landsforbund 2.2 1995 og Erfarings-
samlingen 4. – 5.4 1995.
4. Representanter fra fylkestyrgdekontorene for de aktuelle trygdekontorene har gitt
verdifull informasjon i et uformelt gruppemøte og det har vært
5. brukt skriftlig materiale fra internevalueringer ved kontorene og informasjons-
materiale fra RTV.

Data er samlet inn i perioden november 1994 – april 1995.

5 Beskrivelse av de enkelte kontorene

5.1 Trygdekontor A

5.1.1 Beskrivelse av kontoret og bakgrunn for SUP-deltakelse

Trygdekontor A er et stort kontor. Kontoret er fra november 1994 organisert i seks grupper, hvorav fire av gruppene er faggrupper og to er stabsgrupper. Gruppene er av ulik størrelse og organiserer arbeidet ulikt.

Kontoret har fra 1990 hatt oppfølging av langtidssykmeldte som satsningsområde og har lenge arbeidet med ideer tilsvarende SUP. Fra høsten 1994 har kontoret deltatt i SUP på «sykmeldings-, attførings- og uførepensjonsområdet». Våren 1995 er det vedtatt at kontoret også deltar på «familieområdet».

Trygdesjefen har hatt en avventende holdning til deltakelsen i SUP: «Vi ble plukket ut og protesterte i grunnen ikke på det». SUP ses som en arena for erfaringsutveksling mellom kontorer og nivåer. For trygdesjefen har det vært viktig å bruke SUP for å synliggjøre behov for støtte i endringsarbeidet som pågår i kontoret.

5.1.2 Organisering av SUP

Ved trygdekontor A utgjør trygdesjefen, samt gruppeledere og tillitsvalgte ledelseskollegiet ved kontoret. Gruppelederen for SUP-gruppen er prosjektansvarlig. Den ene stabsgruppen fungerer som trygdefaglig rådgivende gruppe. Det er etablert trygdefaglige arbeidsgrupper der representanter fra RTV og fylkestygdekontoret deltar.

5.1.3 Forberedelse til SUP-arbeidet

Ledelsen har sett det som sentralt å kartlegge hva slags kompetanse kontoret besitter og hva slags behov for kompetanseutvikling kontoret har. I denne forbindelsen er også ansettelseskriterier diskutert.

Informasjon om prosjektet har i hovedsak vært rettet mot de av kontorets ansatte som berøres direkte av prosjektet, samt de tillitsvalgte.

5.1.4 Valg og utforming av virkemidler

Det har vært trygdesjefens oppfatning at kontoret bør organiseres etter fag heller enn etter hensyn til størrelsen på de ulike gruppene kontoret er delt inn i. Dette har krevd en omorganisering av kontoret. Prinsipper for omorganiseringen, samt målsetninger, virkemidler og kartlegging av behov for styringsdata, kompetanseutvikling og så videre er nedfelt i en organisasjonsplan som skal være gjenstand for årlig revidering.

En tidligere omorganisering ble gjennomført dels mot de ansattes ønsker, og for å unngå en tilsvarende opprivende prosess, har ledelsen denne gang valgt å bruke lang tid på omorganiseringen. Det har vært viktig å sikre at alle gruppene ved kontoret er store nok til at de saksbehandlere som ikke kan klare eller ikke ønsker å følge opp endringene, har en nisje. Ulike organiseringsmodeller har vært prøvet ut.

Gruppen som deltar i SUP på «sykmeldings-, attførings- og uførepensjonsområdet» er todelt. Det er etablert en egen gruppe innenfor den opprinnelige gruppen som kun skal drive med oppfølging av langtidssykmeldte. Saksbehandlerne i denne gruppen er valgt ut etter ønske, antatt motivasjon og antatt egnethet for oppgaven. De er alle nyrekrutterte eller nokså nytilsatte.

Gruppen har begynt med «blanke ark» i den forstand at alle gamle saker er blitt overført til andre saksbehandlere. Dette innebærer at kontoret har lagt vekt på å skjerme enkelte saksbehandlere for arbeidsoppgaver. En har også diskutert skjerming i forhold til henvendelser fra publikum, men dette har ikke vært ønsket fra saksbehandlernes side.

Alle saksbehandlere i SUP-gruppen skal gis opplæring i oppfølgingsarbeid. Foreløpig har opplæringen vært rettet mot oppfølgingsgruppen, som har hatt stort behov for faglig støtte. Den ene stabsgruppen har hovedansvar for denne delen av opplæringen. Opplæringsvirksomheten er organisert i faste fagmøter og spesielle fagdager, timeavtaler og tildels «åpen dør». Samtidig brukes «skulder ved skulder»-opplæring.

Hele gruppen skal være integrert ved årsskiftet 1995/96.

Kontoret har begynt arbeidet med utvikling av styringsdata. Det diskuteres å knytte utprøving av belønningssystemer til SUP-arbeidet. Diskusjonen er foreløpig ikke kommet så langt.

5.1.5 Erfaringer med å delta i etatens SUP

Trygdesjefen savner formidling av intensjonene bak etatens SUP og en langsiktig strategi for virkemiddelbruk. RTV kritiseres for å gi liten støtte til arbeidet med virkemiddelutforming. Det etterlyses samtidig et sentralt opplæringstilbud. Trygdesjefen beskriver SUP-møtene med representanter fra RTV og fylkestyngdekantoret som «møter hvor en møter for å høre kantoret fortelle om sine erfaringer». SUP blir dermed ikke en arena for erfaringsutveksling på tvers av nivåene slik intensjonen har vært. Trygdesjefen påpeker at de opplevde samarbeidsproblemene mellom nivåene ikke skyldes samarbeidsproblemer mellom deltakerne i SUP-møtene, men at en sliter med å finne en form som forener nivåenes behov. Trygdesjefen savner dessuten tilbakemeldinger og reaksjoner på den informasjonen som skulle vært formidlet gjennom disse møtene fra kantoret til RTV via SAG. Det hevdes at en ikke kjenner seg igjen i det bildet som formidles fra RTV og at signalene fra RTVs side kommer indirekte, for eksempel via møter i Trygdetilsettings Landsforbund (TTL).

Generelt oppleves samarbeidet med de andre forvaltningsnivåene som vanskelig. Trygdesjefen formidler at det er uklart hva kantoret kan kreve av deltakelse, støtte og tilbakemeldinger fra de andre nivåene. Fylkestyngdekantoret kritiseres for å være for generell i sitt oppfølgingsarbeid og ikke se de lokale forholdene. Trygdesjefen etterlyser spesielt praktisk hjelp til prosjektgjennomføringen fra fylkestyngdekantorets side.

Både saksbehandlere, gruppeledere og trygdesjef synes positive til at representanter fra RTV og fylkestyngdekantoret har hospitert ved kantoret. Slik en saksbehandler sier det: «vi brukte mye tid, men det var verdt det; de fikk se hvor tøft det er å jobbe her».

5.1.6 Erfaringer med å utforme og iverksette SUP i kantoret

Saksbehandlere og gruppeledere som ikke deltar aktivt i SUP mener at de har fått liten informasjon om SUP og er usikre på hva SUP egentlig innebærer. SUP er «noe som er lite konkret og vanskelig å få tak i». SUP oppfattes imidlertid som et avgrenset prosjekt og lite informasjon ses ikke nødvendigvis som et problem. De ansatte beskriver kantoret som «for stort til at alle kan være med».

Saksbehandlere som ikke deltar i SUP opplever likevel fokuseringen rundt prosjektet som vanskelig. Enkelte hevder at de «tildels er satt på et sidespor». Samtidig beskrives utvelgelsen til «symmeldingsgruppen» som «et naturlig valg».

Generelt gir saksbehandlernivået inntrykk av en avventende holdning til SUP. De synes at de har liten påvirkningsmulighet og at det er vanskelig «å bli hørt». De forteller blant annet om at det ikke har vært diskutert om og på hvilken måte «familieområdet»

bør integreres i SUP. Foreløpig er det uklart for saksbehandlerne hvordan utvelgelsen til prosjektdeltakelse er tenkt og hvordan opplæring bør foregå og så videre og dette skaper usikkerhet. Integreringen av «familieområdet» i SUP møter svært ulike reaksjoner, fra dem som synes at dette høres interessant ut, til dem som ikke ønsker å måtte delta i en ny endringsprosess. Mange gir uttrykk for at det er så ressurskrevende å delta i et prosjekt, at kontoret burde vente med å integrere «familieområdet» i SUP til en kunne høste «sykmeldingsgruppens» erfaringer i forhold til for eksempel gruppestørrelse og opplæringsbehov. Samtidig har en ikke så store forventninger til at en slik erfaringsoverføring vil finne sted, for, som en av saksbehandlerne sier: «det er høye murer mellom gruppene».

Saksbehandlerne forteller at de er «slitne» av endringer. Prosjektarbeid ses som en ekstrabelastning heller enn en del av hverdagen, og en savner arbeidsro. Fordi kontoret er stort og gruppene spesialisere, er spisskompetanse heller enn breddekompetanse utviklet i de enkelte gruppene. Dette innebærer at det kreves til dels store endringer i kompetanse ved deltakelse i SUP.

Gruppelederrollen stiller i dag andre krav til administrative egenskaper enn tidligere. Dette innebærer at ansvarsområde og beslutningsmyndighet må endres. Ved kontoret pågår det en diskusjon om og gjennomgang av gruppelederrollen, knyttet til en opplevelse av manglende samsvar mellom gruppelederens beslutningsmyndighet og resultatansvar. Det er imidlertid ikke satt igang noen spesiell mellomlederopplæring, hverken i kontorets eller fylkestrygdekontorets regi.

5.1.7 Oppsummering

Vårt generelle inntrykk er at trygdekontor A har blandede erfaringer fra SUP-deltakelse på dette tidspunktet i prosjektarbeidet. Trygdesjefen har ønsket å bruke etatens SUP som støtte til endringsarbeid i kontoret og har ønsket å tilpasse SUPs målsetninger og ideer for virkemiddelbruk etter kontorets behov. Trygdesjefen formidler at styringssignalene fra RTV har vært uklare og at det råder usikkerhet rundt hvilke frihetsgrader kontoret har i utformingen og iverksettelsen av SUP. De ansatte opplever SUP som lite konkret og vanskelig å få tak i og holdningen til SUP-arbeidet i kontoret er foreløpig avventende. Informasjon og motivasjonsarbeid har i hovedsak vært rettet mot de av kontorets ansatte som berøres direkte av endringsarbeidet.

5.2 Trygdekontor B

5.2.1 Beskrivelse av kontoret og bakgrunn for SUP-deltakelse

Trygdekontor B er også et stort kontor. Kontoret er organisert i seks grupper. Gruppene er plassert i ulike etasjer i kontorbygget.

Kontoret har fra høsten 1994 deltatt i SUP på «sykmeldings-, attførings- og uførepensjonsområdet». Kontoret ble bedt om å delta i SUP på grunnlag av erfaringer med endringsarbeid rettet mot bedre oppfølging av langtidssykmeldte. SUP er ett av tre prosjekter som pågår ved kontoret.

5.2.2 Organisering av SUP

Ved trygdekontor B utgjør trygdesjefen, samt gruppeledere og tillitsvalgte ledelseskollegiet ved kontoret. Prosjektgruppen består av tretten deltakere som representerer RTV, fylkestrygdekontoret, trygdekontoret og fylkestillitsvalgte. I tillegg er det etablert

en prosjektgruppe internt i kontoret som består av deltakere i SUP-hovedgruppe samt tre saksbehandlere, hvorav to er plasstillitsvalgte.

5.2.3 Forberedelse til prosjektarbeidet

Etter felles orienteringsmøte og motivasjonsseminar, har informasjonen om prosjektet i hovedsak vært rettet mot de av kontorets ansatte som berøres direkte av prosjektet, samt de tillitsvalgte.

5.2.4 Valg og utforming av virkemidler

SUP-arbeidet er fremdeles i oppstartingsfasen. En gruppeleder uttrykker det slik at «vi famler med å finne ut hvilke kapitler som bør med i SUP og hvordan den nye arbeidsmåten skal organiseres».

Trygdesjefen har vært av den oppfatning at en gjennomgripende omorganisering ikke er et hensiktsmessig virkemiddel i prosjektet så langt, fordi kontoret har andre prosjekter som pågår samtidig. Det er derfor tatt utgangspunkt i gjeldende organisasjonskart, og to fagavdelinger er slått sammen innenfor «sykmeldingsområdet». Innenfor denne gruppen er det nå etablert en egen gruppe av saksbehandlere med breddekompetanse som skal følge opp langtidssykmeldte, mens de øvrige saksbehandlerne i gruppen skal opparbeide tilsvarende breddekompetanse. Utvelgelsen til denne gruppen har foregått etter spørreskjema som har vært delt ut til saksbehandlere som allerede har kompetanse med slikt arbeid. Ledelsen har lagt vekt på ønsker, kompetanse og antatt egnethet ved utvelgelsen til gruppen.

Opplæring gis «skulder ved skulder» og i form av teorisamlinger og praksisperioder.

5.2.5 Erfaringer med å delta i etatens SUP

Trygdesjefen mener at det i RTV og på fylkestrygdekontornivå mangler en forståelse av at endring er ressurskrevende fordi endring innebærer nye arbeidsoppgaver som en ikke helt kjenner omfanget av. Trygdesjefen savner at disse nivåene bidrar til prosjektarbeidet ved å stille personer til rådighet for kontoret over tid.

Slik trygdesjefen ser det, vil kravene til effektivitet binde mulighetene for hvilke virkemidler som kan tas i bruk. Trygdesjefen uttrykker en viss frustrasjon over at de andre forvaltningsnivåene ikke tar tilstrekkelig ansvar for å følge opp prosjektet, men «bare kommer med gode råd». Trygdesjefen opplever at fylkestrygdekontoret og RTV er uenige om virkemiddelbruk og beskriver det slik at en trekkes i flere retninger. Uklare roller og ansvarsdeling skaper usikkerhet med hensyn til hvem som skal bidra med hva og når. Det er spesielt ønske om at fylkestrygdekontoret kan ta større ansvar for fagopplæring.

Ellers i kontoret råder en viss motløshet fordi en føler at nivåene «snakker ulike språk». Målsetningene og intensjonene med SUP beskrives som uklare. Det heves at RTV ligger langt foran med hensyn til ideutvikling, men at det er uklart hvilke virkemidler RTV mener kan være nyttige og riktige. Vurderinger rundt karrieresystemer nevnes spesielt.

Også ved trygdekontor B har representanter fra RTV og fylkestrygdekontoret hospitert. Hospiteringen er godt mottatt i kontoret. Det er et bredt ønske om at både RTV og fylkestrygdekontoret kan hospitere over lengre tid og på den måten bli kjent med kontorets daglige drift – uten at forholdene legges spesielt til rette for å ta hensyn til hospitantene.

5.2.6 Erfaringer med å utforme og iverksette SUP i kontoret

Ved trygdekontor B pågår det prosjekt- og utviklingsarbeid på flere områder samtidig. Dette innebærer at det ikke oppfattes som en «prestisjeindikator» å delta i SUP-arbeidet. «De som er med i SUP anses ikke som opphøyde», slik en saksbehandler uttrykker det.

Tvert imot gir flere av saksbehandlerne uttrykk for lettelse over å få slippe å være med i SUP-arbeidet. Kontoret betegnes av de ansatte som en «kjempeinteressant arbeidsplass», men mange føler et stort press med stadige krav om endringer. Nye prosjekter oppleves som en kilde til stress, fordi arbeidsbelastningen allerede er stor. Saksbehandlerne forteller at de har det «tøft» slik situasjonen er nå: «Folk står på do og griner fordi de er helt pumpa», sier en av saksbehandlerne. Flere ansatte ved kontoret er sykmeldte som følge av for stort arbeidspress. En slik situasjon fører til en merbelastning for de andre saksbehandlerne.

Vårt inntrykk er at SUP-arbeidet oppleves tungt på alle nivåer i kontoret. Prosjektet hadde en vanskelig start ved at det fra fylkestyngdekontorets side ble stilt spørsmålsteget ved hvorvidt saksbehandlerne ved trygdekontor B var kompetente nok til å følge opp langtidssykmeldte. «Dette skapte en underlegenhetsfølelse», sier en av de ansatte.

Videre utforming av SUP synes å ha vært en vanskelig prosess. Representanter for saksbehandlerne opplever prosjektorganiseringen som lite gjennomtenkt. Arbeidsmengde, tidsbruk, kompetansebehov og arbeidsfordeling er i liten grad gjort gjenstand for diskusjon i kontoret. Saksbehandlerne hevder at arbeidssituasjonen ikke er tilstrekkelig kartlagt til å vurdere endringer i arbeidsmåte. Både ledelsesnivåene og saksbehandlernivået oppleves «som for opptatt av sin egen hverdag». En savner erfaringsoverføring mellom prosjektene og kanaler for å synliggjøre og diskutere frustrasjon i forhold til endringsarbeidet.

Informasjon om prosjektet har i vesentlig grad vært rettet mot gruppen som er direkte med i prosjektet. Dette har bidratt til at SUP er blitt en lukket prosess. De som ikke deltar i SUP, føler seg lite berørt. Det er en generell oppfatning at det har vært gitt lite informasjon, men dette har ikke skapt konflikt. En opplever at informasjonen har gått «til dem det angår». Saksbehandlerne mener at de er blitt gitt gode muligheter til å følge opp informasjon og ha innflytelse på prosessen. Men selv om mulighetene er der, er det ikke tid til å følge opp, hovedsaklig som følge av deltakelse i andre prosjekter.

Saksbehandlerne beskriver det slik at arbeidssituasjon deres er preget av manglende prioritering av oppgaver. Det blir stilt spørsmål ved om det er riktig av kontorets ledelse å delta i nye prosjekter uten å gjøre seg ferdige med de allerede er i gang med. Saksbehandlerne savner en helhetstenkning i forhold til endringer i arbeidsmåte og organisering. Slik en sier det: «Kontoret er inne i en ond sirkel. Ledelsen ønsker å delta i prosjekter 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».

Saksbehandlernivået forteller om arbeidsmiljøproblemer som sliter på motivasjonen for å delta i endringsarbeidet. Flere peker på at arbeidsmiljøproblemene kan skyldes en kultur som oppfordrer medarbeiderne til å «gå i seg selv» hvis det oppstår konflikter og som pålegger den enkelte å «være positiv og ta alle utfordringer med et smil». Det er vanskelig å si nei til merarbeid: «vi forventes å stille opp uten å bli spurt».

Omorganisering som virkemiddel til å nå målsetningene med SUP er ikke blitt oppfattet som hensiktsmessig av kontorets ledelse. Trygdesjefen gir uttrykk for frustrasjon i forhold til konflikterende målsetninger: «full integrering hadde vært ideelt, men vi må se hva som er mulig samtidig som vi skal holde produktiviteten oppe». Denne holdningen skaper igjen frustrasjon på lavere nivå i kontoret. Slik en uttrykker det: «Ledelsen

har ikke sett at SUP trenger drastiske virkemidler og har ikke vært villig til å se på organisasjonskartet».

To uheldige forhold ved dagens organisering bør påpekes. For det første arbeider både tillitsvalgte og verneombud i SUP-gruppen. Dette innebærer at det blir en del fravær som følge av møtevirksomhet i tillitsmannsapparatet, hvilket igjen innebærer merarbeid for resten av saksbehandlere. For det andre ledes den nye gruppen av én gruppeleder i stedet for to, som var den opprinnelige planen da de to fagavdelingene ble slått sammen. Dette skyldes at den ene gruppelederen er i permisjon. Vedkommende er ikke erstattet. Dette innebærer en betydelig ekstrabelastning for den gjenværende gruppeleder. Derfor blir også gruppelederen mindre tilgjengelig for saksbehandlerne enn tidligere.

Som ved trygdekontor A er det oppstått diskusjon i forhold til ansvarsfordeling mellom ledernivåene. Det råder uklarhet om ansvarsområde, medbestemmelse og fullmaktskompetanse. Dette innebærer for eksempel at faglig leder for oppfølgingsgruppen savner den oversikt over disponible ressurser og fullmakter som vedkommende mener er nødvendig for å lede gruppen på en god måte.

5.2.7 Oppsummering

Vårt inntrykk er at SUP-arbeidet ved trygdekontor B går tungt i denne fasen. Trygdesjefen formidler frustrasjon over manglende signaler fra RTV og har foreløpig hatt en avventende holdning til utforming og iverksettelse av SUP. Det synes som om det er lagt liten vekt på planlegging i form av prioritering av tidsbruk og oppgaver. De ansatte sliter med manglende motivasjon for å delta i endringsarbeidet. Saksbehandlerne opplever at krav til endringer ikke følges opp med tiltak som skaper rom for å påvirke utformingen av SUP ved kontoret.

5.3 Trygdekontor C

5.3.1 Beskrivelse av kontoret og bakgrunn for SUP-deltakelse

Trygdekontor C er et middels stort kontor. Kontoret er organisert i fem grupper, hvorav en er en stabsgruppe.

Allerede før SUP var et aktuelt prosjekt, hadde kontoret startet en omorganiseringsprosess med sikte på gruppeinndeling etter fag heller enn størrelse. Integrering av områder stod sentralt i dette arbeidet. Med denne bakgrunnen ønsket kontoret å delta i SUP på samtlige områder. Hele kontoret er organisert i prosjektet.

Målsetningen for å delta i SUP har vært å støtte opp om det endringsarbeidet som foregår ved kontoret i forhold til nye arbeidsmåter. Samtidig legger trygdesjefen ved kontoret stor vekt på å utvikle de ansattes forståelse for trygdefagets rolle i samfunnet, trygdeetatens rolle som forvalter av offentlige midler og endringer i folketrygdloven. Dette arbeidet ses som en forutsetning for en vellykket innføring av nye arbeidsmåter.

Trygdesjefen har sett SUP som viktig i forhold til å gi de ansatte «inntrykk av at en er med på noe», slik at de «føler at dette ikke bare er noe trygdesjefen finner på».

5.3.2 Organisering av SUP

I startfasen ble prosjektet styrt av trygdesjef, gruppeledere og tillitsvalgte i kontoret, samt fylkestillsvalgte og representanter fra fylkestrygdekontoret. Etter hvert som det er blitt mindre viktig å trekke inn fylkestrygdekontorets kompetanse, er en gått bort fra denne strukturen og prosjektet styres nå av trygdesjef, gruppelederne og kontorets tillitsvalgte.

Det er etablert trekantgrupper på hvert av områdene, der representanter for RTV og fylkestrygdekontoret deltar. Disse gruppene fungerer som trygdefaglige oppfølgingsgrupper.

5.3.3 Forberedelse til prosjektarbeidet

Trygdesjefen ved trygdekontor C har ment at det har vært viktig å bruke tid på motivasjonsarbeid for å sikre kontorets oppslutning om SUP-arbeidet. Målsetningen har vært å finne frem til løsninger i fellesskap. Trygdesjefen har hatt samtaler med samtlige ansatte og har prioritert møtevirksomhet med andre kontorer, bedriftsbesøk og seminarer.

Fylkestrygdekontoret, som også er organisert i en SUP-struktur, veileder trygdesjefen i forhold til kvalitetsoppfølging, metodisk utvikling og opplæring. Fylkestrygdekontoret har deltatt aktivt i motivasjonsarbeidet ved kontoret. I tillegg er det utviklet et mellomlederopplæringstilbud for alle fylkets trygdekontorer i regi av fylkestrygdekontoret. Dette tilbudet er utviklet i tilknytning til og som en forlengelse av SUP-arbeidet.

5.3.4 Valg og utforming av virkemidler

I startfasen av omorganiseringsprosessen laget hver av kontorets grupper forslag til hvordan kontoret kunne organiseres. Forslagene ble lagt frem for alle. På et tidspunkt valgte ledelsen å utsette prosessen i to måneder for å bruke mer tid. Trygdesjefen var ansvarlig for å fordele fagområdene i grupper og utnevne gruppeledere. Kontorets ansatte fikk så mulighet til å søke seg til de ulike gruppene.

I hver gruppe har det videre vært arbeidet med å finne hva den enkelte gruppen kan gjøre for å nå etatens virksomhetsmål. Det har vært sentralt å kartlegge tidsbruk og å identifisere flaskehals og kritiske områder. For eksempel oppdaget en i «familiegruppen» at en brukte mye tid på informasjon og laget derfor informasjonsbrosjyrer. På «sykmeldings-, attførings- og uførepensjonsområdet» er det blitt lagt vekt på å skape arenaer for samhandling med leger og arbeidsgivere ved å oppsøke leger og bedrifter i området. Rådgivende lege har gitt råd i forhold til gjennomsnittlig sykmeldingstid for ulike diagnoser.

Det har i alle gruppene vært et ønske om å skjerme de ansatte for henvendelser og derfor er timeavtaler blitt tatt i bruk. Dermed gis saksbehandlerne større mulighet til å forberede møte med klientene.

I alle gruppene legges det vekt på å blande bredde- og spisskompetanse avhengig av arbeidsoppgaver og mennesker. Det er utarbeidet opplæringsplaner. «Skulder ved skulder»-opplæring brukes i tillegg til fagkurs og mellomlederopplæring i fylkesregi.

Gruppeinndelingen skal evalueres i forbindelse med årlig revidering av organisasjonsplanen.

5.3.5 Erfaringer med å delta i etatens SUP

Trygdesjefen oppfatter RTVs rolle som uklar, både med hensyn til målsetningene med SUP og prioritering av områder. Trygdesjefen hadde forventet større oppmerksomhet fra RTVs side. Dette gjelder spesielt i forhold til virkemiddelutforming. Trygdesjefen beskriver situasjon slik at representantene fra RTV «bare er med for å lære», og sier: «Vi har levd vårt liv og RTV har haltet etter. De sitter på lasset uten å stille krav og har en defensiv, forsvarende holdning». Situasjonen har imidlertid bedret seg etter hvert som prosjektet har pågått. Trygdesjefen opplever at det mangler forståelse for at utviklingsarbeid går opp og ned og savner tilbakemeldinger. Videre etterlyses felles retningslinjer for prosjektevaluering som kontoret kan bruke for å utvikle SUP-arbeidet videre.

Trygdesjefen opplever det i tillegg slik at RTV sliter med prioritering av SUP i forhold til andre oppgaver.

Selv om samarbeid med de andre forvaltningsnivåene ses som et gode i seg selv, beskrives nytten av samarbeidet som å være personavhengig. Trygdesjefen gir uttrykk for at kontoret har mindre å hente på samarbeidet enn hva som var forventet.

Fylkestrygdekontorets rolle beskrives som positiv, både i forhold til prosessoppfølging og evne til å drive frem mellomlederopplæringen. Foreløpig savnes et mer systematisk trygdefaglig kurstilbud. Det fremheves som viktig at fylkestrygdekontorets rolle er blitt mer synlig.

Også ved trygdekontor C har representanter fra fylkestrygdekontoret og RTV hospitert. Kontoret har gode erfaringer med hospiteringen. Det beskrives som «viktig at de var her og har sett åssen livet er». Likevel skulle en ønske at hospiteringen hadde foregått over lengre tid.

5.3.6 Erfaringer med utforming og iverksettelse av SUP i kontoret

Ved trygdekontor C har ledelsen valgt å organisere hele kontoret innenfor SUP-arbeidet. Det har derfor vært viktig for ledelsen å skape entusiasme for prosjektet i hele kontoret og det er lagt stor vekt på motivasjonsarbeid i forhold til endringsprosessen. Blant annet er det brukt mye tid på informasjons- og diskusjonsmøter om prosjektet og om prosjektets rolle i utviklingsarbeidet i trygdeetaten. Mange av de ansatte føler at dette har tatt for mye tid og skulle ønske seg en «mindre demokratisk» beslutningsprosess i startfasen. Etter hvert som gruppeinndelingen var ferdig, er imidlertid informasjonsflyten redusert, og flere etterlyser mer informasjon.

Felles motivasjonsopplegg er blitt tatt godt imot ved kontoret. Som en saksbehandler sier: «Vi lærte om hverandre. Det skapte forståelse for andres arbeidssituasjon». Det oppleves som svært positivt at fylkestrygdekontoret har vært engasjert i dette arbeidet, fordi en da har fått en «utenfra» til å vurdere kontoret. Det har vært sett som spesielt viktig å motivere gruppelederne for endringsarbeidet, fordi det er disse som må trekke gruppene videre.

Trygdesjefen ved trygdekontor C oppleves av de ansatte som en åpen, engasjert og driftig sjef. Enkelte reagerer likevel på at de ansattes medvirkning i beslutningsprosessen ikke er så reell som den tilsynelatende virker å være. Gruppeledernivået beskriver en beslutningsstruktur der trygdesjefen og de tillitsvalgte utgjør en «ledertroika». Utad står imidlertid ledergruppen samlet. Slik en saksbehandler uttrykker det: «de sloss nok litt, men greier stort sett å ro det i land».

Også ved dette trygdekontoret forteller de ansatte om at de er slitne av det stadige endringsarbeidet i etaten. Dette har gitt seg utslag i en viss motstand mot SUP-arbeidet. Likevel ser en nå at det frigjøres tid. Samtidig opplever de ansatte at de fremdeles mangler tid til å utvikle seg faglig, noe som igjen oppleves som en forutsetning for SUP-arbeidet. Flere legger imidlertid vekt på at fellesskapsfølelsen er økt i kontoret og at det er utviklet større aksept for ulikheter i arbeidsinnsats og tidsbruk.

Utvelgelsen av saksbehandlere til gruppene har foregått dels etter eget ønske, dels etter hensyn til kompetansefordeling i gruppene. De fleste ansatte ønsket å fortsette å arbeide med oppgaver de hadde hatt tidligere og valgte i forhold til arbeidsområde og gruppeleder. Enkelte saksbehandlere fikk ikke oppfylt sitt første valg, men det er en generell oppfatning at folk stort sett er fornøyde.

Gruppene er ulike i størrelsen og dette oppleves etter hvert som et problem. Spesielt blir det fremhevet at «sykmeldingsgruppen» er for stor, noe som fører til problemer i

forhold til informasjonsflyt, faglig veiledning og opplæringsplaner. De mindre gruppene oppleves igjen som for sårbare i forhold til permisjoner og sykdom.

Det stilles nye krav til dagens gruppeledere ved at det legges større vekt på administrativt ansvar og personalansvar. Det oppleves for eksempel som en stor utfordring å skulle rydde i personkonflikter. Samtidig er det gruppeleders oppgave å ha faglig breddeoversikt. Prosessen rundt valg av gruppeledere har ikke bare vært enkel. Ikke alle gruppelederne føler at de har hatt den nødvendige tillit fra trygdesjefen i forhold til å møte disse kravene.

Det har vært en målsetning for SUP-arbeidet at gruppeleders ansvar skal oppfattes uavhengig av gruppestørrelse. Likevel uttrykkes det en viss engstelse på gruppeledernivå for at gruppeledernes ansvar knyttes til gruppestørrelsen, og at en i neste omgang skal koble ansvar og prestisje. Tautrekking gruppelederne imellom i forhold til antall saksbehandlere og kompetansesammensetning i gruppen, kan dels forklares med en slik engstelse og dels med at knapphet på bemanning i forhold til saksmengde gjør alle gruppene sårbare i forhold til permisjoner og lignende.

5.3.7 Oppsummering

Også ved trygdekontor C har trygdesjefen oppfattet etatens SUP som diffust og vanskelig å forholde seg til. Vårt inntrykk er at trygdesjefen likevel har lyktes i å gjøre SUP til «kontorets prosjekt», og det på grunn av, snarere enn på tross av, uklare styringssignaler fra RTV. Hele kontoret er organisert i SUP og SUP berører dermed alle ansatte. Ledelsen har brukt lang tid på planlegging og det er lagt stor vekt på informasjon og motivasjons- skapende arbeide. Selv om endringsarbeidet «går opp og ned», synes erfaringene med SUP-arbeidet i kontoret positive så langt.

6 Veien videre

Før vi avslutter med en oppsummering og konklusjon, vil vi kort presentere hvilke problemstillinger som fokuseres i neste fase av evalueringen og videre knytte noen kommentarer til andre problemstillinger som fortjener oppmerksomhet, men som faller utenfor rammen av evalueringsprosjektet.

6.1 Medarbeidernes erfaringer med nye arbeidsmåter

I neste fase av evalueringsprosjektet vil vi komme nærmere inn på medarbeidernes erfaringer med nye arbeidsmåter med utgangspunkt i følgende spørsmål: I hvilken grad mestrer den enkelte sin nye arbeidssituasjon? Føles de nye oppgavene meningsfulle? Er arbeidssituasjonen oversiktlig og forutsigbar? Opplevs relasjonene til kolleger, overordnede og klienter som gode? Vi vil legge spesielt vekt på hvordan rolleendringene på saksbehandlernivå og gruppeledernivå oppleves og vi vil komme nøyere inn på fagforeningenes rolle i endringsarbeidet.

6.2 Andre problemstillinger som fortjener oppmerksomhet

Under arbeidet med denne delrapporten, er det blitt klart at det er spesielt to problemstillinger som ville være av interesse å forfølge videre, men som faller utenfor rammen av vårt evalueringsprosjekt. Dette dreier seg for det første om fylkeskontorenes rolle i endringsarbeidet. Ved å avgrense problemstillingen til kun å gjelde trygdekontorenes situasjon i endringsprosessen, mister vi informasjon om de andre forvaltningsnivåenes rolle i SUP. Dermed gis vi heller ikke mulighet til å se effekter knyttet til samarbeidsrelasjonene mellom for eksempel trygdekontor og fylkestygdekontor. I evalueringen så langt er det funn som tyder på at fylkestygdekontorets rolle i endringsarbeidet er sentral når vi skal forklare hvorfor endringsarbeidet synes å gå lettere/tyngre ved det ene kontoret i forhold til det andre. Endringsarbeidet synes å være lettere hvis fylkestygdekontoret er en aktiv medspiller i forhold til prosjektorganisering, veiledning og iverksettelse av opplæringstiltak.

For det andre dreier det seg om hvorvidt prosjektarbeid av denne typen har «noe for seg» i trygdeetaten. RTV har pekt på at fremdriften i det lokale prosjektarbeidet er mindre enn forventet og at ambisjonene i forhold til lokal utforming og gjensidig læringseffekt nok har vært for høye. Vi vil knytte noen kommentarer til denne problemstillingen.

Vi kan i utgangspunktet tenke oss tre ulike måter å drive prosjektstyring: Under alternativ A styres endringsarbeidet detaljert i form av instruksjer fra sentralt nivå.

Under alternativ B gis det lokale nivå frihet samtidig som rammevilkårene legges til rette slik at det korrigeres for ulike forutsetninger for å drive endringsarbeid.

Under alternativ C gis det lokale nivå full frihet til å utforme prosjektet, og målsettinger og virkemidler er gjenstand for stadig revidering etter hvert som erfaringer høstes.

Etter vår vurdering kan SUP forsøksvis kategoriseres under alternativ C. SUP er organisert slik at trygdekontorene skal gis frihet til lokale tilpasninger, samtidig som erfaringer fra de ulike lokale SUPene skal samles og spres til resten av etaten av RTV. Bak en slik organisering synes det å ligge en «styringsfilosofi» med to aspekter. For det før-

ste bygger SUP på ideer hentet fra mål- og resultatstyring slik dette forstås i statsforvaltningen: «Overordnet myndighet fastsetter målene og gir resultatrammene mens institusjonene gis stor frihet til å finne måter å løse oppgavene på» (Innst.S. nr. 135 (1984/85) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet). SUP blir i denne sammenheng å betrakte som et redskap i RTVs målstyring av de lokale trygdekontorene.

For det andre bygger SUP på en forståelse av utvikling som læring: prioritering av målsetningene med SUP, prosjektarbeidet som sådant og valget av virkemidler skal være gjenstand for en kontinuerlig vurdering og eventuelt endring etter hvert som en gjør erfaringer. Med Argyris (1982) kan vi kalle det en modell for en «double-loop»-læringsprosess – både prioritering av målsetninger og valget av virkemidler kan og bør revideres underveis.

Det kan synes som om en sliter med å finne en form på prosjektstyringen som sikrer lokalt ansvar 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 RTV og trygdekontorene. Skal prosjektstyring med et slikt utgangspunkt lykkes, må enkelte forutsetninger være tilfredsstillt. For det første kreves det en klar målstruktur som kan gi grunnlag for konkretisering av resultatmål (Veiledning i virksomhetsplanlegging, Statskonsult 1988). Målstrukturen skal være et hjelpemiddel for institusjonen til å foreta prioriteringer som er i samsvar med overordnede retningslinjer for eksempel utviklingsarbeidet. Målstyring forutsetter faste rammevilkår slik at de lokale institusjonene 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 fordomsfri vurdering av det som tidligere er gjort (Bukve 1994). Læring er et nyttig redskap bare hvis motstridende interesser kan prøves ut på en åpen måte.

Denne styringsmodellen kan være vellykket i situasjoner der det finnes en utpreget endringsevne og -vilje på lokalt nivå. Er ikke denne forutsetningen tilstede, vil det kunne ha store negative konsekvenser 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 (Bukve 1994). Dette kan resultere i kommunikasjonssvikt eller konflikt i verste fall. Læring forutsetter at «det må være lov å blomstre og vi må kunne tørre å gjøre feil», slik en trygdesjefene uttrykker det.

Spørsmålet er om forutsetningene nevnt ovenfor er tilfredsstillt i denne prosessen. I det foregående har vi sett at trygdekontorene opplever at målstrukturen i SUP sentralt er uklar og det uttrykkes usikkerhet i forhold til hvilke frihetsgrader som er gitt i den lokale utformingen av SUP og i valg av virkemidler. Det råder en viss mistillit til etatens SUP-opplegg. I dette kan det ligge en fare for å føle seg «ofret på læringens alter»: prosjektet kan lett gå i stå hvis det lokalt er behov for rettleiding og støtte og behovet ikke møtes fordi en fra sentralt hold er redd for å blokkere lokale erfaringer.

Vår oppfatning er at det foreløpig kan synes som om prosessen i det enkelte kontor er blitt svært sårbar i forhold til hvilke kontorspesifikke betingelser som gjør seg gjeldende ved tilpasninger til etatens SUP-opplegg. Dette kan skyldes at det ikke er gitt rammebetingelser som «korrigerer for» kontorenes ulike forutsetninger for å drive endringsarbeid.

7 Oppsummering – konklusjoner

7.1 Oppsummering: evalueringens siktemål og antakelser som ligger til grunn

Denne rapporten er en delrapport fra et FAFO-prosjekt kalt «Evaluering av trygdeetatens stønadsfaglige utviklingsprosjekter». Rapporten presenterer funn som er gjort i første fase av evalueringen. Vi har fokusert på oppstart og iverksettelse av stønadsfaglige utviklingsprosjekter (SUP) i kontorene. Data er samlet inn i perioden november 1994 – april 1995.

SUP er rettet mot utvikling av nye arbeidsmåter i etaten, både ved det enkelte trygdekontor og i samhandlingen mellom etatens nivåer. Nye arbeidsmåter innebærer at trygdefunksjonærene må opparbeide områdekunnskap og dermed bredere kompetanse enn tidligere. Samtidig økes kravene til utadrettet virksomhet i forhold til klientene, arbeidsgivere, leger og andre offentlige etater.

Siktemålet med FAFOs evalueringsprosjekt er å skaffe prosessinnsikt fra trygdekontorer som deltar i SUP slik at erfaringer kan overføres til andre kontorer. Vi ønsker å vise hvordan endringsprosessen kan møtes av kontorets ledelse og den enkelte medarbeider på en slik måte at utstøting og mistrivsel som følge av prosessen unngås. Den overordnede problemstillingen for evalueringsprosjektet er derfor spørsmålet om hvilke betingelser som fremmer medarbeideres trygghet og trivsel i prosessen.

Problemstillingen er belyst ved en kvalitativ undersøkelse av SUP-arbeidet ved tre trygdekontorer. I denne fasen av evalueringsprosjektet har vi nærmet oss problemstillingen ved å ta utgangspunkt i en antakelse om at åpenhet og bred deltakelse i prosessen bidrar til å redusere mistrivsel som følge av utrygghet knyttet til nye arbeidsmåter. Vi har videre antatt at deltakerdemokrati fremmes jo større vekt kontorets ledelse legger på å sikre informasjonsflyt og jo større vekt som legges på motivasjonsskapende arbeid og kanaler for medbestemmelse. Vi tenker oss at rom for slike tiltak påvirkes av hvor fri kontorledelsen kan være i utformingen og iverksettelsen av SUP ved kontoret. Vi har antatt at kontorledelsens forståelse av frihetsgrader avhenger av trygdesjefens tilpasning til etatens SUP-opplegg. For å kategorisere trygdesjefens tilpasninger, har vi tatt utgangspunkt i Albert Hirschmans begreper «exit», «voice» og «loyalty» (Hirschman 1970). Tilpasningsstrategiene har vi formulert i forhold til å velge mellom å delta i etatens SUP eller ikke, og mellom å tilpasse seg RTVs opplegg eller ikke.

Om ledelsen vektlegger informasjon, motivasjonsarbeid og medbestemmelse og om medarbeiderne benytter seg av mulighetene til deltakelse, antas avhengig av kontorspesifikke betingelser som ledelsens og medarbeidernes endringsevne og -vilje, tidligere erfaringer fra endringsarbeid, kontorets størrelse og relasjonene til fylkestygdekontoret og til RTV.

7.2 Funn: erfaringer med å delta i etatens SUP

Trygdekontorene deltar i SUP for å få støtte til endringsarbeidet i kontoret

Det synes som om det har vært sammenfallende interesser ved kontorene for å delta i SUP: trygdesjefene har ønsket støtte til endringsarbeid i kontoret. Trygdesjefene har

forventet at RTV som prosjektinitierer skal

- ha en klar målsetning med SUP
- ha en klar oppfatning om hvilke virkemidler som er egnet i arbeidet
- delta aktivt i kontorenes prosjekter
- legge rammevilkårene for prosjektarbeid til rette ved å gi opplæringstilbud, følge opp med ressurser og avklare ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, samt være konsistent i prioriteringen av hvilke oppgaver kontorene skal utføre
- gi klare tilbakemeldinger om hvordan prosessen ved det enkelte kontor vurderes

Samtidig ønsker trygdesjefene at SUP-arbeidet skal utvikles lokalt og at en gis mulighet til å prøve ut ulike virkemidler.

Det er uklart hvor stor frihet det lokale nivå har i endringsarbeidet

Situasjonen er preget av at det har vært vanskelig for den enkelte trygdesjef å tolke hvilke føringer RTV gir for prosjektarbeidet. Tidlig i prosessen forventet trygdesjefene fastere styring. Etter hvert tilpasser de seg en situasjon der slik styring mangler, men der det er uklart hvilke frihetsgrader en har i SUP-arbeidet. Med SUP har RTV tilsynelatende forlatt den vante hierarkiske strukturen i prosjektarbeidet. Dette har medført at trygdekontorene møter andre forventninger enn tidligere, men uten at de nye forventningene er formidlet på en klar måte. Trygdesjefene gir uttrykk for at det fra RTVs side legges visse begrensninger på SUP-arbeidet lokalt. En har opplevd å få «smekk på fingeren», slik en av trygdesjefene sier det.

Trygdesjefene har valgt ulike tilpasningsstrategier

Etter hvert som trygdesjefene har tilpasset seg usikkerheten knyttet til hvilke frihetsgrader RTV har gitt det lokale nivå, er en «lojal» strategi forlatt til fordel for en mer «offensiv» strategi. Det kan med andre ord se ut til at det har vært en overgang fra rute A til rute B i firefeltstabellen presentert i 3. Variasjoner i tilpasninger knytter seg til i hvilken grad trygdesjefen har omformet SUP til «kontorets prosjekt». Variasjonene synes å kunne forklares med kontorspesifikke betingelser, det vil si kontorets endringsevne og -vilje som bestemmes av personlige egenskaper hos ledelse og hos den enkelte medarbeider, deres utdanning og kompetanse, kontorets kultur og arbeidsmiljø, samt erfaringer med endringsarbeid, kontorets størrelse og samarbeidsrelasjonene til fylkestrygdekontor og RTV.

7.3 Funn: erfaringer med utforming og iverksettelse av SUP i kontorene

Det er viktig å gi konkret informasjon og å legge stor vekt på motivasjonsarbeid

Ut fra det foreliggende materialet kan det synes som om endringsarbeidet blir bedre mottatt av de ansatte jo mer konkret informasjon som gis om prosjektet. Virkningen øker jo større vekt som legges på motivasjonsarbeidet i kontoret. Å sette av tid til motivasjonsarbeid krever en avveining mellom hva som er hensiktsmessig på kort og lang sikt. Trygdesjefene ved «våre» kontorer har vurdert denne problemstillingen ulikt. Vårt inntrykk er imidlertid at motivasjonsarbeid er viktig ettersom de ansatte ved samtlige kontorer forteller at de er «slitne og ønsker ro». Trygdeetaten har vært igjennom flere store omstillingsprosesser. De ansatte mener at de etter hvert er blitt endringsdyktige som følge av stadige omstillinger, men endringene ses likevel ikke som en naturlig del

av arbeidssituasjonen i etaten. For å overkomme motstand mot å delta i «nok et prosjekt», synes det derfor å være en sentral ledelsesoppgave å legitimere en slik deltakelse.

Motivasjonsarbeidet kan utformes på ulike måter. Ved ett av trygdekontorene er for eksempel fylkestrygdekontoret aktivt trukket med i motivasjonsarbeidet og dette tiltaket er blitt positivt mottatt i kontoret.

Felles motivasjonsarbeid kan skape en arena for å utvikle fellesskapsfølelse blant de ansatte. En slik arena vil være nyttig også for å «luften» den frustrasjon som naturlig vil oppstå underveis i prosessen. Endringsprosesser er tidkrevende og stiller store krav til at ledelsen tar ansvar for å skape det nødvendige overskudd som trengs hos de ansatte i løpet av prosessen. Mange vil kunne føle endringer som en ekstra belastning. Kanaler for å «luften» frustrasjon, medarbeidersamtaler, arbeidsmiljøundersøkelser og annet miljøskapende arbeid er særdeles viktig i en slik prosess.

Gruppelederne har en sentral oppgave i SUP fordi det er disse som må trekke endringsarbeidet i gruppene. Tiltak for motivasjon og opplæring av gruppelederne er derfor spesielt viktig.

SUP bør bli «kontorets prosjekt»

Det synes med andre ord å være viktig at ledelsen legger vekt på å la de ansatte utvikle et «eieforhold» til prosjektet. Det ser ut til å være slik at jo mer offensiv trygdesjefen er i forhold til å omforme SUP-arbeidet til et arbeid trygdesjefen mener er viktig og riktig for kontoret, jo mer konkret er informasjonen blitt til de ansatte og jo lettere er det å motivere de ansatte til endringsarbeidet.

7.4 Konklusjon: betingelser som fremmer medarbeidernes trygghet og trivsel i endringsarbeidet

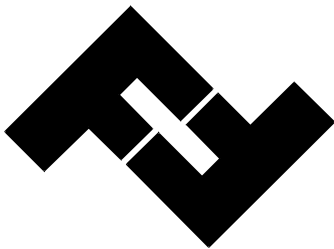
Vi har funnet at trygdesjefene synes å ha sammenfallende motivasjon for å delta i etatens SUP-opplegg – en ønsker støtte til endringsarbeidet i kontoret. Det synes også å være alles erfaring at det har vært vanskelig for den enkelte trygdesjef å tolke hvilke føringer RTV gir for utformingen og iverksettelsen av SUP i kontoret. Vi har funnet at trygdesjefene har valgt noe ulike tilpasningsstrategier til denne situasjonen og har utformet og iverksatt SUP på noe ulike måter. Det varierer hvor informerte de ansatte er om SUP, hvor motiverte de er for endringsarbeidet og i hvilken grad de mener at de har muligheter for å påvirke prosessen og «luften» frustrasjon.

Ut fra disse funnene vil vi konkludere med at følgende betingelser fremmer medarbeidernes trygghet og trivsel i utformingen og iverksettelsen av SUP:

1. At ledelsen lykkes i å omforme SUP til «kontorets prosjekt» ved å operasjonalisere etatens SUP-opplegg i forhold til kontorets behov og kompetanse og aktivt formidle til sine ansatte at endringsarbeidet er nyttig og nødvendig.
2. At prosjektet planlegges på en god måte ved å kartlegge tidsbruk, ressurser og endringsbehov før prosjektstart og at det legges vekt på å analysere hvordan tid til endringsarbeidet kan frigjøres.
3. At informasjonen om prosjektet gjøres konkret og dermed oppleves som mer relevant av de ansatte.
4. At det legges stor vekt på motivasjonsskapende arbeid selv om slikt arbeid er tid- og ressurskrevende på kort sikt.
5. At det utvikles kanaler for medbestemmelse gjennom møtevirksomhet, idédugnader og lignende.

Litteratur

- Argyris, Chris (1982), «How Learning and Reasoning Processes Affect Organizational Change». I: Goodman, *Change in Organizations*. San Francisco
- Barry, Brian (1991), «Exit, voice, and loyalty». I: *Democracy and Power*. Oxford: Clarendon Press
- Berg, Anne Marie (1993), *Staten møter publikum – vellykket forvaltning og tjenesteyting i ytre etat*. AFI-rapport 11. Oslo: AFI
- Bogen, Hanne (1991), *Ansattes medbestemmelse – en trussel mot offentlig fornyelse?* FAFO-rapport 117. Oslo: FAFO
- Bukve, Oddbjørn (1994), *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo: Det norske samlaget
- Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press
- Hvinden, Bjørn (1994), *Divided Against Itself*. Oslo: Universitetsforlaget
- Morgan, David L. (1988), *Focus groups as qualitative research*. Beverly Hills: Sage Publications .
- Repstad, Pål (1993), *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Statskonsult (1988), *Veiledning i virksomhetsplanlegging*. Oslo: Statskonsult
- Stokke, Liv Jorunn (1993), *Uførepensjonistar i offentlig sektor*. FAFO-rapport 153. Oslo: FAFO
- Yin, Robert (1984), *Case Study Research*. Beverly Hills: Sage Publications
- Innst. S. nr. 135 (1984/85), *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*
- Rikstrygdeverket (1992), *Trygdeetatens Strategiplan*. Oslo: RTV
- Rikstrygdeverket (1994), *Trygdeetatens mål og prioriteringer*. Oslo: RTV



FAFO-notat 1995
ISSN 0804-5135

FAFO
Postboks 2947 Tøyen
0608 Oslo
Tlf 22 67 60 00
Faks 22 67 60 22

Bestillingsnr 856