



# **Omdømme – betydning for andre enn toppledelsen?**

**En studie av forholdet mellom omdømmeforsvar og jobbtilhørighet  
og -tilfredshet i NAV**

**STV-3901**

**Magnhild Eliassen**

*Mastergradsoppgave i organisasjon og ledelse  
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning  
Universitetet i Tromsø  
Våren 2010*



## Forord

Da var siste hånden på verket lagt – masteroppgaven er ferdig! Det er flere som fortjener en stor takk i den forbindelse. Den første og største takken går til min veileder Turid Moldenæs. Du har en imponerende evne til å se ting ingen andre ser og du har en fantastisk egenskap i å motivere. Gjennom hele prosessen har du vært tilgjengelig med alt fra faglige kommentarer til trøstende ord. Takk for konstruktive tilbakemeldinger, gode veiledninger og for at du har tatt deg tid til meg og min oppgave – du har vært uunnværlig!

Jeg vil takke Ronny Josefsen som brukte verdifull statlig arbeidstid til å lese gjennom oppgaven min, og som kommet med gode kommentarer og innspill. En takk går også til mamma, Ingeborg T. Eliassen, som har gjort et nøye korrekturarbeid og som stilte meg til veggs på enkelte områder.

I tillegg vil jeg takke mine to kontaktpersoner i NAV, Perly Paulsen og Bente Ødegaard, for at dere har bistått meg gjennom hele prosessen med informasjon og ideer for hvordan jeg best mulig kunne løse oppgaven.

Takk til samboeren min, Tom Eirik, for at du har holdt ut med meg dette året. Det kan ikke være helt enkelt å bo sammen med en frustrert og stresset masterstudent, men du har klart det bemerkelsesverdige bra!

En siste takk går til mine medstudenter, og da spesielt Hanna og Kjerstin. Bedre studievenninner finnes ikke, og jeg synes det har vært en fryd å studere med dere disse to årene. Takk for alle gode samtaler, noen mer faglig enn andre! Vi klarte det!

Tromsø, 27. mai 2010

Magnhild Eliassen

Antall ord (inkl. innholdsfortegnelse og litteraturliste): 29.040



# Innhold

<b>Kapittel 1 Introduksjon .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tema.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Bakgrunn.....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 NAV som case.....</b>	<b>4</b>
1.3.1 Bakgrunn for valg av tema og case.....	5
<b>1.4 Avhandlingens formål.....</b>	<b>6</b>
<b>1.5 Oppgavens struktur .....</b>	<b>7</b>
<b>Kapittel 2 Teoretisk tilnærming.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Identitet, selvpresentasjon og omdømme.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Krisekommunikasjon og omdømmeforsvar .....</b>	<b>11</b>
2.2.1 Angrep på identitet = Krise! .....	11
2.2.2 Forsvar av identitet og omdømme.....	12
2.2.3 Benoits forsvarsstrategier .....	15
2.2.4 Riktig strategi.....	19
<b>2.3 Tilfredshet og tilhørighet.....</b>	<b>20</b>
2.3.1 Jobbtildfredshet.....	21
2.3.2 Jobbtilhørighet .....	23
<b>2.4 Forventede funn .....</b>	<b>24</b>
<b>Kapittel 3 Metode.....</b>	<b>27</b>
<b>3.1 Innledning.....</b>	<b>27</b>
3.1.1 Kvalitativt forskningsdesign.....	27
<b>3.2 Innsamlingsteknikker .....</b>	<b>28</b>
3.2.1 Halvstrukturert samtaleintervju.....	28
3.2.2 Dokumentanalyse.....	29
<b>3.3 Gjennomføring av intervju .....</b>	<b>30</b>
3.3.1 Informanter .....	30
3.3.2 Kontakt .....	31
3.3.3 Intervjusituasjonen.....	32
<b>3.4 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet .....</b>	<b>33</b>
3.4.1 Troverdighet .....	33
3.4.2 Bekreftbarhet .....	34
3.4.3 Overførbarhet.....	36

<b>Kapittel 4 Jobbtilfredshet og -tilhørighet – påvirkes det av omdømmeangrep og -forsvar?</b>	<b>37</b>
<b>4.1 NAV-ansattes tilhørighet og tilfredshet</b>	<b>37</b>
4.1.1 NAV som arbeidsplass – noe å være stolt over?	37
4.1.2 Ansattes tilfredshet og tilhørighet	41
4.1.3 Oppsummering – føler de ansatte tilhørighet og er de tilfreds?	45
<b>4.2 Media fremstilling og NAVs forsvar</b>	<b>46</b>
4.2.1 Fremstillingen av NAV i media	46
4.2.2 Ansattes reaksjon på medieomtalen	52
4.2.3 NAV-ledelsens forsvar av etaten	54
4.2.4 Ansattes opplevelse av NAV-ledelsens mediehåndtering	62
4.2.5 Oppsummering	64
<b>4.3 Angrep og forsvarets påvirkning på de ansatte</b>	<b>65</b>
4.3.1 Medieomtalen påvirkning	66
4.3.2 Forsvarets påvirkning på de ansatte	70
4.3.3 Årsaker til den svake påvirkningen	74
<b>Kapittel 5 Avslutning</b>	<b>77</b>
<b>5.1 Funn: Omdømme har betydning for hele organisasjonen</b>	<b>77</b>
<b>5.2 Implikasjoner av studien og min analyse</b>	<b>80</b>
<b>5.3 "Hvite hull" og forslag til videre forskning</b>	<b>81</b>
<b>Litteraturliste</b>	<b>83</b>
<b>Vedlegg</b>	<b>87</b>
Vedlegg 1: Intervjuguide "Leder"	87
Vedlegg 2: Intervjuguide "Hovedtillitsvalgt"	87
Vedlegg 3: Intervjuguide "Brukerkontakt"	87

# Kapittel 1 Introduksjon

## 1.1 Tema

Det har blitt et økende fokus på omdømme både innenfor privat og offentlig sektor, og omdømmearbeid har blitt en viktig del av den rasjonelle virksomhetsstyringen (Røvik 2007). Men er det slik at omdømme kun er en sak for toppledelsen i en organisasjon, eller har det også betydning for de øvrige ansatte? Og hva skjer hvis en organisasjon opplever at dens identitet blir truet eller angrepet? Virksomheters identitet og omdømme har blitt mer synlige enn tidligere, blant annet gjennom medias økte oppmerksomhet rundt disse forholdene. Organisasjoner kan oppleve at deres identitet blir angrepet gjennom blant annet negative medieomtaler, og iverksetter da gjerne tiltak for å forsvare sitt omdømme. Gjennom en empirisk studie av Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) vil jeg drøfte i hvilken grad og hvordan denne etaten forsvarer sin identitet og sitt omdømme når det angripes, og i hvilken grad og hvordan de respektive angrep og forsvar påvirker de ansatte. Formålet med oppgaven er å finne ut om og eventuelt i hvilken grad NAV tar i bruk bestemte forsvarstrategier, samt forsøke å forstå hvilken betydning valg av strategi eventuelt har for de ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet. Med avhandlingen vil jeg forsøke å besvare følgende problemstilling:

*”Hvordan forsvarer og beskytter NAV sitt omdømme mot angrep, og hvordan påvirker angrepene på og forsvaret av omdømme de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet?”*

Når jeg har valgt denne problemstillingen skyldes det at det er få studier som ser på forholdet mellom omdømme, omdømmeforsvar og interne organisasjonsforhold. I tillegg har Arbeidstilsynet gjennom tilsyn i etaten avdekket en rekke kritikkverdige forhold som etter min mening gir rom for videre forskning. En tredje grunn som ligger til grunn for valget av problemstillingen er at NAV er en etat som til stadighet må forsvare seg mot negativ omtale i media, som igjen kan by på utfordringer for en offentlig etat med sterke reguleringer gjennom for eksempel taushetsplikten. Jeg vil utdype den tredelte begrunnelsen ytterligere senere i kapitlet. Først vil jeg imidlertid redegjøre for det økende omdømmefokus, medias samfunnsrolle, NAV og NAV-reformen.

## 1.2 Bakgrunn

En av hovedtrendene Røvik (2007) identifiserer i samtidens organisasjonstenkning er det økte fokus på omdømme. Virksomheters evne til å skape, opprettholde og beskytte et godt omdømme er i dag et viktig element i rasjonell virksomhetsstyring. Wæraas (2004:62) definerer omdømme som: ”*summen av omgivelsenes oppfattede erfaringer med organisasjonen*”. Definisjonen henspeler på at organisatorisk omdømme er et resultat av flere ulike oppfatninger og erfaringer, og omdømmearbeid må derfor rettes mot flere ulike interessenter, slik at den *samlede* oppfatningen av organisasjonen blir best mulig. Som et resultat av et økende fokus på omdømme er det utviklet ideer og oppskrifter som skal bidra til å presentere organisasjoner på en fordelaktig måte ovenfor ulike aktører og interessenter. Disse ideer og grep kan man samle under fellesbetegnelsen ”*organisatorisk omdømmehåndtering*”, som omhandler de planlagte tiltak organisasjonen gjør for å skape og opprettholde et godt omdømme (Røvik 2007).

Iverksetting av omdømmefremmende tiltak kan ofte oppleves som ressurskrevende, både i forhold til tid og økonomi. Det stilles derfor krav og forventninger til de resultater slike tiltak medfører. Det må oppleves at omdømmehåndteringen gir en merverdi for organisasjonen. Fombrun og van Riel (2004) hevder at det for private virksomheters del er flere positive effekter av et godt omdømme, blant annet kan det bidra til å tiltrekke kunder og investorer, samt at det kan påvirke de ansattes engasjement, forpliktelser og ønske om å bli i virksomheten. Samtidig kan en organisasjons omdømme påvirke hvilken medieomtale virksomheten får, noe som i seg selv kan påvirke omdømme, samt at det kan påvirke de finansanalytiske vurderinger som blir tatt i forhold til virksomheten. Som Fombrun og van Riel sier i sin bok *Fame and Fortune*: ”*A good reputation is an excellent calling card: It opens doors, attracts followers, bring in customers and investors – it commands our respect*” (Fombrun og van Riel 2004:4). Verdien av et godt omdømme må således ikke undervurderes på grunn av dets immaterielle art i den grad man ikke kan se, ta og føle på det.

Tidligere ble begrepene omdømme og omdømmehåndtering i all hovedsak knyttet til private virksomheter, men i de senere år er dette blitt et tema og et satsingsområde også innen offentlig sektor. En av grunnene er medias økende pågåenhet og krav om innsyn og transparen. Det medieskapte bildet har som allerede påpekt, stor betydning for omgivelsenes oppfatning av en virksomhet og dermed også for dens omdømme. Media kan sies å utøve sin



samfunnsrolle på to måter. For det første gjennom sin informasjonskontroll, ved at den styrer hva folk får av informasjon. For det andre gjennom sin vinkling av det stoffet som presenteres, som igjen kan danne et grunnlag for mottakers vurdering av og holdning til en sak. Samtidig som media er en sterk meningsdanner, er det viktig å poengtere at publikum også påvirker media. Media plukker opp og oppfatter hva publikum ”ettespør”, og på den måten bestemmer publikum langt på vei hva som er ”godt stoff”. Gjennom sin sterke meningsmakt kan media bidra til å styrke eller svekke en virksomhets omdømme. Dermed kan vi si at media har en betydelig rolle i den pågående omdømmedebatten (Schwebs og Østbye 2007).

Et økende fokus på omdømme, samtidig som media har fått en sterkere innflytelse over folks mening, har ført til at alle typer virksomheter, også offentlige, i større og mer synlig grad enn tidligere, blir utsatt for angrep mot sitt omdømme. Samtidig må det understrekes at media har en sterk rolle spesielt overfor offentlige virksomheter. Som en kritisk presse som utøver en form for demokratisk kontroll, skal den påpeke og sette på dagsorden kritikkverdige forhold. Det gjør offentlige virksomheter særlig utsatt og sårbar for ”angrep” fra media. Det aktualiserer et tema som hvordan offentlige virksomheter forsvarer sitt omdømme, og hvilke strategier som i så måte kan betraktes som legitime. Omdømme har, som nevnt over, stor betydning, og et tap av omdømme kan få store konsekvenser for virksomheten. Det er dermed viktig at virksomheter, både offentlig og private, er i stand til å forsvare sin virksomhet ovenfor slik angrep på en overbevisende måte. I litteraturen omtales dette som *reputation repair*, *image restoration* eller direkte oversatt til norsk: *omdømmeforsvar*<sup>1</sup>. I min avhandling ønsker jeg å se på hvordan og i hvilken grad angrep på og forsvar av omdømme kan påvirke de ansatte i organisasjonen. Jeg har valgt å bruke NAV som case i min avhandling, som jeg vil begrunne i neste avsnitt.

---

<sup>1</sup> Jeg velger å bruke betegnelsen *omdømmeforsvar* framfor *omdømmereparasjon*, da omdømmereparasjon forutsetter at noe er ødelagt og dermed trenger reparasjon.

### 1.3 NAV som case

NAV er som nevnt Arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge. Det er et samarbeid mellom stat og kommune, som startet 1. juni 2006 ved innføringen av NAV-reformen.<sup>2</sup> Etaten er en landsdekkende offentlig virksomhet som består av sentrale enheter, 19 fylkeskontorer, lokale NAV-kontor i kommunene, samt forvaltningsenheter.<sup>3</sup> Innføringen av reformen og etableringen NAV-kontorene har pågått over flere år, men i løpet av første del av 2011 vil samtlige 457 kontorer være etablert. Det er først da man kan se den samlede effekten av reformen. Hovedmålet med reformen har vært:

*”Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad. Et velfungerende arbeidsmarked. Rett tjeneste og stønad til rett tid. God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov. En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”.*<sup>4</sup>

Gjennom ansvaret for attføring, pensjon, barnetrygd, kontantstøtte og arbeidsledighetstrygd, har NAV hele befolkningen som sine brukere. Mange av disse personene er ofte i en svært sårbar situasjon, noe som gjør at det etaten foretar seg kan ha stor innvirkning på mange mennesker og deres liv. Som tidligere nevnt, er det et gjensidig forhold mellom media og samfunn, og ved at NAV favner om en så stor del av den norske befolkning vil medieoppslag knyttet til etaten berøre og være av interesse for svært mange av oss. Etter innføringen av reformen har etaten fått mye negativ medieomtale, både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Stadig negativ omtale setter etatens omdømme i ”klem”, og som tidligere nevnt, vil det påvirke mange, både internt og eksternt. Det gjør det interessant å se på hvordan NAV, som en offentlig etat med mange brukere og andre interessenter, møter slike angrep og hvordan de strategier som tas i bruk for å imøtekomme angrepene påvirker NAVs ansatte. I neste avsnitt vil jeg drøfte nærmere hvorfor og hvordan NAV er en interessant case i forhold til en studie av omdømmeforsvar.

---

<sup>2</sup> Reformen innebærer etablering av en førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune som skal fungere som et kontaktsted for brukerne. Førstelinjetjenesten skal inneholde alle tjenesteaspekter som før innføringen av reformen, var tredelt: Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. (St.prp. nr. 46 2004-2005 ”Hovedpunkter”).

<sup>3</sup> ”De 37 forvaltningsenhetene sluttbehandler fremsatte krav om ytelser på familie- og arbeidsområdet i sine respektive fylker”. Forvaltningsenhetene skal sikre effektiv og kvalitetsmessig saksbehandling, samt likebehandling. (NAV.no, Nav Fylke (<http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/192673.cms>) 14.10.2009)

<sup>4</sup> <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV> (14.10.2009)

### 1.3.1 Bakgrunn for valg av tema og case

Det er som nevnt tre grunner for mitt valg av tema og case. For det første synes jeg omdømme og omdømmeforsvar er interessante og svært aktuelle tema, som også gjenspeiler seg i litteraturen ved at blant annet Røvik (2007) omtaler omdømmehåndtering som en av samtidens trender innen organisasjonstenkning. Den generelle omdømmelitteraturen vil være en naturlig del av det teoretiske rammeverket når man snakker om omdømmeforsvar. Det er et litteraturfelt som både er bredt og omfattende. Når det gjelder omdømmeforsvar konkret, er litteraturen og bidragene langt færre. Her vil William L. Benoit (1995) av mange anses å være ”guruen”. I boken *Accounts, Excuses, and Apologies: A Theory of Image Restoration Strategies*, presenterer han fem hovedstrategityper for omdømmeforsvar, det vil si hvordan virksomheter kan redusere og unngå skader av angrep på omdømmet. I de senere årene har forskningen på området, av flere årsaker, blitt mer sentral og aktuell, og flere forskere har forsøkt å utvikle og presentere nye strategier for forsvarsrespons. Men selv om litteraturen om forsvar av omdømme øker i omfang, har man ikke lyktes i å skape en bredde i de faglige bidragene. Det betyr at de typer virksomheter og de fenomen som er blitt studert har vært nokså like. Derfor har jeg funnet det hensiktsmessig å supplere Benoits kategorier med elementer fra litteraturen om krisekommunikasjon. Krisekommunikasjon kan ses på som et indirekte bidrag til feltet omdømmeforsvar, da angrep på et omdømme kan betrakte som en form for krisesituasjon. I boken *Ongoing Crises Communication* beskriver Coombs det han kaller omdømmeledelse slik; ”*Reputation management seeks to resolve problems in the stakeholder-organization relationship that could escalate and damage the company's reputation*” (Coombs 2007:19). Han mener med andre ord at organisasjoner, gjennom riktig ledelse og ved å iverksette riktige tiltak, kan forsvare seg mot og redusere skaden av angrep på omdømme fra omgivelsene, som nettopp er kjernen i omdømmeforsvar.

Ved å gjennomføre litteratursøk fant jeg også at det er forsket relativt lite på forholdet mellom omdømme, omdømmeforsvar og interne organisasjonsforhold. Jeg synes dette er en interessant og viktig kopling fordi de alle er faktorer som må antas å ha betydning for organisasjoners effektivitet og legitimitet. Mye av litteraturen som berører omdømmeforsvar er gjerne konsulære bidrag, det vil si en ”how to” litteratur rettet mot ledelsen. Man kan kanskje gå så langt som å hevde at det gjennom denne litteraturen nærmest tas for gitt at det kun er ledelsen i en organisasjon som arbeider med og påvirkes av organisasjonens omdømme. Slik jeg ser det er dette perspektivet for snevert. Er det faktisk slik at de ansatte er helt avskjermet og ikke bryr seg om omdømme? Min antagelse er at også ansatte berøres av

angrep på organisasjonen og dens omdømme, og at det kan påvirke deres arbeidshverdag, jobbtilhørighet og jobbtilfredshet. Jeg har ikke funnet at det tidligere er utført denne typen studier, noe som nettopp berettiger et fokus på ansattes reaksjoner på slike angrep og ledelsens strategier for å forsvare omdømmet.

For det andre viser en tilsynsrapport fra Arbeidstilsynet at det er en rekke forhold ved flere NAV-kontorer som etter mitt syn gir rom for videre forskning. Etter varsling om *”uheldige arbeidsbelastninger, blant annet knyttet til omstilling”* som har forårsaket sykdom og fravær blant flere ansatte, foretok Arbeidstilsynet et tilsyn ved NAV vinteren/våren 2008/2009, der det ble avdekket flere kritikkverdige forhold. Også med bakgrunn i tidligere erfaringer knyttet til omstillingsprosesser i andre virksomheter, valgte Arbeidstilsynet å foreta et tilsyn ved etaten. Blant annet ble følgende avdekket: *”[...] oppgir mange at de ofte eller hver dag går hjem med dårlig samvittighet. [...] Flere oppgir også at det er belastende med den negative omtalen som NAV får i media. Et betydelig antall ansatte har uttrykt at de i private sammenhenger lar være å si hvor de jobber”*.<sup>5</sup>

For det tredje er NAV, som nevnt tidligere, blitt utsatt for mye negativ medieomtale i kjølvannet av reformen. Slike angrep kan ha stor virkning på etatens omdømme. Det er da avgjørende å iverksette tiltak for å forsvare seg mot kritikken. Utfordringen etaten står overfor er å forsvare seg mot angrepene uten at det strider mot lovmessige forhold, som eksempelvis taushetsplikten knyttet til at NAV arbeider med sensitive personopplysninger. Taushetsplikten gjør det med andre ord ofte vanskelig for NAV å kommentere og slå tilbake på kritikk i media som berører enkeltsaker. Dermed må etaten tenke annerledes når den må forsvare sitt omdømme.

## **1.4 Avhandlingens formål**

Det er en pågående faglig diskusjon om hvorvidt offentlige virksomheter bør drive med omdømmehåndtering. Blant annet hevder Luoma-Aho (2007) at det er tilstrekkelig med et ”nøytralt” omdømme for offentlige organisasjoner, og omdømmebygging bør derfor ikke være et fokusområde for virksomheter innenfor offentlig sektor. Jeg mener at mine funn kan ses som bidrag til denne diskusjonen. Dersom det viser seg at NAVs omdømme har betydning for de ansatte, vil dette være et viktig argument for at omdømmehåndtering også bør

---

<sup>5</sup> Arbeidstilsynets tilsynsrapport, s 5 (<http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=102986>)

prioriteres innen offentlige virksomheter. Som kjent er menneskelig kapital en av de viktigste ressursene i en virksomhet, dermed er det viktig å fokusere på de ansatte og deres opplevelse og tilfredshet med arbeidsplassen.

## **1.5 Oppgavens struktur**

Avhandlingen består av fem kapitler. I dette første kapitlet, som er et innledningskapittel, har jeg gjort rede for tema, gitt bakgrunnsinformasjon om og begrunnelse for valg av tema og case, samt presentert avhandlingens problemstilling og formål. Avhandlingens teoretiske tilnærming er presentert i kapittel 2. I dette kapitlet vil jeg presentere og drøfte teori som kan knyttes direkte til min problemstilling og case. Kapittel 3 er avhandlingens metodekapittel, der jeg beskriver og begrunner valg av metode og design. I dette kapitlet redegjør jeg også for datagrunnlaget og forskningsprosessen, samt avhandlingens styrker og svakheter ved å vurdere materialets troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. I kapittel 4, som er avhandlingens analysekapittel, drøftes mine data i forhold til den valgte teorien for å kunne besvare min problemstilling. Avhandlingens siste kapittel er en konklusjon der jeg oppsummerer avhandlingens funn i lys av problemstillingen – hvilke funn og fortolkninger har jeg gjort og hvilke konklusjoner kan trekkes i lys av disse? Jeg vil også vise hvordan avhandlingen kan ses på som et bidrag innen omdømmefeltet, og eventuelt også i hvilken grad avhandlingen etterlater noen ubesvarte spørsmål som gir rom for videre forskning.



## Kapittel 2 Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet drøfter jeg avhandlingens teoretiske rammeverk som ligger til grunn for besvarelse av avhandlingens problemstilling; ”*Hvordan forsvarer og beskytter NAV sitt omdømme mot angrep, og hvordan påvirker angrepene på og forsvaret av omdømme de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet?*”. For å kunne drøfte omdømmeforsvar i forhold til ansattes reaksjoner, er det viktig å se begrepet i en større teoretisk sammenheng. Det innebefatter et innblikk i begrepene *identitet, selvpresentasjon, omdømme og kommunikasjon*. Det er først når dette overordnede teoretiske bildet er klargjort, det er mulig å gå dypere inn i kjernen av omdømmeforsvar og vise hvilke muligheter og utfordringer som er knyttet til fenomenet. Andre sentrale elementer ved relasjonen mellom ansatte og omdømmeforsvar, er de to begrepene *tilfredshet og tilhørighet*. Det er disse to begrepene en eventuell påvirkning skal drøftes i forhold til.

Avslutningsvis i kapitlet har jeg forsøkt å koble problemstillingens to deler sammen for å vise hvilke sammenhenger som kan forventes mellom tilfredshet og tilhørighet på den ene siden, og angrepene på og forsvaret av omdømme på den andre.

### 2.1 Identitet, selvpresentasjon og omdømme

Enhver organisasjon har et omdømme, enten den er seg det bevist eller ikke. En organisasjons omdømme kan dessuten ha stor betydning for dens suksess (Fombrun og van Riel 2004). I takt med at virksomheter i større grad enn tidligere vedgår verdiøkningen av et godt omdømme, er ønsket om å styre og organisere omdømmet til fordel for organisasjonen også økt. Men forutsetningen for et vellykket omdømmearbeid er kunnskap om omdømmets bakenforliggende elementer - hva som skaper og påvirker omdømme. (Christensen og Morsing 2005). Et omdømme hevdes å være resultatet av organisasjonens identitet og selvpresentasjon, illustrert slik:



Figur 2.1: Hvordan skapes et omdømme? (basert på figur 1-2 i Wæraas 2004:14)

Identitet er svaret på hvem vi er, og i følge Albert og Whetten (1985) handler *organisatorisk* identitet om de egenskapene ved en organisasjon som er *sentrale, distinkte* og *varige*. Men å finne svaret på hvem organisasjonen *faktisk* er, handler også om å finne svar på hvem man *ikke* er i forhold til andre. Det vil si at en del av identitetsvurderingen er å bruke andre som referansepunkter for å finne forskjeller og likheter. Omgivelsene vil også være sentrale i identitetsstadfestingen, da svaret på hvem organisasjonen er må gis legitimitet og anerkjennelse av omgivelsene. På den måten er det en sterk kobling mellom identitet og omdømme. Ved å formidle attraktive egenskaper og verdier som står i samsvar med omgivelsenes verdier og normer, skapes aksept og legitimitet, som igjen er et godt utgangspunkt for bygging av omdømme.

Organisatorisk identitet kan deles inn i fem typer; *faktisk* identitet, *oppfattet* identitet, *ønsket* identitet, *ideell* identitet og *kommunisert* identitet. Det er først når disse fem samsvarer med hverandre og med omgivelsenes normer og verdier, at utgangspunktet for et godt omdømme er optimalt. Samtlige organisasjoner kan ha en positiv oppfatning av hvem de er (faktisk identitet), men hvordan andre oppfatter dem (oppfattet identitet) kan avvike fra dette, og hvordan organisasjoner oppfattes av omgivelsene (oppfattet identitet) avhenger av det de gjør (kommunisert identitet) (Kvåle og Wæraas 2006). På bakgrunn av dette kan det hevdes at en positiv oppfatning av oss selv og vår identitet ikke er tilstrekkelig for å skape et godt omdømme "[...] *good intentions aren't enough – companies should be judged on their actions and behaviors*" (Fombrun og van Riel 2004:165).

Som den ovenstående illustrasjonen viser, legger organisasjoners identitet føringer for hvordan den fremstiller seg selv gjennom sin selvbeskrivelse, sitt verdigrunnlag og sine visjoner. Selvpresentasjonene har til hensikt å skape et godt omdømme, og kan dermed ses som et strategisk element innen det som omtales som "corporate branding" eller merkevarebygging på norsk.<sup>6</sup>

Organisasjoners visjoner og verdigrunnlag er en form for selvpresentasjon. Visjoner uttrykker en ønskeverdig tilstand, mens verdier sier noen om ønsket atferd, og kan dermed betraktes som interne veiledere for handling. Ved å kommunisere et verdigrunnlag eksternt gir

---

<sup>6</sup> "I følge Ind (2004) handler merkevarebygging av organisasjoner om å identifisere og løfte frem virksomhetens identiteter og kjerneverdier og så kommunisere dem klart og konsistent i forhold til alle relevante grupper i omgivelsene" (sitert fra Røvik 2007:199-200).



organisasjonen ikke bare uttrykk for hvem den er eller hva den står for, men også at de ønsker å gjøre ting på bestemte måter for å skape og opprettholde et godt omdømme. Verdigrunnlag kan dermed sies å ha både én intern og én ekstern funksjon. En visjon utvikles for at virksomheten skal ha noe å strekke seg etter i fremtiden, og kan ses på som organisasjonens ledestjerne. I så måte er den et middel for å skape mening, fremdrift og engasjement blant de ansatte. Verdigrunnlaget legger på sin side føringer for hvordan man skal nå den tilstanden visjonen er uttrykk for, som igjen skaper en sterk kobling mellom verdier og visjoner (Kaufmann og Kaufmann 2003, Kvåle og Wæraas 2006).

## **2.2 Krisekommunikasjon og omdømmeforsvar**

Dersom en organisasjon opptrer i strid med den identiteten den presenterer eller forbindes med, kan den oppleve at det sår tvil om dens *egentlige* verdier, egenskaper og identitet. Dette vil igjen påvirke omdømme, da omdømme, som nevnt innledningsvis er ”*summen av omgivelsenes oppfattede erfaringer med organisasjonen*” (Wæraas (2004:62). Etter en modifisering av Snyder, Higgins og Stucky (1983) har Kvåle og Wæraas (2006) funnet at der grovt sett er fire årsaker til at organisasjoner kan føle seg truet som følge av egne valg og handlinger:

1. Organisasjonen har ved en feil gjort eller sagt noe som ikke burde vært sagt eller gjort
2. Organisasjonen har unnlatt å si/gjøre noe som burde vært sagt/gjort
3. Organisasjonen har sagt/gjort noe på en kritikkverdig eller dårlig måte
4. Organisasjonen har sagt/gjort noe som avslører vonde eller dårlige intensjoner, eller som generelt blir sett på som kritikkverdig og illegalt

Det finnes også andre ikke-selvforkylte årsaker til at en organisasjon opplever at dens identitet blir truet, som for eksempel negative utslag i omdømmemålinger i media og falske og/eller negative rykter.

### **2.2.1 Angrep på identitet = Krise!**

Et angrep på organisasjonens identitet kan oppleves som en krisesituasjon. I følge Coombs (2007) er det to sentrale forhold som er viktige når en krise inntreffer. Den ene er å unngå at krisen sprer seg til flere deler av organisasjonen og omgivelsene. Den andre er å minimere

omfange av skaden som kan følge av krisen. Media kan i mange situasjoner oppleves som en negativ forsterker av krisen, da media, som nevnt innledningsvis, har stor påvirkning på omgivelsenes av to grunner: 1) media har informasjonskontroll, og 2) medias vinkling av en sak skaper grunnlag for mottakers vurdering. En kritisk sak vil dermed kunne få langt større negative konsekvenser for organisasjonen dersom den presenteres i media, da kritikken i større grad blir synlig og medias vinkling vil kunne ha stor innflytelse på omgivelsenes oppfatning av saken og organisasjonen. Men uavhengig om en trussel eller et angrep blir presentert i media, kan den få negative konsekvenser. Derfor vil det være nødvendig å iverksette tiltak for å minimere skadevirkningene. Intern og eksternt verbal kommunikasjon er et av de mest brukte forsvarsmekanismene for å forsvare identitet og omdømme. Fordelen med verbal kommunikasjon er at organisasjonen på bakgrunn av innsamlet informasjon internt, kan ta de riktige beslutningene og skape en positiv vinkling på situasjonen, samt at organisasjonen gjennom kommunikasjon, både internt og eksternt, kan få synliggjort hvem den *faktisk* er og hva den står for, altså dens *faktiske* identitet (Coombs 2007, Kvåle og Wæraas 2006).

### **2.2.2 Forsvar av identitet og omdømme**

I litteraturen presenteres flere ulike strategier for hvordan en organisasjon bør reagere på og håndtere angrep på sin identitet. Det vil være nærmest umulig å identifisere og klassifisere samtlige av disse strategiene, men det vil strengt tatt heller ikke være nødvendig da hovedskillet mellom de ulike strategiene og -klassifiseringene kan sies å være begrepsbruken. Innholdet i og tanken bak de ulike strategiene er med andre ord nokså lik. De ulike forsvarsstrategiene viser hvordan organisasjonen kan forsvare seg verbalt eller non-verbalt, gjennom henholdsvis ord og handling. Utfordringen med slike forsvarsstrategier er å tilpasse riktig strategi til riktig situasjon. Det er først da man har lykket med sitt forsvarsarbeid. Atribusjonsteori kan brukes som rammeverk for å iverksette riktig strategi til riktig situasjon. Denne teorien blir blant annet brukt i The Situational Crisis Communication Theory (SCCT) for å vurdere hvordan et angrep truer organisasjonen, for så å anbefale forsvarsstrategi. I følge SCCT er det tre faktorer som bør ligge til grunn for en slik trusselvurdering: krisetype, krisehistorie og tidligere omdømme (Coombs 2007).

Den type krise organisasjonen står overfor har betydning for interessentenes vurdering av dens grad av ansvar. Jo mer ansvarlig organisasjonen oppfattes å være for situasjonen som har oppstått, jo større skade kan det ha for dens omdømme. Det skyldes at interessentene da vurderer den oppståtte situasjonen som selvforskyldt. Kriser kan, basert på organisasjonens ansvarsgrad, deles i tre kategorier, og det prinsippet Coombs (2000) legger til grunn for sin klassifisering, er at like kriser kan håndteres tilnærmet likt. Han sier i den forbindelse følgende: *“Crises in the same family are associated with similar perceptions of organizational responsibility and can be managed in similar ways”* (Coombs 2000:38). I tabellen under presenteres krisetypene i forhold til ansvar:

<p><b>”Kriser der organisasjonen er et offer”:</b> Veldig liten grad av ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturkatastrofer</li> <li>• Vold på arbeidsplassen</li> <li>• Rykter</li> <li>• Ondsinnethet</li> </ul>	<p>Interessentene ser organisasjonen som et <i>offer</i> for krisen, ikke kun som <i>grunnen</i> til krisen</p>
<p><b>”Kriser som følge av uhell etc.”:</b> Liten grad av ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utfordringer</li> <li>• Uhell som følge av teknisk feil</li> <li>• Produktskade som følge av teknisk feil</li> </ul>	<p>Interessentene ser på krisen som ukontrollerbar for organisasjonen, og en krise var/er ikke organisasjonens intensjon</p>
<p><b>”Mulige unngåtte kriser”:</b> Høy grad av ansvar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skade som følge av menneskelig svikt</li> <li>• Uhell som følge av menneskelig svikt</li> <li>• Organisatoriske ugjerninger</li> </ul>	<p>Interessentene mener at krisen er et resultat av organisasjonens bevisste valg og handlinger</p>

Tabell 2.1: Krisetyper i forhold til grad av ansvar (Coombs 2007)

Når organisasjonen har vurdert hvilken type krise den står ovenfor, vil neste steg være å vurdere trusselen i forhold til organisasjonens historie og tidligere omdømme. Dersom organisasjonens fortid består av kriser og et dårlig omdømme, vil interessentene i større grad vurdere krisen som selvforskyldt, og krisen vil representere en større trussel for omdømme. For eksempel kan en krise av typen *”kriser der organisasjonen er offer”* bli vurdert som en *”kriser som følge av uhell”* osv. Når det er gjort en trusselvurdering, kan ledelsen velge en forsvarsstrategi på bakgrunn av de vurderinger som er tatt. Forsvarsstrategier kan være rettet intern eller eksternt, men siden problemstillingen i min avhandling fokuserer på forsvar i

forhold til eksterne angrep og hvordan denne påvirker de ansatte, vil jeg fokusere på strategier som er ekstern rettet. Jeg vil imidlertid understreke at i tillegg til de strategiene jeg vil ta for meg, finnes interne forsvarsstrategier der det fokuseres på å opprettholde organisasjonens identitet. (Elsbach og Kramer 1996)

### **Form og innhold**

Det er to elementer som er viktig uavhengig av strategivalg. Disse er *form* og *innhold*. Med dette menes hvordan responsen blir presentert (form), og hva som sies og/eller gjøres (innhold). Dersom organisasjonen fremstår som åpen og imøtekommende overfor omgivelsene, deriblant media, skapes en opplevelse av at organisasjonen tar situasjonen på alvor og at den har delvis kontroll, for som Coombs og Brummett (1980) sier: *"Silence allows other to take control of the situation and define the crisis for stakeholders"*. (ref. i Coombs 2007:129<sup>7</sup>). Velger organisasjonen å *ikke* forsvare seg, kan det assosieres med passivitet, usikkerhet og manglende kontroll. Videre er det viktig at organisasjonen svarer raskt og forklarende på den kritikken som kommer, blant annet for å unngå feilinformering og tap av kontroll. I enkelte situasjoner kan det derimot være vanskelig å reagere raskt, da det kan ta tid å få kontroll over situasjonen og tilgang til den nødvendige informasjonen. Et alternativ kan da være å kommentere situasjonen raskt ved å si at ytterligere uttalelser vil komme når den tilstrekkelige informasjonen foreligger. Dersom organisasjonen *ikke* oppfyller disse to kravene (åpenhet og hurtighet i respons), vil det kunne forsterke en eventuell opplevelse av at organisasjonen er skyldig i de anklagene den blir utsatt for. Samtidig vil det kunne skape mistillit, både blant interessenter og hos media, noe følgende to sitater fra Coombs illustrerer; (Kvåle og Wæraas 2006, Coombs 2007)

*"Communication with stakeholders is a two-way process. You must honor their request if you expect them to accept the organization`s messages"*

(Coombs 2007:132)

*"[...] lack of honesty seriously damages organizational-stakeholder relationships – destroys the organization`s reputation – and can lead to massive monetary awards against the organization in future lawsuits"*

(Coombs 2007:133)

---

<sup>7</sup> Coombs refererer til Brummett i forhold til første del av sitatet, mens siste del av sitatet er fra Coombs selv. Begge sitatene er hentet fra Coombs 2007:129

Når det gjelder kommunikasjonens innhold er det viktig at den fremstår som instruerende for interessentene, slik at de får en forståelse av hva de kan gjøre for å beskytte seg selv fra eventuelle skader som følge av krisen. Dette skaper samtidig et tilpasningsbehov. Det vil si at informasjonen må tilpasses mottaker. Interessentene blir beroliget dersom de vet hva som skjer og hva som skal skje underveis i prosessen, og de har interesse av å vite hva som er planlagt av tiltak for å unngå at lignende kriser oppstår på et senere tidspunkt. På det grunnlaget kan det hevdes at i hvilken grad organisasjonen lykkes med sitt forsvar avhenger av både form og innhold; det viktige er ikke i hvilken grad sannheten blir fortalt, men i hvilken grad omgivelsene aksepterer det som blir fortalt. Det vil alltid være mulig å rette opp skadene etter en feil. (Kvåle og Wæraas 2006, Coombs 2007).

### **2.2.3 Benoits forsvarsstrategier**

Som nevnt innledningsvis er Benoit (1995) en av bidragsyterne innenfor omdømmeforsvar. Han har utviklet en teori om omdømmeforsvar på organisasjonsnivå bestående av en femdelte kategorisering av forsvarsstrategier, som er illustrert på neste side. I utviklingen av sin teori har Benoit tatt utgangspunkt i ulike klassifiseringer av verbale forsvarsstrategier på individnivå, og gjort disse gjeldene på organisasjonsnivå. En teoriutvikling for organisasjonsnivå der man baserer seg på tidligere bidrag innenfor individnivå, reflekterer en tendens innen feltet identitets- og omdømmeforsvar; forskning på organisasjonsnivå inspireres i sterk grad av forskning på individnivå, der det spilles på likheter mellom individ og organisasjon. Teoriene på individnivå brukes i stor grad også på organisasjonsnivå, som for eksempel ”*impression management*” (Benoit 1995, Kvåle og Wæraas 2006).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Begrepet *impression management* viser i følge Coombs (2007:139) til ”[...] *the idea that communication can be used to strategically shape the public reputation of an organization*”

<b>Forsvarsstrategier</b>	
1.	<u>Benekte</u> Blank nektning Forskyve skylden
2.	<u>Unnskylde/Ansvarsfraskrivelse</u> Provokasjon Mangel på informasjon Uhell/ulykke Gode intensjoner
3.	<u>Rettferdiggjøre</u> Fremheve positive elementer Minimalisere skade Differensiering Oppfylging av høyere mål Angripe angriperen Kompensasjon
4.	<u>Korrigerende handling</u>
5.	<u>Beklage</u> Reservasjonløs beklaging Delvis beklaging

Tabell 2.2: Benoit`s forsvarsstrategier (Benoit 1997:253, Kvåle og Wæraas 2006).

### **Benektelse**

Dette er en strategi der organisasjonen avviser eller nekter for å ha gjort en påstått handling. Det er en strategi som skal skape så stor distanse som mulig mellom organisasjonen og den klandreverdige handlingen(e), situasjonen eller hendelsen, og på den måten sikre slik at skaden på selvfølelsen internt og omdømme eksternt minimaliseres. Dersom organisasjoner ikke ses som en part i krisen, vil ikke krisen kunne skade organisasjonen. Dette er ofte den emosjonelle forsvarsresponsen som kommer først etter at virksomheten opplever en truende situasjon. På sikt kan det imidlertid være hensiktsmessig å endre strategi dersom situasjonen krever en mer avansert forsvarsmekanisme, for eksempel dersom det legges sterke bevis til grunn for anklagen. Det er to varianter av denne strategien: *Blank nektning*, der kritikken av organisasjonen avvises fullstendig, enten som følge av at handlingen(e) ikke har skjedd eller at den ikke har vært til skade. Den andre varianten er å *forskyve skylden* på andre og fremstille seg selv som offer. Dersom organisasjonen selv ikke har utført den klandreverdige handlingen(e), kan den heller ikke pålegges skyld (Benoit 1997, Kvåle og Wæraas 2006).

## **Unnskylde/Ansvarsfraskrivelse**

Dette er en strategi der organisasjonen vedgår å ha gjort en klandreverdigg handling, men der den forsøkes å unnskylde seg gjennom ansvarsfraskrivelse:

*”Excuses are socially approved vocabularies for mitigating or relieving responsibility when conduct is questioned”*

(Scott og Lyman 1968:47)

I følge Benoit (1997) er det fire varianter av denne strategien: (1) *Provokasjon*; der man hevder at handlingen(e) ble provosert frem av andres handlinger. Organisasjonens handling(er) kan dermed ses på som en fornuftig og riktig reaksjon som følge av andres handling. (2) *Manglende informasjon og kunnskap* førte til at virksomheten ikke kunne forutse de negative konsekvensene handlingen(e) medførte. Dersom organisasjon hadde hatt kjennskap til dette, ville den ikke handlet som de gjorde. (3) Et *uhell* eller en ulykke er en bakenforliggende årsak til den upassende handlingen(e), og organisasjonen kan dermed ikke holdes ansvarlig da de ikke hadde kontroll på det som skjedde. (4) *Gode intensjoner* ligger bak handlingen(e), og ansvaret for krisen kan dermed ikke tilskrives organisasjonen. En god intensjon resulterte i en upassende handling (Benoit 1997).

## **Rettferdiggjøring**

Rettferdiggjøring innebærer at organisasjonen vedgår handlingen(e) den anklages for, men forsøker å framstille den som moralsk forsvarlig og akseptabelt, ved å fremme gode argumenter på hvorfor handlingen(e) bør anses som akseptabel og rett:

*”Justifications are accounts in which one accepts responsibility for the act in question, but denies the pejorative quality associated with it”*

(Scott og Lyman 1968:47)

Det er seks varianter av rettferdiggjøring: (1) *Fremheve positive elementer* ved organisasjonen for å dempe de negative følelsene omgivelsene kan ha fått som følge av handlingen(e). (2) *Minimalisere skadene* gjennom å framstille handlingen(e) som mindre offensiv enn angitt, og at skadeomfanget ikke er så omfattende som det hevdes. (3) *Differensiering*, som er det motsatte av nekting. Virksomheten forsøker å rettferdiggjøre handlingen(e) ved å hevde den er ulik og/eller bedre enn lignende handlinger. (4) Handlingen(e) kan forsvares med at den

bidro til *oppfyllelsen av et høyere mål*. Handlingen(e) må forstås i en større sammenheng, da handlingen(e) isolert sett kan oppleves som upassende. (5) *Angripe angriperen* ved å gjøre han/henne mindre troverdig i forhold til deres beskyldninger. Kan være en bra metode for å avlede oppmerksomheten bort fra organisasjonen, men det er ikke alltid det fungerer. (6) *Kompensasjon* blir tilbudt de skadelidende som følge av handlingen(e) for å rette opp for eventuelle skader de er påført. Dersom en slik kompensasjon blir akseptert av omgivelsene, vil dette kunne redusere en eventuell skade på omdømme (Benoit 1997, Kvåle og Wæraas 2006).

### **Korrigerende handling**

Dette er en strategi der organisasjonen tar ansvar for det den har gjort, og ønsker å rette opp de skadene handlingen(e) har medført. Dette kan gjøres ved å arbeide for at situasjon skal bli slik den var før den aktuelle hendelsen, eller ved å forebygge at hendelsen(e) skjer igjen. I dette kan det inngå en unnskyldning, men strategiene kan også iverksettes uten dette (Benoit 1997, Kvåle og Wæraas 2006).

### **Beklaging**

Å beklage er den mest aktuelle strategien når organisasjonen selvforskyldt havner i en vanskelig situasjon, men det kan diskuteres om dette er en forsvarsstrategi, da en beklaging gjerne kommer som resultat av at omgivelsene presser organisasjonen til å beklage, innrømme skyld og ta ansvar. Styrker ved å ta i bruk beklagelsesstrategien er at organisasjonen fremstår som ansvarlig, åpen, empatisk og viser en forståelse for at deres handling(er) var upassende. Det er videre vanskelig å komme med kritikk av organisasjonen dersom en slik beklaging kommer raskt. Videre er det også noen negative sider ved å ta i bruk denne strategien, da organisasjonen gjennom beklagelse erkjenner sine svakheter og ”blottlegger” alt. I tillegg kan en beklaging assosieres med manglende kontroll, som igjen kan virke negativt inn på omgivelsenes opplevelse av organisasjonen. Det finnes to grader, eller varianter, av beklagelsesstrategien: (1) *Reservasjonsløs beklaging*, der organisasjonen legger seg flat og viser forståelse for at den har gjort noe galt og tar ansvar for det. Organisasjonen beklager handlingen(e), og håper på tilgivelse fra omgivelsene. (2) *Delvis beklaging* ved at organisasjonen beklager handlingen(e) uten å erkjenne skyld eller ansvar, og heller ikke erkjenner at handlingen(e) var upassende (Benoit 1997, Kvåle og Wæraas 2006).



## 2.2.4 Riktig strategi

Når organisasjonen har kartlagt hvilken type krise den står ovenfor, samt vurdert trusselnivået på krisen i forhold til organisasjonens historie og tidligere omdømme, gjenstår det å velge den riktige forsvarsstrategien. Som tidligere nevnt, er en av hovedutfordringene ved omdømmeforsvar å kombinere riktig strategi i forhold til riktig situasjon. Coombs (2007) gir følgende anbefaling ved valg av forsvarsstrategi:

1. Bruk *unnskyldnings-/ansvarsfraskrivelsesstrategier* ved "kriser som følge av uhell etc.", og når det *ikke* finnes noen krisehistorie eller negativ omdømmehistorie.
2. Bruk *unnskyldnings-/ansvarsfraskrivelsesstrategier* ved "kriser der organisasjonen er et offer", og når det finnes en krisehistorie og en negativ omdømmehistorie.
3. Benytt *rettferdiggjøringsstrategier* og *beklagingsstrategier* ved "kriser som følge av uhell osv.", og når det finnes en krisehistorie og en negativ omdømmehistorie.
4. Benytt *rettferdiggjøringsstrategier* og *beklagingsstrategier* ved enhver "mulig unngått krise".
5. Benytt *benektelsesstrategi* ved rykter (inngår i "kriser der organisasjonen er et offer").
6. Benytt *benektelsesstrategi* ved uforutsette utfordringer (en type "krise som følge av uhell osv.").
7. Benytt strategien *korrigerende handling* ved utfordringer (en type "krise som følge av uhell osv.") dersom andre interessenter støtter, eller kan støtte, slike utfordringer.
8. Strategien med å *forskyve skylden* (benektelsesstrategi) skal bare brukes ved "kriser der organisasjonen er et offer".
9. Unngå å kombinere benektelsesstrategi med *unnskyldnings-/ansvarsfraskrivelsesstrategier*, *rettferdiggjøringsstrategier* eller *beklagingsstrategier*, da dette fremstår som lite konsist.
10. Kombiner gjerne *unnskyldnings-/ansvarsfraskrivelsesstrategier*, *rettferdiggjøringsstrategier* og *beklagingsstrategier*.

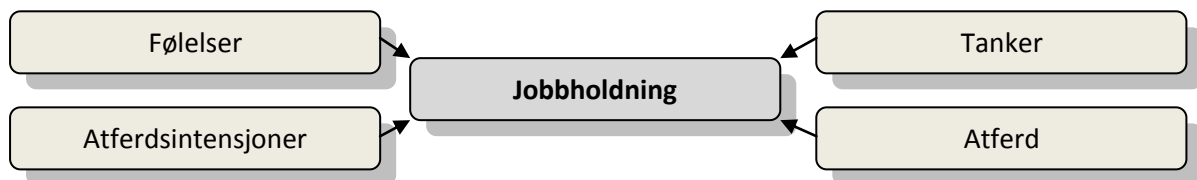
Tabell 2.3: Coombs anbefalinger ved valg av forsvarsstrategi (noe forenklet) (Coombs 2007:143)

Jeg vil nå gå over til å drøfte forståelsen av de to begrepene tilfredshet og tilhørighet, da dette er to begreper som er nødvendige for å kunne kombinere omdømmeforsvar med de ansatte.

## 2.3 Tilfredshet og tilhørighet

Jobbtilfredshet (job satisfaction) og tilhørighet (commitment), og da spesielt førstnevnte, har en betydelig rolle innen nyere organisasjonspsykologi, og det er to uttrykk for jobbrelaterte holdninger som blir ansett å være: *"[...] viktige innfallsvinkler til å forstå individets atferd i organisasjoner, både med hensyn til produktivitet, trivsel, og slike viktige forhold som fravær og personalgjennomtrekk"* (Kaufmann og Kaufmann 2003:218). Jeg skal her gi en forklaring på hva som menes med de to begrepene, samt gi en kort redegjørelse for hvilke faktorer som brukes for å måle graden av tilfredshet og tilhørighet blant de ansatte. I min avhandling vil jeg ikke se på dette direkte, da jeg skal se på hvordan mediekritikk og ledelsens forsvarstiltak påvirker de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet. Jeg redegjør for begrepene for å vise hvordan den generelle forståelsen av de to begrepene posisjonerer seg innenfor organisasjonspsykologien.

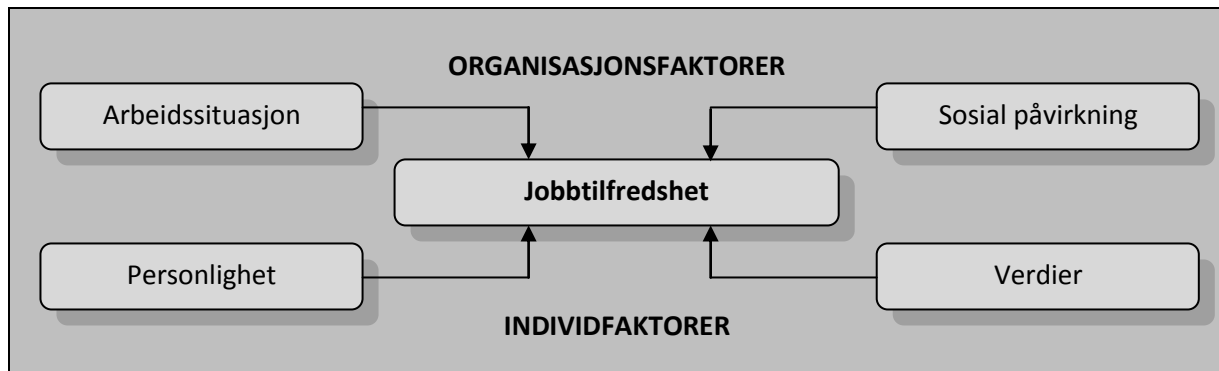
Jobbrelaterte holdninger, som jobbtilfredshet og -tilhørighet er uttrykk for, er *"relativt konsistente tanker, følelser og handlinger til ulike sider ved jobben"* (Kaufmann og Kaufmann 2003:218), og kan illustreres slik:



Figur 2.2: Komponenter i jobbholdninger (Kaufmann og Kaufmann 2003:218)

### 2.3.1 Jobbtilfredshet

Jobbtilfredshet kan defineres som ”i hvilken grad man opplever jobb som positiv eller negativ” (Kaufmann og Kaufmann 2003:218). Gjennom mangeårig og bred forskning, har ulike forskere kommet frem til flere årsaker til jobbtilfredshet, både faktorer på organisasjons- og individnivå. Illustrasjonen under viser hvordan de ulike faktorene kan systematiseres (George og Jones (1996) sitert fra Kaufmann og Kaufmann 2003:222):



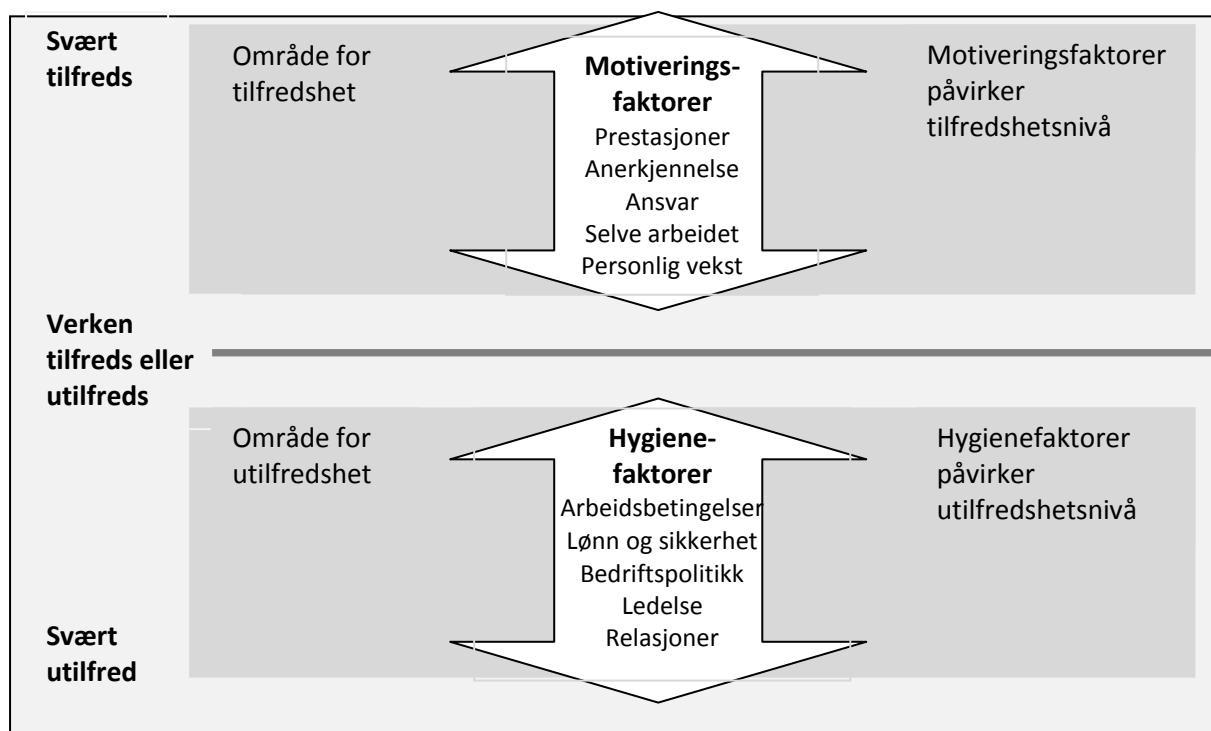
Figur 2.3: Årsaker til jobbtilfredshet (George og Jones (1996) sitert fra Kaufmann og Kaufmann 2003:222)

#### Individfaktorer

Noen betingelser som påvirker vår jobbtilfredshet ligger på individnivå og knytter seg til våre personlige forutsetninger og utgangspunkt. Våre verdier, altså hva vi vurderer som rett og galt, vil kunne påvirke vår grad av tilfredshet. Dette gjelder både i forhold til at de individuelle verdiene våre samsvarer og ikke er i konflikt med organisasjonens verdier, og i forhold til om våre verdier er i samsvar med arbeidssituasjonen vår. Enkelte har sterke indre jobbverdier som knytter seg til selve jobben, og da vil meningsfulle og interessante arbeidsoppgaver være elementer som kan skape tilfredshet. I slike situasjoner vil det også være hensiktsmessig at organisasjonen står for noen verdier de ansatte kan identifisere seg med, for det kan bidra til meningsdannelse og derav også jobbtilfredshet. Andre derimot, de med ytre jobbverdier som knyttes mer til konsekvensene av arbeidet, vil i større grad oppnå tilfredshet gjennom gode lønninger og gjenytelser. I slike situasjoner vil organisasjonens identitet og verdier ha mindre betydning, da hovedårsaken til tilfredshet ligger i selve belønningen de ansatte oppnår ved å gjøre et arbeid. (Kaufmann og Kaufmann 2003)

## Organisasjonsfaktorer

Det finnes også noen organisatoriske betingelser som på ulik måte og i ulik grad har innvirkning på ansattes jobbtilfredshet, som for eksempel jobbkjennetegn, ledelse, fysisk miljø og belønning. I følge jobbkarakteristikamodellen er jobbtilfredshet en konsekvens av at arbeidet består av grunnleggende elementer som *oppgavevariasjon*, *oppgaveidentitet*, *oppgavebetydning*, *autonomi* og *tilbakemelding*. Med oppgavevariasjon menes i hvilken grad arbeidstaker får muligheten til å bruke ulike evner, ferdigheter og kunnskaper i sin jobbsituasjon. Oppgaveidentitet handler om i hvilken grad arbeidstakeren får slutføre sitt arbeide, og oppgavebetydning dreier seg om i hvilken grad ansatte ser på arbeidet som meningsfylt. Autonomi er i hvilken grad arbeidstakeren har ansvar og kontroll over egen arbeidssituasjon. Sistnevne, tilbakemelding, dreier seg om i hvilken grad arbeidstakerne får informasjon om resultatene av deres arbeid. Lignende konsekvensforklaringer finnes i Herzbergs tofaktorteori der det skilles mellom motivasjonsfaktorer og hygiene-faktorer. Motivasjonsfaktorer er egenskaper ved arbeidet som skaper trivsel dersom de er til stede, mens hygiene-faktorer er egenskaper ved arbeidet som skaper mistrivsel dersom de ikke er tilstede, men ikke trivsel dersom de er tilstede. Illustrasjonen under viser hva som kan ses på som motivasjonsfaktorer og hva som kan ses på som hygiene-faktorer. (Matthiesen 2005, Kaufmann og Kaufmann 2003)



Figur 2.4: Herzbergs teori om motiverings- og hygiene-faktorer (Kaufmann og Kaufmann 2003:58)

Lederens lederstil vil også ha påvirkning på medarbeidernes jobbtilfredshet. Det har vist seg at hensynsfulle ledere og ledere som gir medarbeiderne muligheten til å påvirke eget arbeid samsvarer med tilfredshet. Videre vises det gjennom forskning at det er en korrelasjon mellom økt tilfredshet og ledere som oppleves som kompetente, dyktige og ivaretaende. De fysiske arbeidsbetingelsene har også stor betydning for medarbeidernes jobbtilfredshet. Med fysiske arbeidsbetingelser menes belysning, temperatur, støy, estetiske forhold osv. Noen vil kanskje ha vanskeligheter med å se at slike forhold skal ha noen betydning på tilfredshet og ytelse, men forskning viser at de fysiske arbeidsbetingelsene kan ha stor påvirkning. En annen faktor som påvirker tilfredsheten er det sosiale miljøet og kulturen i organisasjonen. Mellommenneskelige relasjoner, og følelsen av å bli sett, hørt og akseptert skaper en positiv opplevelse til arbeidsplassen, noe som gjør at uønskede tilstander som stress og utilfredshet blir mindre reell (Kaufmann og Kaufmann 2003)

### 2.3.2 Jobbtilhørighet

Jobbtilhørighet (organizational commitment) defineres som *”styrken i et individs identifikasjon med og involvering i en organisasjon”* (Kaufmann og Kaufmann 2003:226), og det kan ses på som et resultat av at ansatte har tro på organisasjonens mål og verdier, og dermed ønsker å yte og bidra ekstra på vegne av organisasjonen. Dette gjenspeiler seg også i forskning som viser at medarbeidere med en sterk jobbtilhørighet yter mer, tar på seg flere arbeidsoppgaver og i større grad ønsker å forbli i jobben, kontra de medarbeiderne med svak jobbtilhørighet. Allerede ved ansettelsestidspunkt dannes det noen forventninger til arbeidsforholdet og -situasjonen mellom ansatt og organisasjonen, noe som ofte betegnes som *psykologiske kontrakter*.<sup>9</sup>

Salancik (1977) har identifisert fire grunnleggende påvirkningsfaktorer for hva som skaper jobbtilhørighet hos ansatte: *synliggjøring, tydeliggjøring, irreversible goder* og *personlig ansvar*. Med synliggjøring menes det å være synlig for andre, for eksempel gjennom at andre klarer å assosiere person med arbeidsoppgaver. Synliggjøringen kan forsterkes gjennom en tydeliggjøring der for eksempel ansvarlig person får navnet sitt på det ferdige produktet. Irreversible goder er goder som ikke knyttes direkte til arbeidssituasjonen, men som kan bidra til et sterkere bånd mellom medarbeiderne og organisasjonen. Dette kan for eksempel

---

<sup>9</sup> “[...] individuelle arbeidstakeres og arbeidsgiveres antagelser (‘belief systems’) angående deres gjensidige forpliktelser” Rousseau 2000 sitert i Skogstad 2005:275

forekomme i form av gode forsikringsordninger, barnehagetilbud, velferdstilbud og lignende. Den fjerde faktoren Salancik påpeker er medbestemmelse og personlig ansvar, og i det inngår at de ansatte får ta del i beslutningsprosesser og derav får en økt ansvarsfølelse i forhold til organisatoriske oppgaver (Salancik 1977 i Kaufmann og Kaufmann 2003).

## 2.4 Forventede funn

Som nevnt innledningsvis er avhandlingens problemstilling todelt. Den første delen omfatter spørsmålet: *Hvordan forsvarer og beskytter NAV sitt omdømme mot angrep?* Den andre delen omfatter spørsmålet: *Hvordan påvirker angrepene på og forsvaret av omdømme de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet?* De teoretiske tilnærmingene som er presentert og drøftet i dette kapitlet skaper et utgangspunkt for å besvare denne problemstillingen i sin helhet. Mens teori om omdømmeforsvar og krisehåndtering er utgangspunktet for å besvare problemstillingens første del, er teori om jobbtilfredshet og -tilhørighet grunnlaget for å besvare problemstillingens andre del.

På bakgrunn av teorien kan det utledes noen forventninger om sammenhengen mellom problemstillingens to deler, det vil si om sammenhengen mellom ledelsens omdømmeforsvar og ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet. Det kan blant annet antas at grad av jobbtilfredshet og jobbtilhørighet virker inn på påvirkningsgrad. Med det mener jeg at tilfredse medarbeidere med sterk tilhørighet til arbeidsplassen, i større grad påvirkes av både mediekritikk og av de forsvarsstrategiene ledelsen tar i bruk for å beskytte organisasjonenes omdømme, enn utilfredse medarbeidere med liten tilhørighet. Årsaken kan være at tilfredse ansatte med sterk tilhørighet gjerne identifiserer seg med organisasjonens mål og verdier, og kritikk mot organisasjonens kan dermed oppleves som personlig kritikk rettet mot egne verdier og mål. Når det gjelder de strategiene ledelsen tar i bruk for å forsvare omdømme, er antagelsen at det vil kunne påvirke de ansatte, da ledelsen representerer de ansatte som enkeltpersoner (jf. deres sterke tilhørighet og identifisering med organisasjonen). Dersom ledelsen ikke handler i tråd med de forventninger og ønsker medarbeiderne har, kan det påvirke deres jobbtilfredshet og -tilhørighet negativt. Med det mener jeg at dersom medarbeiderne ikke kan identifisere seg eller er tilfredse med de strategier ledelsen tar i bruk for å forsvare og beskytte omdømmet, vil det enten kunne virke negativt på jobbtilfredsheten, eller ved at ansattes tilhørighet svekkes som en følge av at de ikke ønsker å bli identifisert med ledelsens forsvarstrategier.

Det kan også utledes forventninger om at medarbeidere i en organisasjon som NAV, der de negative medieomtalen er relativt omfattende, føler behov for å distansere seg fra organisasjonen for å verne om seg selv og sine verdier, som igjen kan antas å påvirker graden av jobbtilhørighet.





## Kapittel 3 Metode

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvilken forskningsdesign og metode jeg har valgt å benytte meg av for å besvare avhandlingens problemstilling; *”Hvordan forsvarer og beskytter NAV sitt omdømme mot angrep, og hvordan påvirker angrepene på og forsvaret av omdømme de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet?”*. Jeg vil kort belyse elementer ved det kvalitative forskningsdesignet, samt at jeg vil presentere de teknikker jeg har brukt ved innsamling og bearbeiding av materialet. Avslutningsvis vil jeg vurdere avhandlingens styrke og svakheter i forhold til troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

#### 3.1.1 Kvalitativt forskningsdesign

Ved å bruke en kvalitativ forskningsdesign ønsker man å skape en forståelse av enkeltfenomener ved å gå dypere inn i en case. I min avhandling har jeg valgt å bruke NAV som case. I henhold til problemstilling ønsker jeg å skape en forståelse av hvordan og eventuelt i hvilken grad, medias kritikk og ledelsens forsvar påvirker ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet. Jeg vurderer en kvalitativ metode som mest hensiktsmessig, da jeg blant annet tar opp personlige og delvis sensitive emner, som fagorganisering, verdigrunnlag, trivsel og helse. Kvalitativ metode gjør at ”avstanden” mellom meg som forsker og mine informanter blir mindre, og jeg vil i større grad få tilgang til de opplysninger jeg ønsker da metoden i stor grad kan ses på som fleksibel og åpen. Metoden bidrar også til at jeg kan gjøre endringer underveis i prosessen på bakgrunn av den informasjonen informantene gir (Thagaard 2002).

Studien er en casestudie med et enkelt case. Dataene baserer seg riktignok på informasjon fra flere informanter, men samtlige av dem kan, gjennom sitt ansettelsesforhold, knyttes til min utvalgte enhet, NAV. Ved bruk av en enkeltcasestudie kan dataene knyttes direkte mot min case, og som forsker har jeg muligheten til å få en dybdekunnskap om de relevante egenskapene og forholdene som angår casen. Ulempen ved en enkeltcasestudie, er at dataene kan vurderes som for avgrenset og spesielle til å skape grunnlag for generalisering og overførbarhet til andre enheter. Analytisk generalisering gjør likevel overføring mulig ved at mine data analyseres i forhold til etablert teori, som for eksempel teori om omdømmeforsvar. Jeg vil senere, under punkt 3.4 gjøre en dypere vurdering av denne avhandlingens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (Thagaard 2002).

## 3.2 Innsamlingsteknikker

Datainnsamlingen for kvalitativ forskning kan skje på mange måter, som for eksempel observasjon, intervju og/eller analyse av dokumenter og bilder. Valg av innsamlingsteknikk må ses i forhold til problemstillingen og ønsket datamateriale. Jeg har valgt å bruke intervju og dokumentanalyse, som jeg i det følgende vil redegjøre for.

### 3.2.1 Halvstrukturert samtaleintervju

Jeg har brukt halvstrukturerte samtaleintervju for å besvare problemstillingens andre del *“hvordan påvirker angrepene på og forsvaret av omdømme de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet?”*, samt at jeg har brukt denne teknikken som tilleggsteknikk for å besvare første del av problemstillingen; *“Hvordan forsvarer og beskytter NAV angrepene mot sitt omdømme?”*. Intervju er en hensiktsmessig teknikk å bruke da jeg ønsker informasjon om informantenes opplevelse, synspunkter og selvforståelse. For å kunne besvare avhandlingens problemstilling, vil det være avgjørende for meg å få tilgang til informantenes opplevelse av NAV som arbeidsplass, hvordan de vurderer egen tilfredshet og tilhørighet, samt hvordan de selv hevder å bli påvirket av de to elementene *kritikk og forsvar*. Dette er individuelle og subjektive forhold som preges av den enkeltes syn, forståelse og erfaringer, og intervju vil være den teknikken som i best grad synliggjør slike forhold ved at jeg som forsker kan tilpasse intervjusitasjonen til den enkelte informant. Ved å bruke halvstrukturerte intervjusamtaler kan jeg forandre både rekkefølge og spørsmålsform, for på den måten å følge opp de svar og fortellinger informantene kommer med.

Jeg benyttet tre intervjuguider (se vedlegg 1-3) som var relativt detaljerte i forhold til inndeling av temaer og spørsmålsformuleringer, noe jeg vurderte som mest hensiktsmessig i forhold til at jeg senere skulle strukturere og sammenligne informasjonen fra de ulike informantene. De nokså detaljerte intervjuguidene gjorde også at informantene var forberedt på hvilke tema som ville bli tatt opp og hva de ville bli spurt om. I forhold til selve intervjusituasjonen ble det dynamiske aspektet ved halvstrukturerte intervju mer vektlagt, da jeg her la vekt på individuelle forskjeller og særegenheter hos de enkelte informantene. Jeg vil under punkt 3.3.(3) komme mer tilbake til hvordan jeg gjennomførte intervjuene (Thagaard 2002 og Kvale 2006).

### 3.2.2 Dokumentanalyse

Som nevnt på forrige side ble halvstrukturerte intervju brukt som tilleggsmetode for å besvare problemstillingens første del; *"Hvordan forsvarer og beskytter NAV angrepene mot sitt omdømme?"*. Hovedmaterialet som ligger til grunn for drøftingen av denne delen av problemstillingen er derimot data innhentet gjennom en dokumentanalyse av mediebildet av NAV. Dokumentanalyse vil si at jeg analyserer tekster skrevet for et annet formål enn mitt forskningsprosjekt. I min avhandling bruker jeg avisartikler om NAV som er presentert på nettstedene nordlys.no og dagbladet.no (Thagaard 2002).

Jeg har tatt for meg omtalene av NAV (søkeord; NAV) på nettutgaven av de to avisene i perioden januar 2008 til desember 2009. Internettsøkene for perioden januar 2008 til oktober 2009 ble gjort i siste halvdel av oktober 2009, mens søkene for perioden oktober 2009 til desember 2009, ble gjort i januar 2010. Det totale oppslagantallet er kun brukt for å vise antall oppslag i 2008 og 2009, mens jeg videre i analysen har valgt å bruke omtalene fra hver tredje måned, det vil si månedene januar, april, juli og oktober i 2008 og 2009. En opptelling og sammenligning viser at antall oppslag i mine analyse måneder, ikke avviker i betydelig grad fra de øvrige månedene, og mine utvalgte måneder kan således ses på som representativt for det totale mediebilde.

Jeg har gjennomgått samtlige omtaler i analyse månedene for å vurdere hvorvidt den enkelte omtalen kan hevdes å være negativ, nøytral eller positiv. Hva som kan karakteriseres som henholdsvis negativ, nøytralt eller positivt er nokså individuelt, men jeg har forsøkt å vurdere omtaletreffene ut fra hvordan brukere, ansatte, øvrige interessenter og omgivelser kan antas å oppfatte oppslagene. Eksempel på et negativt oppslag er oppslaget *"NAV glemmer de eldre"* (nordlys.no 28.01.2008), mens omtalen med overskriften *"Livsstilen din gjør deg sykemeldt"* (dagbladet.no 03.04.2008) er et eksempel på et nøytralt oppslag. Eksempel på en positiv omtale kan være saken *"Roser NAV for svineinfluensatiltak"* (nordlys.no 29.10.2009).

## 3.3 Gjennomføring av intervju

### 3.3.1 Informanter

I henhold til oppgavens problemstilling ønsket jeg å se på hvordan kritikk fremstilt i media blir håndtert av NAV, samt hvordan kritikken og de eventuelle omdømmeforsvarende tiltakene påvirker de ansatte. Utvalget baserer seg på et *strategisk utvalg*, der informantene er valgt ut fra egenskaper og kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen. Jeg ønsket en bredde av informanter som representerte mangfoldet i etaten, da jeg i henhold til problemstillingen ønsket å se på hvordan de *ansattes* tilfredshet og tilhørighet blir påvirket. Ved å bruke betegnelsen *ansatte* ønsker jeg å omfavne samtlige ansatte i organisasjonen, ikke bare en gruppe som for eksempel ansatte i førstelinjetjenesten. Det var derfor nødvendig å ha informanter fra flere nivå i organisasjonen. Informanter fra NAVs ledelse var i tillegg nødvendig for å få kjennskap til hvordan de mener å forsvare og beskytte NAVs omdømme mot angrep.

Utvalget besto av til sammen 13 personer fra NAV Troms, og ut fra sin relasjon til NAV ble de klassifisert i en av tre kategorier; *Ledelse* (6 stk), *Hovedtillitsvalgte* (3 stk) og *Brukerkontakter* (4 stk). Informantene som inngår i kategorien *ledelse* er ledere på henholdsvis fylkes- eller lokalnivå, og arbeidsoppgavene og ansvarsområdet for informantene i denne gruppen vil dermed variere noe. Felles for ledelsesinformantene er blant annet at deres rolle medfører en rekke ledelsesoppgaver som for eksempel HMS og personalledelse. Informantene i hovedtillitsvalgtkategorien er i hovedsak fylkesrepresentanter fra ulike fagorganisasjoner med ulike primærstillinger<sup>10</sup> i NAV både med tanke på nivå, det vil si lokalt eller fylke, og med tanke på arbeidsområde. Brukerkontaktinformantene er ansatte med direkte brukerkontakt, det vil si ansatte som har en ansikt-til-ansikt relasjon med brukerne. Det er således tre kategorier av informanter, men som fellestrekk er samtlige informanter intervjuet i et *ansatte perspektiv*. Med det menes at hver av informantene er intervjuet i forhold til deres subjektive opplevelse av det å være ansatt i NAV. Det er en fordeling av mannlige og kvinnelige informanter med noe overvekt av kvinner. Med tanke på anonymiseringen av informantene, er dette den informasjon om utvalget som kan fremstilles.

---

<sup>10</sup> Med primærstilling menes her den konkrete stillingen vedkommende har i Nav, for eksempel "veileder"

### 3.3.2 Kontakt

Etter kontakttips fra veileder tok jeg først kontakt med to personer med tilknytning til NAV Troms; en fra ledergruppen og en hovedtillitsvalgt. Jeg gjennomførte et møte med hver av disse der jeg la frem prosjektets formål og problemstilling, og fikk deres synspunkter på dette. I etterkant av disse møtene gjorde jeg i samråd med veileder en vurdering i forhold til hvilke informanter jeg ønsket å komme i kontakt med, og mine kontaktpersoner kontaktet således et utvalg ansatte som passer inn under mine ønsker.<sup>11</sup> Jeg sendte således en forespørsel direkte til de ønskede informantene der jeg belyste mitt prosjekt, hvilke temaer som ville bli tatt opp på intervjuet, hvordan data ville bli behandlet (anonymisering), samt hvorfor jeg ønsket å intervju akkurat dem. Utvalget av informanter baserte seg således på *snøballmetoden*, da jeg først kontaktet to personer med ønskede kvalifikasjoner og egenskaper for så at jeg gjennom disse fikk navn på flere aktuelle informanter (Thagaard 2002)

De informantene som ønsket å stille opp svarte på forespørselen, og intervjuguide og informasjonsskriv/samtykkeerklæringsskjema ble sendt til disse i forkant av intervjuet. Informasjonsskrivet inneholdt informasjon om avhandlingen og samt om intervjuprosessen. Av skrevet kom det frem at jeg ønsket å benytte diktafon under intervjuene, men at andre metoder kunne brukes dersom informanten ønsket det. Videre ble det informert om at informanten kunne trekke seg når som helst under intervjuet uten nærmere begrunnelse, og at all innsamlet data ville bli anonymisert. Det fremgikk også av dette informasjonsskrivet at studien er meldt og godkjent av Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste (NSD). Med bakgrunn i dette mener jeg å tilfredsstille kravet om at jeg som forsker må ha informantenes *informerte samtykke* som baserer seg på ”[...] respekten for individets råderett over eget liv, og kontroll med de opplysninger om seg selv som deles med andre.” (Thagaard 2002:23).

Som innledning på intervjuet redegjorde jeg for eventuelle spørsmål informanten hadde, og jeg forsikret meg om at jeg kunne benytte diktafon under intervjuet. Enkelte av informantene hadde signert samtykkeerklæringen i forkant av intervjuet, mens jeg hos andre fikk signert erklæringen som innledning på intervjuet. Jeg informerte om at dersom det var spørsmål som informanten ikke ville svare på, så kunne vi hoppe over disse underveis. Samtidig ble informantene påmint om at han/hun hadde anledning til å trekke seg når som helst underveis i

---

<sup>11</sup> Utvelgelsen ble gjort utelukkende på bakgrunn av de tre informantkategoriene, dvs at jeg ønsket ansatte innenfor de tre kategoriene uten nærmere konkretisering i forhold til f.eks ansettelsesforhold (stat/kommune), ansiennitet, alder, kjønn og lignende

intervjuprosessen, noe som også kom frem av informasjonsskrivet som ble sendt i forkant av intervjuet.

### 3.3.3 Intervjusituasjonen

Samtlige intervjuer ble gjennomført i januar og februar 2010, og stedet for intervjuene varierte noe. De fleste intervjuene ble gjennomført i NAVs lokaler, enten på informantens kontor eller på et lukket møterom. Noen intervju ble gjennomført på lukket møterom på Universitetet i Tromsø. Lengden på intervjuene varierte i stor grad, fra 40 minutter til 90 minutter.

I samtlige intervjusituasjoner tok jeg utgangspunkt i intervjuguiden, men denne ble ikke fulgt slavisk. Grunnen til dette var i hovedsak at noen av svarene informantene ga omfattet flere spørsmål, samt at samtalene utviklet seg til å bli ganske åpne og uformelle. Jeg føler at jeg fikk et omfattende datamateriale som direkte kunne knyttes til avhandlingens problemstilling, men at jeg i enkelte av intervjuene fikk et kanskje *for* omfattende materiale.

Ved å bruke diktafon følte jeg at intervjuet lettere kunne gjennomføres som en samtale, da jeg enklere kunne følge med på hva informanten svarte på mine spørsmål. Jeg opplevde ikke diktafonen som et hinder for informantene i forhold til hvilken informasjon de kom med underveis i intervjuet, men jeg måtte for enkelte påminne dem om hvordan jeg ville behandle lydopptakene i etterkant av intervjuet for å sikre konfidensialitet. Bruk av diktafon gjorde også at jeg på en enklere måte kunne stille oppfølgningsspørsmål for å få en bredere forståelse av informantens synspunkter. Én av informantene ønsket ikke at jeg brukte diktafon, og jeg merket stor forskjell på dette intervjuet kontra de resterende med tanke på min evne til å følge med på informantens svar og i forhold til det å stille oppfølgende spørsmål. Videre ble jeg etter hvert i intervjuprosessen mer sikker på min rolle som intervjuer, noe som gjorde at de siste intervjuene forløp mer konkret og utfyllende. Men i forhold til kvaliteten på datamaterialet og i forhold til tilliten mellom meg og informantene, så opplevde jeg ikke at dette ble noe større problem.

### 3.4 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Da denne avhandlingen baserer seg på en kvalitativ forskningsdesign, ønsker jeg å bruke terminologien *troverdighet*, *bekreftbarhet* og *overførbarhet* for å vurdere avhandlingens styrker og svakheter. De tre begrepene fremhever den kvalitative tilnærmingens særpreg, og kan sies å erstatte begrepene *validitet*, *reliabilitet* og *generalisering* som er mer vanlig ved kvantitative studier (Thagaard 2002)

#### 3.4.1 Troverdighet

Troverdighet er knyttet til datautviklingsprosessen og handler om i hvilken grad forskningen er gjort på en tillitvekkende måte. I dette inngår blant annet at jeg som forsker må gjøre et skille mellom den informasjon jeg får fra informantene og datainnsamlingen, og min egen vurdering og tolkning av disse data. I min analyse har jeg forsøkt å gjøre dette ved hyppig sitatbruk, slik at leseren får kjennskap til hvilken informasjon informantene har gitt og hvordan jeg har valgt å tolke denne informasjonen. Selv om det er jeg som forsker som har valgt ut sitatene, føler jeg at kombinasjonen teoripresentasjon, sitatbruk og mine tolkninger, gjør at leseren selv kan gjøre seg opp en mening av hvordan de ulike sitatene kan tolkes og vurderes i forhold til den gitte konteksten (Thagaard 2002)

Relasjonen mellom forsker og informanter, samt relasjonens betydning for datagrunnlaget, er også et interessant element i redegjørelsen av avhandlingens troverdighet. Under punktene 3.2 og 3.3 beskrev jeg hvordan jeg som forsker har samlet inn mine data, samt hvordan jeg opplevde relasjonen med mine informanter. Som nevnt føler jeg at forholdet mellom meg og mine informanter var preget av tillit, felles forståelse og åpenhet. Jeg opplevde informantene som opplyste, engasjerte og villige til å dele sine erfaringer, følelser, synspunkter og historier med meg. Som nevnt brukte jeg diktafon i 12 av de 13 intervjuene, og hvert intervju ble ordrett transkribert i etterkant av intervjuet. Ved ett intervju ble diktafonen erstattet med notatføring, noe som preget intervjusituasjonen (se punkt 3.3.3). Ved å bruke diktafon fremfor egne notater følte jeg at min oppmerksomhet ene og alene var rettet mot informanten, og jeg klarte i større grad å følge opp de svar informantene ga. I forhold til troverdigheten er også bruk av diktafon hensiktsmessig, da dataene i mindre grad blir preget av egne tolkninger og rekonstruksjoner. Det var kun ved ett tilfelle at diktafonen ikke ble brukt, og jeg anser ikke det til å ha stor betydning for det totale datagrunnlaget. Troverdigheten er også forsøkt

ivaretatt ved at jeg i intervjuguidene har forsøkt å unngå utforming av ledende spørsmål (Thagaard 2002).

For å kunne vurdere fremstillingen av NAV i media, foretok jeg et omtalesøk på nordlys.no og dagbladet.no. Tallene jeg har brukt som grunnlag i min medieanalyse baserer seg i hovedsak på disse internettsøkene, bortsett fra tallene som ligger til grunn for utregning av den gjennomsnittlige medieeksponeringen til etaten (tabell 4.2). ”Formelen” jeg har brukt for å regne ut den gjennomsnittlige medieeksponeringen er;

$$\frac{\text{Antall oppslag om Nav i 200X}}{\text{Antall utgivelsesdager i 200X}}$$

Det kan knytte seg et troverdighetsspørsmål til denne formelen og da også tabell 4.2. Grunnen til dette er at oppslagstallene er antall oppslag på nettavisene, mens utgivelsesdagene er antall dager papirutgaven er publisert. Et eventuelt tallmessig avvik mellom antall oppslag i papirutgaven og nettutgaven, anser jeg som lite betydningsfullt. Dersom det eventuelt er et større avvik, antar jeg at det er flere oppslag i papirutgaven enn på nettutgaven. Eventuelle feilkilder vil dermed være på min side, da nettavisen ikke gir et overdimensjonert bilde i forhold til antall omtaler. Resultatet ville eventuelt vært at leserne blir sterkere eksponert for det mediebildet man ser konturene av i nettutgavene.

På bakgrunn av de ovenstående vurderingene, vil jeg hevde at der ikke er noen bemerkelsesverdige og betydningsfulle forhold knyttet til troverdigheten av mitt prosjekt.

### **3.4.2 Bekreftbarhet**

Bekreftbarhet handler om tolkning av resultater. Dette innebærer at forskeren, til den grad det er mulig, må løsrive seg fra sitt teoretiske ståsted og antakelser, og er kritisk til egne vurderinger og tolkninger. Bekreftbarhet innebærer også at forskerens funn og resultater kan bekreftes av annen forskning. (Thagaard 2002)

Begrepsbruken kan skape utfordringer knyttet til bekreftbarheten. Det kan tenkes at misforståelser knyttet til begreps betydning, kan ha betydning for informantenes svar. Et av temaene i intervjuguiden var `omdømme`. Dette er et begrep med flere definisjoner, noe som gjør at ”min” definisjon ikke nødvendigvis stemmer overens med den definisjonen



informantene legger til grunn for sitt svar. Jeg har forsøkt å redusere slike tolkningsfeil ved at jeg startet ”omdømmespørsmålene” med å be informantene definere begrepet omdømme.

Jeg har ingen tilknytning til NAV som etat, og i følge Thagaard (2002) er det noe som kan gi både fordeler og ulemper i forhold til forskningsprosjektet. Som utenforstående forsker har jeg ikke like gode forutsetninger til å forstå informantenes syn som en forsker som studerer eget miljø, og det vil også være vanskelig å bekrefte funn gjennom egne erfaringer. Det kan også oppleves som vanskelig å forstå en i utgangspunktet ukjent situasjon. På den andre siden vil jeg på bakgrunn av min manglende tilknytning til etaten og miljøet i større grad være åpen for nyanser i de situasjonene jeg studerer, da jeg ikke har noen erfaringer å knytte disse nyansene opp mot. Jeg føler likevel at jeg gjennom intervjuprosessen opprettet en forståelse rundt informantenes opplevelse av egen situasjon, og at dette ble kjent for informantene.

Jeg benyttet meg av tre ulike intervjuguider, en til hver av informantkategoriene. I forkant mente jeg at dette ville være mest praktisk, da det i forhold til kategorisering og analyse ville gi bedre struktur og sammenligningsgrunnlag. Etter hvert i intervjuprosessen opplevde jeg at intervjuguiden til lederne i for liten grad krevde beskrivelser og utdypninger, spesielt i forhold til konkretisering av mediestrategien. Jeg forsøkte å kompensere for dette gjennom å stille oppfølgingsspørsmål som gikk mer konkret inn på temaet, og til enkelte av informantene sendte jeg e-mail med oppfølgingsspørsmål i etterkant av intervjuet.

Tolkningene som ligger til grunn for mye av medieundersøkelsen baserer seg i hovedsak på etterprøvbare data. Datamaterialet ligger tilgjengelig på Internett, i arkivet på avisenes nettsted. Internett er en informasjonskilde der data og informasjon raskt kan endres, men i forhold til mine data føler jeg til dels at disse vil være tilgjengelig også for andre som ønsker å finne det identiske datamateriale. Grunnen til dette er at informasjonen ligger i oppslagsarkivet til offentlige aviser, og ikke på NAVs egne sider. Nordlys.no og dagbladet.no vil i liten grad ha interessere i å endre tidligere publiserte omtaler, da dette er omtaler som allerede har vært på trykk.

### 3.4.3 Overførbarhet

En av målsetningene ved teoretiskorienterte studier, er at tolkningen og funnene skal kunne ha relevant utover det bestemte prosjektet. Overførbarhet handler således om i hvilken grad prosjektets tolkninger har relevans og sammenheng også i andre situasjoner, ikke bare innenfor det gitte prosjektets rammer. ”Overførbarhet innebærer en rekontekstualisering, ved at den teoretiske forståelsen som er knyttet til et enkelt prosjekt, settes inn i en videre sammenheng” (Thagaard 2002:184).

Det finnes imidlertid flere former for overførbarhet. I forhold til min studie vil ”analytisk generalisering” være den mest relevante. Analytisk generalisering er generalisering mot teori, og baserer seg på en vurdering av hvorvidt prosjektets funn kan brukes som veiledning for hva som kan skje i en annen sammenheng. Forskningen må oppleves som informerende og overbevisende, da det er leseren som selv skal bedømme om resultatene prosjektet frembringer er overførbare og anvendelige i en annen situasjon (Kvale 2006)

Teorien om omdømmeforsvar er i utgangspunktet en nokså velprøvd teori, da den er brukt blant annet på politiske ledere som for eksempel USAs tidligere president Bill Clinton, kjendiser som den britiske skuespilleren Hugh Grant og private organisasjoner som tobakksindustrien og Tine Meieriene. Teorien er i betydelig mindre grad brukt på offentlige organisasjoner. Min studie kan således hevdes å være et bidrag til å kunne utvide teoriens bruksområde, da jeg gjennom å bruke teorien på en ny type case viser at en ”utvidelse” av teoriens anvendelse er mulig. Jeg har valgt å bruke NAV som case da dette er en offentlig organisasjon som har gjennomgått store omstillinger, noe som har resultert i stadige angrep fra media. I min studie ønsker jeg å gjøre en kopling mellom omdømmeforsvar og påvirkning på ansattes jobbtilhørighet og -tilfredshet. Gjennom mitt litteratursøk fant jeg ingen eksempler på at denne koplingen er gjort tidligere, noe som tilsier at dette er ny måte å bruke teorien på. Avhandlingen kan dermed sies å bidra til en utvidelse og forbedring av omdømmeforsvarsteoriens bruksområde, da jeg viser at teorien kan brukes på offentlige organisasjoner, samt at teorien kan knyttes opp til vurderingen av ansattes jobbtillfredshet og -tilhørighet. Mitt bidrag gir rom for at teorien bør prøves ut i andre lignende studier, og at den er overførbart til andre lignende organisasjoner og organisasjoner i lignende situasjoner.

## **Kapittel 4 Jobbtilfredshet og -tilhørighet – påvirkes det av omdømmeangrep og -forsvar?**

I dette kapitlet vil jeg presentere og drøfte datamaterialet med bakgrunn i avhandlingens problemstilling og teoretiske rammeverket. For å kunne drøfte og besvare avhandlingens problemstilling; *"Hvordan forsvarer og beskytter NAV sitt omdømme mot angrep, og hvordan påvirker angrepene på og forsvaret av omdømme de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet?"*, er det tre sentrale punkter som må belyses. Disse ligger til grunn for en tredelt kapittelinnledning. I første delkapittel *"NAV-ansattes tilhørighet og tilfredshet"*, vil jeg vurdere de ansattes tilhørighet til og tilfredshet med etaten. I andre del av kapitlet *"Medias fremstilling og NAVs forsvar"* gjør jeg rede for mediebildet av NAV og hvilke forsvarsstrategier NAV tar i bruk i forhold til den kritikken som rettes mot etaten gjennom media. I siste delkapittel *"Angrep og forsvarets virkning på de ansatte"* vil jeg koble sammen funnene fra de tidligere delkapitlene for å drøfte om og eventuelt hvordan angrepene og ledelsens forsvarsstrategier har påvirket de ansattes tilhørighet og jobbtilfredshet.

### **4.1 NAV-ansattes tilhørighet og tilfredshet**

Denne første delen av kapitlet vil være en beskrivelse av NAV som arbeidsplass, samt en drøfting av NAV-ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet.

#### **4.1.1 NAV som arbeidsplass – noe å være stolt over?**

NAV er en kompleks og stor etat med omlag 17.000 ansatte fordelt over hele landet. Noen av de ansatte er tidligere ansatte fra enten Trygdeetaten, Aetat eller Sosialtjenesten, mens andre ble ansatt i etaten etter iverksettingen av reformen. Etableringen av NAV-kontorene har pågått over en lengre periode; de første pilotkontorene åpnet høsten 2006, mens det siste kontoret åpnes i løpet av første del av 2011. Et resultat av dette er at de ulike kontorene er på forskjellig stadier i etableringen, og står ovenfor ulike utfordringer og muligheter. Felles for alle ansatte, uavhengig av hvor dens enhet er i etableringen og på hvilket nivå i etaten de arbeider (lokalt, regionalt eller sentralt), er at NAV er deres arbeidsplass. Som jeg skal komme tilbake til i kapitlets andre del, er det mange som har meninger om NAV, det være seg brukere, politikere, organisasjoner og andre, men det er kun de ansatte selv som kan bedømme NAV som arbeidsplass – det er kun de som har den relasjonen til etaten.

Flere av mine informanter hevdet at der var en sammenheng mellom opplevelsen av NAV som arbeidsplass og hvor i etableringen man befant seg, og at mye av grunnen var opplevelsen av mestring i forhold til arbeidsoppgaver. En av de hovedtillitsvalgte beskrev NAV som arbeidsplass slik:

*”Opplevelsen av NAV som arbeidsplass avhenger alt etter hvor langt du er kommet i etableringen. De som etablerte NAV-kontor først er kommet veldig langt og er begynt å finne sine roller og arbeidsområder, altså det med å vite hva er det faktisk er vi skal gjøre [...] Mens de som er etablert nå og for ett år siden har det helt forferdelig for at tingene er så uklart”.*

Dette er et syn som er representativt for mine informanter, da det som nevnt var flere som fremhevet sammenhengen mellom den enkelte enhets stadium i etableringen og de ansattes opplevelse av arbeidsplassen.

NAV har forsøkt å utarbeide retningslinjer for etablering av NAV-kontorene, blant annet ble det i forbindelse med åpningen av de første kontorene, utarbeidet en ”*Håndbok for innføring av innhold i NAV-reformen*”.<sup>12</sup> Men det har vist seg å ligge ulike forutsetninger til grunn for hvert kontor, som alle ønsker å gjøre ting på sin måte, illustrert med dette sitatet;

*”Selv om det er laget en del retningslinjer osv, viser det seg likevel at hvert kontor ønsker å gjøre det på sin egen måte, de ønsker å gå i de samme fellene som de 400 kontorene før har gjort – de tror de skal gjøre tingene så mye smartere, også møter de veggen”.*

De nyetablerte kontorene ønsker å gjøre ting på sin måte for å lykkes. I stedet for å ta lærdom av andre kontors utfordringer og feilgrep, ønsker man å gå egne veier, da de er av den oppfatning av at de har funnet ”den riktige oppskriften” på vellykket etablering. Så fremfor å forberede kontoret og de ansatte på de utfordringene andre kontorer har erfart, starter man prosessen med et utgangspunkt om at ”vår etablering er unik”. Når de ”vanlige og kjente” problemene da oppstår, er man ikke rustet til å takle de utfordringene det medfører. I stedet for

---

<sup>12</sup> ”*Håndbok for innføring av innhold i Nav-reformen*”

<http://www.nav.no/systemsider/S%C3%B8k?queryparameter=H%C3%A5ndbok+for+innf%C3%B8ring+av+innhold+i+Nav-reformen> (24.03.2010)

å bruke erfaring fra andre, og dermed også kanskje unngå ”vanlige og kjente” problem, blir kontorene møtt i døra da slike problemer oppstår på bakgrunn av at de ser på egen etablering som forskjellig fra de tidligere etableringene.

På spørsmål om hvordan informantene opplevde NAV som arbeidsplass, var det tre beskrivelser som gikk igjen; *krevende*, *interessant/spennende* og *utfordrende*. 11 av 13 informanter hadde en nokså positiv opplevelse av NAV som arbeidsplass, mens to av informantene, begge brukerkontakter, hadde en mer negativ opplevelse. Grunnen til at to av informantene er mer negative i sine beskrivelser kan muligens være at de har ulike referanser for sin beskrivelse av arbeidsplassen. Som jeg vil komme inn på senere, gjør flere av brukerkontaktene et skille mellom sin rolle som NAV-ansatt og sin rolle som brukerkontakt. Det kan da tenkes at de to av informantene som har en mer negativ opplevelse av NAV som arbeidsplass relaterer det til rollen som NAV-ansatt, fremfor rollen som brukerkontakt. Med tanke på at det er to brukerkontakter som hevder å ha en mer negativ opplevelse med NAV som arbeidsplass, kan dette også skyldes at de gjennom sin arbeidssituasjon opplever et sterkere press fra omgivelsene enn de som arbeider på ”bakrommet”. Men det er her viktig å påpeke at ingen av informantene fremhevet NAV som utelukkende positiv eller negativ, men at de i sin beskrivelse fremsto som *mer* positiv eller negativ. Flere av informantene hevdet at ”NAV er en arbeidsplass på vei” og at ”ting vil bedre seg etter hvert”.

To av brukerkontaktene, én med positiv og én med negativ opplevelse av NAV som arbeidsplass, påpekte begge at innføringen av reformen har hatt negativ effekt på deres arbeidssituasjon. De hevdet at medbestemmelse, innflytelse og frihet over egen arbeidssituasjon var forhold som ble negativt påvirket, samt at deres verdighet og rettferdighetsfølelse ble svekket som følge av dette, noe disse to sitatene illustrerer:

*”[...] de ansatte blir mindre involvert enn tidligere i muligheter til å påvirke arbeidssituasjonen”*

*”[...] vi skal være tilgjengelig på telefon hele tiden når vi ikke er i samtale. Vi må taste inn enten på outlooken eller på et system på telefonen dersom vi er borte [...] Glemmer vi det får vi avviksmelding [...] og korreks. [...]det føles uverdigg at jeg skal få en forbedringsmelding siden jeg glemte å trykke på en knapp da jeg skulle på do”*

De fleste av informantene hevdet at de gjennom å arbeide i NAV har en meningsfylt arbeidshverdag, og at de opplever å gjøre en forskjell for brukerne. De føler de har et samfunnsansvar ved at de forvalter en tredjedel av statsbudsjettet og deres arbeidsoppgaver har betydning for en stor del av befolkningen. Jeg opplevde det dit hen at de ansatte verdsatte muligheten de har til å hjelpe brukere, og at de føler at visjonen *”Vi gir mennesker muligheter”*, er i tråd med deres meningsfylte arbeidshverdag. Selv om enkelte brukerkontakter er nokså negativ i sin beskrivelse av NAV som arbeidsplass, fremhever de også muligheten til å hjelpe andre mennesker som en stor bonus ved det å arbeide i etaten. Det er nok det elementet som holder veldig mange av de ansatte ”oppe” – de får muligheten til å hjelpe mennesker i sårbare situasjoner, og de som ansatt i NAV kan bidra til å gjøre hverdagen enklere for enkeltindivider. Selv om NAV har blitt utsatt for mye kritikk i forbindelse med reformen, har det ikke svekket denne følelsen, noe disse to sitatene viser;

*”Når det stormer som verst med kritikk mot NAV, blir jeg litt forsiktig med å si hvor jeg jobber. Samtidig er jeg utrolig stolt over den jobber jeg gjør i forhold til folk”*

*”Jeg er ikke stolt over å arbeide i NAV [...], men jeg ville ikke ha byttet jobb, da jeg mener at jobben jeg gjør, gjør en forskjell”*

Sitatene viser at de ansatte i flere sammenhenger nærmest skammer seg over å oppgi hvor de arbeider, samtidig som at det arbeidet de gjør oppleves som meningsfylt for eget vedkommende og for brukerne som opplever å få hjelp. En mulig forklaring på dette kan være den restriktive kommunikasjonspolitikken i NAV, som blant annet skyldes taushetsplikten. Etaten kan i liten grad gå ut å presentere ”skrytehistorier” i media, da det er svært få av de fornøyde brukerne som ønsker å utlevere sensitive opplysninger om sin situasjon til media. Det blir dermed vanskelig for etaten å kommunisere de gode historiene utad. De ansatte føler at de gjør en god og meningsfylt jobb, samtidig som omgivelsenes oppfatning av etaten forblir negativ så lenge etatens suksesshistorier forblir interne, og derav også ukjent for omgivelsene. Fombrun og van Riel (2004) hevder at virksomhetens synlighet er en av ”stjernegrenene” som leder til suksess: *”No matter how good a company is, there`s no real reputation without visibility”* (Fombrun og van Riel 2004:87). Bedrifter med et godt omdømme kan forventes å være mer synlig i media enn de bedrifter med dårligere omdømme. Utfordringen til organisasjoner som NAV er da å få en så positiv vinkling som mulig i media, noe som viser seg å være vanskelig da denne typen organisasjoner vanskelig kan ”selge ut gladsaker”. (Fombrun og van Riel 2004).

Ut fra sitatene over kan man også si at de ansatte på gulvet, brukerkontaktene, gjør et skille mellom jobben de gjør som ansatt og relasjonen de har til NAV som arbeidsplass. De er stolte over det arbeidet de gjør, men er ikke like stolt over den tilknytningen de har til NAV som kollektiv, som organisasjon og den måten som den samlet fremstilles i offentligheten. Dette er et interessant skille, særlig fordi majoriteten av de ansatte føler en sterk tilhørighet til NAV og identifiserer seg i stor grad med NAVs verdier, noe jeg vil komme nærmere tilbake til.

Det er ikke et påfallende avvik mellom ledelsen og de øvrige ansatte når det gjelder opplevelsen av NAV som arbeidsplass, men brukerkontaktene og de hovedtillitsvalgte fremhever i større grad de områdene der etaten kan bli bedre. Gjennom intervjuene kom det også frem at brukerkontaktene i større grad verdsetter og er stolt over sin rolle som brukerkontakt, fremfor sin rolle som NAV-ansatt. En mulig årsak til dette kan være at de ansatte føler et behov for å distansere seg mot den kritikken som rettes mot etaten. Ved å fokusere på sin rolle som brukerkontakt framfor rollen som NAV-ansatt, knyttes deres relasjon til NAV seg til de positive elementene ved etaten. Som nevnt tidligere er brukerkontaktene i varierende grad tilfreds med NAV som arbeidsplass, men de påpeker at muligheten til å hjelpe andre mennesker som en viktig trivselsfaktor. Det kan også, som nevnt tidligere, skyldes etatens manglende mulighet til å kommunisere suksesshistorier i media. Gjennom sin rolle som NAV-ansatt kan de ansatte knyttes til den kritikken som rettet mot etaten i media, mens de gjennom sin rolle som brukerkontakt kan bidra til å skape fornøyde brukere, og derav også skape suksesshistorier for seg selv.

#### **4.1.2 Ansattes tilfredshet og tilhørighet**

Samtlige av informantene i lederstillinger er tilfreds med NAV som arbeidsplass, og de er av den oppfatning at majoriteten av de øvrige ansatte også er tilfredse. Igjen påpekes det at tilfredsheten blant de ansatte har sammenheng med hvor langt i gjennomføringen av reformen deres kontor er kommet. Én av dem sa for eksempel dette:

*"[...] etter hvert som tiden går og kontorene kommer i drift, går restansene ned, sykefraværet går ned og HKI'en (les: Human Kapital Indeks<sup>13</sup>) blir bedre. Så dette henger sammen"*

---

<sup>13</sup> "The human capital index is an index that quantifies the impact of human capital management on shareholder value" (<http://www.chrmglobal.com/Briefcase/54/1/What-is-Human-Capital-Index-.html>)

De hovedtillitsvalgte er også av den oppfatning. De peker på at de ansatte generelt er tilfreds med NAV som arbeidsplass, og den lave turnoveren i etaten og den høye søkemassen ved utlysninger av stillinger kan være indikator på det, illustrert med følgende to sitater;

*”Går man tilbake og ser på utlyste stillinger, så er det utrolig mange søkere. Folk tar det å arbeide i NAV som en utfordring”.*

*”Dersom folk mistrives i NAV, så bruker jeg å spørre hvorfor de jobber i NAV og hvorfor de ikke søker på andre jobber der de kan være stolt”.*

Når det gjelder de ansatte i førstelinjetjenesten, altså brukerkontaktene, skiller enkelte igjen mellom deres rolle som brukerkontakt og deres rolle som arbeidstaker i NAV, noe de følgende tre sitatene viser;

*”Jeg mener at slik NAV fungerer i dag er det ikke holdbart. Det er en arbeidsplass som ikke evner å ivareta arbeidstakernes behov for rammer rundt arbeidet sitt [...], men jeg liker mine arbeidsoppgaver og er glad i mine brukere. Det er en grunn til at jeg har vært her i 20 år”.*

*”Jeg synes det er veldig tøft å være i den omstillingen. Jeg tror kanskje at om jeg hadde vært yngre ville jeg ha skiftet arbeidsplass nå, men [...] trives veldig godt med selve jobben, altså jobben med folkene [...]”.*

*”Jeg orker ikke tenke på den dagen jeg skal slutte [...] det betyr utrolig mye for meg alle de folkene jeg møter. Så du kan godt si at NAV er mitt hjertebarn”.*

Jeg tolker det slik at de ansatte generelt i stor grad er tilfreds med sin jobb i NAV. Blant brukerkontaktene spesielt kan mye av tilfredsheten knyttes til den jobben de gjør i forhold til brukerne. De organisatoriske og strukturelle forholdene i etaten er de derimot mindre fornøyd med. Som et resultat av dette, kan det hevdes at brukerkontaktene i større grad legger de individuelle årsaksfaktorene, som indre jobbverdier og meningsfylte arbeidsoppgaver, til grunn for sin jobbtilfredshet enn de organisatoriske faktorene, som belønning, ledelse og jobbkjennetegn.



### **Verdiene tydelig, tilstede og løsningsdyktig**

NAV's verdier er *tydelig, tilstede* og *løsningsdyktig*. Disse verdier hadde alle de 13 informantene kjennskap til, dog var det noen som måtte ha litt hjelp i forhold til riktig begrepsformulering. Det var noe uenighet rundt hvorvidt disse verdiene var utviklet som interne verdier eller eksterne omdømmeverdier, og noen av informantene hevdet at verdiene både har intern og ekstern betydning;

*”Skaper forventninger hos brukeren eksternt, og de skal gi retning, fart og utvikle metodikken vi arbeider på internt”.*

Da jeg ba informantene om å gi deres tolkning av verdiene, fikk jeg nokså like beskrivelser, uavhengig av om informanten så på verdiene som interne eller eksterne verktøy. Verdien *tydelig* forstår informantene som at NAV ovenfor brukerne skal være tydelige på *hva* og *hvordan* de kan hjelpe brukerne. Verdien er dermed med på å skape forventninger hos bruker i forhold til hva som kan forventes av tjenester gjennom deres møte med NAV. Verdien er også en synliggjøring av NAVs prioriteringer, i den forstand at man i praksis gir uttrykk for hvem man kan hjelpe og hvem man ikke kan hjelpe. Etaten må være tydelig på at den er en offentlig etat som skal yte etter behov. Den er ikke en servicebedrift der alle kan kreve og forlange kontakt med det samme – etaten skal drive behovstilpasset hjelp. I forhold til verdien *tilstede* er det en noe todelt tolkning. Samtlige brukerkontakter, i tillegg til flertallet av lederne, mente at denne verdien gjør seg gjeldende i møtet med den enkelte bruker, ved at veilederne skal være tilstede i samtalen. Med det menes at bruker skal oppleve respekt, forståelse og medmenneskelighet i sitt møte med NAVs veiledere. De resterende informantene, det vil si kun ledere, knyttet tilstedeverdien mot tilstedeværelse og tilgjengelighet overfor omgivelsene, i form av at NAV har kontorer i hver kommune og dermed er tilgjengelig for alle landets innbyggere. Når det gjelder verdien *løsningsdyktig*, var det igjen enighet om betydningen. Denne verdien ble hevdet å handle om å finne kreative, gode og individuelt tilpassede løsninger for brukerne, som igjen krever at veilederne har kunnskap og kompetanse om de mulighetene som finnes i og rundt etaten.

Om verdiene i utgangspunktet var utarbeidet som interne eller eksterne verdier, vil være vanskelig å vurdere. Verdiene presenteres på NAVs hjemmeside, noe som tilsier at de er tilgjengelig eksternt og dermed kan ses på som eksterne verdier. Dersom man ser på den tolkingen informantene gir av verdiene, ser man at alle de tre verdiene er rettet mot brukerne,

noe som også tilsier at de har en ekstern betydning. De skal alle bidra til at brukerne får en best mulig opplevelse med NAV og at de brukerne som har ”rett til det” skal få hjelp til en ”bedre hverdag”. Samtidig gir verdiene en pekepinn til de interne aktørene i NAV om hva som er viktig i deres møte med brukerne. Knyttet til visjonen ”Vi gir folk muligheter”, kan man si at visjonen er målet, mens verdiene er midlet - *gjennom å være tydelig, tilstede og løsningsdyktig skal NAV gi folk muligheter*. Dette kan tyde på at verdiene både har en ekstern og en intern funksjon, men hvorvidt dette var hensikten i utgangspunktet vil være vanskelig å vurdere.

Samtlige informanter identifiserer seg med verdiene, og de mener alle at verdiene til en viss grad har betydning for dem som ansatt. Dette skaper et godt utgangspunkt for jobbtilfredshet, fordi det synes å være slik at ansattes individuelle verdier samsvarer med NAVs verdier, og at verdiene har betydning i deres arbeidssituasjon. Knyttet dette mot det at brukerkontaktene legger mer vekt på individuelle årsaksfaktorer enn på organisatoriske, vil en slik verdiidentifisering sammen med opplevelsen av meningsfylte arbeidsoppgaver, bidra til å skape et godt grunnlag for jobbtilfredshet. Vi ser derimot at enkelte av brukerkontaktene ikke er tilfreds med NAV som arbeidsplass. Dermed kan jeg ikke konkludere med at individfaktorer generelt vil skape jobbtilfredshet.

Hvis man går tilbake og ser på ansattes opplevelse av NAV som arbeidsplass, ser man at flere av de årsakene spesielt brukerkontaktene angir som negative ved NAV, kan knyttes opp mot organisasjonsfaktorer. De ansatte i førstelinjen opplever blant annet at de mister kontroll over egen arbeidshverdag ved at de til enhver tid må være tilgjengelig. Som igjen strider imot autonomien i arbeidshverdagen. Flere opplever også liten grad av tilbakemelding fra sine ledere utover presentasjon av resultater som følge av kvantitative målinger. En av grunnene til at individfaktorer fremstår som mer betydningsfulle enn organisasjonsfaktorer, kan være at individfaktorene er enklere for de ansatte å påvirke selv. Brukerkontaktene og de hovedtillitsvalgte påpekte at verdiene har betydning for de ansatte ved at de kan gjøre de til sine egne, og de kan bruke dem på sin individuelle måte. Det er relativt åpne verdier som gir mange fortolkninger, noe som gjør at de lett kan tilpasses den enkeltes arbeidssituasjon. Flere av lederne hevder at betydningen av verdiene er presentert overfor de ansatte, mens brukerkontaktene hevder at verdiene er presentert, men ikke konkretisert, som vist her:

*”For en tid tilbake fikk vi presentert disse verdiene, men de er ikke konkretisert, brutt ned på saksbehandler nivå, så jeg har ikke fått noen veiledning eller innsikt i hva de betyr for meg annet enn det jeg selv har måttet tolket og tillagt min stilling [...] Det er ikke skapt en felles forståelse rundt dem.”*

Selv om verdiene gir rom for individuell tolkning, tyder mine intervjuer på at de ansatte i NAV forstår verdiene relativt likt, og de har en nokså felles forståelse av betydningen av dem. En slik felles forståelse og fortolkning av verdiene sammen med at ansatte i stor grad identifiserer seg med verdiene, tyder på at de ansatte har en sterk tilhørighet til NAV. Definisjonen på jobbtilhørighet som ble presentert i teorikapitlet *”styrken i et individs identifikasjon med og involvering i en organisasjon”* (Kaufmann og Kaufmann 2003:226), styrker min antakelse da de ansatte i sterk grad kan identifisere seg med NAV og dens verdier. Ansattes samvittighet ovenfor brukere styrker også påstanden om at de ansatte har sterk jobbtilhørighet. Flere av informantene medgir at de ofte har dårlig samvittighet ovenfor sine brukere, og at denne ikke skyldes deres egen innsats som enkeltmenneske, men etatens håndtering av brukerne (prioriteringer, rutiner og lignende). Ansatte får dårlig samvittighet dersom det viser seg at brukere ikke har fått de tjenester de har krav på, eller dersom brukere har ventet lenge på behandling, utbetaling osv. En av brukerkontaktene hevdet at følelsen av utilstrekkelighet ofte er en årsak til dårlig samvittighet blant de ansatte i førstelinjen, som både knyttes til etatens håndtering av brukerne og til ansattes mestringsfølelse.

#### **4.1.3 Oppsummering – føler de ansatte tilhørighet og er de tilfreds?**

Innføringen av NAV-reformen har skapt mange utfordringer for de ansatte i etaten, og det er en etat i stadig omstilling. En omstilling gir mange nye utfordringer og problemstillinger, og NAV er ikke den eneste organisasjonen som opplever dette – det er en naturlig del av en omstillingsprosess. De ansatte i NAV blir i sterk grad påvirket av det som skjer på den organisatoriske og strukturelle planet i etaten, og innføringen av reformen har hatt stor betydning for deres arbeidshverdag. De ansatte føler imidlertid en sterk tilhørighet til etaten, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom deres kunnskap om og vurdering av etatens verdier, og i forhold til den relasjonen de oppfattes å ha til brukerne. Når det gjelder jobbtilfredsheten er også denne sterk, og mye av grunnen synes å være at de ansatte på alle nivå, opplever arbeidsoppgavene sine som meningsfulle og verdiskapende. Brukerkontaktene er noe mindre tilfreds enn ledelsen. Dette skyldes i hovedsak de organisatoriske og

strukturelle forholdene. Likevel fremheves relasjonen til brukerne som det viktigste og mest betydningsfulle for jobbtilfredsheten, og de organisatoriske og strukturelle problemene får mindre betydning og innvirkning. Dette viser at de ansatte i NAV føler en sterk tilhørighet til NAV, samtidig som jobbtilfredsheten blant de ansatte generelt sett synes å være høy.

## 4.2 Media fremstilling og NAVs forsvar

Jeg vil i denne delen av kapitlet presentere funnene jeg fant gjennom min medieanalyse. Som innledning vil jeg vise hvordan NAV fremstilles på nettavisene nordlys.no og dagbladet.no, noe som vil fremstå som en deskriptiv presentasjon i den hensikt å forstå hvordan mediebildet av NAV er. Etter å ha beskrevet mediebildet vil jeg ta utgangspunkt utelukkende i de kritiske omtalene og se på innholdet i disse, da slike negative omtaler som kan betegnes som angrep mot etaten. Jeg vil således se på hvordan NAV håndterer og forsvarer seg mot disse angrepene, og knytte NAVs håndtering og forsvar med de dimensjonene som ble utledet i teoridelen; benektelsesstrategien, unnskyldte og ansvarsfraskrivelse, rettfærdiggjøring, korrigerende handlinger og beklaging.

### 4.2.1 Fremstillingen av NAV i media

Som nevnt i innledningskapitlet er NAV en etat som stadig blir kritisert i media, og dette kan blant annet skyldes NAV-reformens størrelse og omfang både i forhold til den enorme brukermassen eksternt og omstillingens betydning internt. *”En organisasjonsreform [...] vil være en stor og krevende organisasjonsendring. Reformen vil direkte berøre rundt 16 000 ansatte [...]. Samordningen vil være en av de største og mest gjennomgripende forvaltningsreformene som er gjennomført i offentlig sektor i Norge.”* (St.prp. nr. 46 2004-2005 *”Gjennomføring av reformen”*). Det vil dermed være naturlig at NAV får en betydelig plass i mediebildet, da reformen kan ses på som den største reformen og omstillingsprosessen i offentlig sektor i nyere tid. En av informantene gjorde en interessant sammenligning da han/hun sammenlignet innføringen av NAV-reformen med en restaurantreovering: *”[...] det er akkurat som å ha en restaurant der du skal ha åpent, bygge om kjøkkenet og utvide menyen samtidig”*. Med dette mente informanten at samtlige kontorer skal holde åpent samtidig som reformen og omstillingen skal iverksettes, det blir gjennomført strukturelle og organisatoriske endringer på alle nivåer, samtidig som etaten skal yte service og ta vare på sine brukere. Det er åpenbart at dette får konsekvenser, ikke minst i forhold til behovet for intern tilpasning og

tilrettelegging, noe jeg vil komme tilbake i drøftingen av problemstillingens andre del. Men som nevnt over har ikke iverksettingen av reformen bare hatt konsekvenser internt, den har også fått betydning eksternt, blant annet for brukere, politikere og pårørende. Fremstillingen i media kan være en indikator på omgivelsenes opplevelse og inntrykk, og dermed si noe om det bildet de har med av NAV, og dermed også etatens omdømme.

På nettavisen til regionalavisen Nordlys var det 276 oppslag om NAV i 2008, mens det i samme periode var 313 oppslag på nettavisen til Dagbladet. I 2009 var det totalt 411 oppslag på nordlys.no, mens det var 371 oppslag på dagbladet.no. Antall oppslag i de månedene jeg har valgt som grunnlag for min analyse<sup>14</sup> er presentert i kolonne to i tabellen under, mens det totale antallet for alle månedene er skissert i kolonne tre.

<b>Antall oppslag 2008 og 2009</b>		
	<b>Analysemånedene</b>	<b>Totalt</b>
<b>2008</b>	<b>214</b>	<b>589</b>
Nordlys.no	83	276
Dagbladet.no	131	313
<b>2009</b>	<b>250</b>	<b>782</b>
Nordlys.no	135	411
Dagbladet.no	115	371

Tabell 4.1: Antall oppslag 2008 og 2009

Tallene viser at antall oppslag i de månedene jeg har valgt å analysere ikke avviker i betydelig grad fra de øvrige månedene, og kan dermed ses på som representativt for det totale mediebildet.

<sup>14</sup> Samtlige oppslag i hver tredje måned (januar, april, juli og oktober) er analyseutvalget som jeg har gått i dybden på, se mer i metodekapitlet under punkt 3.2.2

## Eksponeringen av NAV i media

For å illustrere intensiteten i NAV-omtaler, har jeg valgt å lage en tabell over den gjennomsnittlige daglige medieeksponeringen. Den viser hvor mange NAV-omtaler leserne (av nordlys.no og dagbladet.no) i gjennomsnitt eksponeres for daglig.

Gjennomsnittlig daglig medieeksponering <sup>15</sup>			
	2008	2009	Gjennomsnitt 2008 og 2009
Totalt nordlys.no og dagbladet.no	0,89	1,18	1,04
Nordlys.no	0,90	1,35	1,12
Dagbladet.no	0,87	1,04	0,96

Tabell 4.2: Gjennomsnittlig daglig medieeksponering om NAV (antall oppslag/antall utgivelsesdager)

Tabellen viser at det i 2008 nesten daglig var omtaler av NAV på nordlys.no og dagbladet.no, mens det i 2009 var daglig stoff om etaten. Nordlys hadde noen færre utgivelsesdager enn Dagbladet både i 2008 og i 2009, og dette i sammenheng med at det på nordlys.no ikke bare presenteres lokale og regionale saker, men også nasjonale saker, gjør at det er en noe høyere medieintensitet på nordlys.no enn på dagbladet.no. Både nordlys.no og dagbladet.no presenterer nasjonale saker, men nordlys.no har sakene fordelt utover færre utgivelsesdager. Videre viser tabellen at medieeksponeringen har økt ganske betydelig i begge avisene fra 2008 til 2009. På nordlys.no er det en økning på hele 0,45 oppslag (fra 0,90 til 1,35). For å kunne vurdere om denne økningen i intensitet kan sies å skyldes en økning i negative omtaler, har jeg foretatt en innholdsanalyse av omtalene i samme periode (2008 og 2009).

<sup>15</sup> Omtaleantall er innhentet fra egen datainnsamling (de totale tallene, ikke tall fra analysemånedene), mens utgivelsesantall er fått opplyst gjennom henvendelse til Dagbladet (359 i 2008 og 358 i 2009) og Nordlys (305 i 2008 og 304 i 2009)

## Oversikt over omtalene og deres innhold

Tabellene under viser en numerisk og prosentvis oversikt over antall medieoppslag i 2008 og 2009 på de to nettavisene, samt en oversikt over innholdet i omtalene – det vil si om omtalene er positive, nøytrale eller negative.

Omtaleoversikt 2008 og 2009				
	Positiv	Nøytral	Negativ	Antall
<b>2008</b>	<b>4</b>	<b>180</b>	<b>30</b>	<b>214</b>
Nordlys.no	1	70	12	83
Dagbladet.no	3	110	18	131
<b>2009</b>	<b>7</b>	<b>197</b>	<b>46</b>	<b>250</b>
Nordlys.no	5	102	28	135
Dagbladet.no	2	95	18	115

Tabell 4.3: Omtaleoversikt 2008 og 2009

Prosentvisfordeling av omtalene			
	Positiv	Nøytral	Negativ
<b>2008</b>	<b>1,9 %</b>	<b>84,1 %</b>	<b>14 %</b>
Nordlys.no	1,2 %	84,3 %	14,5 %
Dagbladet.no	2,3 %	84 %	13,7 %
<b>2009</b>	<b>2,8 %</b>	<b>78,8 %</b>	<b>18,4 %</b>
Nordlys.no	3,7 %	75,6 %	20,7 %
Dagbladet.no	1,7 %	82,6 %	15,7 %

Tabell 4.4: Prosentvis oversikt 2008 og 2009

Tabellene viser at den gjennomsnittlige fordelingen mellom positive, nøytrale og negative omtaler er relativt likt for de to avisene, spesielt i 2008. Dette er interessant, da undersøkelsen bygger på to uavhengige aviser uten tilknytning til hverandre. Noe av årsaken kan være at fremstillingen på nordlys.no preges av nasjonale hendelser snarere enn lokale og regionale, og at NAV blir sett under ett – ”NAV er NAV uansett hvor i landet man befinner seg”.

Ser vi på forholdet mellom de positive, nøytrale og negative sakene, ser vi at andelen nøytrale saker utgjør over 75 % i hver av avisene for begge periodene, og kan dermed sies å prege innholdet i omtalene. Men dersom vi ser på forholdet kun mellom de positive og de negative sakene, ser vi at andelen negative oppslag er over 10 % høyere enn antall positive oppslag til enhver tid. Dette er en betydelig forskjell, og selv om de kritiske sakene ikke utgjør en større andel av det totale bildet, så viser dette at det er en større andel negative enn positive omtaler av NAV i media. I punkt 4.2.2 vil jeg komme nærmere inn på hvordan de ansatte opplever fremstillingen av NAV i media, og i punkt 4.3.1 vil jeg se nærmere på hvordan de ansatte påvirkes av kritikken som kommer gjennom media. Men jeg vil allerede nå understreke at jeg gjennom intervjuene fikk inntrykk av at kritiske omtaler preger arbeidssituasjonen til de ansatte (spesielt de i førstelinjen), da det påvirker brukernes holdning til NAV i forkant av deres møte med etaten, samtidig som de ansatte ikke føler at de blir kreditert for sin gode jobb. Disse to sitatene fra henholdsvis en hovedtillitsvalgt og en brukerkontakt illustrerer dette;

*”Blir veldig trist enkelte ganger på vegne av de ansatte på grunn av alt det negative som kommer frem, for jeg vet at folk står på for å få ting unna.”*

*”Jeg tror kritikk i media påvirker brukermassen ganske sterkt, og det gjør noe med oss også.”*

Videre ser vi at andelen negative saker har økt fra 2008 til 2009 i begge avisene. Dog synes ikke andelen negative saker å ha gått på bekostning av andelen positive saker, da tabellen viser at andelen positive og nøytrale saker både har økt og er redusert fra 2008 til 2009. Det er kun andelen kritiske saker som har hatt en jevn økning fra 2008 til 2009 i begge avisene. Ut fra dette kan jeg ikke konkludere med at økningen i medieeksponeringen fra 2008 til 2009 utelukkende skyldes en økning i negative omtaler, slik jeg antok tidligere ved å kombinere tabell 4.2 og tabell 4.3/4.4. Derimot kan det hevdes at det totale mediebildet av NAV ikke er så kritisk som kanskje først antatt, da de nøytrale oppslagene til enhver tid utgjør over 75 % av det totale antallet, mens andelen av kritiske oppslag varierer mellom 13,7 % (dagbladet.no i 2008) og 20,7 % (nordlys.no i 2009). Likevel kan det argumenteres for at virkningen av de negative oppslagene kan være sterkere enn de nøytrale, da vi som lesere jevnlig blir presentert for kritiske oppslag der media forsøker å appellere til våre følelser. Jeg vil i neste punkt vise hvordan media bruker følelser for å forsterke de negative budskapene, noe som bidrar til å forsterke det negative bilde folk har til NAV.



## Årsaker til kritikk

Ved å gå dypere inn i materialet fikk jeg avdekket hvilke forhold som ligger til grunn for de kritiske omtalene, og jeg fant at der er to typer saker som ”peker seg ut” som ”gjengangere” i begge avisene. Det ene er *prioriteringssaker*, der etatens prioriteringer blir kritisert. Det kan være seg hvilke brukere etaten velger å prioritere, som oppslaget ”NAV glemmer de eldre: Overdrevent fokus på sykefravær i NAV går på bekostning av eldre arbeidstakere, frykter LO” (nordlys.no, 28.01.2008) viser. Det kan også være kritikk rettet mot den interne ressursfordelingen- og bruken i etaten, som illustrer i saken ”Mener NAV er ute av kontroll” (nordlys.no, 27.10.2009), der tidligere leder for Hjelpemiddelsentralen i Oslo mener det er grunnlag for å hevde at det på bakgrunn av manglende internkontroll i NAV skjer en enorm pengesløsning i etaten. Alternativt kan det være kritikk bygd på hvordan innføringen av reformen har ført til en dårligere ivaretagelse av brukerne og deres behov, slik som oppslaget ”Jusshjelp mot NAV” (nordlys.no, 12.10.2009) illustrerer. Prioriteringskritikk rettes ofte fra politisk hold, der opposisjonene kritiserer den politiske styringen av NAV, eller det kan rettes fra andre organisasjoner som for eksempel Riksrevisjonen, Landsorganisasjonen (LO) og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). Den andre typen omtaler som går igjen er *brukerhistorier*, der brukere kritiserer NAV på bakgrunn av egne erfaringer. Dette kan for eksempel være brukere som har ventet lenge på å få behandlet sine søknader eller ventet lenge på utbetalinger, som illustrert i omtalen ”Har ventet fem år på ny trygdebil” (dagbladet.no, 16.04.2009), der en bruker kritiserer NAV for deres lange behandlingstid: ”- Jeg venter og venter, og har mye tålmodighet, men nå er den grensen overskredet for lenge siden.”. Det er også tilfeller der enkeltbrukere kritiserer behandlingen de har fått på sitt lokale NAV-kontor, slik som sønnen av en tidligere NAV-bruker gjør i saken ”Døde i NAV-kø” (nordlys.no, 05.10.2009). Totalt sett kan man se at mye av kritikken går på den lange behandlingstiden brukere opplever/kan forvente i sitt møte med NAV. Dette gjenspeiles både i brukerhistoriene og i andre kritikksaker.

Videre ser vi at flere av de kritiske omtalene det henvises til over, er saker der journalisten forsøker å appellere til folks følelser. Sakene involverer ofte ressurssvake grupper som har vanskeligheter med å forsvare seg, som for eksempel eldre, uføretrygdede, syke og lignende. I brukersakene spesielt, får vi som lesere kjennskap til hvordan disse gruppene lider som følge av en kritikkverdig behandling av NAV, som igjen fremmer følelser som sinne, fortvilelse og irritasjon hos oss som lesere. I sin fremstilling av etaten, spiller media langt på vei på de fordommer og stereotypier som ofte fremsettes om offentlig sektor i Norge, da de fremstiller

NAV som ineffektiv, byråkratisk, lite brukervennlig og ute av kontroll. Dette bidrar til å forsterke det negative bildet av NAV, og må antas å påvirke både publikums og de internes forhold til etaten. Jeg vil senere i kapitlet redegjøre for hvordan de ansattes stolthet og samvittighet blir negativt påvirket av medias fremstilling.

#### **4.2.2 Ansattes reaksjon på medieomtalen**

Når det gjelder informantens syn på medias fremstilling av NAV, er det et skille mellom informantene som inngår i kategoriene brukerkontakter og hovedtillitsvalgte på den ene siden, og informanter i ledelseskategorien på den andre siden. Samtlige brukerkontakter og hovedtillitsvalgte opplever fremstillingen som overveiende negativ, noe følgende tre sitater illustrerer:

*”Fremstillingen er noe positivt, noe nøytral og veldig mye negativt – vi har litt av alt”*

*”Det er liksom lovlig akseptert å kritisere NAV”*

*”Negativ fremstilling. Det fråtser jo i enkelthistorier, så jeg synes ikke at det er så mye positivt. Det er akkurat som om det er om å gjøre å få gode historier ut av folk som ikke har fått pengene sine osv”*

Ledelsesinformantene opplever i mindre grad medias fremstilling som overveiende negativ, og flere av dem skiller mellom nasjonal og regional fremstilling, i den forstand at den nasjonale fremstillingen av NAV kan ses på som nokså kritisk, mens NAV Troms i mindre grad er utsatt for kritisk omtale. En av informantene sa dette:

*”Når det gjelder Troms har jeg belegg til å si overveiende positivt/nøytralt, og noen innslag av negativt.”*

Mens en annen sa det slik:

*”Generelt hvis vi ser på avisene fra Oslo [...] så blir vi fremstilt som noen som ikke gjør jobben vår og som ikke klarer å overholde saksbehandlingstider osv. Men lokalt og regionalt så opplever jeg ikke helt det samme.”*

Og en tredje formulerte seg på denne måten:

*”Jeg synes at det både har vært nøytral og positiv formidling. I Troms har vi vært ganske spart for veldig mye negative medieoppslag, vi har hatt noen, men egentlig ikke så redaksjonelle artikler [...].”*

Knytter vi informantenes svar opp mot medieanalysen, ser vi at oppfatningen til ledelsesinformantene gjenspeiler min presentasjon av mediebildet, da fremstillingen av NAV i media ikke kan ses på som overveiende negativt. Det er vanskelig å si hva som er den konkrete årsaken til dette skillet mellom informantene, men en mulig årsak kan være at ledelsesinformantene i større grad har oversikt over det helhetlige mediebildet av NAV. De lokale og regionale lederne får presentert medieundersøkelser gjort av fylkeskontorets egen kommunikasjonsrådgiver, og lederne arbeider i større grad enn de øvrige ansatte med direkte mediehandling. En annen årsak kan være at en nedtoning av de negative oppslagene inngår i ledelsens forsvarsstrategi. Ledelsen er ansvarlig for hvordan etaten fremstiller seg i media, og ved å fremheve fremstillingen i media som negativ, vil de indirekte kritisere seg selv. Skille kan dermed ha oppstått på bakgrunn i at ledelsen ønsker å forsvare seg selv gjennom å nedtone det negative.

Som medieanalysen min avdekket, går mye av kritikken fra media mot etatens lange behandlingstid. Dette er en kritikk samtlige (13) av mine informanter hevdet var berettiget. I sin utdyping av svaret gav mange av informantene uttrykk for at de trodde dette ville bli bedre over tid, og enkelte hevdet at mye av årsaken til den lange behandlingstiden skyldes den store omstillingen som følge av iverksettingen av reformen;

*”Gjennom innføringen av reformen ble oppgavedelingen annerledes. Ting tar lengre tid ved at de tre etatene skal settes sammen, noe som merkes i forhold til tidsbruk og merarbeid [...] Men jeg opplever at dette begynner å gå seg til”*

Men samtidig var det noen av informantene som hevdet at omstillingen ikke var en *gyldig unnskyldning* for lang behandlingstid, formulert på denne måten:

*”Om du er to dager senere enn det du egentlig er blitt lovet, så er ikke det i henhold til bestillingen [...] Har man satt en frist, så er det etaten selv som har satt denne fristen, og da må etaten sørge for å bemanne og gjøres i stand til å holde den”*

*”I omstillingen er det ikke satt noen slakkere mål eller serviceerklæringer. Alt utover de satte fristene er uakseptabelt nå som før”*

Dette viser at det er en enhetlig forståelse rundt mye av den kritikken som rettes mot etaten, da behandlingstiden ofte er en underliggende årsak eller følge av de forhold ved NAV som kritiseres i media. En slik felles enighet om at kritikken om behandlingstiden er berettiget, gjør at det er en enighet om behovet for forbedring. Dette gjør at det kan iverksettes forbedringstiltak internt uten særlig motstand fra de ansatte. *Faglig uenighet* mot selve endringen er en av årsakene Jacobsen (2004) skisserer til motstand mot endring. Dette vil man i dette tilfelle kunne unngå da det er en felles forståelse rundt behovet for forbedring. Det er derimot ikke sagt at de endringstiltakene som iverksettes ikke vil møte motstand. (Jacobsen 2004).

#### **4.2.3 NAV-ledelsens forsvar av etaten**

Media har som nevnt innledningsvis, en sterk meningsdannende samfunnsrolle, og medias fremstilling av en etat er sammen med blant annet folks erfaringer og folks syn på etatens struktur, handlinger og kommunikasjon, med på å danne etatens omdømme. Fremstillingen av NAV i media vil dermed ikke alene være en indikator på omdømme, men en vil påvirke omgivelsens totale opplevelse. Gjennom min medieanalyse avdekket jeg mediebildet av NAV som mindre negativt og kritisk enn først antatt. I forhold til de ansattes opplevelse av fremstillingen, kan det ses som naturlig at denne gruppen opplever fremstillingen som mer negativ. Negative oppslag fremtones i større grad enn positive gjennom at de ofte blir synligere og sterkere i sitt budskap, og ved at de gjerne ”spiller på” sterke følelser og polarisering/konflikt. Jeg spurte informantene om de trodde medias fremstilling hadde betydning for etatens omdømme, og samtlige informanter svarte bekreftende. Videre viser de to følgende sitatene at noen av informantene mener etatens brukere var de av de eksterne interessentene som i størst grad trolig ble påvirket av medieomtalen.

*”Det påvirker nok brukerne våre mest vil jeg tro, for de har et inntrykk av at de skal få bistand av en aktør som er inkompetent. Hvis du ikke har troverdighet, så påvirker det brukerne i veldig stor grad”*

*”Det har nok størst effekt på brukere, og de kommer da til NAV-kontoret med en innstilling på at dette ikke kommer til å fungere. Jeg tror ikke-brukere får en mer stereotyp oppfatning av NAV gjennom medias fremstilling”*

Resultater fra Innbyggerundersøkelsen 2010<sup>16</sup> viser at NAV er en av de offentlige tjenestene som Norges befolkning er minst fornøyd med<sup>17</sup>. Som en av flere kilder som påvirker omgivelsenes opplevelse og etatens omdømme, kan det da tenkes at media er med på å påvirke opplevelsene som ligger til grunn for resultatene i denne undersøkelsen. Det vil si at negativ omtale påvirker folks opplevelse negativt.

Som nevnt i punkt 2.2.1 kan negativ omtale ses på som angrep mot etaten, og slike angrep kan ha stor betydning internt og eksternt, og angrepene kan dermed ses på som å skape krisesituasjoner. Kriser er noe man i størst grad ønsker å unngå, men dersom en krise allerede har inntruffet, vil det være viktig å forsøke å avverge spredning og minimalisere skadeomfanget både internt og eksternt (Coombs 2007). Krisehåndtering innebærer å gjøre strategiske grep for å ivareta organisasjonens legitimitet, både internt og eksternt, noe følgende sitat illustrer:

*”Crisis situations can cause internal and external stakeholders to question the legitimacy of organizations. When faced with crisis, organizations are compelled to communicate strategically with stakeholders to manage legitimacy”*

(Massey 2001:153).

I sitt forsøk på å forsvare etaten mot medieangrep, har NAV-ledelsen tatt i bruk flere av Benoits forsvarsstrategier. Tabellen på neste side gir en oversikt over hvilke forsvarsstrategier NAV har brukt i sin respons på kritiske omtaler i media, samt hyppigheten av bruken av den enkelte strategi.

---

<sup>16</sup> Undersøkelse som blant annet avdekker hvor fornøyd/tilfreds befolkningen er med enkelte offentlige tjenester, deriblant NAV. Utføres av Direktoratet for forvaltning og IKT (difi) annethvert år.

<sup>17</sup> <http://www.difi.no/artikkel/2010/01/resultater-for-noen-tjenester-fordelt-paa-variabler>

Forsvarsstrategi	Funnet		Ikke funnet	
	Nordlys.no	Dagbladet.no	Nordlys.no	Dagbladet.no
<b>1. Benekte</b> Blank nekting Forskyve skylden	<b>3</b> 3	<b>1</b> 1	x	x
<b>2. Unnskyld/Ansvarsfraskrivelse</b> Provokasjon Mangel på informasjon Uhell/ulykke Gode intensjoner	<b>2</b> 1 1	<b>2</b>  2	x x	x x
<b>3. Rettferdiggjøre</b> Fremheve positive elementer Minimalisere skade Differensiering Oppfylld av høyere mål Angripe angriperen Kompensasjon	<b>5</b> 1  4	<b>3</b> 1 2	x x x x	x x x x
<b>4. Korrigerende handlinger</b>	<b>4</b>	<b>1</b>		
<b>5. Beklage</b> Reservasjonløs beklaging Delvis beklaging	<b>6</b> 2 4	<b>3</b> 2 1		
<b>6. Ingen respons</b> (ikke en forsvarsstrategi)	<b>25</b>	<b>26</b>		

Tabell 4.5: NAVs bruk av Benoits forsvarsstrategier<sup>18</sup>

I det følgende utdypes de respektive strategiene.

”Benektelsesstrategien” er en strategi der organisasjonen avviser eller nekter for å ha gjort den påståtte handlingen. Organisasjonen forsøker å distansere seg fra de forhold som kritiseres, for å minimalisere skadeomfanget på identiteten internt og omdømme eksternt. I følge Coombs (2007) er dette en strategi som bør brukes dersom organisasjonen utsettes for rykter eller uforutsette utfordringer. Totalt har NAV benyttet denne strategien fire ganger i 2008 og 2009, og samtlige ganger er strategien brukt gjennom varianten *blank nekting*. I saken ”*Jusshjelp mot NAV*” (nordlys.no, 12.10.2009) blir NAV kritisert for å være en komplisert og lite brukervennlig etat. Det er imidlertid en kritikk NAV ikke har forståelse for, da NAVs talsperson, sektorsjef i Arbeids- og velferdsdirektoratet, hevder at stort sett alle fristene overholdes.

<sup>18</sup> I enkelte omtaler har NAV brukt to forsvarsstrategier, det totale antallet responser stemmer således ikke med antall kritiske oppslag jamfør tabell 4.3

*”NAV stiller seg uforstående til kritikken. Hittil i år har 75 prosent av alle NAV-brukere fått innvilget dagpenger innen 21 dager. Det er 5 prosent bak målet på 80 prosent, men det har vært en klar bedring den siste tida. I august fikk 87 prosent av brukerne dagpenger innen 21 dager.”*

”Jusshjelp mot NAV” i Nordlys 12.10.2009

Som sitatet illustrerer, underbygger NAVs talsperson sin respons ved å dokumentere sine utsagn med tall. Det kan tenkes at dette har en positiv effekt på leserne, da dette fremstår som en dokumentasjon på de faktiske forhold. Talldokumentasjon bidrar til å vise at situasjonen ikke er så ille som den angripende part skal ha det til, noe som kan gjøre at reaksjonen fremstår som mer åpen, ærlig og opplysende.

”Unnskyldning og ansvarsfraskrivelse” er en strategi der organisasjonen vedgår å ha gjort en upassende handling, men handlingen forsøkes unnskyldt. I følge Coombs (2007) er dette en strategi som bør brukes ved krisesituasjoner som følge av uhell etc., og når organisasjonen ikke har tidligere krisehistorier eller en negativ omdømmehistorie. Dette kan ikke sies å være tilfelle i NAV, da etaten i lang tid har vært preget av kriser og negativt omdømme. Dermed er dette en strategi etaten helst bør unngå i sitt forsvarsarbeid. Av tallene i tabellen ser vi at dette er en lite brukt strategi i den analyserte toårs perioden. I et av oppslagene på nordlys.no forsøker NAV å unnskyldte sin handling ved å vise til at handlingen ble provosert frem. Det var med andre ord en respons på en *provokasjon*. Saken dette dreier seg om er saken med overskriften *”Tusenvis venter på lønn”* (nordlys.no 22.07.2009), der NAV kritiseres for lang behandlingstid. Etaten hevder at den lange behandlingstiden skyldes en økning i konkurser som følge av finanskrisen. Den lange behandlingstiden i NAV må således ses på som et resultat av finanskrisen. I saken *”-Sosialhjelp må bli statlig”* (dagbladet.no 23.07.2009), der NAV kritiseres for å la en familie bo på hotell i tre måneder med en prislapp på 300.000 kroner på grunn av manglende permanent bosted, forsøker NAV-ledelsen å unnskyldte sin handling ved å vise til at intensjonen bak handlingen var god: *”Roar Sivertsen, NAV-leder i Ski kommune, håper at de kommer til en løsning i løpet av de nærmeste dagene; -Vi jobber med flere konkrete løsninger. Men det er få ledige boliger ute nå, så det er ekstremt vanskelig”*. Som nevnt over og som tabell 4.5 viser, er dette en lite brukt strategi i NAV, noe som samsvarer med anbefalingene til Coombs (2007).

*"Rettfærdiggjørelse"* er en strategi der organisasjonen vedgår handlingen den er kritisert for, men handlingen forsøkes fremstilt som akseptabel og forsvarlig for å redusere et eventuelt skadeomfang. På nordlys.no er det fem omtaler der NAV har brukt denne strategien for å forsvare sine handlinger. Blant annet forsøker etaten å rettfærdiggjøre sine handlinger ved å argumentere på en måte som gjør at det kan tolkes som at handlingen bidro til å *oppfylle et høyere mål*, illustrert i saken *"Uføre må se langt etter oppfølgingen"* (nordlys 15.10.2008). Her forsvarer NAV en del av kritikken med at en omstilling er nødvendig for å kunne tilby et bedre tilbud til brukerne. Rotet i NAV rettfærdiggjøres med andre ord med at det er nødvendig med en omstilling for å oppnå målet om en bedre brukerbehandling, og en forbedring av brukertilbudet anses som viktigere enn de utfordringene omstillingen har medført. Flere vil hevde at rotet i NAV kunne vært unngått gjennom for eksempel bedre planlegging og tilrettelegging, samt at man i større grad forberedte de ansatte på de endringene omstillingen ville medføre. På bakgrunn av dette kan rettfærdiggjørelsesstrategien være hensiktsmessig ved slik kritikk, jamfør Coombs` (2007) anbefalinger om at denne strategien bør benyttes ved *"kriser som kunne vært unngått"*.

*"Korrigerende handling"* er et strategisk grep organisasjonen kan gjøre for å rette opp skade som har oppstått som følge av deres handlinger. Organisasjonen tar her ansvar, og ønsker således å iverksette tiltak for å bedre situasjonen, samt å unngå at lignende hendelser skjer igjen. NAV har brukt denne strategien totalt fem ganger, blant annet i forbindelse med omtalen *"Skjemaer misleder pappaperm-søkere"* (nordlys.no 24.04.2009). NAV kritiseres i denne omtalen for å villedde pappapermsøkere med feile opplysninger på søknadsskjemaet om pappapermisjon, noe representanten fra NAV lover å ta tak i: *"NAV lover å ta tak i problemet, men kan ikke garantere at skjemateksten blir endret med det første."* – *Vi kommer til å legge ut informasjon om dette på våre nettsider så raskt som mulig, sier direktør for pensjon og ytelser i NAV", Hilde Olsen."*

*"Beklagning"* er en strategi som er mest aktuell dersom organisasjonen selvforskyldt havner i en vanskelig situasjon. Ved å ta i bruk denne strategien fremstår organisasjonen som åpen og empatisk, og viser at den tar ansvar for og viser forståelse for at deres handling er upassende. Dette er den mest brukte forsvarsstrategien i NAV, og fordelingen mellom varianten *reservasjonsløs beklaging* der etaten tar fullstendig ansvar for det den har gjort og ønsker tilgivelse for dette, og varianten *delvis beklaging* der etaten beklager handlingen uten å erkjenne skyld eller ansvar, er nokså jevnt fordelt. I saken *"-Vi beklager behandlingen av*



*Sonja*” (dagbladet 15.01.2009) bruker lederen i NAV Aurskog Høland, Jarle Reinertsen, beklagelse av varianten reservasjonsløs beklaging i sin respons på kritikk som er fremlagt i en tidligere omtale: *”-I denne konkrete saken har ikke vårt kontor samarbeidet godt nok på tvers for å finne en løsning. Det beklager jeg på det aller sterkeste”*. NAV har brukt den andre varianten av strategien, delvis beklaging, blant annet i omtalen *”-Hege fikk mer penger ruset enn som rusfri”* (dagbladet.no 04.07.2008) der NAV beklager det som har skjedd;

*”Ofte dal (les: direktør for NAV Arbeid og Aktivitet) betegner det som høyst beklagelig at Hege fikk mer penger fra NAV da hun var ruset enn da hun la seg inn til rusavvenning. NAV har som politikk at jo mer man holder på med en aktivitet som fører fram til arbeid, jo større skal de økonomiske gevinstene være”*.

Samtidig erkjenner ikke NAV ansvar eller skyld for den situasjonen brukeren er satt i, da det hevdes at Stortingets regler som er lagt til grunn for NAVs vurderinger;

*”- Vi ønsker å finne gode løsninger sammen med de pårørende. Samtidig har vi ansvar for å følge de lover og regler som Stortinget har vedtatt. Det fører til at ikke alle får den støtten de mener de skulle hatt, sier Ofte dal.”*

En av årsakene til at dette er en mye brukt strategi i NAV kan være at dette er en strategi som vanskeliggjør påfølgende kritikk, og etaten unngår dermed å bli videre kritisert for ett og samme forhold. Coombs (2007) anbefaler denne strategien blant annet til organisasjoner med krisehistorie og tidligere negativt omdømme, noe som er tilfelle i NAV. Videre anbefales strategien dersom handlingen har ført til en situasjon som kunne vært unngått. Mine funn viser at NAV ofte bruker beklagelse som respons på brukerhistorier. I forhold til Coombs` (2007) anbefalinger kan dette være hensiktsmessig, da misfornøyde brukere ofte er satt i en situasjon som kunne vært unngått, og dermed kan krisen ses på som en ”mulig unngått krise”.

*”Ingen respons”* er ingen egen forsvarsstrategi, men den er tatt med i oversikten for å vise i hvor mange tilfeller NAV velger å ikke kommentere oppslag i media. I forhold til Coombs` teori om krisekommunikasjon er dette ingen god ”strategi”, da dette er en strategi som uttrykker usikkerhet og passivitet; *”Silence is a very passive response and reflects uncertainty and passivity, the exact opposite of what an organization should be attempting to create”* (Coombs 2007:129).

Ut fra tabellen ser vi at dette er en velbrukt "strategi" både i forhold til oppslag på nordlys.no og på dagbladet.no, men dette bildet er noe misvisende, av flere grunner. En av årsakene er at flere av sakene vil være vanskelig å kommentere, da det er indirekte kritikk mot etaten. Et eksempel på en sak der det indirekte rettes kritikk mot etaten er saken "*Lever av NAV-klager*" (dagbladet.no, 13.04.2009), der det kommer frem at flere advokater kan leve av å kun hjelpe misfornøyde NAV-brukere. Dette er en indirekte kritikk av NAV, da man kan forutsette at de misfornøyde NAV-brukerne er misfornøyde på grunn av at noe ikke fungerer som det skal. I forhold til denne typen kritikk vil det ikke være behov for respons fra NAV-ledelsen, da det vil være vanskelig å respondere da der ikke er noe konkret som kritiseres.

En annen årsak kan være at responsen kommer på andre arena enn i media. "Svindlersaker", som for eksempel saken "*Fikk 700.000 kroner for falske tvillinger*" (nordlys.no, 28.01.2009), kan ses på som indirekte kritikk av etaten, da man kan stille spørsmål ved NAVs kontrollsystem da det er mulig å svindle en etat for så mye penger uten å bli oppdaget. Slike saker vil det ikke være behov for å respondere på i media, fordi NAV vil følge og derav forklare saken gjennom rettssystemet. Et annet eksempel på at responsen kommer på andre arenaer er ved politisk kritikk der for eksempel opposisjonen krever svar fra NAV og/eller Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Responsen og svaret vil da kunne komme gjennom for eksempel spørretimen eller åpne høringer på Stortinget, og blir da ikke belyst i media (eventuelt kan svaret oppsummeres og presenteres i media i etterkant).

En tredje årsak til at antallet saker under denne "strategien" er så høy, kan skyldes taushetsplikten etatens ledelse og øvrige ansatte er underlagt<sup>19</sup>. Brukerhistorier i media som baserer seg på brukeres negative opplevelse med NAV, vil være vanskelig å kommentere uten å bryte taushetsplikten gjennom å formilde taushetsbelagte opplysninger om brukeren eller dens situasjon. Eksempler på dette er oppslaget "*Døde i NAV-kø*" (nordlys.no, 05.10.2009), der sønn av avdøde gjennom media forteller om farens kamp mot NAV og rett til utføretrygd. NAV responderer med: "*-Vi kommenterer ikke enkeltsaker*". I enkelte av disse brukersakene vil nok NAV ta direkte kontakt med brukeren i etterkant av oppslaget, slik at det kan utarbeides en intern løsning mellom bruker og det lokale NAV-kontoret, og responsen vil dermed ikke bli synlig i media. Det kom frem gjennom intervjuene at dette er vanlig praksis i

---

<sup>19</sup> "Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.[...]" NAV-loven § 7 (2006)

NAV Troms, da NAV i etterkant av slike negative brukerhistorier avtaler møter med brukerne og eventuelt andre involverte for å rydde opp i den uheldige situasjonen.

Det kan altså hevdes å være tre årsaker til at det er et så stort antall saker ikke blir kommentert av NAV i media, men hvorvidt det er den beste ”strategiløsningen” i henhold til hver enkelt sak er vanskelig å si, da jeg ikke har snakket med publikum/leserne. Det vil være vanskelig for meg å kontrollere hvorvidt en ”taus strategiløsning” har fungert i forhold til den som retter kritikken, da jeg da måtte ha kontaktet disse personene/organisasjonene for å høre om de er tilfreds med det eventuelle svaret de har fått fra NAV på andre arena. Coombs (2007) og Massey (2001) påpeker viktigheten av respons ved kritikk, da manglende respons skaper usikkerhet og andre negative effekter, men jeg tror at en taus respons kan være den riktige strategien å bruke i enkelte situasjoner, spesielt i forhold til såkalte brukerhistorier. Grunnen til dette er at det vil stride mot lovgivningen dersom NAV uttaler seg om enkeltsaker, dog kan man uttale seg på generelt grunnlagt, men det vil ikke kunne belyse saken i sin helhet og særegenhet. Det har vært tilfeller der brukere ønsker å frigi NAV fra taushetsplikten, slik at de kan uttale seg om deres sak, men som en av informantene uttale:

*”Det har kommet folk inn her og sagt at vi kan si hva vi vil, men dersom vi hadde sagt det vi kunne si så hadde ikke personen kunne gått i Storgata på mange år. Så vi uttaler oss i all hovedsak bare på generelt nivå”.*

Videre vil det, som på forrige side, være kritiske omtaler der det ikke kreves respons direkte i media, men at denne responsen vil komme på andre arenaer som for eksempel Stortinget og rettslokal. Dersom det er av interesse, vil media følge saken gjennom hele prosessen og responsen til NAV vil bli presentert i senere oppslag. Coombs (2007) argumenterer for at et utilstrekkelig svar er bedre enn ikke svar overhode, da ingen svar gir uttrykk for manglende kontroll og usikkerhet. Men som jeg har forsøkt å vise vil det i noen situasjoner lønne seg å ikke svare framfor å gi et utilstrekkelig svar, og i enkelte situasjoner vil det være vanskelig for NAV å respondere annet enn å si at saken vil bli tatt opp og diskutert i for eksempel Stortinget på et senere tidspunkt.

Når det gjelder *hvem* som fremstår som NAVs talsperson og forsvarer, opplever jeg at det er en sammenheng mellom kritikkenes innhold og NAVs forsvarsperson. Jeg opplever også at det i hovedsak er lederne i NAV som uttaler seg på vegne av etaten, samt at det i enkelte tilfeller

er politiske talspersoner/forsvarere. Ved brukersaker er det ofte de lokale lederne, og i enkelte tilfeller fylkesdirektøren, som representerer NAV. Grunnen til dette kan være at kritikken ofte er rettet mot et konkret lokalkontor, og det vil da være naturlig at den lokale lederen redegjør for situasjonen. Dette kan også være en strategi for å begrense spredningen til andre kontor – man forsøker å holde saken lokal/regional. I prioriteringssakene opplever jeg at de sentrale lederne og politikerne er mer representert. Dette kan være på grunn av at denne typen kritikk ofte retter seg mer mot de organisatoriske og strukturelle utfordringene etaten står ovenfor, som for eksempel intern ressursfordeling, prioriteringer eller reformens ivaretagelse av brukerne. Ut fra mine funn ser jeg at situasjonens og kritikkenes omfang; lokalt, regionalt eller nasjonalt, legger føringer for hvem som skal representere NAV i deres forsvar; lokal, regional, sentral eller politisk ledelse. Det fremstår som en del av medie-/forsvarsstrategien at det kun er ansatte i lederposisjoner som tar hånd om kommunikasjon med media, da jeg i svært få tilfeller fant omtaler der andre enn ledere kommenterte saken på vegne av NAV.

#### **4.2.4 Ansattes opplevelse av NAV-ledelsens mediehåndtering**

Samtlige av de spurte brukerkontaktene hevder de ikke har kjennskap til hvordan NAV imøtekommer angrepene på etaten utover det de leser i media. De opplever mediehåndteringen som stort sett tilfredsstillende, men de skulle ønske at ledelsen var mer forklarende og realitetsorientert i sin mediestrategi. Medieanalysen min viste at NAV i flere tilfeller bruker ”riktig” forsvarsstrategi i de gitte situasjonene, i forhold til Coombs` (2007) og Benoit`s (1995) anbefalinger. Det brukerkontaktene etterlyser er at etaten i større grad orienterer om den faktiske situasjonen i NAV som del av sin respons, framfor å love at ting skal bli bedre over tid. De opplever at dagens strategi bidrar til å skape økte forventninger hos omgivelsene, noe som har stor betydning for deres arbeidshverdag. Det skapes urealistiske forventninger til hva brukerne kan forvente, og brukerkontaktene har problemer med å innfri disse forventningene da de interne forholdene ikke alltid ligger til rette. En av brukerkontaktene beskrev ledelsens mediehåndtering slik;

*”[...] de er kanskje litt vel positive og litt vel opptatt av å kommunisere at dette skal vi løse uten problemer – det er bare innkjøringsproblemer. Det skaper en forventning om at om kort tid så vil dette være løst, men så er det kanskje ikke så enkelt [...] Man har hele tiden stolt på at det var omstrukturingsproblemer som vil løse seg av seg selv over sikt”.*

Istedenfor å love ”bot og bedring” i fremtiden burde etaten fokusere på å være informerende og belyse hvilke utfordringer de står ovenfor og hvilke tiltak de ønsker å iverksette for å bedre på situasjonen. En av brukerkontaktene hevdet at medieprofilen i seg selv ikke vil løse de utfordringene etaten står ovenfor, noe følgende sitat illustrer;

*”Jeg tror ikke dette kun handler om markedsføring, jeg tror det er noen grunnleggende feil i forholdet mellom oppdraget og ressursene. Jeg tror ikke det lar seg løse av en medieprofil, jeg tror det er mer grunnleggende enn som så”*

En mediestrategi i seg selv vil ikke løse problemene NAV står ovenfor, utfordringen knyttet til mediestrategien ligger i å ha en strategi som kommuniserer hvilke grep etaten ønsker å gjøre for å bedre på de uønskede problemene som har oppstått. Som sitatet over illustrerer vil ikke NAVs problemer løses ved en mediestrategi. Det er noe mer grunnleggende i forholdet mellom oppdrag og ressurser som skaper de utfordringene og problemene vi ser i etaten i dag, og mye av dette misforholdet kan skyldes de store forventningene. Valg av mediestrategi kan, i følge informanten, bidra til å forsterke eller forminske mulige problemer, men strategien alene vil ikke kunne fjerne etatens utfordringer og problemstillinger.

De hovedtillitsvalgte er til dels enig med brukerkontaktene om at mediehandteringen til etaten er tilfredsstillende. De fremhever imidlertid også at ledelsen i enkelte situasjoner er for opptatt av å vinkle saker til det positive framfor å forklare den faktiske situasjonen i etaten. Én av informantene kom med sterk kritikk av etatens interne forsvar og hevder det er et internt ”hakkesystem” i NAV der det er behov for å finne sydebukker, illustrert med dette sitatet:

*”En ting er hva du sier og gjør eksternt, en annen ting er hva du gjør internt. [...] det er et hakkesystem i NAV [...] noe som skaper frykt, utrygghet og mistillit”.*

Dette kan brukerkontaktene til dels bekrefte. De forventningene ledelsen skaper i omgivelsene gjennom sin kommunikasjon knyttes ofte til brukerkontaktene og deres arbeid med brukerne. Dette fører til at ansatte i slike posisjoner ofte føler et personlig ansvar for at ting i etaten skal bli bedre. En av brukerkontaktene sa det på denne måten:

*”Man kan av og til få følelsen av at dersom bare vi som enkeltmennesker bli flinkere, så vil omdømme til NAV bli bedre”.*

Dermed kan vi si at brukerkontaktene og de hovedtillitsvalgte i NAV er tilfreds med dagens mediestrategi i etaten, men at de ønsker en mer realitetsorientert strategi. Hovedgrunnen til dette er at dagens strategi gir økte forventninger og press på de ansatte, noe som for den enkelte kan oppleves belastende. Jeg vil komme noe tilbake til dette under punkt 4.3.2 der jeg vil drøfte hvilke effekter NAV-ledelsen forsvarstiltak har på de ansatte.

Flere av ledelsesinformantene hevdet at NAV har en mediestrategi, men det var svært få av lederne som kunne gi en konkret redegjørelse for denne strategien. Det jeg fikk vite om mediestrategien var at ledelsen tar seg av all mediehåndtering. Øverste leder på fylkenivå får daglig tilsendt en oversikt over henvendelser fra media der den interne ansvarspersonen er skissert. Det kom også frem at det er retningslinjer for hvilken forsvarsstrategi etaten skal bruke i ulike situasjoner. Følgende sitat fra en av lederne er en god indikator på ledelsesinformantenes beskrivelse av etatens mediestrategi:

*”Det er en mediestrategi på at man skal svare slik og slik, bekrefte på det eller legge seg flat på det eller informere om det. Også er det en strategi på hvem som skal svare på hva.”*

Dette mener jeg er interessant, da det viser seg at ledelsen i NAV har kjennskap til at det finnes en mediestrategi og de har kjennskap til hva denne strategien omfatter, men de har vanskeligheter med å konkretisere selve innholdet i den. De vet at det er retningslinjer for hvordan man skal svare i gitte situasjoner, men jeg opplever at de i mindre grad har kjennskap til det konkrete innholdet i disse retningslinjene – for eksempel i hvilke situasjoner benektelsesstrategien skal brukes. Dette kan være noe av årsaken til at de øvrige ansatte i etaten ikke har kjennskap til den konkrete strategien.

#### **4.2.5 Oppsummering**

Mediebildet av NAV er ikke så kritisk som først antatt, men mine funn viser at andelen kritiske saker har økt fra 2008 til 2009 for både nordlys.no og dagbladet.no. Brukerhistorier og etatens prioriteringer skaper i mange tilfeller grunnlaget for den kritikken leserne kan lese om i media, og dette er ofte saker som tiltaler til våre følelser. Gjennom å ”spille på lesernes følelser” kan kritikken oppleves som sterkere og mer dominerende enn hva den faktisk er, noe

som viser seg gjennom at brukerkontaktene og de hovedtillitsvalgte opplever mediebildet som mer kritisk enn ledelsen i NAV.

NAV tar i bruk flere forsvarsstrategier for å forsvare sin etat mot angrep gjennom media, og sett i forhold til det teoretiske rammeverket, så preges deres forsvar av at de i mange tilfeller bruker riktig strategi til riktig situasjon. Det er en mediestrategi i etaten som flere av informantene har kjennskap til, men det er ingen av informantene som kan konkretisere denne strategien i detalj. De punktene som fremstår som ”kjente” for informantene er at det er ledelsen som tar seg av all kommunikasjon med media, og hvorvidt det er ledelsen på lokalt, regionalt eller sentralt nivå som tar seg av kommunikasjonen, avhenger av kritikkens innhold og omfang. De ansatte opplever strategien som tilfredsstillende, men samtidig hevder de at den er for lite realitetsorientert og at den skaper for høye forventninger til fremtidige resultater.

### **4.3 Angrep og forsvarets påvirkning på de ansatte**

Mye av omdømmefokuset og omdømmearbeidet er rettet mot de eksterne omgivelsene, men verken det som skjer med omgivelsene eller omdømmearbeidet skjer uten å berøre de ansatte. Det er viktig at de interne forholdene ikke blir bortprioriterte, da de ansatte i stor grad påvirkes av og forholder seg til sin arbeidsplass; *”The average customer thinks of the average brand maybe eight minutes a year, but the average internal customer thinks of their organization [...] eight hours every day”* (Thomson 2005:233).

Jeg vil i denne siste delen av kapitlet forsøke å koble de to overstående delene sammen for å drøfte andre delen av avhandlingens problemstilling; *”[...] hvordan påvirker angrepene på og forsvaret av omdømme de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet?”*. Jeg vil drøfte om, og eventuelt i hvilken grad, angrepene på etaten påvirker de ansattes tilhørighet og tilfredshet, samt hvordan ledelsens bruk av de overnevnte forsvarsstrategiene har påvirkning på tilhørigheten og tilfredsheten til de ansatte.

### 4.3.1 Medieomtalen påvirkning

Som vist i punkt 4.2.2 opplever brukerkontaktene og de hovedtillitsvalgte medias fremstilling av NAV som mer kritisk enn det ledelsen gjør. Medieanalysen min visste at medias fremstilling domineres av nøytralitet, da over 75% av oppslagene i 2008 og 2009 hadde et nøytralt innhold. Dersom man derimot utelukkende ser på forholdet mellom positive og negative saker, viste analysen at andelen negative saker var relativt mye større enn andelen positive saker. I forhold til det totale mediebildet er ikke fremstillingen av NAV utpreget negativt, men som nevnt i avsnittet ”Årsaker til kritikk”, blir kritikken og de negative omtalene sterkere og mer synlig da media i større grad spiller på følelser i slike saker. Dermed blir gjerne mediebildet vurdert som mer negativt enn hva det faktisk er. Men i hvilken grad blir de ansatte i NAV påvirket av kritikken som fremstilles i media, en kritikk jeg tidligere har omtalt som angrep på etaten?

Samtlige ledere og hovedtillitsvalgte hevdet at det er brukerkontaktene som i størst grad blir påvirket av kritikken som presenteres i media, noe de begrunnet med at kritikken blir forsterket for denne gruppen da det er de som er i direkte kontakt med brukerne. Lederne har et mer distansert forhold til kritikken, men de føler på kritikken gjennom at ”de lengre ned i organisasjonen” blir påvirket negativt. De hovedtillitsvalgte har det til dels på samme måte, noe følgende sitat illustrerer:

*”Jeg blir veldig trist enkelte ganger på vegne av de ansatte på grunn av alt det negative som kommer frem, for jeg vet at folk står på og nærmest spyrr for å få ting unna [...]”.*

Brukerkontaktene blir i varierende grad direkte påvirket av den negative medieomtalen. To av informantene hevdet at de ikke blir bemerkelsesverdig påvirket av omtalen direkte, da medias fremstilling er for generell og at det er deres forhold til brukerne som er det viktigste;

*”Det blir veldig generelt det som er i media, og jeg føler ikke at jeg kan ta ansvaret for alt som går galt i NAV”.*

*”Jeg lar meg ikke påvirke så veldig av det i det daglige, for jeg er mest opptatt av det som foregår i møte mellom meg og mine brukere”.*



De to øvrige informantene derimot hevdet at kritikken hadde negativ påvirkning på dem, noe følgende sitat viser:

*”Det er belastende. Man føler at man gjør en god jobb, men samtidig ser man at det kommer veldig mye kritikk og veldig mye negativt, og det kan være tungt.”*

### **Hvordan og hvorfor medieomtale påvirker**

For enkelte av informantene ble nasjonal kritikk, det vil si kritikk rettet mot enheter i andre regioner eller kritikk av sentrale forhold i NAV, sett på som like sterk og betydningsfull som lokal kritikk, da NAV er NAV uansett hvor i landet man befinner seg. Grunnen til dette knyttet flere av informantene til omdømmebegrepet og ideen om at NAV skal fremstå som en enhetlig etat. Omdømme til NAV vil da avhenge av oppfatningene og opplevelsene som finnes i *hele* landet, ikke bare i en avgrenset geografisk del av landet. For de resterende informantene ble lokal kritikk vurdert som det som gjorde mest inntrykk. Dette skyldes at den lokale kritikken kan være rettet mot egne kontor eller kjente forhold, og dermed føles den mer nær og tiltalende.

Det er derimot ikke kritikken geografiske dekning som har mest å si for om kritikken virker inn på de ansatte. Det som har størst betydning er kritikken innhold. De fleste av informantene hevdet at brukerhistorier er den type omtaler som virker sterkest på dem, da dette er kritikk som går på folks faktiske følelser og opplevelse med etaten:

*”Når det kommer historier der folk ikke har fått pengene sine eller noe slik, det er det verste.”*

Dersom kritikken som frembringes gjennom brukerhistorier retter seg mot kjente ”problemforhold” i etaten eller dersom det gjelder brukernes opplevelse av ansatte, blir kritikken virkning ytterligere forsterket:

*”Omtaler som går på at folk føler seg avvist eller at de ikke har fått den hjelpen vi er satt til å gi, er de omtalene som går mest inn på meg.”*

*”Når det kommer historier der folk ikke har fått pengene sine, eller om jeg vet at det som kritiseres er fakta, så går det ekstra inn på meg.”*

Som nevnt er det ikke alle brukerkontaktene som føler de blir direkte påvirket av kritikken som står i media. Men gjennom brukerne opplever de alle en indirekte negativ effekt av den negative medieomtalen. Brukerne blir kjent med kritikkverdige forhold i etaten gjennom oppslag i media, og dette bidrar til å skape usikkerhet og irritasjon hos brukerne, som de ofte gir utløp for i sitt møte med NAV og de ansatte der;

*”Jeg tror kritikk i media påvirker brukermassen ganske sterkt, og det gjør noe med oss også.”*

*”Vi merker når de (les: brukerne) har lest kritikk, for da er de mer nebbete enn tidligere.”*

*”[...] når det har stått nok i avisene om hvor ille det står til i NAV, fortrinnsvis sørpå, så har det kommet rasende folk inn her som aldri har opplevd negativ service. For sikkerhetsskyld, fordi NAV er en så forferdelig organisasjon, så må de begynne sint.”*

Det er ikke media direkte som har den største påvirkningskraften på de ansatte, og da spesielt på brukerkontaktene, men det er virkningen media har på dem gjennom brukerne som berører de ansatte i størst grad. Dette viser at det eksterne omdømmearbeidet også har en intern betydning, og selv om de ansatte hevder at kritikk i media ikke har så stor innvirkning på deres tilhørighet og tilfredshet, så vil det være en indirekte påvirkning gjennom at brukerne har en negativ forutinntatt holdning som preger deres møte med NAVs veiledere og andre ansatte.

En årsak til at slike brukerhistorier påvirker mest, kan være at kritikken som rettes mot etaten i slike omtaler kan knyttes til ansattes arbeidsoppgaver og hverdag. Som nevnt under punkt 4.1.2 er de ansatte svært tilfreds med de arbeidsoppgavene de har gjennom å være ansatte i NAV, da de opplever sine oppgaver som meningsfylte. De føler også at visjonen og verdiene passer til etaten og deres oppgaver, og de føler en sterk tilhørighet til etaten på bakgrunn av etatens verdier og samfunnsoppdrag, og de er stolt over jobben de gjør. Når brukerne da kommer med kritikk som går på de forhold som ansatte kan knytte til sin egen arbeidshverdag, og dermed også de forhold som de identifiserer seg med og er stolt over, kan dette oppleves som personlig kritikk da det stilles spørsmålstegn ved deres verdier og

utførelse av et så viktig arbeid. Et resultat av dette er at de ansatte i mindre grad kommuniserer sin stolthet og tilfredshet eksternt, noe følgende sitater viser:

*”Kritikken oppleves som ubehagelig. Den går utover min selvfølelse av og til. Jeg føler at det går litt på akkord med min integritet som menneske og fagperson.”*

*”Innerst inne så er jeg stolt over å arbeide her, men jeg orker ikke gå å fortelle at jeg arbeider i NAV.”*

*”Jeg mener vi gjør en enorm innsats, og jeg mener at vi gjør en god jobb og er stolt av det vi får til. Men jeg tror ikke det er så mange som sier det.”*

Sitatene over illustrer også at kritikken kan ha en indirekte effekt på jobbtilfredsheten gjennom at den påvirker de ansattes mestringsfølelse. De ansatte legger mye innsats i sitt arbeid og møte med brukerne, men gjennom å stadig bli kritisert i media, kan dette skape en følelse av utilstrekkelighet og manglende kunnskap og kompetanse. Selv om de ansatte opplever at de gjør en god jobb og at de gjør det de kan for å tilfredsstille sine brukere, vil kritikk i media dempe ned denne følelsen av tilstrekkelighet, da de jevnlig blir presentert for brukerhistorier i media der brukere hevder de ikke har fått den tilstrekkelige behandlingen i sitt møte med NAV-kontoret.

### **Behov for å forsvare**

Som nevnt føler mange av de ansatte tilhørighet til etaten, og dette kan være mye av årsaken til at flere av informantene hevdet de følte et behov for å forsvare arbeidsplassen dersom den ble utsatt for kritikk. Brukerkontaktene hevder at de i sitt møte med brukerne forsøker å forsvare etaten mot den kritikken som rettes.

*”Jeg får lyst til å engasjere meg mer til å bidra til at vi finner løsninger som er bedre.”*

*”[...] ofte ta trykken for hva andre i NAV har gjort og brukernes tidligere erfaringer med NAV, og prøve å snu det.”*

Flere av de hovedtillitsvalgte hevdet de brukte arenaer utenfor arbeidsplassen for å forsvare etaten gjennom blant annet forklaring, noe sitatet under illustrer;

*”Føler at jeg får veldig behov for å forsvare og fortelle. Jeg prøver å invitere meg selv til å fortelle om NAV. Jeg har troen på NAV-reformen, så jeg får et behov for å forklare.”*

Dette viser at de ansatte føler et personlig ansvar for å forsvare etaten, som igjen kan knyttes opp til det som tidligere ble nevnt om at de føler en sterk tilhørighet til NAV og dens verdier og visjon. Kritikken oppleves i enkelte sammenhenger som personlig, og de ansatte føler da et behov for å forsvare utover den forsvaringen ledelsen gjør gjennom sin mediehåndtering. Knyttet til Benoits (1995) forsvarsstrategier vil det være vanskelig å gjøre en konkret vurdering av hvilke strategier de øvrige ansatte bruker i sitt forsvararbeid, men sett i forhold til brukerkontaktens behov for å forsvare og kompensere i brukermøtene, kan det hevdes at de ansatte i stor grad bruker ”korrigerende handling”-strategien for å forsvare etaten. Gjennom sine handlinger i møte med brukerne forsøker brukerkontaktene å rette opp for det dårlige bilde brukerne har av etaten, og dermed også vise at mediebildet av etaten er noe misvisende.

#### **4.3.2 Forsvarets påvirkning på de ansatte**

Som nevnt over hevder de ansatte å ha liten kjennskap til NAV-ledelsens mediestrategi utover det de leser i media, og de opplever mediehåndteringen som stort sett tilfredsstillende. Dette tyder på at de er tilfreds med forsvarsstrategiene NAV-ledelsen bruker for å forsvare etaten mot kritikken som kommer gjennom media. Mine funn tyder på at valg av forsvarsstrategi har liten betydning for de ansatte både i forhold til deres tilhørighet og jobbtilfredshet. Det som derimot har betydning er de holdninger og forventninger ledelsen skaper gjennom sin respons i media. Dette viser seg gjennom at de ansatte har liten kjennskap til mediestrategien, og det de påpeker i forhold til mediestrategien kan knyttes til det overordnede budskapet som sendes, ikke til hvorvidt NAVs talsperson rettferdiggjør eller beklager handlingen/kritikken. Men selv om ikke valg av forsvarsstrategi synes å ha betydning for de ansattes tilhørighet og tilfredshet, vil forsvaret generelt ha stor betydning med tanke på hvilke forventninger som skapes til etaten gjennom den strategien ledelsen bruker.

## **Forsvaret i form av de økte forventningene påvirker ansattes arbeidshverdag**

Flere av informantene hevdet at hovedårsaken til de utfordringene NAV står ovenfor i dag, er de store forventningene som ble skapt i forkant av reformen. I en åpen høring i Kontroll- og konstitusjonskomiteen 15. januar 2010, ble tidligere statsråd, Bjarne Håkon Hansen, blant annet spurt om det ble skapt urealistiske forventninger til implementeringen av reformen, og han gav da følgende svar: *”Jeg mener at vi nok har satt NAV under et politisk press som har vært krevende for dem å oppfylle. [...] Da vi åpnet et nytt NAV-kontor, gjorde vi det med brask og bram. Det var naturlig. Det var en stor begivenhet. Men samtidig burde vi nok sagt i talen da vi åpnet: ”Hør nå her, brukere, det vil ta tid før dere opplever at dette vil medføre en positiv endring [...]” – istedenfor, kanskje, som vi gjorde, liksom å skape en forventning om at det veldig raskt skulle føre til mye bedre tjenester”* (Høringsnotat s. 75<sup>20</sup>). Hans svar viser at også den politiske ledelsen nå i ”etterpå-klokskapens” lys, ser at de skapte forventninger har skapt unødvendige utfordringer for etaten og dens ansatte.

Går man tilbake til de tre grunnleggende verdiene i NAV, kan det hevdes at man ikke har lyktes med *tydeliggjøringen* av reformens formål, muligheter og utfordringer. Det er fokusert for mye på de positive effektene av reformen uten at det er satt i et tidsperspektiv, noe som har skapt en forventning om at ting skal bli mye bedre på veldig kort tid. Flere av informantene opplever at ledelsen (sentralt og politisk) har skapt forventninger om at ting skal skje veldig raskt, samtidig som det ikke er tatt høyde for og lagt til rette for de interne tilpasningsbehovene en omstillingsprosess medfører. De hevder også at det ikke er samsvar mellom de kvalitetskrav som er satt og ressurstilgangen internt. Som statsråd Hansen sa er det skapt et politisk press mot etaten som oppleves som veldig krevende, samtidig er det ikke tatt høyde for at ting tar tid, og resultatene av omstillingen kan først ses etter en stund. Brukerne har dermed tatt for gitt at ting skal fungere optimalt fra første stund, noe de ikke opplever i sitt møte med etaten. Manglende opplæring kan ses som et resultat av den dårlige ressurstilgangen internt, da det har vært vanskelig å drive opplæring og kompetanseheving av de ansatte, samtidig som det er satt høye gjennomføringskrav til etaten. Opplæringen av de ansatte synes å ha blitt nedprioritert, da det er fokusert på å få reformen raskt opp å gå. Dette har hatt negativ effekt på de ansattes mestringsfølelse, og derav også deres jobbtillfredshet, da ansatte gjennom utilstrekkelig opplæring ikke har fått den kunnskapen de føler de trenger for å utføre den jobben man blir satt til. En av dem sa blant annet:

---

<sup>20</sup> Høringsnotat fra Åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen fredag 15.01.2010 (<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/H%c3%b8ringer/2009-2010/h100115.pdf>)

*”Når man er 100 mennesker og egentlig burde vært 120, så er det snakk om prioriteringer. Det er brukerne som har blitt førsteprioritet, og alt det andre har blitt liggende. Lederne har ikke sett omfanget og utfordringene, og dermed ikke satt av tid til uforstyrret egenopplæring av de ansatte [...]”.*

En annen sa på sin side at:

*”Man må bygge opp ressursene slik at det er mulig å gjennomføre, og samtidig ivareta, alle de oppgavene vi faktisk har”.*

De høye forventningene som ble skapt til etaten i forkant av reformen, blir stadig forsterket gjennom dagens medie- og kommunikasjonsstrategi. Fokuset til mange ledere er å få ned restansene, da dette er et kvantitativt mål kontorene blir målt etter. Det skaper et produksjonspress på de ansatte, spesielt de i førstelinjetjenesten, og de opplever at dette går på gå på bekostning av kvaliteten, da de ikke opplever at det blir satt av nok tid og ressurser til opplæring og kompetanseheving. Den opplæringen brukerkontaktene får, opplever de som for generell, og de etterlyser dybdeopplæring og tid til å praktisere ting før de møter brukerne. De to sitatene under viser hvordan brukerkontaktene opplever opplæringen i etaten;

*”Vi har vært på kurs og fått opplæring, men det vi ikke har fått gjort er å praktisere det vi har lært [...]. Vi må være ute av skranken, vi må bli tatt helt ut for å få ro til å prøve det litt ut”.*

*”Det har vært ganske mye opplæring [...], mer grunnleggende opplæring, men det er jo et stort behov for mer dybdeopplæring”.*

Flere av de ansatte i etaten, spesielt på lavere nivå, opplever således at det er skapt urealistiske forventninger til etaten, både tidligere i prosessen og med dagens kommunikasjon, uten at de interne forholdene er lagt til rette for å takle disse forventningene. Den korte tidsrammen som er og blir satt for at ting skal bli bedre i etaten gjør at omgivelsene ikke har tålmodighet i tiden det tar frem til etaten faktisk når den ønskede situasjon. Dette skaper et enormt produksjonspress på NAV-kontorene og deres ansatte, og da spesielt de som arbeider i førstelinjetjenesten. Det er en sterk jobbtilhørighet blant de ansatte i NAV, og dette gjør at det store produksjonspresset blir forsterket. De føler et personlig ansvar for at etaten skal nå sine

mål, og de er villige til å gjøre en ekstra innsats for at etaten kan svare til de forventningene som gis. Økte forventninger bidrar til å øke produksjonspresset, noe som igjen betyr økt arbeidsmengde for de ansatte.

Arbeidssituasjonen til de ansattes preges av et krysspress fra ledelsen og omgivelsene, da ledelsen krever kvantitet og oppfyllelse av produksjonskrav, mens brukerne og omgivelsene derimot, på bakgrunn av NAVs forsvar i media, har høye forventninger til kvaliteten og individuell oppfølging i deres møte med etaten. De ansatte opplever således en utfordring i å balansere forholdet mellom kvalitet og kvantitet, noe som går på bekostning av deres mestringsfølelse og derav også trivsel. Dette bekreftes av Arbeidstilsynets tilsynsrapport som viste at det ved tilsynet som ble gjort i NAV ble avdekket en rekke store og helseskadelige arbeidsbelastninger i etaten. Årsakene var mange og sammensatte, det ble blant annet påpekt at det er produksjonskrav i etaten som er nærmest uoppnåelige på grunn av tungvinte rutiner, dårlig tilrettelegging av arbeidet og manglende opplæring. Dette skaper et enormt arbeidspress på de ansatte, som for noen kan oppleves som helseskadelig og/eller som arbeidsmiljøbelastninger. Arbeidstilsynet fant så store avvik, at de konkluderte med at *”arbeidsbelastningene for ansatte mange i steder i NAV er så store og vedvarende at det er brudd på arbeidsmiljøloven [...] § 4-1 første og andre ledd, § 4-2 andre ledd bokstav b) [...] og bokstav e)<sup>21</sup>”* (Arbeidstilsynets tilsynsrapport s. 7<sup>22</sup>).

De fleste av mine informanter bekrefter også at det forekommer helseskader og/eller arbeidsmiljøbelastninger blant de ansatte i etaten, og spesielt brukerkontaktene og de hovedtillitsvalgte ser på dette som en utfordring. Enkelte av brukerkontaktene har også selv erfaring med dette fra sin arbeidssituasjon i NAV. Dersom ansatte opplever helseskader eller

---

<sup>21</sup> *”Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet”* (Arbeidsmiljøloven § 4-1(1) (2005))

*”Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønnsystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas”* (Arbeidsmiljøloven § 4-1 (2) (2005))

*”I utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal: b) arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkeltes arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger, e) det gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon”* (Arbeidsmiljøloven § 4-2 (2) b) e) (2005))

<sup>22</sup> <http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=102986> (08.09.2009)

arbeidsmiljøbelastninger i sin arbeidshverdag, vil det være naturlig å anta at dette påvirker deres jobbtilfredshet. De to av informantene som hevdet de ikke er tilfreds med NAV som arbeidsplass, inngår også i gruppen som har erfaring med helseskader og arbeidsmiljøbelastninger, noe som kan hevdes å ha en sammenheng.

### 4.3.3 Årsaker til den svake påvirkningen

Analysen viser at kritisk medieomtale og ledelsens forsvar i liten grad påvirker de ansattes jobbtilhørighet og jobbtilfredshet direkte. Det ble imidlertid avdekket at de to faktorene i stedet synes å ha en *indirekte* betydning for deres tilhørighet og tilfredshet. Det kan blant annet skyldes den sterke jobbtilhørigheten og jobbtilfredsheten de ansatte føler til etaten, slik analysens første del viste.

De ansatte i NAV har en sterk jobbtilhørighet gjennom at de identifiserer seg med og verdsetter etatens tre verdier (tydelig, tilstede og løsningsdyktig). De føler et personlig ansvar for at brukerne skal få en positiv opplevelse med NAV, og de er stolte over den jobben de gjør for enkeltmennesker. Etaten har et meningsfylt samfunnsoppdrag som står veldig sterkt hos de ansatte, og dette kan sies å være mye av grunnen til at de ansattes i så stor grad føler jobbtilhørighet og -tilfredshet. De ansatte opplever at de kan bidra til å gjøre en forskjell for de i samfunnet som trenger det, og de har tro på at ting vil bedre seg i etaten over tid, både for brukere og ansatte. Det er selve jobben de gjør som verdsettes høyest hos de ansatte, de organisatoriske og strukturelle forholdene viser seg å være mindre viktig. Dette gjør at kritikk som ikke rettes direkte mot deres arbeidshverdag, i liten grad påvirker de ansatte. Det kan tyde på at den kritikken som har sterkest betydning, er kritikk som går på forhold ansatte selv har kontroll over og kan gjøre noe med. Brukerhistorier retter seg ofte mot de medmenneskelige forholdene i etaten gjennom at brukerne kritiserer behandlingen de har fått i sitt møte med NAV og de NAV-ansatte. I følge medieanalysen utgjør brukerhistoriene en stor andel av de kritiske oppslagene på dagbladet.no og nordlys.no, men likevel hevder informantene at de i liten grad blir påvirket av kritikken i media. Flere av de ansatte distanserer seg i stor grad fra den kritikken som ikke gjelder deres arbeidsområde, det gjelder seg både i forhold til geografi og arbeidsoppgaver. Mye av årsaken til at kritisk omtale i så liten grad direkte påvirker ansattes jobbtilfredshet, kan være at de ansatte i liten grad føler at kritikken retter seg mot dem og deres arbeidsoppgaver spesielt.



Samtidig identifiserer de ansatte seg i sterk grad med verdiene til etaten, og dette kan, som nevnt over, være en indikasjon på jobbtilhørighet. Gjennom intervjuene kom det frem at de ansatte føler et personlig ansvar for etaten og dens brukere, og dette kan være en av årsakene til at ansattes jobbtilhørighet i så liten grad blir påvirket av negative oppslag i media. Fremfor å la seg påvirke av kritikken, ønsker de ansatte å rette opp kritikken gjennom sitt møte med brukerne. Deres jobbtilhørighet gjør at de vil yte mer for å endre på omgivelsenes syn på etaten, og de ønsker å fremstå som gode ambassadører – de ønsker å bidra i forsvaringen av etaten. Resultatet av økt ytelse og større engasjement kan både ha positive og negative effekter. På den ene siden vil det kunne skape en intern effektivitet og produktivitet som bidrar til å oppnå de kvantitative målene satt av ledelsen, samt at brukerne i større grad blir fornøyd med kvaliteten i NAVs tjenester. Man oppnår da måloppnåelse i forhold til alles forventninger og man unngår et uheldig krysspess mellom ledelsens kvantitetsmål og brukernes kvalitetsforventninger. Problemet er at en slik ekstra innsats og ytelse vil kunne gå på bekostning av den enkeltes ansatt arbeidshverdag. Ved å ta på seg mer arbeid vil arbeidsmengden øke, belastningene blir større og ansvarsområdet utvidet. Som nevnt tidligere opplever flere av informantene at lederne, både på lokalt, regionalt og sentralt nivå, har sitt hovedfokus på de kvantitative målene. De positive effektene ved økt ytelse og innsats vil dermed overskygge de negative, og det vil i liten, eller i alle fall ikke i tilstrekkelig grad, iverksettes tiltak for å bedre situasjonene. Et resultat av dette vil kunne være at de ansatte opplever helseskader eller arbeidsmiljøbelastninger, noe som ble avdekket i Arbeidstilsynets tilsynsrapport.



## Kapittel 5 Avslutning

Gjennom denne studien har jeg drøftet følgende problemstilling; *”Hvordan forsvarer og beskytter NAV sitt omdømme mot angrep, og hvordan påvirker angrepene på og forsvaret av omdømme de ansattes jobbtilfredshet og jobbtilhørighet?”*.

Den jevnlige kritikken mot NAV i media kan ses som angrep mot etaten og dens omdømme, og jeg har forsøkt å koble NAVs respons i media med teori om omdømmeforsvar og krisekommunikasjon, for å vise hvordan etaten forsvarer seg mot angrep. Det som i stor grad skiller mitt prosjekt fra tidligere studier, er at jeg har koblet dette mot de ansattes følelser og opplevelser. Ved å ta utgangspunkt i de ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet har jeg forsøkt å vise hvordan de ansatte som interne interessenter blir påvirket av medias fremstilling og ledelsens forsvar. Som jeg nevnte innledningsvis, er mye av omdømmelitteraturen ”how to”-litteratur, konsulentbasert litteratur som retter seg mot virksomhetens ledelse, og det blir nærmest tatt for gitt at omdømme kun har betydning for den øvre delen av organisasjonshierarkiet, altså ledelsen. Etter min mening er dette et for snevert perspektiv, og min antagelse var at de øvrige ansatte også berøres av og er opptatt av omdømme til organisasjonen og den måten ledelsen driver omdømmehåndtering.

### 5.1 Funn: Omdømme har betydning for *hele* organisasjonen

William Benoit (1995) presenterer fem forsvarsstrategier i sin teori om omdømmeforsvar; benektelse, unnskyld/ansvarsfraskrivelse, rettferdiggjøring, korrigerende handling og beklaging. Min studie viser at NAV-ledelsen har tatt i bruk alle disse forsvarsstrategiene for å forsvare etaten mot medieangrep, og bruken av de ulike strategiene samsvarer i stor grad med Coombs (2007) anbefalinger om ulike strategibruk til ulike situasjoner. Min analyse avdekket også at NAV-ledelsen i store deler av sitt forsvarsarbeid tar i bruk riktig strategi i riktig situasjon (jf. Coombs (2007) anbefalinger som ble presentert i tabell 2.3). Noe av kritikken velger imidlertid etaten å møte med en ”taus strategi”. Det strider mot litteraturens anbefalinger om å fremstå som sikker og åpen. Likevel kan dette vurderes som den mest hensiktsmessige ”strategien” gitt NAVs funksjon som en offentlig institusjon som skal sikre bestemte velferdsgoder til brukere i ulike situasjoner. En alternativ strategi ville for eksempel kunne stride mot taushetsplikten og derav lovgivningen.

Denne studien viser at kritisk omtale og ledelsens forsvar har en svak *direkte* påvirkning på de ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet. Det den derimot viser er en sterkere *indirekte* påvirkning. Med indirekte påvirkning mener jeg blant annet at de ansatte ikke påvirkes av kritikken de selv leser i avisen, men ved at omgivelsene blir påvirket av det de leser, blir de ansatte påvirket av medias fremstilling. Ved stadige kritiske oppslag i media får omgivelsene et negativt inntrykk av etaten, og dette uttrykker brukerne gjerne i sitt møte med etaten og dens ansatte. En årsak til at den direkte påvirkningen er så svak, kan være den sterke jobbtilfredsheten og -tilhørigheten de ansatte i NAV føler til etaten.

NAV's visjon er "*Vi gir folk muligheter*", mens verdiene er *tydelig, tilstede og løsningsdyktig*. Dette er en visjon og verdier som de ansatte i stor grad kan identifisere seg med, og de opplever at visjonen og verdiene passer til etatens formål. Samtlige ansatte opplever at NAV har et meningsfylt samfunnsoppdrag, og de opplever at de kan gjøre en forskjell for de som har behov for det. NAV-ansatte, spesielt de i førstelinjen, hevder det de får gjort gjennom selve jobben er det som er mest meningsfylt, mens de organisatoriske og strukturelle forholdene har mindre betydning. Det er ofte de organisatoriske og strukturelle sidene ved etaten som kritiseres i media, og dette kan være årsaken til at mye av den kritikken som rettes mot etaten ikke påvirker deres jobbtilhørighet. Jobbtilhørigheten blir med andre ord i liten grad direkte påvirket ved at de ansatte opplever at mye av kritikken ikke kan knyttes direkte til dem eller deres arbeidsoppgaver.

De ansatte blir også i liten grad direkte påvirket av ledelsens forsvar. Derfor får ledelsens valg av forsvarsstrategi liten betydning for ansattes tilfredshet og tilhørighet. Det som imidlertid betyr mer er de holdninger og forventninger ledelsen skaper gjennom sin respons. I sin respons lykkes ikke ledelsen med å tydeliggjøre reformens formål, muligheter og utfordringer. De positive effektene av reformen blir hovedfokuset, uten at det blir satt i et tidsperspektiv. De høye forventningene skaper en tro i omgivelsene på at ting skal fungere optimalt i etaten innen kort tid, noe etaten ikke klarer å etterleve da de ikke har den nødvendige ressurstilgangen til det. Det er satt høye kvalitets- og gjennomføringskrav til reformen, samtidig som det ikke er lagt til rette for de interne tilpasningsbehovene dette medfører. De ansatte, og da spesielt brukerkontaktene, opplever således at det både tidligere i prosessen og med dagens mediestrategi, skapes urealistiske forventninger til etaten, uten at de interne forholdene blir tilrettelagt for å imøtekomme disse. Gjennom sin sterke tilhørighet til NAV føler de ansatte et personlig ansvar for at etaten skal nå sine mål. Det gjør at de påtar seg

ekstra arbeid for at etaten skal kunne imøtekomme forventningene ledelsen skaper. Forsvarsstrategiene bidrar altså til å skape høye forventninger hos brukerne, som de ansatte på sin side forsøker å etterleve ved å øke sin arbeidsinnsats. Slik utsettes de ansatte for et krysspress mellom ledelsens kvantitative produksjonskrav og omgivelsenes forventninger i forhold til individuell oppfølging og kvalitet på tjenestene. Dette kan være en vanskelig balansegang, da både kvalitet og kvantitet fremstår som viktige mål, og for mange kan dette føre til helseskader og arbeidsmiljøbelastninger.

Den sterke tilhørigheten i kombinasjon med ansattes samvittighet ovenfor brukerne, gjør at de føler et behov for å forsvare seg dersom det rettes kritikk mot organisasjonen. Brukerkontaktene ønsker å korrigere for kritikken i sitt møte med brukerne, og på den måten også fremstå som gode NAV-ambassadører gjennom at de tar del i forsvaret av etaten. Dette kan både skape effektivitet og produktivitet som bidrar til å oppnå de kvantitative målene som ledelsen fokuserer på, samtidig som brukernes kvalitative forventninger blir innfridd. På den andre siden vil en ekstra innsats fra de ansatte bidra til økt arbeidsmengde, større belastninger og et utvidet ansvarsområde. Et resultat av dette vil være at de ansatte i særlig stor grad eksponeres for arbeidsmiljøbelastninger og helseskader, som Arbeidstilsynet avdekket som et reelt problem i etaten ved tilsynet i 2008/2009 (Arbeidstilsynets tilsynsrapport).

Konklusjonen på bakgrunn av min studie er dermed at NAV benytter seg av forsvarsstrategier som lar seg forstå med bakgrunn i Benoits (1995) kategorier, og at valg av strategi i stor grad samsvarer med Coombs (2007) anbefalinger om hvilken strategi som skal benyttes i de ulike situasjoner. Videre at jobbtilfredsheten og -tilhørigheten til de ansatte i liten grad blir direkte påvirket av medias fremstilling av etaten og ledelsens forsvar. Likevel blir de ansattes tilfredshet og tilhørighet indirekte påvirket av den. På grunn av at relasjonen til brukerne er så viktig for de ansatte, og ved at brukerne blir påvirket av medias fremstilling, påvirkes de NAV-ansatte. Ledelsens respons bidrar på sin side til å skape forventninger i omgivelsene som oppleves som belastende for de ansatte, da forventningene som skapes ikke er i samsvar med etatens interne ressurser. På bakgrunn av sin sterke tilhørighet føler flere av de ansatte behov for å gjøre en ekstra innsats for at etaten skal nå sine kvalitative og kvantitative mål, som igjen kan føre til store arbeidsmiljøbelastninger og i verste fall også helseskader. De stadige negative medieomtalen gjør at de ansatte er forsiktige med å gi uttrykk for sin stolthet overfor arbeidsplassen utad, og av den grunn fremstår de som mindre tilfreds. Selv

om tilhørigheten til etaten er stor, føler de, på bakgrunn av den jevnlige kritikken, et behov for å distansere seg fra den kritikken som kommer, og derav til etaten.

## 5.2 Implikasjoner av studien og min analyse

Som nevnt i avhandlingens innledning er det en pågående diskusjon om offentlige virksomheter bør drive med omdømmehåndtering. Min studie kan således ses på som et bidrag til denne diskusjonen. Analysen viser at omdømme har betydning for de NAV-ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet, og at de påvirkes av angrep på omdømme og ledelsens omdømmehåndtering. En utfordring i offentlige organisasjoner vil være å la de ansatte ta del i omdømmehåndteringen. Wæraas (2005) hevder at offentlige ansatte i stor grad motiveres av forpliktelse og opplevelsen av å bidra til fellesskapet. Samtidig preges offentlige organisasjoner av lojalitet, stolthet og indre energi, og dette er noe som bør vektlegges i omdømmehåndteringen. Min studie bekrefter dette ved at de ansatte i NAV fremstår som lojale mot etaten og stolte over det arbeidet de gjør.

Da omdømme synes å ha betydning, også for de lengre ned i organisasjonshierarkiet, bør ledelsen tilrettelegge for at de ansatte kan være aktive NAV-ambassadører eller såkalte omdømmeambassadører. I sin fremstilling av etaten bygger media på de fordommer og stereotypier omgivelsene har til den offentlige sektor. For eksempel fremstilles NAV som en ineffektiv og byråkratisk etat uten kontroll. Slike fordommer bidrar til at NAV starter med det vi kan kalle et ”omdømmeminus”, og for å klare å opparbeide et nøytralt, og deretter et positivt omdømme, er det viktig at omdømmehåndteringen settes i fokus. Siden omdømme har betydning for de ansatte og de er såpass stolte av sin arbeidsplass og jobben de utfører, kan man anta at de ønsker å bidra til forbedring av etatens omdømme. Dersom det hadde vist seg at etatens omdømme var uten betydning for de ansatte, kunne mitt bidrag blitt sett på som et bidrag i motsatt retning, altså i retning av at offentlige organisasjoner *ikke* bør fokusere på omdømmehåndtering.

NAV er som mange andre offentlige etater i en monopolsituasjon i forhold til de tjenester de tilbyr. Eksterne interessenter som for eksempel brukere vil være avhengig av NAV og dens tjenester, uavhengig av etatens omdømme. Det er et argument for at omdømmehåndtering ikke er en dyd av nødvendighet i offentlige organisasjoner. Men som min studie avdekker har omdømme betydning for de ansatte og deres opplevelse av arbeidsplassen. Det er et argument

for at offentlige organisasjoner bør fokusere på sitt omdømme. Ansattes tilfredshet må også antas å påvirke deres service overfor brukerne, og dermed den verdighet de møter brukerne med. Slik kan et negativt omdømme også slå negativt ut overfor brukerne.

Studien kan også ses på som et bidrag for å øke omdømmeforsvarsteoriens bruksområde. I metodekapitlet redegjorde jeg for hvordan min avhandling kan ha relevans også i andre situasjoner gjennom analytisk generalisering. Forsvarsteorien er en nokså velprøvd teori, men bruksområdet har i hovedsak knyttet seg til enkeltpersoner og private organisasjoner. Analysen min viser at teorien også kan anvendes på offentlige organisasjoner, slik som NAV i dette tilfelle. Som et resultat av en gjennomgående stor omstilling har NAV blitt utsatt for en rekke angrep gjennom media, og etaten har da blitt tvunget til å forsvare seg og sitt omdømme. Min case kan således hevdes å være en ”gyldig” case i forhold til omdømmeforsvarsteorien på lik linje med for eksempel enkeltpersoner eller private organisasjoner som utsettes for offentlige angrep. Jeg ønsket også å se på forholdet mellom omdømmeforsvar og ansattes jobbtilhørighet og -tilfredshet, da jeg ikke fant noen eksempler på at dette var gjort tidligere. Selv om det viste seg at omdømmeforsvar i liten grad direkte påvirket jobbtilhørigheten og -tilfredsheten til de ansatte, viste analysen at det finnes en indirekte kopling mellom disse forholdene. Dette bidrar til at teorien om omdømmeforsvar kan knyttes til vurderingen av ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet. Det kan således hevdes at min studie og analyse bidrar til å utvide bruksområdet til forsvarteorien.

### **5.3 ”Hvite hull” og forslag til videre forskning**

Denne avhandlingen etterlater seg dog noen ubesvarte spørsmål, som jeg ikke har kunnet svare på med bakgrunn i mitt datamateriale. Mine data baserer seg på medieoppslag i nettavisene til Nordlys og Dagbladet, samt 13 intervjuer med NAV-ansatte i Troms-regionen. Et interessant ubesvart spørsmål er om det er forskjeller mellom de ulike regionene. Flere av informantene påpekte at det var et skille mellom nord og sør, både i forhold til restanser og i forhold til medias vinkling. Medieanalysen min bidrar delvis til å bekrefte dette, da mye av den kritikken som rettes mot NAV ikke direkte kan knyttes til Troms-regionen, men primært til etater i sør og sentralt i Norge. Det kunne være interessant å gjøre samme undersøkelse i en region som kommer dårligere ut i media enn Troms-regionen. Min studie viser at angrep og omdømmeforsvar i liten grad har en direkte påvirkning på ansattes jobbtilfredshet og -tilhørighet. Jeg har begrunnet det med den sterke tilfredsheten og tilhørigheten blant de

ansatte. Det ville derfor vært interessant å studere denne koplingen i en enhet der de ansatte i mindre grad er tilfreds eller har en svak tilhørighet til etaten. Det er åpenbart at en av begrensingene ved min analyse nettopp er at mitt materiale kun er hentet fra én region, som gjør det vanskelig å generalisere til NAV som en samlet etat. I studien har jeg, som argumentert for i metodekapitlet, derfor valgt analytisk generalisering, generalisering mot teori, og ikke mot populasjon.

Som analysen avdekket var det ingen av informantene som kunne konkretisere innholdet i etatens mediestrategi. Det kunne dermed også vært interessant å gjøre en studie av om og i hvilken grad det tas hensyn til de ansatte ved valg av mediestrategi. Min studie viser at de ansatte indirekte blir påvirket av ledelsens forsvarsstrategi, men mine data gir ikke grunnlag for å si noe om i hvilken grad ledelsen er bevisst på at de øvrige ansatte påvirkes av det de gjør. Velges forsvarsstrategi utelukkende i forhold til eksterne interessenter, omgivelsene, eller tas det hensyn til interne interessenter, de ansatte. Dette er særlig interessant dersom vi følger resonnementene til Hatch og Schultz (2000) om at skillet mellom interne og eksterne interessenter er vanskelig å opprettholde. Interne interessenters oppfatning av organisasjonen vil påvirke de eksterne oppfatning og motsatt. I forhold til offentlige organisasjoner som NAV som har en utstrakt brukerkontakt, bør dette være et relevant tema.



## Litteraturliste

- Albert, S. og Whetten, D. A. (1985). "Organizational Identity". *Research in Organizational Behavior*, (7): 263-295.
- Benoit, W.L. (1995). *Accounts, Excuses, and Apologies – A Theory of Image Restoration Strategies*. N.Y.: State University of New York Press.
- Benoit, W.L. (1997). "Hugh Grant's Image Restoration Discourse: An Actor Apologizes". *Communication Quarterly*, vol. 45 (3): 251-267.
- Brummett, B. (1980). "Towards a theory of silence as a political strategy". *Quarterly Journal of Speech*, 66 (3): 289-303.
- Christensen, L. T. og Morsing, M. (2005). *Bagom Corporate Communication*. Frederiksberg: Forlaget Samfunnslitteratur. 1. utgave.
- Coombs, W.T. (2000). "Designing Post-Crisis Messages: Lessons for Crisis Response Strategies". *Review of Business*. S. 37-41.
- Coombs, W.T. (2007). *Ongoing Crisis Communication – Planning, Managing, and Responding*. SAGE Publications.
- Elsbach, K.D. og Kramer, R.M. (1996). "Members' Responses to Organizational Identity Threats: Encountering and Effectiveness of Verbal Accounts". *Administrative science quarterly*, 39 (1): 57-88.
- Fombrun, C.J. og Van Riel, C.B.M. (2004). *Fame & Fortune: How Successful Companies Build Winning Reputation*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- George, J.M. og Jones, G.R. (1996). *Understanding and Managing Organizational Behavior*. New York: Addison-Wesley.
- Hatch, M.J. og Schultz, M. (2000). "Scaling the Tower of Babel: Relational Differences between Identity, Image and Culture in Organizations". I M.J. Hatch, M. Schultz og M.H. Larsen (red.), *The expressive organization: Linking identity, reputation and the corporate brand*. Oxford: Oxford University Press.
- Ind, N. (2004). *Living the brand: how to transform every member of your organization into a brand champion*. Sterling, Va.: Kogan Page.
- Jacobsen, D.I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kaufmann G. og Kaufmann A. (2003). *Psykologi i Organisasjon og Ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget. 3. utgave.
- Kvale, S. (2006). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag.
- Kvåle, G. og Wæraas, A. (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det Norske Samlaget.

- Luoma-Aho, V. (2007). "Neutral reputation and public sector organizations". *Corporate Reputation Review*, 10(2): 124-143.
- Massey, J.E. (2001). "Managing Organizational Legitimacy: Communication Strategies for Organizations in Crisis". *Journal of Business Communication*. S. 153-170.
- Matthiesen, S.B. (2005). "Hvorfor trives vi så godt? Om jobbtilfredshet i det moderne". I Einarson, S. og Skogstad, A. (red.): *Den dyktige medarbeider. Behov og forventninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rousseau, D.M. (2000). "Psychological Contracts in the United States. Diversity, Individualism, and Associability in the Marketplace". I D.M. Rousseau og R. Schalk (red.). *Psychological Contracts in Employment. Cross-National Perspectives*. London: SAGE Publications.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og Translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Salancik, G.R. (1977). "Commitment and the control of organizational behavior and belief". I B.M. Staw & G.R. Salancik (red.): *New directions in organizational behavior*. Chicago, St. Clair Press.
- Schwebs, T. og Østbye, H. (2007). *Media i Samfunnet*. Oslo: Det Norske Samlaget. 5. utgave.
- Scott, M. B. og Lyman, S.M. (1968). *Accounts*. I *American Sociological Review*, vol. 33 (1): 46-62.
- Skogstad, A. (2005). "Den psykologiske kontrakt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver". I Einarson, S. og Skogstad, A. (red.): *Den dyktige medarbeider. Behov og forventninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Snyder, C.R., R.L. Higgins og R.J. Stucky. (1983). *Excuses: Masquerades in search of grace*. New York: John Wiley & Sons.
- Thagaard, T. (2002). *Systematikk og Innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget. 2. utgave.
- Thomson, K. (2005). "Marketing to the Invisible (Internal) Audience", i Brønn, P. S., Berg, R. W m.fl. (red.): *Corporate Communication: A Strategic Approach to Building Reputation*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Wæraas, A. (2005). "Merkevarebygging av offentlige organisasjoner. utfordringer og muligheter". *Magma tidsskrift for økonomi og ledelse*, 8 (3): 93-105.

### **Masteroppgaver og doktoravhandlinger**

- Wæraas, A. (2004). *Den karismatiske offentlige organisasjon: Konstruksjonen av organisasjonslegitimitet ved hjelp av private kommunikasjonsrådgivere*. Tromsø, Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Tromsø.

## **Annet skriftlig materiale**

Arbeidsdepartementet. (2004-2005). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning ("Hovedpunkter")*. St.prp. nr. 46.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-46-2004-2005-/1.html?id=210403>. Hentet 14.10.2009.

Arbeidsdepartementet. (2004-2005). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning ("Gjennomføring av reformen")*. St.prp. nr. 46.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-46-2004-2005-/9.html?id=292283>. Hentet 14.10.2009.

Arbeidstilsynets tilsynsrapport

<http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=102986> . Hentet 08.09.2009.

Høringsnotat fra Åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen fredag 15.01.2010

<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/H%c3%b8ringer/2009-2010/h100115.pdf>. Hentet 28.01.2010.

## **Lover**

Arbeidsmiljøloven (2005) Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. 17.06.2005 nr. 26.

Fra Lovdata; <http://www.lovdatabasen.no/all/tl-20050617-062-004.html>

"NAV-loven" (2006) Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16.06.2006 nr. 20.

Fra Lovdata; <http://www.lovdatabasen.no/all/hl-20060616-020.html> ’

## **Internett**

Nav.no, NAV Fylke

<http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/192673.cms> (14.10.2009)

Hovedformålet med NAV-reformen

<http://www.nav.no/Om+NAV/NAV> (14.10.2009)

Håndbok for innføring av NAV-reformen

<http://www.nav.no/systemsider/S%C3%B8k?queryparameter=H%C3%A5ndbok+for+innf%C3%B8ring+av+innhold+i+Nav-reformen> (24.03.2010)

Definisjon på Human Capital Index (fra "Community for Human Resource Management")

<http://www.chrmglobal.com/Briefcase/54/1/What-is-Human-Capital-Index-.html>  
(24.04.2010)

Innbyggerundersøkelsen 2010

<http://www.difi.no/artikkel/2010/01/resultater-for-noen-tjenester-fordelt-paa-variabler>  
(15.04.2010)

## Avisomtalehenvisninger

- "NAV glemmer de eldre" (nordlys.no 28.01.2008)  
<http://www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article3309154.ece>
- "Livsstilen din gjør deg sykemeldt" (dagbladet.no 03.04.2008)  
<http://www.dagbladet.no/dinside/2008/04/03/531429.html>
- "Roser NAV for svineinfluensatiltak" (nordlys.no 29.10.2009).  
<http://www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article4674039.ece>
- "Mener Nav er ute av kontroll" (nordlys.no 27.10.2009)  
<http://www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article4667753.ece>
- "Jusshjelp mot Nav" (nordlys.no 12.10.2009)  
<http://www.nordlys.no/nyheter/article4638249.ece>
- "Har ventet fem år på ny trygdebil" (dagbladet.no 16.04.2009)  
<http://www.dagbladet.no/2009/04/16/nyheter/innenriks/nav/trygd/5766161/>
- "Døde i NAV-kø" (nordlys.no 05.10.2009)  
<http://www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article4625075.ece>
- "Tusenvis venter på lønn" (nordlys.no 22.07.2009)  
<http://www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article4474195.ece>
- "-Sosialhjelp må bli statlig" (dagbladet.no 23.07.2009)  
<http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001080067894&tag=item&word s=sosialhjelp%3Bm%E5%Bbli%3Bstatlig>
- "Uføre må se langt etter oppfølging" (nordlys.no 15.10.2008)  
<http://www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article3852534.ece>
- "Skjemaer misleder pappaperm-søkere" (nordlys.no 24.04.2009)  
<http://www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article4284937.ece>
- "-Vi beklager behandlingen av Sonja" (dagbladet.no 15.01.2009)  
<http://www.dagbladet.no/2009/01/15/nyheter/nav/innenriks/2400/trygd/4375638/>
- "-Hege fikk mer penger ruset enn som rusfri" (dagbladet.no 04.07.2008)  
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2008/07/03/539861.html>
- "Lever av Nav-klager" (dagbladet.no 13.04.2009)  
<http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001090049611&tag=item&word s=lever%3Bav%3Bnav-klager>
- "Fikk 700.000 kroner for falske tvillinger" (nordlys.no 28.01.2009)  
<http://www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article4082690.ece>

## **Vedlegg**

Vedlegg 1: Intervjuguide "Leder"

Vedlegg 2: Intervjuguide "Hovedtillitsvalgt"

Vedlegg 3: Intervjuguide "Brukerkontakt"



## Vedlegg 1

### Intervjuguide – Leder

1. Hvilken stilling har du i NAV?
2. Hvilken utdanning har du?
3. Hvor lenge har du vært ansatt i NAV?

#### NAV som arbeidsplass

4. Beskriv hvordan du opplever NAV som arbeidsplass?
5. Hvordan tror du de ansatte opplever NAV som arbeidsplass? Begrunn svaret ditt.
6. Ifølge Arbeidstilsynet har arbeidsgiver en rekke plikter ovenfor sine ansatte, blant annet skal arbeidsgiver sørge for at arbeidstaker ikke blir utsatt for helseskader eller andre arbeidsmiljøbelastninger. Tror du de ansatte i NAV oppleverer noen helseskadelige eller andre arbeidsmiljøbelastninger i sitt arbeidsforhold, evt hvilke?
  - Hvis ja, hva gjør ledelsen for å endre på dette?
7. En annen plikt arbeidsgiver har ovenfor arbeidstaker er å sørge for nødvendig opplæring og informasjon. Mener du dette er tilstrekkelig i NAV? Evt hva kan bli gjort annerledes?
  - Hvis nei, hva gjør ledelsen for å endre på dette?
8. Tror du de ansatte er tilfreds med ledelsens innsats for å bedre deres tilfredshet til arbeidsplassen?
9. Er du tilfreds med NAV som arbeidsplass?
10. Tror du de ansatte er tilfreds med NAV som arbeidsplass?
11. Har du kjennskap til NAVs verdier?
  - Hvis ja, hva legger du i disse verdiene?
  - Hvis nei, verdiene er ----, hva legger du i disse verdiene?
12. Hvordan kommer disse verdiene til uttrykk, og hva gjør etaten for å etterleve verdiene? Gi konkrete eksempler.
13. Tror du slike verdier har betydning for de ansatt? Evt. hvordan?
14. Er verdiene utviklet for internt og/eller eksternt bruk? Begrunn svaret ditt.
  - Hvordan blir verdiene synlig og brukt internt?
  - Hvordan blir verdiene synlig og brukt eksternt?
15. Blir disse verdiene (bevisst eller ubevisst) mer synlig og brukt i enkelte perioder kontra andre? Evt. hvordan?
16. Identifiserer du deg med disse verdiene?
17. Tror du de ansatte forstår verdiene på samme måte som deg, og tror du de ansatte kan identifiserer seg med verdiene?

## Omdømme

18. Hva legger du i begrepet *omdømme*?
19. Hvordan opplever du NAVs omdømme?
20. Hvem mener du har ansvaret for NAVs omdømme (ledelsen, tillitsvalgte, øvrige ansatte eller andre)?
21. Hvordan vil du beskrive ledelsens omdømmearbeid?
22. Hva kan ledelsen gjøre annerledes i sitt omdømmearbeid?
23. Hvordan vil ledelsens omdømmearbeid kunne rette opp/bedre omdømme til NAV?
24. Er omdømme et viktig fokus i NAV? Kan du gi konkrete eksempler på hvordan dette evt. kommer til uttrykk.

## Medieomtale

25. Hvordan opplever du fremstillingen av NAV i media; positiv, nøytral, negativ?
26. Etter en gjennomgang og analyse av medieomtalen rundt NAV fant jeg at mye av kritikken mot etaten går på behandlingstid. Synes du denne kritikken er berettiget?
27. Hvordan imøtekommer NAV-ledelsen "angrepene" på organisasjonen?
  - Er det noen faste rutiner?
  - Hvilke medier brukes, og hvilke argumenter?
28. Hvordan tas det hensyn til taushetsplikten ved tilsvar av kritikk som fremkommer i media?
29. Er ledelsens reaksjon på den negative medieomtalen tilfredsstillende? Begrunn svaret ditt.
30. Tror du medias fremstilling av NAV har innvirkning på etatens omdømme (brukere, pårørende og andres oppfatning av NAV)?
31. Tror du den negative omtalen av NAV påvirker de ansatte, evt. hvordan?
  - Motivasjon, arbeidsinnsats, arbeidsmiljø, trivsel, tilfredshet og tilhørighet



## Vedlegg 2

### Intervjuguide – Hovedtillitsvalgt

1. Hvilken stilling har du i NAV?
2. Hvilken fagforening representerer du?
3. Hvilken utdanning har du?
4. Hvor lenge har du vært ansatt i NAV?

#### **NAV som arbeidsplass**

5. Beskriv hvordan du opplever NAV som arbeidsplass?
6. Hvordan tror du dine fagorganiserte opplever NAV som arbeidsplass?
7. NAVs verdier er: *tydelig, tilstede og løsningsdyktig*. Tror du de ansatte i etaten har kjennskap til, og kan identifisere seg med disse verdiene?
8. Tror du slike verdier utarbeides som omdømmeverdier for eksternt bruk, eller tror du disse verdiene har betydning for de ansatte? Begrunn svaret ditt.
9. Ifølge Arbeidstilsynet har arbeidsgiver en rekke plikter ovenfor sine ansatte, blant annet skal arbeidsgiver sørge for at arbeidstaker ikke blir utsatt for helseskader eller andre arbeidsmiljøbelastninger. Tror du dine fagorganiserte oppleverer noen helseskadelige eller andre arbeidsmiljøbelastninger i sitt arbeidsforhold med NAV?
  - Hvis ja, hva gjør din fagorganisasjon og ledelsen for å endre på dette?
10. En annen plikt arbeidsgiver har ovenfor arbeidstaker er å sørge for nødvendig opplæring og informasjon. Mener du dette er tilstrekkelig i NAV? Evt hva kan blir gjort annerledes?
  - Hvis nei, hva gjør din fagorganisasjon og ledelsen for å endre på dette?
11. Tror du dine fagorganiserte er tilfreds med fagorganisasjonens og ledelsens innsats for å bedre deres tilfredshet til arbeidsplassen?
12. Tror du dine fagorganiserte er tilfreds med NAV som arbeidsplass? Begrunn svaret ditt.
13. Hvordan tror du dine fagorganiserte opplever kritikk av sin arbeidsplass, sine kollegaer og sin ledelse?
14. Tror du dine fagorganiserte er stolt over å kunne si at de arbeider i NAV?
15. Føler du ofte dårlig samvittighet i forhold til brukerne av NAV? Evt. hvorfor og hvor ofte?

#### **Omdømme**

16. Hva legger du i begrepet *omdømme*?
17. Hvordan opplever du NAVs omdømme?
18. Hvem mener du har ansvaret for NAVs omdømme (ledelsen, tillitsvalgte, øvrige ansatte eller andre)?

19. Hvordan vil du beskrive ledelsens omdømmearbeid?
20. Hva gjør du og din fagorganisasjon for å bedre NAVs omdømme, og hva *kan* du/dere gjøre?

### **Medieomtale**

21. Hvordan opplever du fremstillingen av NAV i media; positiv, nøytral, negativ?
22. Etter en gjennomgang og analyse av medieomtalen rundt NAV fant jeg at mye av kritikken mot etaten går på behandlingstid. Synes du denne kritikken er berettiget?
23. Kjenner du til hvordan NAV-ledelsen imøtekommer "angrepene" på organisasjonen?
  - I hvilke medier og med hvilke argumenter
24. Hvordan opplever du NAV-ledelsen reaksjon på "angrepene"/kritikken?
25. Tror du medias fremstilling av NAV har innvirkning på etatens omdømme (brukere, pårørende og andres oppfatning av NAV)?
26. Hvordan påvirker den negative omtalen av NAV deg?
27. Hvordan tror du den negative omtalen av NAV påvirker dine fagorganiserte?
  - Motivasjon, arbeidsinnsats, arbeidsmiljø, trivsel, tilfredshet og tilhørighet

## Vedlegg 3

### Intervjuguide – Brukerkontakt

1. Hvilken stilling har du i NAV?
2. Har du noen verv (tillitsvalg, ombudsperson etc.) i NAV?
3. Hvilken utdanning har du?
4. Hvor lenge har du vært ansatt i NAV?
5. Er du organisert i fagforening, evt hvilken?

#### **NAV som arbeidsplass – tilhørighet og tilfredshet**

6. Beskriv hvordan du opplever NAV som arbeidsplass?
7. Var du ansatt i NAV før innføringen av NAV-reformen?
  - Hvis ja, har din opplevelse av NAV som arbeidsplass endret seg, evt på hvilken måte?
8. Har du kjennskap til NAVs verdier?
  - Hvis ja, hva legger du i disse verdiene?
  - Hvis nei, verdiene er: ----, hva legger du i disse verdiene?
9. Hvordan kommer disse verdiene til uttrykk, og hva gjør etaten for å etterleve verdiene? Gi konkrete eksempler.
10. Blir disse verdiene mer synlig i enkelte perioder kontra andre? Evt. hvordan?
11. Har slike verdier betydning for deg som ansatt? Evt. hvordan?
12. Tror du slike verdier har mest betydning internt (personalpolitisk) og/eller eksternt (omdømmebygging)? Begrunn svaret ditt.
  - Hvordan tror du arbeidet med verdiene utarter seg forskjellig i forhold til intern vs eksternt bruk?
13. Identifiserer du deg med NAVs verdier?
14. Ifølge Arbeidstilsynet har arbeidsgiver en rekke plikter ovenfor sine ansatte, blant annet skal arbeidsgiver sørge for at arbeidstaker ikke blir utsatt for helseskader eller andre arbeidsmiljøbelastninger. Opplever du noen helseskadelige eller andre arbeidsmiljøbelastninger i ditt arbeidsforhold?
15. En annen plikt arbeidsgiver har ovenfor arbeidstaker er å sørge for nødvendig opplæring og informasjon. Mener du dette er tilstrekkelig i NAV? Evt hva kan bli gjort annerledes?
16. Føler du ofte dårlig samvittighet i forhold til brukerne av NAV? Evt. hvorfor og hvor ofte?
17. Hvordan opplever du kritikk av din arbeidsplass/NAV, dine kollegaer og din ledelse?
18. Er du jevnt over tilfreds med din arbeidsplass? Begrunn ditt svar.
19. Er du stolt over å si at du arbeider i NAV? Begrunn gjerne ditt svar.

## Omdømme

20. Hva legger du i begrepet *omdømme*?
21. Hvordan opplever du NAVs omdømme?
22. Hvem mener du har ansvaret for NAVs omdømme (ledelsen, tillitsvalgte, øvrige ansatte eller andre)?
23. Hva gjør du får å bedre NAVs omdømme, og hva *kan* du gjøre?
24. Hvordan vil du beskrive ledelsens omdømmearbeid?
25. Hvor synlig er omdømmearbeidet i NAV? Begrunn svaret ditt.
26. Hvordan påvirker omdømmearbeidet deg som ansatt? Konkretiser/eksemplifiser.

## Medieomtale

27. Hvordan opplever du fremstillingen av NAV i media; positiv, nøytral, negativ?
28. Etter en gjennomgang og analyse av medieomtalen rundt NAV fant jeg at mye av kritikken mot etaten går på behandlingstid. Synes du denne kritikken er berettiget?
29. Kjenner du til hvordan NAV-ledelsen imøtekommer "angrepene" på organisasjonen?
  - I hvilke medier og med hvilke argumenter
  - Er det noen kjente rutiner?
30. Hvordan opplever du NAV-ledelsen reaksjon på "angrepene"/kritikken?
31. Tror du medias fremstilling av NAV har innvirkning på etatens omdømme (brukere, pårørende og andres oppfatning av NAV)?
32. Hvordan er det å arbeide i en etat som fremstilles nokså negativt i media?
33. Har, og evt hvordan har, den negative omtalen av NAV påvirkning på deg som ansatt i NAV?
  - Motivasjon, arbeidsinnsats, arbeidsmiljø, trivsel, tilfredshet og tilhørighet
34. Hvilken type omtale går mest inn på deg?
  - Generell kritikk, kritikk i lokalavis/regionalavis/nasjonalavis, brukere som forteller sin historie osv.