

Avdeling for økonomi- og ledelsesfag

Katrine Gunnel Fimland

Magnus Rognstad Neby

Masteroppgave

Hva kjennetegner offentlige egevalueringer?

What characterizes public self-assessments?

Master i offentlig ledelse og styring, erfaringsbasert

Vår 2017

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	3
ABSTRACT	4
1.0 INNLEDNING	5
1.1 Problemstilling og avgrensning	6
1.2 Oppgavens disposisjon.....	7
1.3 Organisasjonsteori og offentlige organisasjoner.....	8
1.4 Evaluering som verktøy	10
2.0 METODE	12
2.1 Kvalitativ metode.....	12
2.2 Innholdsanalyse av dokumenter.....	13
2.3 Innsamling av relevante evalueringer	14
2.3.1 Evalueringstyper	14
2.3.2 Søk og utvalg av evalueringer.....	15
2.3.3 Presentasjon av utvalgte evalueringer.....	15
2.4 Redegjørelse for benyttet metode	16
2.5 Metodekritikk.....	17
2.6 Kildekritikk.....	18
2.7 Oppgavens reliabilitet og validitet.....	19
3.0 TEORETISK GRUNNLAG OG FORVENTNINGER	22
3.1 Instrumentelt- og institusjonelt perspektiv.....	22
3.2 Instrumentelt perspektiv og forventninger til funn	24
3.2.1 Det instrumentelle perspektivet generelt	24
3.2.2 Adferdsstyrende faktorer	24
3.2.3 Omgivelser.....	25
3.2.4 Syn på ledelse	27
3.3 Institusjonelt perspektiv og forventninger til funn.....	29
3.3.1 Det institusjonelle perspektiver generelt.....	29
3.3.2 Adferdsstyrende faktorer	30
3.3.3 Omgivelser.....	32
3.3.4 Syn på ledelse	34
4.0 ANALYSE	36
4.1 Instrumentelt perspektiv.....	36
4.1.1 Adferdsstyrende faktor.....	36
4.1.2 Omgivelser.....	38
4.1.3 Syn på ledelse	41
4.1.4 Oppsummering instrumentell analyse.....	45
4.2 Institusjonelt perspektiv	45
4.2.1 Adferdsstyrende faktor.....	45
4.2.2 Omgivelser.....	53
4.2.3 Syn på ledelse	57
4.2.4 Oppsummering institusjonell analyse.....	61
5.0 OPPSUMMERING	62
LITTERATURLISTE	66

SAMMENDRAG

I de senere år har en evalueringebølge skylt inn over de nordiske land. Det hevdes at en stor offentlig sektor og en instrumentell, rasjonalistisk politisk- og forvaltningskultur er noe av forklaringen til bølgen. Videre hevdes det at desentralisering og deregulering har medført et behov for resultatorientert overvåkning og oppfølging. Evaluering ses som et verktøy som kan dekke dette behovet og har blitt en del av offentlig virksomhet gjennom lovgivning, retningslinjer og veiledere for bruk av evaluering. Tidligere forskning fokuserer i stor grad på hvordan evalueringer gjennomføres og i hvilken grad evalueringer følges opp i ettertid. Det vi imidlertid finner svært lite på, er hva som faktisk preger evalueringene. Hva kjennetegner dem?

Hensikten med denne oppgaven er å undersøke offentlige egevalueringer og se på hva som kjennetegner disse. Vi vil bruke et instrumentelt- og et institusjonelt perspektiv analytisk for å svare på hvilket perspektiv som preger de problem- og løsningsoppfatningene som kommer frem. Det ble utarbeidet forventninger til funn innenfor begge perspektivene på bakgrunn av organisasjonsteorien for offentlig sektor. Metoden som benyttes er en kvalitativ innholdsanalyse av tre egevalueringer gjennomført av offentlige organisasjoner.

Funnene viser at egevalueringene vi har som datagrunnlag samlet sett inneholder kjennetegn fra både det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet, med hovedtyngden av kjennetegn knyttet til førstnevnte perspektiv. Videre blir det ved flere anledninger foreslått løsninger vi har karakterisert som instrumentelle, på det vi oppfatter som problemområder med institusjonelle kjennetegn. Flere løsninger tar sikte på å styrke formelle strukturer. Løsningene oppfattes som forenklende og de vier lite oppmerksomhet til andre institusjonelle faktorer. I alle egevalueringene er det et klart fokus på formelle strukturer, både innenfor problem- og løsningsoppfatninger. De lanserer få alternativer i sine løsningsoppfatninger og følger, slik vi oppfatter det, en bestemt *sti* vedrørende sammenhengen mellom sentrale problemer og løsninger.

Våre funn kan bidra til *bevisstgjøring* av en instrumentell rasjonalitet i problem- og løsningsoppfatningene og koblingen mellom disse. Videre kan de bidra til en *oppmerksomhet* rundt ulike utfordrings kompleksitet og at de løsningene som blir anbefalt må ta tak i de oppfattede problemene ved roten.

ABSTRACT

In recent years, an evaluation wave has swept over the Nordic countries. It is argued that a large public sector and an instrumental, rationalistic political and administrative culture is part of the explanation. Moreover, it is claimed that decentralization and deregulation have led to a need for result-oriented monitoring and follow-up. Evaluation is seen as a tool that can address this need and has become part of the public sector through legislation, policies and guidelines. Previous research focuses largely on how evaluations are performed and to what extent evaluations are followed up afterwards. However, little information regarding characterization of the evaluations is available in the literature.

The purpose of this study is to examine public self-assessments and investigate their characteristics. The method used is a qualitative content analysis of three separate evaluations conducted by government organizations. The analysis was performed analytically with an instrumental and institutional perspective to answer which perspective that characterizes the problem and the solution perceptions that emerge from it. Expectations of findings were prepared within both the above mentioned perspectives on the basis of organizational theory for public organizations.

The findings show that self-assessments overall contain characteristics of both the instrumental and institutional perspective, with the majority of the characteristics associated with the former perspective. Furthermore, on problem areas which we perceive to be of an institutional character, there were on several occasions proposed solutions we have characterized as instrumental. Several solutions aim to strengthen formal structures. The solutions are perceived as simplistic and they devote little attention to other institutional factors. Few options are launched in the self-assessments solution perceptions and they follow, as we perceive it, a particular *path* concerning the relationship between key problems and solutions.

The findings may help *raise awareness* of an instrumental rationality of problems and solution perceptions and the link between them. Furthermore, they contribute to an *attention* to the complexity of various challenges and that the recommended solutions must address the root of the perceived problems.

1.0 INNLEDNING

I de senere år har en evalueringebølge skylt inn over de nordiske land. Evalueringens røtter finnes i samfunnsvitenskapens historie som har lange tradisjoner for å beskrive sosiale problemer, analysere dem og videre bidra til å løse dem. Hva er det som har forårsaket denne evalueringebølgen? Det hevdes at en stor offentlig sektor og en instrumentell, rasjonalistisk politisk- og forvaltningskultur er noe av forklaringen til bølgen. Videre hevdes det at desentralisering og deregulering har medført et behov for resultatorientert overvåkning og oppfølging. Evaluering ses derfor som et verktøy som kan dekke dette behovet.

Rundt evalueringebølgen har det dukket opp en evalueringindustri; kurs, seminarer, bøker og konsulenttjenester innen evaluering kan nevnes. Evaluering som verktøy viser seg i brukerundersøkelser, kvalitetsmålinger og forskjellige typer evalueringsrapporter (Dahler-Larsen, 2011). Evaluering har også blitt en del av offentlig virksomhet gjennom lovgivning, retningslinjer og veiledere i evaluering for offentlig sektor. I reglement for økonomistyring i staten er evaluering en pålagt aktivitet (2003, § 16). Slik har evaluering blitt institusjonalisert i den offentlige virksomheten og er en del av forventningen til god ledelse (Dahler-Larsen, 2011).

Evalueringer kan ta mange forskjellige former og fasonger. Dette henger sammen med hvem som utfører evalueringen, hva som er tema, hvordan evalueringen gjennomføres og hva som er hensikten med evalueringen. Evalueringsforskning er et område som er opptatt av å utrede virkninger av ulike tiltak og å påvirke, endre eller beskrive en evalueringssprosess. Evaluering kan gjennomføres av en intern eller ekstern evaluator. En ekstern evaluator er hevdet å sikre objektivitet og å kunne trekke konklusjoner på fritt grunnlag, uten at det kan oppstå rollekonflikter og lojalitetsutfordringer. På den andre siden fremheves det at en intern evaluator kjenner virksomheten i dybden, ikke står i like stor fare for å feiltolke resultater og lettere ”ser” viktig informasjon som er relevant. En ekstern evaluator er også ansett som en mer kostbar løsning og selve prosessen kan bli mer omstendelig (Sverdrup, 2002).

Direktorat for Økonomistyring (DFØ, 2011) viser til at evalueringresultater bør være en sentral del av virksomhetens styrings- og resultatinformasjon. De skriver videre at evalueringer er en viktig kilde til læring og utvikling, og at det gir en annen type informasjon og forutsetter grundigere analyser enn det normalt gjøres i løpende resultatmålinger. Videre nevnes det at offentlige organisasjoner kan gjøre bedre nytte av evalueringer enn de gjør i dag

og at evaluering er et virkemiddel som kan gi et mer langsiktig perspektiv i styringen. DFØ viser til at: “Evalueringsevirsomheten skal understøtte virksomhetens styring i forhold til samfunnsoppdraget deres og de overordnede målene til virksomheten og må derfor integreres med andre styringsverktøy” (s. 6).

Det kommer tydelig frem at evaluering som verktøy er en viktig del av styring og ledelse i offentlig virksomhet. Det problematiseres også at verktøyet ikke er godt nok forankret og at dette kan gjøres bedre. DFØs veileder for evaluering (2011) viser til oppskrifter som kan benyttes, og etter nærmere søk på internett finner vi flere avhandlinger og studier som tar sikte på å evaluere reformer, forskjellige tiltak og prosesser i offentlig virksomhet. Det vi imidlertid finner svært lite om, er hva som faktisk preger disse evalueringene. Hva kjennetegner dem? I hvilken grad de følger typiske oppskrifter og om de brukes som tiltenkt, er for oss mindre relevant. Det interessante er selve innholdet, altså temaene de omhandler, problemene de fokuserer på og løsningene som blir anbefalt. Hva er det som preger disse?

Organisasjonsteorien peker på ulike kjennetegn som preger formelle organisasjoner og det finnes ulike vinklinger som tar sikte på å forklare og forstå hvordan organisasjoner fungerer og hva de faktisk gjør. Blant annet er organisasjonsteoriene delte i synet på organisasjoner; er de verktøy og instrumenter, der medlemmene rasjonelt forholder seg til oppgaver, valgmuligheter og mål? Eller er organisasjoner subjekter med et eget liv og mening, der medlemmene handler på bakgrunn av erfaring, kultur og hva som anses som passende og gode handlinger? (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2013).

1.1 Problemstilling og avgrensning

Det tilsynelatende manglende fokuset på hva som preger offentlige egnevalueringer, har fattet vår interesse og vi ønsker å undersøke dette nærmere. Hensikten med denne oppgaven er derfor å undersøke offentlige egnevalueringer og se på hva som preger innholdet i disse. Hvilke temaer tas opp, hvilke problem- og løsningsoppfatninger trer frem? Problemstillingen for oppgaven blir dermed:

Hva kjennetegner offentlige egnevalueringer?

I organisasjonsteorien som omhandler offentlige organisasjoner, kan problem- og løsningsoppfatninger knyttes til et instrumentelt- eller institusjonelt perspektiv. Vi vil søke å svare på hvilket perspektiv som preger de problem- og løsningsoppfatningene som kommer frem i evalueringene, og stiller derfor følgende underspørsmål:

Hvilke instrumentelle- og institusjonelle kjennetegn kommer til uttrykk i egnevalueringene?

Vi vil ikke utforme hypoteser som skal testes, men utlede forventninger til funn innen de to perspektivene vi vil benytte. Oppgaven vil ikke ta sikte på å vurdere om evalueringene er gjort i henhold til metode eller oppskrift. Videre vil vi ikke fokusere på om slutninger og oppfatninger er riktige eller gale. Oppgaven tar kun sikte på å finne det vi vil definere som instrumentelle- og institusjonelle kjennetegn i de enkelte evalueringene. Oppgavens omfang er en klar begrensning, og det vil derfor ikke være mulig å generalisere funnene i stor grad da antallet evalueringer må begrenses. Ved å forholde oss til et lavt antall, vil vi kunne gå mer i dybden på hver enkelt evaluering. Likevel ønsker vi å peke på tendenser, dersom dette blir synlig. Videre har vi valgt å konsentrere oss om følgende tre temaområder; *viktigste adferdsstyrende faktorer, omgivelser og syn på ledelse.*

1.2 Oppgavens disposisjon

Vi vil videre i innledningen komme inn på organisasjonsteoriens bruk i offentlige organisasjoner. Dette for å gi en beskrivelse av kompleksiteten vedrørende offentlig styring og ledelse, og hvordan organisasjonsteorien kan hjelpe oss i å både forklare og forstå offentlige organisasjoner. Vi vil også gi en grundigere beskrivelse av evaluering som verktøy og evalueringers formål. Deretter gir vi en grundig beskrivelse av metoden som er benyttet for å komme fram til våre funn. I det påfølgende kapittelet vil vi komme inn på det teoretiske rammeverket for analysen og beskrive de to ulike perspektivene vi vil benytte, et instrumentelt- og et institusjonelt perspektiv. Her vil vi også utlede forventninger til funn i innholdsanalysen innenfor de to perspektivene, basert på de tre temaområdene adferdsstyrende faktor, omgivelser og syn på ledelse. I analysekapittelet presenterer vi våre funn sett opp imot de forventningene vi utledet i det teoretiske rammeverket. Analysen blir presentert i en instrumentell- og en institusjonell analyse av temaområdene, og vi vil i stor grad benytte oss av kommentarer og sitater fra evalueringene. Til slutt oppsummerer vi våre

funn og beskriver eventuelle tendenser vi har avdekket. Vi løfter også blikket og argumenterer for hvordan våre funn kan bidra vedrørende evaluerings bruk i styringen generelt.

1.3 Organisasjonsteori og offentlige organisasjoner

Vi lever i en verden full av organisasjoner. Felles for dem alle er at de er sosiale system “... som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål” (Jacobsen og Thorsvik, 2013 s. 18). I følge Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Woll (2014) søker organisasjonsteoriene å hjelpe oss “... til å forstå og forklare hvordan organisasjoner fungerer, og hvordan de forandres over tid” (s. 20). Teoriene omfatter organisasjonene, altså den fysiske enheten, i tillegg til å omfatte selve organiseringen som en spesifikk prosess.

Organisasjonsteorien blir derfor kun gyldig i det den tar inn over seg ulike organisasjoners organisering og virkemåte. Med dette som viktig premis møter vi i studiet av offentlige organisasjoner på et dilemma. Har offentlige organisasjoner ulik organisering og virkemåte, sett i forhold til private organisasjoner?

Dilemmaet over utfordrer oss til å ta et standpunkt rundt hvilken retning innenfor organisasjonsteorien vi skal benytte som grunnlag i det videre arbeidet med vår oppgave. Ulike teoretikere drar i noe ulik retning vedrørende det samme dilemma, og ytterpunktene handler følgelig om hvorvidt man anerkjenner offentlige organisasjoner som noe fundamentalt forskjellig fra private organisasjoner eller ikke.

Jacobsen og Thorsvik (2013) argumenterer mot å la de fundamentale forskjellene mellom offentlige og private organisasjoner definere organisasjonsteorien. De mener heller det er snakk om gradforskjeller, og at vi best kan forstå organisasjonsteorien samlet ved å trekke inn skillet mellom offentlige- og private organisasjoner som en av flere forklaringsfaktorer. I følge Christensen m.fl (2013) kan det “... advares mot et altfor enkelt skille mellom offentlige og private organisasjoner, men også mot å sette likhetstegn mellom organisasjoner i offentlig og privat sektor” (s.16). Nettopp likhetstegn mellom offentlige og private organisasjoner er det som kjennetegner den motsatte enden av organisasjonsteorien. En organisasjonsteori som i stor grad forsøker å viske ut de fundamentale forskjellene, og heller fokusere på de områdene som er like for alle typer organisasjoner, offentlige som private. New Public Management (NPM) blir ofte benyttet som merkelapp på reformbevegelsen som omfavner sistnevnte organisasjonsteori. Et hovedpoeng innenfor NPM er å benytte eksisterende og velfungerende

økonomiske modeller og rasjonelle styringsformer fra privat sektor, også innenfor offentlig sektor (Klausen, 2011).

Tross i uenighetene og den observerte gråsonen som virker å definere organisasjonsteorien for offentlig sektor, tar vi videre i vår oppgave utgangspunkt i at offentlig sektor tross alt skiller seg fra privat sektor på tre viktige områder. For det første kjennetegnes offentlig sektor, og organisasjoner her, ved at de har en *folkevalgt ledelse*. Uavhengig av hvor tett integrert den offentlige organisasjonen sitter på politisk ledelse, vil den alltid måtte svare overfor de folkevalgte i landet. Dette til forskjell fra en privat organisasjon hvor styret, valgt av aksjonærene, er det man er ansvarlig overfor (Christensen et.al, 2013).

For det andre er offentlige organisasjoner *multifunksjonelle*. Det betyr at de daglig må ivareta delvis motstridende hensyn, som politisk styring og kontroll, og deltagelse og medbestemmelse fra berørte parter og ansatte. De offentlige organisasjonene må også lytte til ulike brukergrupper og vise åpenhet. De må være nøytrale og upartiske, vise faglig uavhengighet og samtidig være kostnadseffektive og forholde seg til tildelte økonomiske rammer (Christensen et.al, 2013)

Selv om det de siste årene har vært en økning i fristilling og konkurranseutsetting i det offentlige, argumenteres det også for at offentlige organisasjoner, til forskjell fra private organisasjoner, normalt ikke opptrer på det økonomiske frikonkurransemarked. *Fristilling fra det økonomiske markedet* blir derfor det tredje elementet, som sammen med folkevalgt ledelse og multifunksjonell rolle, underbygger de fundamentale forskjellene mellom organisasjoner i privat- og offentlig sektor (Christensen et al. 2013).

Forskjellene mellom offentlig- og privat sektor danner også grunnlaget for hvordan vi selv videre i oppgaven velger å benytte organisasjonsteorien – en organisasjonsteori med fokus på to distinkte perspektiver å tolke organisering og virkemåte på. De to perspektivene omtales som det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet, og en videre forklaring på disse kommer vi tilbake til i det teoretiske rammeverket for oppgaven.

1.4 Evaluering som verktøy

Da vårt datagrunnlag er egevalueringer utført av offentlige organisasjoner, vil det være hensiktsmessig å si noe om evalueringens, og videre egevalueringens, legitimitet i det offentlige. Først noen generelle betraktninger rundt evalueringsteori.

Alt det vi foretar oss i det daglige kan i prinsippet bedømmes og vurderes i den hensikt å undersøke om vi kunne gjort noe på en annen måte for å forbedret resultatet.

Evalueringensbegrepet brukes derfor i vår dagligtale, primært for å vurdere en mulig forbedring (Sverdrup, 2002). Det er imidlertid et skille mellom denne formen for allmenn evaluering, eller vurdering, og den evalueringen som utføres innenfor forskning og offentlig virksomhet. Også innenfor forskning og offentlig virksomhet finner vi ulike syn og betraktninger på hva evalueringensbegrepet skal omfatte. Finansdepartementet (2005) definerer evaluering på denne måten:

En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). Evalueringen kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer. (s. 8)

Definisjonen er vid i sin forstand ved at den favner over aktivitet som er planlagt, pågående eller avsluttet. Vedung (1998, s. 20) uttrykker i motsetning til dette at evaluering i det offentlige er en ren *efterhandsbedömning* av utfall, prestasjoner eller gjennomføring i offentlig virksomhet som anses å spille en rolle i de praktiske beslutningssituasjoner. Vedung (1998) legger til at å evaluere er å systematisk skille det verdifulle fra det verdiløse. Han nevner videre at evalueringensarbeid er grunnleggende analytisk og at hans måte å definere evaluering på er snever i den hensikt å gjøre begrepet håndterbart for offentlig sektor. Felles for begge måtene å definere evaluering på er derfor synet på metoden underveis i evalueringensarbeidet som systematisk og analytisk, dette i motsetning til den mer generelle, allmenne, forståelsen av begrepet. Et annet fellestrekk er kommunisert ved at evalueringer kan gjennomføres, enten som et internt arbeid, eller gjennom eksterne aktører. Våre tre utvalgte evalueringer er gjennomført internt innenfor samme offentlig virksomhet som evalueres, og i forhold til Vedungs evalueringsteori vil samtlige av evalueringene falle innenfor modellen *självvärdering* (1998, s. 87).

Det økende fokus på evaluering som verktøy innenfor spesifikt mål- og resultatstyring for offentlig sektor antas å henge nøye sammen med inntoget av New Public Management (NPM) på sent 80- og tidlig 90-tallet (Dahler-Larsen, 2011). Det observeres en klar økning i antallet evalueringer etter årtusenskiftet, og staten har i så henseende en oppgave med å regulere verktøyet. Bruk av evalueringer i det offentlige er blant annet nedfelt i reglement for økonomistyring i staten (2003). Regelverket gir føringer på statlige forvaltningsorganers interne styring. Paragraf 16 i samme regelverk legger føringer på nettopp evalueringsarbeidet: “Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter”. I tillegg til regelverket har Direktorat for Økonomistyring utarbeidet en veileder for *Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen* (2011). Veilederen viser til evalueringens viktige oppgave innenfor en virksomhets læring og utvikling, og den kommuniserer videre et potensial “... for en mer strategisk og systematisk tilnærming til bruk av evaluering som styringsverktøy” (s. 5). Staten Norge har med de ovennevnte regler, bestemmelser og veiledere legitimert evalueringer som viktige bidrag innenfor både styring, læring og utvikling. Finansdepartementets definisjon åpner i tillegg opp for at evalueringer kan gjennomføres internt, altså som egevalueringer, eventuelt ved å benytte eksterne aktører.

I forhold til vår oppgave og studiet av det faktiske innholdet i evalueringene, er det mindre relevant å dykke noe dypere ned i evalueringsteorien. I motsetning til å studere hvordan evalueringene er konstruert i forhold til hensikt og mål, og videre hvordan de benyttes i det offentlige, ønsker vi som tidligere nevnt å se på hva som preger innholdet i dem.

2.0 METODE

Vår oppgave vil basere seg på analytisk bruk av to organisasjonsteoretiske perspektiver – det instrumentelle og det institusjonelle. Videre vil vi fokusere på de problem- og løsningsoppfatningene som fremkommer i evalueringene og se disse i lys av de samme perspektivene. Først en gjennomgang av samfunnsvitenskapelig metode i den hensikt å redegjøre for hvordan vi arbeidet med datainnsamling og analyse.

2.1 Kvalitativ metode

Samfunnsvitenskapelig metode handler om veien mot innhenting av informasjon om en virkelighet og hvordan denne informasjonen skal analyseres. Hovedelementene er *innsamling*, *analysering* og *tolking* av data. Metoden er oppskriften å følge for å finne ut om våre antagelser er i overensstemmelse med virkeligheten eller ikke, og metoden som brukes må gjøre det mulig å sannsynliggjøre disse antagelsene (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2015).

Samfunnsvitenskapelig metode deles inn i kvalitative og kvantitative metoder. Begrepene henviser til egenskaper der *kvalitet* viser til egenskaper ved forskjellige fenomener, mens *kvantitet* viser til mengde eller tall. I kvalitativ metode vil data være tekster, lyd og bilde, og fokuset vil være på fortolkning av dataene. Kvantitativ metode forholder seg til kategoriserte fenomener og har fokus på opptelling og utbredelse av registrerte fenomener. Hvilken retning en skal velge vil avhenge av problemstillingen som er valgt. I tillegg vil tid til rådighet og ressurser spille inn på hvilken metode som er gjennomførbar (Johannessen et.al, 2015). For vår problemstilling har vi valgt å ta utgangspunkt i en kvalitativ metode.

Kvalitative data taler ikke for seg selv. De må analyseres og fortolkes, og dette bør gjøres av den eller de som samler inn dataene. Dette fordi teorier, hypoteser og forskerens forforståelse er viktige utgangspunkter for dataanalysen. Analyse og fortolkning glir ofte over i hverandre i kvalitative studier, men det er likevel noen forskjeller. *Analysere* betyr å dele noe opp i deler eller elementer. Helheten er sammensatt av enkelte bestanddeler og målet er å finne et mønster i datamaterialet. Når alle data er analysert, kan forskeren trekke en konklusjon som skal svare på problemstillingen. Å *tolke* betyr å sette noe i en større sammenheng. Forskeren ser på konsekvensene analyse og konklusjon har for det som blir undersøkt. Her er det vanlig

å ta utgangspunkt i teori innenfor området en forsker på og se funnene i lys av teorien. Med dette forsøker forskeren å forklare og forstå funnene fra analysen (Johannessen et.al, 2015). For vår del vil oppgaven ta for seg et instrumentelt- og et institusjonelt perspektiv for å analysere og videre tolke våre funn.

Fortolkning er sentralt i kvalitativ metode. Å fortolke betyr å se de ulike deler i datagrunnlaget i lys av andre deler og i lys av helheten som kommer til uttrykk. I kvalitativ metode snakker en om *den hermeneutiske sirkel*. Når forskeren skal begrunne en fortolkning av en del-tekst, må han/hun vise til fortolkning av hele teksten. Når forskeren skal begrunne en fortolkning av hele teksten, må det vises til en fortolkning av tekstens deler (Johannessen et.al., 2015). Hele denne prosessen påvirkes av forskerens forståelse. Språk og begreper, trosoppfatninger, personlige erfaringer og opplevelser er eksempel på hva en forsker tar med seg inn i sin fortolkning og som vil påvirke forskerens oppfattelse av mening. En tekst som oppleves uforståelig og uten mening, er uforståelig i lys av den bakgrunn som ligger til grunn for forståelsesprosessen. Endres bakgrunnen, kan meningsinnholdet og forståelsen påvirkes (Gilje og Grimen, 1993).

2.2 Innholdsanalyse av dokumenter

Vi vil benytte kvalitativ innholdsanalyse som tilnæringsmetode i vår oppgave.

I en innholdsanalyse vil datagrunnlaget være dokumenter og innholdet i de forskjellige dokumentene blir systematisk gjennomgått for å kunne finne informasjon om de forhold som skal studeres. I innholdsanalyser kan innholdet i dokumentene behandles og registreres som kvantitative eller kvalitative data (Grønmo, 2004).

I kvantitativ innholdsanalyse vil utvelgelse av tekster gjennomføres før datainnsamlingen starter. Det er på forhånd utviklet et skjema, kodeskjema, med kategorier som tekstinnholdet blir vurdert opp imot. Tekstene analyseres ved å merke av kategorier som er relevante for hver tekst i kodeskjema. En slik registrering kalles for koding av tekst. Denne fremgangsmåten medfører at innholdsanalysen blir strukturert og kan derfor utføres av andre enn forskeren, i tillegg til at større mengder tekst kan behandles (Grønmo, 2004).

Kvalitativ innholdsanalyse baserer seg på en systematisk gjennomgang av dokumenter. Formålet er å kategorisere innholdet og registrere data som er relevante for problemstillingen. Datainnsamling, dataanalysen og utvelging av tekster foregår til dels

parallelt, da en leser igjennom tekstene for å finne ut hvilke tekster som er relevante. Dette innebærer at datainnsamlingen er lite forutsigbar og kan derfor ikke bygge på detaljert planlegging. De planene som legges på forhånd, vil ofte bli endret i løpet av datainnsamlingen. Det er imidlertid viktig å gjøre noen forberedelser før datainnsamlingen starter. Det viktigste er å avklare fokus for datainnsamlingen. Her er det viktig å avklare hvilke tema som skal prioriteres og hvilke type tekster som skal velges. Det er hele tiden problemstillingen som danner grunnlaget for hvilke data som er relevante. Slik er problemstillingen det faste holdepunktet og den røde tråden gjennom datainnsamling, analyse og tolkning (Grønmo, 2004).

2.3 Innsamling av relevante evalueringer

En viktig oppgave i forberedelsene er å finne tekstene som skal analyseres. Som tidligere nevnt er ikke dette nødvendigvis en lineær prosess, der en finner relevante tekster og så går videre med analyse. Her vil forskeren kunne hoppe frem og tilbake underveis i prosessen.

2.3.1 Evalueringstyper

Vi tar i vår oppgave utgangspunkt i det offentliges evalueringer av seg selv. Etter et enkelt søk på internett, finner vi store mengder tilgjengelige evalueringer som favner bredt i både tema og fokusområde. For å kunne gå videre i vår prosess med innsamling av tekster/evalueringer, ble det derfor viktig å avklare hvilke *typer* evalueringer vi ønsket å fokusere på. Vi kom over årlige evalueringer som bar preg av en fast oppskrift, evalueringer etter innføring av nye mål, evalueringer etter større og mindre omstillingsprosesser, og evalueringer etter ekstraordinære hendelser. Videre omhandlet evalueringene et vidt spekter av temaer og fokusområder: økonomi, personell og HR, målstyring, styringsverktøy osv. Noen favnet svært bredt, andre snevert, og flere av evalueringene fremstod som svært tekniske.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i evalueringer etter ekstraordinære hendelser, nærmere bestemt det som har blitt betegnet som *kriser* for den offentlige organisasjonen det gjelder. Vi har et inntrykk av at disse evalueringene spenner bredt i fokusområde og tema, og at de tilsynelatende går mer i dybden vedrørende organisasjoners handlinger.

2.3.2 Søk og utvalg av evalueringer

Vi startet først med et enkelt søk på internett og avdekket et stort antall evalueringer. Vi kom videre inn på evalueringsportalen.no, der flere evalueringer gjort av- og for offentlige organisasjoner er samlet. Siden vi konsentrerte oss om å fokusere på evalueringer etter kriser, ble søk og treff snevret betydelig inn. Ved å kombinere søkeordene “egenevaluering” og “kriser” på internett, kom det frem flere relevante dokumenter og treff. Evalueringer som ikke var utført av virksomheten selv, ble videre ekskludert da vårt fokus er egenevaluering. Vi valgte videre å utelukke evalueringer gjort før år 2000, noe som begrenset utvalget ytterligere. Etter endt søk og ekskludering, gjorde vi et utvalg på tre evalueringer. Den ene evalueringen, gjennomført av UDI, måtte søkes innsyn i for å få tilgang til. Den var imidlertid ikke unntatt offentligheten. For å få tilgang på dokumentet, ble det begjært innsyn via offentlig elektronisk postjournal (ope.no) og evalueringen ble etter behandling oversendt elektronisk. I ettertid har evalueringen blitt publisert på internett.

De tre evalueringene ble valgt ut på bakgrunn av omfang og at vi opplevde de som noe forskjellige vedrørende innhold og fokus. Evalueringene varierer i størrelse og omfang, fra i overkant av 160 sider til i underkant av 40 sider.

Oppsummert hadde vi følgende utvalgsriterier:

- må omhandle en offentlig organisasjon
- være basert på en hendelse som organisasjonen selv betegner som en krise
- være gjennomført av organisasjonen selv, altså en egenevaluering
- gjennomført etter år 2000

2.3.3 Presentasjon av utvalgte evalueringer

Videre følger en kort presentasjon av de utvalgte evalueringene, med fokus på hva de skal evaluere, hvem som har evaluert og tidspunkt for når evalueringen ble publisert/utgitt.

22. juli 2011 - Evaluering av politiets innsats (Politidirektoratet)

Evalueringen tar for seg terrorangrepet på Utøya og i Oslo. Evalueringen er gjennomført av et utvalg oppnevnt av politidirektøren. Utvalgsmedlemmene har sin tilhørighet til Politidirektoratet og politidistriktene Rogaland, Hedmark og Østfold. Fokuset til evalueringen er forhold som kan ha betydning for fremtidig oppdragsløsning og evalueringen skal gi

kunnskap om effektiviteten i politiets innsats for mest mulig læring. Utvalget skal komme med anbefalinger på tiltak som kan styrke politiets innsatsevne. Evalueringen ble overlevert 15. mars 2012.

Beredskap høsten 2015 - Rapport fra egnevalueringen (Utlendingsdirektoratet)

Evalueringen tar for seg Utlendingsdirektoratets (UDI) håndtering av det rekordhøye antallet asylsøkere høsten 2015. Evalueringen inngår i prosjektet *Beredskap 2016* og er gjennomført av prosjektets styringsgruppe, sammensatt av ansatte i UDI. Formålet er å lære av hendelsene og benytte dette til utforming av nye beredskapsplaner. Evalueringen ble overlevert Justis- og beredskapsdepartementet (JD) april 2016.

Terrorangrepet på gassproduksjonsanlegget i In Amenas - Evaluering av norske myndigheters krisehåndtering (Utenriksdepartementet)

Evalueringen tar for seg terrorangrepet på gassproduksjonsanlegget i In Amenas, Algerie, 16. januar 2013. Flere nordmenn jobbet på anlegget, alle ansatt i Statoil. Utenriksdepartementet (UD) var lederdepartement under krisen. Daværende statsminister Jens Stoltenberg varslet at det skulle gjennomføres en evaluering av norske myndigheters håndtering av krisen og regjeringen bestemte senere at UD skulle lede dette arbeidet. Det ble besluttet at evalueringen skulle ta utgangspunkt i UD's egen evaluering. Formålet med evalueringen var å få vurdert overordnede sider ved krisehåndteringen, og da spesielt samvirke mellom berørte parter, herunder ansvarsfordeling, informasjonsflyt, beslutninger og koordinering av operativ innsats. 21.03.2013 ble det utgitt en pressemelding på www.regjeringen.no der evalueringen var vedlagt.

2.4 Redegjørelse for benyttet metode

De utvalgte evalueringene ble gjennomgått nøye for å bli kjent med innholdet og hvilke temaer som ble tatt opp. Vårt neste steg var å avklare hvilke temaområder vi ønsket å fokusere på. Evalueringene spenner bredt og omfanget måtte begrenses for å kunne gå i dybden innenfor oppgavens rammer. Vi valgte ut følgende temaområder:

- Adferdsstyrende faktor
- Omgivelser
- Syn på ledelse

Temaområdene ble for det første valgt på bakgrunn av vår kjennskap til evalueringene og hva de omhandlet. De ble også valgt ut med bakgrunn i det instrumentelle- og institusjonelle perspektivets ulike oppfatning av disse, og var derfor til hjelp for å skille perspektivene fra hverandre.

For å kunne gjennomføre en strukturert analyse, hadde vi behov for å utarbeide siktelinjer. Vi gikk dermed inn i organisasjonsteorien og de instrumentelle- og institusjonelle kjennetegn på offentlige organisasjoner, for å utarbeide forventninger til hvilke problem- og løsningsoppfatninger som ville representere de to ulike perspektivene innenfor temaområdene. Her kunne vi ha delt både det instrumentelle- og institusjonelle perspektivet opp i sine forskjellige varianter, en hierarkisk- og en forhandlingsvariant innenfor det instrumentelle og et kultur- og et myteperspektiv innenfor det institusjonelle (Christensen et.al, 2013). Vi valgte å ikke gjøre dette fordi vi fryktet at analysen ville bli oppstykket og med lite tyngde innen hver variant. Derfor omtaler vi videre et instrumentelt- og institusjonelt perspektiv generelt.

Etter at forventningene til hvert perspektiv var utviklet, gjennomgikk vi hver evaluering med instrumentelle- og institusjonelle “briller”. Vi registrerte og samlet videre de forskjellige problem- og løsningsoppfatningene innenfor hvert temaområde i de to ulike perspektivene. Vi oppdaget at noe kunne høre hjemme i begge perspektivene og at dette ofte handlet om at problemer og løsninger kan leses på ulike måter, alt ettersom hva en vektlegger. Dette har vi forsøkt å være bevisst på ved å definere hva som tillegges vekt.

Vi oppdaget at problemer og løsninger noen ganger fremkom implisitt i evalueringene. Der vi har ansett dette som viktig empiri, har vi valgt å ta det med i analysen. Det må presiseres at det her ligger til grunn en tolkning fra vår side, noe vi forsøker å være tydelige på i analysen.

2.5 Metodekritikk

Metodene som benyttes i forskningen har sine styrker og svakheter. Dette kan være med på å påvirke resultatene i en eller annen retning. Det er derfor avgjørende å være bevisst de eventuelle svakheter og fallgruver en metode kan ha.

I en kvalitativ innholdsanalyse vil forskerens perspektiv ha stor innvirkning. Dersom forskeren har et snevert perspektiv, kan tolkningen av innholdet bli ensidig og mangle bredde.

Tolkningsmuligheter som kan være viktige for studien, kan forbli uoppdaget fordi de er litt på siden av forskerens perspektiv (Grønmo, 2004). Vi vil analysere evalueringene i to forskjellige perspektiver, et instrumentelt og et institusjonelt. Dette vil være med på å snevre inn analysen betraktelig, men det vil likevel rette analysen direkte mot problemstillingen og dens avgrensning. Det kan tenkes at en videre inndeling av perspektivene i deres respektive varianter, kunne vært hensiktsmessig og pekt på mer spesifikke tendenser. Som tidligere nevnt, fryktet vi at analysen ville bli oppstykket og vi var usikre på om vi fikk et fyldig nok datagrunnlag innenfor de enkelte variantene. Oppgavens omfang er også en begrensning vi må være bevisst. Videre er forskerens kontekstuelle forståelse viktig for tolkningen. Dersom denne er begrenset, kan innholdet bli feilaktig tolket blant annet fordi forskeren ikke oppdager viktigheten av tekstens betydning. Å betrakte teksten i forhold til konteksten er også viktig for å kunne tolke og forstå innholdet (Grønmo, 2004).

Forskerens forforståelse viktig under arbeidet med tolkning av tekstene. Vi som forskere tar vår egen forståelse inn i våre vurderinger, og vi analyserer ut fra vår persepsjon og kunnskap. Har vi oppfattet budskapet riktig og forstått innholdet i teksten? Er det sitater eller uttrykk som kommer frem som kan tolkes på flere måter? Her vurderer en også tekstens representativitet, altså hvem eller hva denne teksten er representativ for (Grønmo, 2004). Hvem har skrevet teksten? Og på hvilket grunnlag er den utarbeidet? Det må gjøres en vurdering på om de utvalgte tekstene er representative for valgt problemstilling og hvorvidt de belyser denne på en god måte. Vi har påpekt at problem- og løsningsoppfatninger ikke alltid fremkommer eksplisitt i evalueringene. Dette medfører at vi utfører en tolkning av det vi anser som problemer og løsninger. Tolkningen påvirkes av hvordan vi forstår og leser teksten, og hva vi velger å legge vekt på. Vi forsøker å være tydelige på de tolkningene som gjøres.

2.6 Kildekritikk

Grønmo (2004) fremhever kildekritikk ved bruk av kvalitativ innholdsanalyse og påpeker at dette er spesielt viktig. Forskeren må fortløpende vurdere kildenes *tilgjengelighet*, *relevans*, *autentisitet* og *troverdighet*. Med dette menes at kildene må være tilgjengelige både for forskeren selv og for å kunne gjengis i forskningen. Det må også være adgang til å gjengi innholdet i kildene og eventuell adgang til dette må avklares. Med relevans menes at kildene kan belyse det problemstillingen spør om. Et overordnet mål er nettopp å identifisere og

registrere det innholdet som har særlig relevans for problemstillingen. Relevansvurdering er videre med på å styrke vurderingen om autentisitet og troverdighet. At en kilde er autentisk og troverdig, handler om *ektheten* til kilden og hvorvidt vi tror på og har tillit til innholdet (Grønmo, 2004).

Vedrørende tilgjengelighet er de utvalgte evalueringene tilgjengelige for alle og kan lastes ned på internett. De ligger også tilgjengelige på nettstedet til den virksomheten som eier evalueringen, noe som styrker autentisiteten til dokumentet betraktelig. Riktignok måtte én søkes innsyn i, men denne er ikke unntatt offentligheten eller skjernet på noen måte. Vi har i ettertid sett at denne nå er tilgjengelig på internett. De utvalgte evalueringene tilfredsstiller våre inklusjonskriterier og vi er av den oppfatning at de vil hjelpe oss til å svare på problemstillingen. Vi anser de dermed relevante for oppgaven.

Når det gjelder troverdigheten til evalueringene, kan man anta at denne er sterk. Dette fordi de er utarbeidet av en offentlig organisasjon, der det i alle tilfellene har blitt besluttet på et høyere nivå at en evaluering skal gjennomføres. Likevel er evalueringene et resultat av et arbeid utført av en mindre gruppe. En evaluering skal være objektiv og bygge på det faktiske, men Gilje og Grimen (1993) fremholder at "... vi alltid forstår noe på grunnlag av visse forutsetninger. Vi møter aldri verden forutsetningsløst" (s. 148). Evalueringene bygger på det et mindre antall mennesker har forstått og tolket. Om hele organisasjonen stiller seg bak dette resultatet, vites ikke. Videre er det i hver evaluering gjort rede for hvilke metoder som er tatt i bruk og hvilke data som har blitt brukt i arbeidet. Dette er med på å styrke troverdigheten til evalueringene.

2.7 Oppgavens reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om datamaterialets pålitelighet. I kvalitative studier er det i mindre grad mulig å beregne reliabilitet ved bruk av standardiserte metoder som i en kvantitativ studie. Forfatterens betydning er stor i innsamlingen av kvalitative data og dette preger vurderingen av reliabilitet. Reliabilitet blir ofte byttet ut med *troverdighet* (som nevnt over) og viser til at de empiriske funn som presenteres, er basert på data om faktiske forhold. Dataene skal ikke bygge på forskerens subjektive skjønn og skal være innsamlet på en systematisk måte.

Validitet omhandler empiriens gyldighet for problemstillingen som skal besvares. Innsamlede data skal treffe problemstillingen og studiens intensjon på en god måte (Grønmo, 2004).

Vår oppgave tar sikte på å undersøke hva som kjennetegner offentlige egevalueringer, mer spesifikt hvilke instrumentelle- og institusjonelle kjennetegn som kommer til uttrykk i problem- og løsningsoppfatningene. Empirien er kommentarer og utdrag gjengitt med sidetall og hvilken evaluering de kommer fra. Våre funn kan kontrolleres ved å vise til hvor vi har hentet utdragene, noe som styrker reliabiliteten. Empirien er fordelt etter de forventningene vi hadde innenfor de to ulike perspektivene. Som tidligere nevnt, er noe basert på tolkning av teksten, og vi forsøker å være tydelige på når vi drar egne slutninger.

Underveis i analysen oppdaget vi at evalueringene bidro i svært ulik grad innenfor de to perspektivene. Det har vært vanskelig å finne konkrete eksempler i PODs- og UDs evaluering innenfor forventningene til det institusjonelle perspektivet. Dette kommer tydelig frem i den institusjonelle analysen da UDIs evaluering er overrepresentert her. Vi finner noen punkter i PODs- og UDs evaluering som bidrar, men det kan være en svakhet at de sistnevnte er mindre representert. Hva kan forklare denne skjevheten? Én forklaring kan være hvordan de evaluerer og hvor dypt de går i årsakssammenhengene. UDIs evaluering er flere steder brutt ned i faktiske handlinger og fokuserer i stor grad på hvordan situasjonen oppleves. På denne måten kommer kultur, verdier og opplevelser vedrørende hva som er riktig og galt bedre til uttrykk og vi klarer å oppfatte disse nyansene. Dette finner vi lite av i PODs- og UDs evaluering, og i tillegg fremstår PODs evaluering mer teknisk og fokuserer mye på hendelsesforløp med korte kommentarer som oppsummerer i grovt hva som ble gjort. En annen forklaring på skjevheten i empiri mellom evalueringene, kan være at våre forutsetninger gjør oss blinde for de institusjonelle faktorene som kanskje *er* tilstede i PODs- og UDs evaluering, og at vårt perspektiv kan være for begrenset slik at vi ikke oppdager disse, som nevnt over av Grønmo, Gilje og Grimen. Likevel kan det være slik at PODs- og UDs evaluering faktisk er mer instrumentelt rettet enn UDIs evaluering og at våre observasjoner vedrørende skjevfordeling er korrekte. Dette kan blant annet være med på å synliggjøre ulikhetene mellom de organisasjonene som evaluerer. Det søker vi ikke å svare på i oppgaven, men er likevel en refleksjon vi har gjort oss.

Det kan, som nevnt, være en svakhet at den ene evalueringen er overrepresentert i den institusjonelle analysen, noe som medfører at vi vanskelig kan generalisere innen dette perspektivet. Likevel opplever vi at vår metode og empiri støtter opp under problemstillingen på en god måte. Selv om det ikke vil være mulig å generalisere funnene i stor grad, mener vi at de vil peke på noen tendenser i hva som kjennetegner offentlige egevalueringer. Flere

evalueringer kunne styrket oppgavens reliabilitet og validitet, da det kanskje hadde medført mer empiri i det institusjonelle perspektivet, men utfra en omfangsbegrensing har vi valgt å konsentrere oss om tre evalueringer.

3.0 TEORETISK GRUNNLAG OG FORVENTNINGER

Som nevnt i innledningen, er vår teoretiske forankring basert på en organisasjonsteori for offentlig sektor hvor to distinkte perspektiver benyttes som forklaringsmodeller – det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet.

3.1 Instrumentelt- og institusjonelt perspektiv

Hovedskille mellom det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet å forstå organisasjoner på, ligger i at førstnevnte i stor grad oppfatter organisasjoner som verktøy, eller objekter, som står til disposisjon for en ledelse. Sistnevnte legger derimot vekt på organisasjoner som subjekter, med egne regler, verdier og normer. Det er vanlig å sammenligne de to perspektivene ved å observere hvordan de skiller seg fra hverandre langs tre fundamentale dimensjoner: Oppfatning av hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd, oppfatning om hva politikk dreier seg om, og hvilket syn man har på endring internt i organisasjonen (Christensen et.al, 2013).

I det instrumentelle perspektivet beskrives handlingslogikken som en *konsekvenslogikk*. Det betyr at organisasjonen handler ut fra mål-middel-rasjonalitet, hvor forståelsen av fremtidige konsekvenser avgjør hvilke handlinger som utføres. Det institusjonelle perspektivet kan videre brytes ned i to ulike retninger, et *kulturperspektiv* og et *myteperspektiv*. Felles for dem begge er en handlingslogikk om *det passende*. Dette innebærer at man i kulturperspektivet handler ut fra erfaringer om hva som har fungert tidligere, mens man i myteperspektivet handler ut fra hva som oppleves som akseptabelt og rimelig i organisasjonens handlingsmiljø (Christensen et.al, 2013), også kalt de institusjonelle omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Når det gjelder oppfatning av hva politikk dreier seg om, er det også et klart skille mellom perspektivene. I det instrumentelle perspektivet er organisasjonens mål gitt utenfra gjennom ledelsens føringer. Politikken vil derfor dreie seg om å finne de rette virkemidlene for å nå de bestemte målene. Her skilles det også mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet. Den *hierarkiske* varianten legger opp til at mål blir fremmet fra hierarkisk høye posisjoner og nedover i organisasjonen. *Forhandlingsvarianten* fremholder at mål blir til gjennom forhandling, interessehevding og kompromisser mellom ulike interessenter. De institusjonelle

perspektivene åpner derimot opp for at organisasjonens mål gradvis utvikles internt. På samme måte vil derfor politikken i det institusjonelle perspektivet i stor grad omhandle meningsdannelse og det å oppdage egne mål (Christensen et.al, 2013).

Til slutt vil endring sett i et instrumentelt perspektiv forekomme som rasjonelle tilpasninger til de mål som er gitt gjennom ytre krav. Sett i lys av de institusjonelle perspektivene oppfattes organisasjonene som robuste og trege, noe som medfører et ønske om gradvise endringer for å tilpasse seg det ytre. Stabilitet over tid, med mulige radikale brudd, kan også forekomme i organisasjoner med institusjonelle trekk (Christensen et al. 2013).

De tre dimensjonene – oppfatning av hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd, oppfatning om hva politikk dreier seg om, og hvilket syn man har på endring internt i organisasjonen – er hjelpelinjer vi benytter videre i vår analyse. De benyttes primært for å kunne skille perspektivene fra hverandre og det er følgelig klare sammenhenger mellom de temaområdene vi har valgt å fokusere på i analysen og dimensjonene nevnt over. Den *adferdsstyrende faktoren* henger tett sammen med handlingslogikken, som videre er med på å forklare hva som styrer medlemmenes handlinger. Forståelsen av betydningen for en organisasjons *omgivelser* handler også i stor grad om den handlingslogikken som legitimeres, i tillegg til at en organisasjons syn på endring også må sees i sammenheng med omgivelsene. Til slutt vil organisasjoners *syn på ledelse* henge mye sammen med hva politikk dreier seg om, da dette relateres til hvordan mål blir utformet i organisasjonen og hvilke virkemidler ledelsen kan bruke for å oppfylle organisasjonens målsetninger.

Vi vil videre komme inn på de problem- og løsningsoppfatningene vi forventer vil prege et instrumentelt- og institusjonelt perspektiv. Forventningene blir presentert innenfor de tre temaområdene vi vil fokusere på: adferdsstyrende faktor, omgivelser og syn på ledelse. Til hvert temaområde vil vi starte med å presentere teori som forklarer hvert perspektivs syn på disse.

3.2 Instrumentelt perspektiv og forventninger til funn

3.2.1 Det instrumentelle perspektivet generelt

I det instrumentelle perspektivet vil en overordnet forventning være at problem- og løsningsoppfatninger er tuftet på formålsrasjonalitet der den formelle strukturen styrer medlemmenes adferd. Dette vil komme til uttrykk ved at organisasjonen velger løsninger ut fra et sett alternativer og vurderer hvilke konsekvenser den valgte løsning vil ha. Løsningen som blir valgt vil være *den riktige* sett opp mot de konsekvenser en kan forvente og de mål som er satt. Medlemmene er dermed formålsrasjonelle. Problemer og løsninger vil være fast koplet og bygge på de målsettinger som er satt ovenfra og de krav som kommer fra omgivelsene. Også den formelle strukturen vil innenfor det instrumentelle perspektivet være innrettet for å imøtekomme formålsrasjonaliteten. Mål-middel-vurderinger vil gjøres og disse vil videre få konsekvenser for organisasjonsmedlemmenes handlingsrom ved utføring av gitte oppgaver. Det formålsrasjonelle som kjennetegner det instrumentelle perspektivet vil derfor kunne beskrive både prosess og struktur i den offentlige organisasjonen (Christensen et al, 2013).

Som tidligere nevnt, kan det instrumentelle perspektivet deles videre inn i to undervarianter – en hierarkisk- og en forhandlingsvariant. Vi vil videre behandle disse undervariantene under et felles instrumentelt perspektiv, som nevnt i metodekapittelet. I neste del om forventninger og i analysekapittelet, vil det derfor være innslag av begge variantene, uten at dette vil bli uttrykt eksplisitt.

3.2.2 Adferdsstyrende faktorer

I det instrumentelle perspektivet blir formell struktur spesielt vektlagt da dette sies å være førende for både styring og måloppnåelse, samt at den gir bestemte føringer på medlemmenes adferd. Den formelle strukturen omhandler hvordan organisasjonen er utformet og fordeler arbeidsoppgaver og roller. Oppgaver blir gruppert i ulike enheter og knyttet til posisjoner som videre beskriver hva medlemmene kan og skal gjøre, samt hvilke roller de har (Christensen et.al, 2013).

Derfor er det ut fra et instrumentelt perspektiv forventet at problemoppfatninger spesielt vil dreie seg om hvorvidt formell struktur oppfyller organisasjonens mål eller ikke. Dette vil

gjenspeile seg i fokus på rammeverk og planer, og hvordan disse bidrar til å oppfylle organisasjonens mål. En typisk problemoppfatning vil være at formell struktur ikke er hensiktsmessig og at instruksjer, ansvarlinjer og rollefordelinger ikke er tydelige nok. Videre kan det være uenigheter vedrørende de samme strukturene.

Løsninger vil bære preg av at den formelle strukturen må tilpasses eller endres. Det instrumentelle perspektivet problematiserer ikke endring og hevder at endring skjer som en rasjonell tilpasning til nye mål, styringssignaler og skiftende krav fra omgivelsene (Christensen et.al, 2013). Som nevnt over, er det hevdet at endringer i den formelle strukturen er med på å endre medlemmenes handlemåte. En kan derfor anta at løsninger som omfatter endring av formell struktur, vil prege anbefalingene i stor grad. Videre kan det tenkes at løsningene vil bære preg av å få medlemmene til å oppfylle formelle kriterier for å kunne inneha bestemte roller og posisjoner.

Vi oppsummerer i følgende problem- og løsningsoppfatninger:

Problemoppfatninger

- Instruksjer, ansvarlinjer og rollefordelinger er lite hensiktsmessige og/eller utydelige, og det kan være uenigheter vedrørende de samme strukturene
- Medlemmene oppfyller ikke forventninger og krav til roller og posisjoner

Løsningsoppfatninger

- Formelle strukturer må tilpasses eller endres og eventuelle uenigheter løses
- Medlemmenes kunnskap og kompetanse må heves for å tilfredsstille forventninger og krav til formelle roller og posisjoner

3.2.3 Omgivelser

I et instrumentelt perspektiv blir organisasjoner definert som redskaper eller instrumenter for å oppnå mål som regnes som viktige for samfunnet. Organisasjonen mottar oppdrag og ressurser fra omgivelsene for å nå disse målene og organisasjonen er slik avhengig av sine omgivelser (Eriksson-Zetterquist et.al, 2014). I et instrumentelt perspektiv er de *tekniske* omgivelsene de viktigste. Dette er alle forhold som direkte påvirker hvordan organisasjonen løser oppgavene for å oppnå mål, og omfatter ressurstilgang, produksjon og teknologi, og

eksterne forhold som har betydning for resultatene (Jacobsen og Thorsvik, 2013). De tekniske omgivelsene omhandler også aktører en må samarbeide med for å oppnå resultater og mål. Dermed blir organisasjonen avhengig av andre aktører, noe som medfører at aktørenes handlemåte kan få konsekvenser for organisasjonens handlingsvalg (Christensen et.al, 2013).

En typisk problemoppfatning kan være uenighet om mål-middel-sammenhenger (Christensen et.al, 2013). Dette kan være uenighet knyttet til hvilke mål som er gjeldende eller uenighet knyttet til virkemidler for å nå mål. En slik uenighet kan komme til syne i blant annet samarbeidsproblemer mellom organisasjonen og sentrale aktører. Videre kan det forventes at omgivelsenes handlinger blir problematisert, da disse kan få mulige negative konsekvenser for egen måloppnåelse. Dette kan vise seg i et fokus på hva andre aktører gjør eller ikke gjør og konsekvensene dette har fått for egen organisasjon.

Det forventes at løsningene igjen vil peke mot formell struktur. Samarbeid og oppgaveløsning på tvers av sektorer må formaliseres og tydelig beskrive den enkelte sektors ansvarsområde. Mer spesifikt kan det anbefales tydeligere rollefordeling, samarbeidsavtaler, rutinebeskrivelser for samhandling og prosedyrer. Videre kan det tenkes at løsninger vil peke oppover i hierarkiet, med anbefaling om at ledelsen må ta stilling til hvem som skal delta og hvordan målene skal samordnes mellom sektorene.

En annen problemoppfatning kan være at ressursene organisasjonen har til rådighet ikke er tilstrekkelige for å nå bestemte mål. Her kan det være et fokus på blant annet bemanningsstatus, økonomi, fasiliteter, teknologi etc. En typisk løsning kan være å rette krav til omgivelsene om flere ressurser for å nå de gitte mål. Det kan her tenkes at organisasjonen anser økonomibevilgningene for små til at måloppnåelse kan skje og at en naturlig løsning vil være å øke disse. Da det forventes at resultater kan påvirkes av å endre formelle strukturer, kan en annen løsning være å foreslå en effektivisering i organisasjonen for å bedre ressursutnyttelsen (Christensen et.al, 2013).

Vi oppsummerer i følgende problem- og løsningsoppfatninger:

Problemoppfatninger

- Organisasjonen og omgivelsene er uenige i mål-middel-sammenhenger
- Omgivelsenes handlinger får konsekvenser for egen måloppnåelse

- Organisasjonens ressurser er ikke tilstrekkelige

Løsningsoppfatninger

- Samarbeidsavtaler må etableres/utbedres for å avklare ansvar og rollefordeling, og for å tydeliggjøre felles mål
- Det må tilføres flere eller nye ressurser
- Eksisterende ressursbruk må effektiviseres

3.2.4 Syn på ledelse

Lederskapet blir utøvet gjennom hierarkiet ved at ledere i høye posisjoner bruker formell struktur for å fremme mål og for å påvirke adferd. De underordnede skal handle i tråd med de formelle rammene som videre fører til en kanalisering av handlinger. Dette legger opp til at lederen har kontroll over underordnede og at de underordnede aksepterer de formelle legale forhold. Videre kan lederen styre i etterkant gjennom ulike formelle kontrollmekanismer. Lederen prøver bevisst å utforme en organisasjonskultur som vil støtte opp under organisasjonens formelle, hierarkiske styring. Det er de formelle aspektene ved de underordnedes roller som er i fokus og disse vil dominere deres adferd (Christensen et.al, 2013). Dette peker mot et syn der de underordnede er objekter.

For å kunne løse alle oppgaver og sikre oppfølging, blir ansvar delegert nedover i linjen til et mellomledernivå. Det instrumentelle syn på ansvar er smalt og formelt, og består i at den som får et formelt ansvar systematisk skal rapportere og redegjøre for hvordan ansvaret blir forvaltet. Uformell tillit er dermed ikke nok. En må basere seg på en form for mistillit og formalisering mellom over- og underordnede (Christensen et.al, 2013). Dette kan forklares med utgangspunkt i et *prinsipal-agent forhold*, der agenten (de underordnede) skal handle på vegne av prinsipalen (lederen, de overordnede) (Rasch, 1999).

Av lederstiler vil det instrumentelle perspektivet fremheve en leder som sies å være saks- og målorientert. Lederens autoritet vil videre være forankret i organisasjonens formelle struktur. Kommunikasjonen preges av å være vertikal og enveis fra lederen til de underordnede. Det åpnes i liten grad for at egenskaper ved lederen har noe å si for hvordan han eller hun utøver sin rolle. Det hevdes at lederens egenskaper ikke vil prege rollen, fordi de formelle normene

vil styre adferden. Dette viser til viktigheten av de organisatoriske rammene for riktig lederskap (Christensen et.al, 2013).

Det kan forventes at en typisk problemoppfatning vil være at de underordnedes adferd ikke er i tråd med de bestemte, formelle rammene. Dette kan vise seg i at planer og instruksjoner ikke blir fulgt og at en gjennomfører oppgaver på siden av tildelte arbeidsoppgaver.

Løsninger kan tenkes å ta sikte på å styre medlemmene til å handle innenfor bestemte rammer. Her kan det blant annet fokuseres på å utarbeide bedre rutine- og prosedyrebeskrivelser for hvordan jobben skal utføres og hvem som skal utføre den. En annen, eventuelt komplementerende, løsning kan dreie seg om kompetanseheving og bedre opplæring.

Andre problemoppfatninger kan være at de underordnede går utenfor sitt myndighetsområde og ikke følger opp beslutninger og instruksjoner fra ledelsen. Dette kan knytte seg til problemer med at ansvar har blitt delegert for langt ned i hierarkiet. Manglende rapportering og tilbakemeldinger til lederen vil også bli ansett som et problem, noe som hindrer informasjonsflyt og kan medføre at det tas beslutninger på for tynt grunnlag. Her kan en typisk løsning være mer rapportering. Siden forholdet mellom over- og underordnet er preget av mistillit, vil det være en tro på at ytterligere kontroll og strammere linjer vil disiplinere medlemmene til å handle i samsvar med ledelsens intensjoner. Det er vanlig å ha et system for belønning og straff, der gode prestasjoner og overholdelse av ansvar og forpliktelser belønnes og det motsatte straffes (Christensen et.al, 2013).

En annen problemoppfatning kan være manglende ledelse og styring. Dette kan vise seg ved at lederen oppfattes fraværende og ikke deltagende i de ulike prosesser som foregår. Videre at det ikke blir tatt beslutninger eller at de beslutningene som blir tatt, ikke er saks- og målorienterte. En siste problemoppfatning kan være at de organisatoriske rammene ikke gir grunnlag for riktig lederskap. Dette vil kunne vise seg i kritikk av organisasjonsformer og at den hierarkiske styringslinjen ikke fungerer optimalt. Det forventes at omstrukturering og endring av formelle strukturer vil bli anbefalt som løsninger på et slikt problem og at dette videre blir knyttet til instruksjoner for hvordan en skal handle.

Vi oppsummerer i følgende problem- og løsningsoppfatninger:

Problemoppfatninger

- Instruksjer og retningslinjer følges ikke
- Ledelsens beslutninger følges ikke opp av de ansatte
- De ansatte går utenfor sitt myndighetsområde
- Beslutninger blir tatt på for tynt grunnlag med bakgrunn i manglende rapportering
- Organisasjonsformen vanskeliggjør hierarkisk styringslinje

Løsningsoppfatninger

- Utforme tydeligere instruksjer for å kanalisere de ansattes arbeidsoppgaver og handlinger
- Begrense delegering av ansvar og utarbeide skriftlige fullmakter
- Etablere kontrollmekanismer og system for rapportering
- Endre organisasjonsstruktur for å støtte opp under bedre styring

3.3 Institusjonelt perspektiv og forventninger til funn

3.3.1 Det institusjonelle perspektiver generelt

I et institusjonelt perspektiv vil problemløsningen være basert på det som anses som passende. Kulturelle normer fungerer som handlingsregler for å kople situasjon og identiteter, og disse reglene har utviklet seg over tid (March, 2008 og Christensen et.al, 2013). Dette vil vise seg ved at erfaringer fra fortiden vil bli brukt som rettesnorer eller regler for hvordan en skal handle (Christensen et.al, 2013 og Eriksson-Zetterquist et.al, 2014). Videre spiller tidsmessig nærhet en rolle, ved at identiteter og regler som nylig er brukt vil brukes igjen.

Problemløsningen vil også bære preg av et fokus på hva som er akseptabelt å gjøre og hvilke løsninger som anses som rimelige. Organisasjonen retter dermed øynene mot omgivelsene de identifiserer seg med og ser på hva som gjøres der (Christensen et.al, 2013).

Som nevnt tidligere, deles det institusjonelle perspektivet ofte inn i et kultur- og myteperspektiv. I den videre teoridelen om forventninger og i analysen har vi, som nevnt under metodekapittelet, valgt å se på kultur- og myteperspektivet som ett perspektiv. Det institusjonelle perspektivet vil derfor omfatte særtrekk fra begge underperspektivene uten at dette eksplisitt nevnes i teksten.

3.3.2 Adferdsstyrende faktorer

I et institusjonelt perspektiv er organisasjonskultur fremholdt som den viktigste adferdsstyrende faktor. Organisasjonskulturen samvirker med formell struktur i hvordan medlemmene handler og en kan ikke kun se på formell struktur for å forstå hvorfor medlemmene gjør som de gjør (Christensen et.al, 2013).

Organisasjonskultur er fremhevet som viktig for livet og virksomheten til offentlige organisasjoner, og er sterkt forbundet med uformelle normer og verdier. Det er videre hevdet at organisasjonskultur kan bidra til overlevelse og reduksjon av usikkerhet og konflikt (Christensen et.al, 2013). Normer angir prinsipper, retningslinjer og begrensinger for adferd, mens verdier peker på hva som verdsettes og hva som er viktig å strekke seg mot og få til (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Disse vokser gradvis frem gjennom en naturlig utviklingsprosess som verken er planlagt eller intendert. Det skaper identitet og en kan dermed si at kultur er noe man *er* (Christensen et.al, 2013). De uformelle normene gir medlemmene rettesnorer for hvordan en skal handle og hva som er passende, og er med på å skape sammenheng mellom det som gjøres og en følelse av fellesskap i organisasjonen. Medlemmene føler seg som en del av en større kulturell helhet og egne aktiviteter føles mer meningsfylte. Dette gir motivasjon og mening for medlemmene i deres daglige virke (Christensen et.al, 2013).

I et institusjonelt perspektiv er *sti-avhengighet* et sentralt begrep. De rådende kulturelle normer, verdier og mål som var representert i organisasjonens begynnelse, vil ha stor betydning for utviklingen videre og vil ikke enkelt kunne endres, selv om omgivelser og kontekst vil endre seg (Christensen et.al, 2013). Derfor vil en organisasjons historie være sentral for hva den velger å gjøre og hvilke handlinger og løsninger som anses som passende. Sti-avhengighet viser videre til at tidligere beslutninger påvirker nåtidens beslutninger, og slik kan en se at organisasjoner utvikler seg langs "stier". De beslutningene som tas former de videre beslutningene og valgmulighetene blir dermed begrenset (Jacobsen og Thorsvik, 2013). De fordeler som fremheves ved sti-avhengighet, er at det skaper stabilitet og dybde i de uformelle normene og verdiene. Dette gjør det lettere for medlemmene å forstå de kulturelle rammene de skal forholde seg til og gjør det enklere å avgjøre hva som er passende atferd. Sti-avhengighet danner i så måte institusjonelle handlingsregler og endring skjer som en langsom, naturlig utviklingsprosess ved at de rådende normene gradvis utvikler seg (Christensen et.al, 2013). Av ulemper fremheves manglende fleksibilitet. Dersom

omgivelsene eller konteksten skulle endre seg raskt, kan det bli et stort sprik mellom problemer og den indre kulturen. De eksisterende handlingsreglene passer ikke inn og det vil ta tid før endring skjer og nye handlingsregler er på plass. Organisasjonen kan da stå ovenfor det som kalles et *avgjørende tidspunkt* der lange, stabile perioder i en organisasjon etterfølges av brudd og store omveltninger (som for eksempel en krise) (Christensen et.al, 2013).

Selv om et institusjonelt perspektiv fremholder endring som en treg og vanskelig prosess å gjennomføre, er det ikke nødvendigvis alltid slik. Dersom det kommer inn nye oppfatninger om situasjoner, identiteter, hva organisasjonen står for eller nye oppfatninger om hva som bør gjøres, kan dette gi grunnlag for endring. Endringene knyttes ofte til organisasjonens legitimitet utad. Det må likevel påpekes at trekk ved den eksisterende organisasjonen, altså de rådende normer og verdier, har betydning for hva som oppfattes som gode løsninger og hva som er passende. Det blir viktig å bevare organisasjonens identitet. Endringer som ikke er kompatible med den eksisterende organisasjonskulturen, vil bli frastøtt og ikke gjennomført (Christensen et.al, 2013).

En sentral problemoppfatning kan være at det som før var passende adferd, ikke lenger viser seg å være passende. Organisasjonen møter en situasjon, et avgjørende tidspunkt, der de etablerte handlingsreglene ikke virker slik de tidligere har gjort. Dette kan fremtvinge et behov for endring og organisasjonen må ta stilling til veien videre: Hva gjør vi nå? Organisasjonen identifiserer dermed nye situasjoner og ny informasjon som kan gi grunnlag for endring. Videre kan det tenkes at det vil ta tid å redefinere hva det passende er. Etablering av nye handlingsregler og instruksjoner er også tidkrevende og vil prege oppgaveløsningen i organisasjonen. Ansvarsområder, mandater og målsetninger kan oppfattes uklare tidlig i endringsfasen og kan skape en usikkerhet hos medlemmene dersom de ikke lenger er sikre på hva som oppfattes som passende.

Løsningsoppfatningene vil bære preg av at organisasjonen må redefinere det passende og finne nye handlingsregler. Det må skapes bevisstgjøring rundt de grunnleggende oppgaver og hva som er organisasjonens mål og visjon. Utdanning og kompetanseheving kan også bidra til å forene kulturen og skape faglig trygghet, noe som kan anses som en viktig verdi. Det kan også forventes at løsningene vil ta sikte på å bruke erfaringene fra situasjonen og videreføre det som blir oppfattet som passende å gjøre. Det vil være viktig for organisasjonen at valgte løsninger som videreføres har legitimitet i organisasjonen og er i tråd med organisasjonens

identitet. Det vil være en anerkjennelse av at dette var en ny situasjon som organisasjonen i utgangspunktet ikke var i stand til å løse. Løsningene vil også bære preg av en anerkjennelse av at endring må skje for å kunne møte de krav som stilles. Nye oppskrifter og regler må utarbeides basert på organisasjonens nye erfaring.

Generelt vil et godt arbeidsmiljø bli tillagt vekt. Dette kan løftes frem fordi det anses som viktig for å kunne løse oppgavene på en god måte. Dårlig arbeidsmiljø vil i så måte bli problematisert.

Vi oppsummerer følgende problem- og løsningsoppfatninger:

Problemoppfatninger

- Det har oppstått endringer i hva som oppleves som naturlig og passende å gjøre
- Endring av handlingsregler tar tid og vil prege oppgaveløsningen
- Dårlig arbeidsmiljø hindrer organisasjonens oppgaveløsning

Løsningsoppfatninger

- Skape felles forståelse om organisasjonens grunnleggende oppgaver, visjon og mål
- Aksept av at endringer tar tid og at en implementering skjer som en naturlig prosess for å tilpasse seg
- Kompetanseheving bidrar til å skape felles plattform og trygghet i beslutninger
- Erfaringer må brukes i utarbeidelse av nye løsninger, og løsningene må være i tråd med organisasjonens identitet
- Bedre arbeidsmiljøet i den hensikt å bidra til å løse organisasjonens oppgaver

3.3.3 Omgivelser

Verdier, normer og forventninger i omgivelsene påvirker hvordan en organisasjon blir oppfattet. Dette er de *institusjonelle omgivelsene*. De omfatter kulturelle forhold i omgivelsene og er viktige for organisasjoner fordi de påvirker organisasjonens legitimitet, altså hvordan organisasjonen oppfattes og blir akseptert. Offentlige organisasjoner er i stor grad avhengige av legitimitet for å kunne utføre sine oppgaver, da de trenger støtte fra omgivelsene. Legitimitet knytter seg dermed til overlevelse for organisasjonen.

Organisasjonen må oppfattes som at den ivaretar verdier som er viktige og møter

forventningene til hvordan en bør organisere, koordinere og lede. Institusjonelle omgivelser kan deles inn i tre søyler organisasjonen må tilpasse seg til. Den *regulative søylen* viser til lover og retningslinjer, den *normative søylen* viser til verdier og normer i samfunnet som angir mål og oppgaver som er viktige, og den *kognitive søylen* viser til det nære handlingsmiljøets meninger og oppfatninger om hva som er passende og gode måter å gjøre ting på. Organisasjoner som ikke tilpasser seg slike forventninger, vil kunne få et legitimitetsproblem i omgivelsene da avvik fra forventningene skaper usikkerhet (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Omgivelsenes forventninger vil slik utøve et ytre press mot organisasjonen (Christensen et.al, 2013).

Organisasjonen kan inngå i nettverk med omgivelser de er avhengige av for å løse sine oppgaver. Et samarbeid eller nettverk i god balanse bærer preg av at organisasjonene er enige om ansvarsområder og oppgaver, og at de har en god arbeidskoordinering. De har også felles ideologi og ser hverandre som nyttige i samarbeidet. Det er videre hevdet at tillit spiller en viktig rolle for å få nettverket til å fungere (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Problemoppfatninger vil i så måte knytte seg til organisasjonens legitimitet i omgivelsene og organisasjonens forhold til sine institusjonelle omgivelser. Dersom det stilles spørsmål om hvorvidt organisasjonen kan håndtere sine oppgaver, vil dette anses som problematisk og en følelse av tapt legitimitet. En annen problemoppfatning kan være at omgivelsenes forventninger overgår det organisasjonen makter å løse. Videre kan det tenkes at krav fra omgivelsene kan stride mot interne normer og verdier, og slik skape konflikt (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Vedrørende nettverk kan det oppstå problemoppfatninger om samarbeidets natur, altså hvem skal gjøre hva, og hva som er gode måter å gjøre ting på.

Løsningsoppfatningene vil i stor grad ta for seg å skape og styrke organisasjonens legitimitet i omgivelsene. Dette kan gjenspeile seg i at organisasjonen endrer sin struktur, måte å arbeide på eller skaffer seg kompetanse som oppfattes som viktig. Videre kan organisasjonen prøve å forhandle med sine omgivelser, dersom mål og krav strider med organisasjonens normer og verdier. Organisasjonen kan også ta sikte på å bedrive omdømmebygging, altså markedsføre hvem organisasjonen er og hva den står for, i omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Løsningsoppfatninger knyttet til nettverk kan sikte mot å formalisere samarbeidet bedre, skape felles forståelse om oppgaver og hvordan disse løses på en god måte, og skape en felles forståelse av hverandre gjennom relasjonsbygging.

Vi oppsummerer følgende problem- og løsningsoppfatninger:

Problemoppfatninger

- Organisasjonen opplever manglende legitimitet og tillit fra omgivelsene
- Omgivelsenes forventninger oppfattes å overgå det organisasjonen makter å løse
- Omgivelsenes forventninger og krav strider mot organisasjonens normer og verdier
- Organisasjonen opplever motstand i nettverket vedrørende felles og tilstøtende oppgaver, og hvordan disse skal løses

Løsningsoppfatninger

- Organisasjonen må endre sine oppgaver og måte å jobbe på for å møte omgivelsenes krav
- Organisasjonen må forhandle med omgivelsene om hvilke oppgaver og mål som oppfattes som viktige
- Organisasjonen må styrke sitt omdømme i omgivelsene ved å markedsføre hvem de er og hva de står for
- Organisasjonen må styrke sin relasjon til omgivelsene

3.3.4 Syn på ledelse

Lederskap i et institusjonelt perspektiv retter seg mot å bidra til sosial integrasjon og sosialisering basert på de historiske tradisjoner og fellesskap. I følge Selznick er ledelse først og fremst å skape et felles verdigrunnlag i organisasjonen (referert i Jacobsen og Thorsvik, 2013 s. 245), som videre skal fremme og ivareta historiske tradisjoner og uformelle normer og verdier (Christensen et.al, 2013). Lederen har en viktig oppgave i å bygge opp organisasjonen slik at den tilfredsstiller de verdier, oppfatninger, normer og forventninger som preger organisasjonens institusjonelle omgivelser. Videre skal dette være i samsvar med organisasjonens identitet (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Påvirkningen av medlemmene retter seg mot uformelle virkemidler som normer, verdier og holdningskapende innsats. Lederens holdninger og verdier er viktige, og en viktig egenskap er lederens evne til å skape samhørighet og bekrefte identitet (Christensen et.al, 2013).

Hva som defineres som god ledelse, avhenger av organisasjonens oppfattelse av hva godt lederskap er. Oppfattelsen preges av organisasjonens identitet og verdier, og gir uformelle

normer for passende lederadferd. Ofte blir lederskap i et institusjonelt perspektiv fremholdt som demokratisk og institusjonelt orientert. Det retter seg inn mot å bedre samarbeidsrelasjoner, involvere de som ledes, og å være omsorgsorientert og støttende med hensyn til medarbeidernes oppgaver og funksjoner. Kommunikasjonen bærer preg av å være toveis- og horisontal (Christensen et.al, 2013).

Problemoppfatningene vil knytte seg til lederens egenskaper, holdninger og handlinger. Om disse ikke er i tråd med det passende, kan en anta at det vil bli bemerket av så vel overordnede som underordnede. Beslutninger som ikke er i tråd med det passende, kan føre til at lederen mister legitimitet.

Løsningene vil ta sikte på å fremheve og bevisstgjøre gode lederegenskaper. Egenskaper som er ansett som gode, kan bli dratt frem for å vise til hva som er ønskelig. Videre kan løsningene også ta sikte på å skape en ny forståelse for hva som er passende lederskap, ved for eksempel å klargjøre lederens ansvar og å synliggjøre hva som kan forventes av lederen.

Vi oppsummerer følgende problem- og løsningsoppfatninger:

Problemoppfatninger

- Lederens egenskaper er ikke i tråd med det som anses som gode lederegenskaper
- Lederen handler utenfor det som anses som god lederadferd

Løsningsoppfatninger

- Gode lederegenskaper fremheves og bevisstgjøres
- Skape ny forståelse i organisasjonen for hva som er passende lederadferd

4.0 ANALYSE

Vi vil i dette kapittelet presentere vår analyse av de utvalgte evalueringene. Analysen er delt opp i et instrumentelt- og institusjonelt perspektiv og videre inn i de tre temaområdene vi har fokusert på. Vi vil i hver del-analyse kort oppsummere våre viktigste funn. Endelig oppsummering og perspektivene sett i forhold til hverandre, vil presenteres i oppgavens siste kapittel.

4.1 Instrumentelt perspektiv

4.1.1 Adferdsstyrende faktor

Den formelle strukturen vil, som tidligere nevnt, være den viktigste adferdsstyrende faktor innenfor det instrumentelle perspektivet. Med dette som premiss har vi definert våre problemoppfatninger til å omhandle uhensiktsmessige og/eller utydelige planverk, instruksjer, ansvarlinjer og rollefordeling. Videre vil eventuelle uenigheter vedrørende de samme formelle rammene være et problem. Som løsning på disse problemene må de formelle strukturene tilpasses eller endres, og eventuelle uenigheter løses.

En annen problemoppfatning vil være at medlemmene ikke oppfyller de forventninger og krav som er satt til de spesifikke roller og posisjoner. Vår løsningsoppfatning vil her rette fokus mot å heve det enkelte medlems kunnskap og kompetanse slik at forventninger og krav tilfredsstilles.

Førstnevnte problemoppfatning vedrørende uhensiktsmessige og utydelige instruksjer, ansvarlinjer og rollefordeling, finner vi igjen i UDIs evaluering: “UDIs overordnede plan må angi en overordnet beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar, oversikt over møtestrukturer og nødvendig intern koordinering” (s. 18), og “Avdelingenes planer må angi avdelingenes eventuelle beredskapsorganisasjon med tydelige roller og ansvar” (s. 19). Her ser vi en problematisering vedrørende både det overordnede planverket og underavdelingenes planer. Samme evaluering problematiserer videre beredskapsplanene og strukturen for internkommunikasjon: “UDIs beredskapsplaner var ikke godt nok tilpasset situasjonen som oppsto, og UDI var dermed ikke godt nok forberedt” (s. 5), og “UDI hadde ikke gode nok strukturer for internkommunikasjon, selv om dette bedret seg underveis” (s. 5). UDI ser også klare utfordringer i sine koordinerende tiltak: “Møter/grupper med tilsvarende formål som det utvidete firermøtet må ha et mandat som angir formål, hvem som skal delta (nivå og etat),

beslutningsmyndighet, roller og ansvar” (s. 25). Slik det fremgår av UDIs læringspunkter over, er det tydelige forbedringspotensialer i den formelle strukturen. Likevel nevner ikke evalueringen konkrete løsningsforslag. Dette kommer kun frem implisitt ved at planverket problematiseres. Det virker derfor som at det er en felles oppfatning i evalueringsgruppa hos UDI at oppdatering, revidering eller opprettelse av planverk vil løse de observerte utfordringene.

Når det gjelder UDs evaluering, tar også denne opp mangelfulle planverk og videre uklarheter vedrørende ansvar og roller. Følgende problemområder blir omtalt: “Verken UDs eget eller de sentrale planverk omtaler i særlig grad hvilken funksjon politisk ledelse har i krisehåndteringen og hvordan deres rolle avgrenses mot andre deler av krisehåndteringsapparatet” (s. 4), og “Algerie-krisen viste at det foreligger et behov for større klarhet når det gjelder ansvarsdeling og rolleforståelse. Dette gjelder både vertikalt mellom de ulike nivåer i krisehåndteringsapparatet og horisontalt mellom departementene/etatene. Her må instruksverket gjennomgås på nytt” (s. 4). Til de ovenstående problemområdene kommer UD med konkrete løsningsforslag: “Sikre gode rammer for politisk involvering i krisehåndteringen” (s. 4), og “Større klarhet med hensyn til ansvar og roller” (s. 4). På lik linje med UDIs evaluering ser vi derfor i UDs rapport tilsvarende problemoppfatning vedrørende den formelle strukturen. Løsningsoppfatningen i UDs evaluering er også i tråd med forventningene innenfor det instrumentelle perspektivet.

POD og deres evaluering virker ikke å problematisere egne overordnede planverk i like stor grad som UDI og UD, noe vi vil komme tilbake til under teamet *syn på ledelse*. Det eneste som nevnes er de lokale HMS-planverkene som foreslås videreutviklet: “Utvalget anbefaler at lokalt HMS-planverk videreutvikles...” (s. 11). Til forskjell fra de to andre evalueringene virker derimot PODs evaluering å problematisere manglende kompetanse i større grad. Løsningene på dette problemet virker å ligge nær våre egne antatte løsningsoppfatninger innenfor det instrumentelle perspektivet:

Midt i ferietiden greide politiet gjennomgående raskt å bemanne staber, men flere av dem som ble satt til stabsarbeid, var ikke utpekt eller trent på forhånd. Mangelfull loggføring førte til utilstrekkelig dokumentasjon av vurderinger og beslutninger. Flere politidistrikter melder om manglende kompetanse i bruken av Politioperativt system (PO). Utvalget anbefaler at politiet gjennomfører mer trening, øvelser og kurs i stabsarbeid... (s. 9)

Det er fokuset på å knytte manglende kompetanse direkte til den jobben man skal gjennomføre (her stabsarbeid) som gjør at læringspunktet faller innenfor det instrumentelle perspektivet. Manglende kompetanse i seg selv hører ikke spesifikt til ett av perspektivene, snarere tvert i mot. Begge perspektiver vil se problemområder ved manglende kompetanse, men et institusjonelt perspektiv ville i større grad vektlagt verdien av kunnskap.

Oppsummert bærer samtlige av de tre evalueringene preg av å inneholde problem- og løsningsoppfatninger slik vi forventet at det skulle gjøre innenfor det instrumentelle perspektivet og de adferdsstyrende faktorene. Der UDI- og UD's evaluering konsentrerer seg om å vise til uhensiktsmessige og utydelige instruksjoner, ansvarlinjer og rollefordeling, fokuserer POD's evaluering i større grad på at de ansatte ikke oppfyller de forventninger og krav som er satt til de spesifikke roller og posisjoner.

4.1.2 Omgivelser

Gode omgivelser og tilstrekkelig med ressurser i form av rett materiell og bemanning er viktige premisser for en vellykket organisasjon. Innenfor det instrumentelle perspektivet blir disse områdene spesielt viktige da de legger direkte føringer på en organisasjons måloppnåelse. Samtidig er løsningene som ofte gis, dersom man ser problemer med omgivelsene eller ressursene, enkle og konkrete i den forstand at de peker på samarbeidsavtaler og tilføring, eventuelt effektivisering, av egne ressurser.

Våre problemoppfatninger innenfor det instrumentelle perspektivets syn på omgivelser omhandler i stor grad uenighet mellom organisasjonen og omgivelsene vedrørende mål-middel-sammenhenger. Videre vil det kunne være problematisk dersom omgivelsenes handlinger får negativ konsekvens for egen organisasjons måloppnåelse.

Løsningsoppfatningene våre innenfor disse problemområdene baserer seg på å utbedre/etablere samarbeidsavtaler slik at avklaringer gjøres vedrørende ansvar og rollefordeling. På denne måten tydeliggjøres felles mål. En annen problemoppfatning omhandler organisasjonens utilstrekkelige ressurser. Løsningsoppfatningen vil følgelig omhandle tilføring av flere eller nye ressurser, eventuelt å effektivisere allerede eksisterende ressurser.

Ut ifra våre antagelser finner vi et noe ulikt fokusområde innenfor det instrumentelle perspektivet og omgivelsene der.

Utdrag fra UDIs evaluering:

På sommeren 2015 var registreringen av enslige mindreårige asylsøkere mangelfull, på tross av at ankomstene totalt sett var lave. Asylavdelingen varslet da Politiets utlendingsenhet i Ankomstovervåkningsteamet i tillegg til at det ble varslet i linjen i UDI. UDI fikk tilbakemelding fra Politiets utlendingsenhet om at det skulle ordnes. UDI hadde flere møter med Politiets utlendingsenhet om at enslige mindreårige ikke ble tilstrekkelig registrert, da dette skapte data- og logistikkproblemer allerede i juni. Deretter eskalerte problemene. Flere i UDI oppfattet at det ble gitt ulike signaler på ulike nivåer. Politiets utlendingsenhet omdisponerte i liten grad egne ressurser og hadde gjennom sommeren fremdeles fokus på returmåltallene. (s. 44)

Som et resultat av dette ble det avholdt flere koordineringsmøter mellom UDI og Politiets utlendingsenhet. Likevel tyder evalueringen videre på at organisasjonene var uenige om mål-middel-sammenhenger, herunder prioriteringer:

Politiets utlendingsenhet etterlevde ikke den felles beslutningen. Rutinene ble ikke nedskrevet i rundskrivsform, og implementeringen var ulik i de tre registreringsteamene til Politiets utlendingsenhet. Teamene jobbet ulikt, både når det gjaldt innhold, kvalitet og rekkefølge på systemene det ble registrert i. (s. 45)

UDI erkjenner med dette at: “Mangelfulle registreringer påvirker UDI i lang tid fremover” (s. 45). En av løsningene som foreslås virker å ligge tett på det instrumentelle perspektivet: “Rundskriv/ retningslinjer må benyttes også i beredskapssituasjoner” (s. 45).

Politidirektoratets egen evaluering etter flyktningstrømmen nevnes også i UDIs interne evaluering. Også denne sikter til manglende samarbeidsavtaler/planverk for å sikre en felles forståelse for ledelse ved beredskapssituasjoner: “Politidirektoratets evaluering tok opp at man manglet en overordnet avklaring av ledelse når flere aktører jobber sammen i en beredskapssituasjon. Hvem har det overordnede beslutningsansvaret?” (s. 70).

Når det gjelder UDs evaluering nevner denne, som UDI, lignende utfordringer vedrørende sine omgivelser:

Algerie-krisen viste at det foreligger et behov for større klarhet når det gjelder ansvarsdeling og rolleforståelse. Dette gjelder både vertikalt mellom de ulike nivåer i krisehåndteringsapparatet og horisontalt mellom departementene/etatene. Her må

instruksverket gjennomgås på nytt. Likeledes er det behov for regelmessige øvelser der flere departementer/etater og ulike nivåer er involvert. (s. 4)

Samme utdrag er nevnt under *adferdsstyrende faktor* nettopp fordi den tar for seg to ulike aspekter ved samme utfordring. Skillet går mellom hvilke nivåer man oppfatter samarbeidsproblemene å ligge innenfor. Mens ansvarsdeling og rolleforståelse vertikalt mellom de ulike nivåer i krisehåndteringsapparatet i stor grad handler om den interne formelle strukturen, handler samme problemområde horisontalt mellom ulike departementer/etater i større grad om omgivelsene. Sistnevnte problemområde treffer også våre forventninger om at det innenfor det instrumentelle perspektivet vil være problemoppfatninger vedrørende samarbeidsavtaler og instruksjoner på tvers av organisasjoner (her departementer/etater).

UDs evaluering henviser også til utfordringer med egne interne ressurser:

Under krisen var det flere eksempler på ineffektiv ressursbruk som følge av mangelfull informasjonsflyt, spesielt med hensyn til tilbakemeldinger fra samtaler på høyere embetsnivå eller politisk nivå. Det var også eksempler på at ulike deler av og nivåer i krisehåndteringsapparatet arbeidet med identiske eller beslektede problemstillinger parallelt. Dette tilsier behov for bedre rutiner og bedre tekniske løsninger med hensyn til bl.a. gradert samband. (s. 4)

Det er med dette observerte problemoppfatninger vedrørende egne sambandssystemer, noe som videre foreslås løst med bedre rutiner i tillegg til bedre tekniske løsninger.

PODs evaluering nevner på samme måte som UDs evaluering flere utfordringer vedrørende interne ressurser. Det er videre de tekniske løsningene som problematiseres, og som videre anses løst ved oppgraderinger og anskaffelser:

For at kriser skal kunne håndteres effektivt, må politiet ha et effektivt varslingssystem. Etter utvalgets oppfatning sviktet systemet for alarmmelding ved varsling 22. juli 2011. Dagens varslingssystem er verken brukervennlig, effektivt eller robust. Utvalget mener at systemet må gjennomgås og forbedres. (s. 7)

Politiets interne kommunikasjonssamband fikk kapasitetsproblemer, og flere måtte vente i kø for å få igjennom sine meldinger på sambandet. Følgene av at naboliktrikter har forskjellige sambandsløsninger (nødnett og analogt samband) ble merkbare...Utvalget mener at flere av IKT-løsningene bør oppgraderes vesentlig for å støtte en effektiv beredskapshåndtering. (s. 8)

Begge utfordringer og videre løsningsområder har altså med egne ressurser internt i politiet å gjøre. Bemanningssituasjonen problematiseres så videre:

Det er stor forskjell på muligheten for å utføre oppgaver effektivt i et stort og et lite politidistrikt når en står overfor en krise som 22. juli. Ingen av de involverte politidistrikter var bemannet til å håndtere denne typen kriser uten betydelig bistand av ekstramannskaper internt og eksternt. (s. 8)

Og i tillegg til selve bemanningssituasjonen er det utfordringer med det tekniske rundt bemanningsoversikten:

Politiet må vurdere behovet for et massevarslingssystem for mobilisering av mannskaper på tvers av politidistrikter ved ekstraordinære hendelser og kriser. Systemet må også gi en oversikt over avgitte og mottatte ressurser. Politiet har ingen IKT-løsning som gir en oversikt over bemanning og kompetanse når man mottar ressurser fra andre distrikter. (s. 8)

Oppsummert finner vi klare tegn i alle tre evalueringer på at omgivelsene er et viktig område for forbedring. Der UDI i stor grad problematiserer omgivelsene i form av manglende felles forståelse og ulik prioritering blant samarbeidspartnere, finner vi at PODs evaluering i større grad vektlegger utfordringer vedrørende manglende/ikke tilstrekkelige ressurser. Ressursene det pekes på er materielle, i tillegg til å omhandle bemanningsstatus. UD's evaluering ligger et sted imellom disse fokusområdene og nevner, som vist ovenfor, læringspunkter innenfor både omgivelser og manglende/utilstrekkelige ressurser.

4.1.3 Syn på ledelse

Synet på ledelse sett fra et instrumentelt perspektiv vil, som tidligere antydte, basere seg på en hierarkisk modell der ledere i høye posisjoner bruker den formelle strukturen i organisasjonen til å fremme mål og påvirke de ansattes atferd. Ledelsen styrer videre ved at formelle kontrollmekanismer settes i spill. Det instrumentelle synet på ansvar er følgelig smalt og forvaltes av mellomledere gjennom systematisk rapportering oppover i hierarkiet.

Problemoppfatningene vil i det instrumentelle perspektivets syn på ledelse dreie seg om hvorvidt instruksjoner, retningslinjer og ledelsens beslutninger følges opp av de ansatte. Det vil også være problematisk dersom de ansatte går utenfor tillagt myndighetsområde.

Løsningsoppfatningene vil fokusere på utforming av tydeligere instruksjoner for å kanalisere de

ansattes arbeidsoppgaver, og videre begrense eller justere delegering av ansvar. En annen problemoppfatning vil være manglende rapportering, som igjen vil føre til at beslutninger tas på feil grunnlag. En løsning vil her peke på etablering av kontrollmekanismer og system for rapportering. Sist vil organisasjonsformen kunne problematiseres ved at den vanskeliggjør en hierarkisk styringslinje. En endring av organisasjonsstruktur for å støtte opp under den ønskede styringsform vil kunne være en løsning.

UDI peker på følgende utfordringer ved egen ledelse og styring i sin evaluering:

“Beslutninger ble ikke alltid fulgt opp i etatene/avdelingene” (s. 43), og “Beslutningslinjene i deler av organisasjonen var ikke klare nok” (s. 5). Som løsning på de observerte utfordringene, legger evalueringen til at det “... bør etableres bedre styringsstrukturer og fullmakter for å sikre at beredskapsarbeidet håndteres i henhold til lovverket” (s. 35). UDIs evaluering nevner videre at:

I Analyse- og utviklingsavdelingens beredskapsplan står det at «Analyse- og utviklingsavdelingen skal på kort tid ha oversikt over hvem av medarbeiderne som kan bistå andre avdelinger». Dette ble ikke gjort systematisk og helhetlig nok, og medarbeidere i Analyse- og utviklingsavdelingen har spurt seg om deres ressurser kunne ha blitt utnyttet bedre. (s. 18)

Slik det kommer frem, er det en oppfatning av at beredskapsplanene ikke følges opp i tilstrekkelig grad av de ansatte. Medarbeiderne stiller seg spørsmålet hvorvidt deres ressurser kunne ha blitt utnyttet bedre. På disse spørsmålene har UDIs evalueringsgruppe selv kommet frem til følgende løsning på problemet: “Planene bør angi prinsipper for hvordan arbeidsoppgaver bør prioriteres og se på hvordan UDI kan disponere sine ressurser på best mulig måte i en krisesituasjon” (s. 19). Løsningen peker i retning av å være preget av det instrumentelle perspektivet; dersom ikke instruksjer, retningslinjer og planer følges opp må det samme rammeverket utformes tydeligere slik at de ansattes arbeidsoppgaver kanaliseres i riktig retning. UDIs evalueringsgruppe nevner derimot ikke eventuelle løsninger for å utnytte de ansattes ressurser bedre. Et mulig ressursproblem blir foreslått løst ved å tydeliggjøre planverket. Samme form for løsning, tydeliggjøring av formell struktur, på et mulig ressursproblem blir også nevnt under et av læringspunktene vedrørende PU-innkvartering (innkvartering av asylsøkere før endelig registrering): “Organiseringen av arbeidet i UDI var ikke god nok. Arbeidet krevde ofte kvelds- og helgejobbing med stort behov for å fatte

beslutninger, og ansvaret ble lagt på en person med liten erfaring fra mottaksdrift, og med for lite støtte” (s. 48). Løsning: “Det bør etableres mandat og retningslinjer for arbeidet med PU-innkvartering” (s. 48). Den foreslåtte løsningen sier ingenting om den ansattes forutsetning for å kunne løse de arbeidsoppgavene han eller hun er satt til. En økning av antall personell er tydelig heller ikke aktuelt, derimot skal det etableres mandat og retningslinjer.

UDIs evaluering stiller også spørsmål ved avdelingenes prioriteringer: “Det helhetlige arbeidet med beredskapsplanene i UDI hadde blitt forsinket blant annet fordi avdelingene ikke prioriterte arbeidet høyt nok” (s. 17). Her kan det virke som at ledelsens beslutninger ikke følges opp i tilstrekkelig grad. Det er ledelsen som gjennom sine retningslinjer skal angi prioriteringer, og de ansatte skal innenfor det instrumentelle perspektivet følge disse. Det gis ingen løsning på denne spesifikke utfordringen vedrørende prioriteringer.

Også lovverket, og etterlevelse av dette, er noe som problematiseres i UDIs evaluering. Ved flere anledninger kommer det frem at departementet (Justis- og beredskapsdepartementet, forkortet JD) hadde gitt muntlige fullmakter for å møte de krav som situasjonen tilsa. Eksempelvis kommer det frem at arbeidsmiljøloven og loven om offentlige anskaffelser ble brutt: “Vi oppfattet at vi fikk velsignelse til dette muntlig, mens vi skriftlig ble bedt om å holde oss innenfor rammene” (s. 35). Et nokså alvorlig problem vedrørende departementets måte å lede og styre direktoratet på, foreslås løst på følgende måte: “Det bør etableres bedre styringsstrukturer og fullmakter for å sikre at beredskapsarbeidet håndteres i henhold til lovverket” (s. 35). En mulig kulturell utfordring internt mellom JD og UDI ønskes løst ved å bedre styringsstrukturer og etablere fullmakter. Dette er et interessant funn vi tar opp igjen under analysen innenfor det institusjonelle perspektivet.

UDs evaluering tar ikke direkte opp problemer, og videre løsninger, vedrørende ledelse av krisen i In Amenas. Likevel nevnes det utfordringer vedrørende rolleavklaring mellom politisk- og embetsnivå. Som nevnt under tema *adferdsstyrende faktorer* omtales viktigheten av politisk involvering i krisehåndteringen, og hvorvidt det sentrale planverket ikke legger gode nok føringer her: “Verken UDs eget eller de sentrale planverk omtaler i særlig grad hvilken funksjon politisk ledelse har i krisehåndteringen og hvordan deres rolle avgrenses mot andre deler av krisehåndteringsapparatet” (s. 4). Ledelse, eller politisk ledelse, nevnes også flere andre steder i samme evaluering uten at utfordringene knyttes direkte til temaet *syn på ledelse*. I et instrumentelt perspektiv er ledelsens makt, ansvar og roller forankret i formell

struktur. I UD's ovenstående kommentar problematiseres den manglende forankringen og dette søkes da løst ved å: "Sikre gode rammer for politisk involvering i krisehåndteringen" (s. 4), og sørge for: "Større klarhet med hensyn til ansvar og roller" (s. 4). Løsningene som gis peker altså i retning av de løsningsoppfatningene vi kom frem til innenfor de *adferdsstyrende faktorer* i det instrumentelle perspektivet.

I PODs evaluering finnes det, i motsetning til UD's evaluering, flere læringspunkter innenfor egen ledelse:

Politiets beredskapssystem (PBS) I og II gir et godt felles rammeverk for politiinnsats.

Utvalget har funnet at det lokale beredskapsplanverket (PBS III) i flere distrikter ikke var oppdatert (s. 8-9).

Politidirektoratet har lagt ned et betydelig arbeid med å bygge informasjonsfaglig kompetanse og ressurser i politiet, og med å styrke evnen til å drive effektiv krisekommunikasjon. Det er utarbeidet sentrale planverk for mediehåndtering og krisekommunikasjon, men det var store forskjeller i hvor oppdatert og innarbeidet disse var. (s. 10)

Politidirektoratet har utarbeidet sentrale instruksjoner og retningslinjer for HMS-arbeidet i politiet. Det legger til rette for et omfattende og systematisk HMS-arbeid. Utvalget erfarer at det lokale HMS-planverket i varierende grad var oppdatert (s. 11).

Felles for disse tre utdragene er at de, med utgangspunkt i overordnet planverk utarbeidet av POD, peker på utfordringer ved at de samme planene verken omsettes eller følges opp i tilstrekkelig grad nedover i eget hierarki. Også innenfor utførelsen av konkrete arbeidsoppgaver under en krise, som for eksempel situasjonsrapportering, peker evalueringsutvalget i POD på lignende utfordringer: "Etter utvalgets oppfatning gir PBS I gode retningslinjer for situasjonsrapportering. Evalueringen har imidlertid vist variasjoner i hvorvidt retningslinjene er innlemmet i lokale planverk (PBS III)" (s. 7-8), og: "Utvalget finner at malen for situasjonsrapportering stort sett ble benyttet, selv om innholdet og kvaliteten på rapporteringen var ulik. Gjennomgående ble ikke situasjonsrapporteringen utnyttet som oppsummering for staben som tenkt i planverket" (s. 8). Problemoppfatningene POD peker på, synes å passe godt innenfor våre forventninger til synet på ledelse innenfor det instrumentelle perspektivet. Planverk, instruksjoner og retningslinjer følges ikke opp i god nok grad. POD gir videre ingen løsningsforslag på de observerte utfordringene, men implisitt i læringspunktene som nevnes kan vi antyde at pilsken i stor grad blir benyttet. Etter å ha gjennomgått PODs evaluering grundig får vi en følelse av at den formelle strukturen er på

plass, og at den øverste ledelse har tatt sitt ansvar med å produsere planverk og videreformidle disse nedover i eget hierarki. Hvorfor uteblir da oppfølgingen av de samme planverkene nedover i organisasjonen?

Oppsummert, hva gjelder syn på ledelse, virker alle evalueringene å peke mot løsningsforslag godt innenfor det vi forventet sett i lys av det instrumentelle perspektivet. Samtidig har vi forsøkt å problematisere det vi tolker som en forenkling av løsningsoppfatninger. I flere av tilfellene der utfordringene foreslås løst med endring, presisering eller revidering av de formelle strukturene, som planverk og instruksjer, har vi en følelse av at dette i beste fall handler om å fjerne symptomene.

4.1.4 Oppsummering instrumentell analyse

Ut ifra våre forventninger vedrørende problem- og løsningsoppfatninger innenfor det instrumentelle perspektivet, mener vi å se en felles trend i samtlige av de tre evalueringene; de fleste utfordringer foreslås løst ved å endre på de formelle strukturene som planverk, instruksjer, retningslinjer og fullmakter. Samtlige evalueringer bærer videre preg av å tilfredsstille de generelle forventninger vi har innenfor det instrumentelle perspektivet; problemer og løsninger fremstår fast koblet og underbygger det grunnleggende prinsippet rundt konsekvenslogikk. Når det er sagt, varierer evalueringene i hvilken grad løsningsoppfatningene kommer frem som egne punkter. Det har derfor vært avgjørende for oss å trekke slutninger basert på evalueringenes helhet. Selv om vi med bakgrunn i dette ikke kan referere direkte til sitater som underbygger løsningsoppfatningene, så er disse tolket frem gjennom helheten.

Funnet vedrørende en mulig forenkling av visse løsningsoppfatninger er noe vi vil kommentere i oppgavens avsluttende kapittel.

4.2 Institusjonelt perspektiv

4.2.1 Adferdsstyrende faktor

Organisasjonsmedlemmenes adferd styres av kulturen som er rådende, altså normene og verdiene som viser til hva som er passende adferd. Når det oppstår nye oppfatninger om hva passende adferd er, vil dette medføre en endring i hva organisasjonen gjør. Vi forventet derfor at endringer vedrørende hva som oppleves som passende å gjøre, ville være én

problemoppfatning. Det passende er ikke lenger passende og organisasjonen må tenke nytt for å løse eksisterende og nye oppgaver. Løsningsoppfatninger vil derfor omhandle å skape en felles forståelse for organisasjonens grunnleggende oppgaver, mål og visjon. Videre kan kompetanseheving skape felles plattform og trygghet i beslutninger, og slik skape handlingsregler som anses som passende. En annen problemoppfatning var at endring av eksisterende handlingsregler ville ta tid og vi forventet at dette ville prege oppgaveløsningen. Løsningsoppfatningene som forventes til dette er en aksept for at endringer tar tid og videre at erfaringer må brukes for å utarbeide nye løsninger som er i tråd med organisasjonens identitet. En siste problemoppfatning vi forventet var dårlig arbeidsmiljø. Mennesket anses som subjekter og motivasjon i arbeidet er, som tidligere nevnt, ansett som viktig. Løsningsoppfatninger vi forventet var et tydelig fokus på at dårlig arbeidsmiljø måtte bedres.

I understående analyse, presenterer vi funn fra UDIs og PODs evaluering. Vi har ikke funnet empiri i UDIs evaluering som belyser de adferdsstyrende faktorer i et institusjonelt perspektiv på en god måte. UDIs evaluering står for hovedtyngden av empirien.

Det etablerte systemet for å ta i mot asylsøkere var ikke tilpasset det ankomstnivået vi fikk høsten 2015. Kapasiteten både på registrering, transittinnkvartering og innledende helseundersøkelser ble sprengt, og det var nødvendig å etablere nye strukturer for å håndtere de høye asylankomstene. (s 42)

Dette er innledningen til UDIs evaluering på spørsmålet om de klarte å gjennomføre sine oppgaver i ankomstfasen. Sitatet bærer preg av en anerkjennelse av at de nå står ovenfor en situasjon der organisasjonens nåværende form ikke er i stand til å møte de utfordringer som kommer. En kan se det slik at UDI oppdager nye situasjoner, oppgaver, hendelser og informasjon som tilsier at en endring må til – vi kan ikke gjøre som før. Det har oppstått en endring i hva som oppfattes som passende å gjøre for UDI og nye løsninger må benyttes for å håndtere situasjonen de står ovenfor. Vi ser videre en lignende anerkjennelse i PODs evaluering fra 22.juli: ”Den uoversiktlige situasjonen og svakheter ved teknologi og samband, skiftende informasjon, endrede forutsetninger og tidsforsinkede utfordringer stilte politiet overfor store utfordringer” (s 9). Sitatet fra PODs evaluering beskriver en krevende situasjon, men ingen anerkjennelse av at organisasjonen måtte endre seg for å kunne løse sine oppgaver. Det kommer heller ikke frem at POD ser situasjonen som et *avgjørende tidspunkt*, slik det

tydeligere kommer frem i UDIs sitat. Det kan tolkes i retning av at POD har en forståelse av at organisasjonen er i stand til å løse sine oppgaver uten en større endring.

UDIs oppfattelse av situasjonen, belyses nærmere i følgende sitat:

Vi stod i en svært krevende situasjon som det ordinære systemet ikke kunne håndtere. Vi måtte ta i bruk nye arbeids- og samarbeidsformer og blant annet finne nye løsninger for å innkvartere alle asylsøkerne. Organisasjonen ble satt under et stort press. (s. 4)

UDI problematiserer videre at organisasjonen ikke var utformet og i stand til å løse sine oppgaver: ”Planene tok ikke høyde for en så voldsom og langvarig krise, at så mange skulle komme samtidig og at det skulle vare over så lang tid. Planene forutså andre utfordringer enn de som kom” (s. 18). Det observeres også endringer i oppfattelsen av hva UDI skal løse av oppgaver: ”Ettersom Politiets utlendingsenhet ikke hadde kapasitet til å registrere alle asylsøkere, ble UDI pålagt denne oppgaven av Justis- og beredskapsdepartementet fredag 4. september 2015, med beskjed om at oppgaven skulle løses innen neste dag” (s. 11). En annen hendelse som er verdt å bemerke, er at UDI ble underlagt en sterk styring ovenfra. De skriver:

Respondentene i gruppesamtalene i Asylavdelingen forteller om en sterk styring fra departementets side i dagene før og etter instruksjonen trådte i kraft 25. november. Dette gjelder både ved regelverksutforming (instruks og rundskriv), og i praktiseringen av regelverket. Alle i avdelingen var underlagt denne styringen. (s. 67)

Instruksjonen det vises til er Storskoginstruksjonen som omhandler behandling av asylsøknader på grenseovergangen i Finnmark. Her oppstår det en endring i UDIs handlingsrom: ”Den sterke styringen vi opplevde fra departementet var kanskje noe nytt, men dette kan sannsynligvis skje igjen” (s. 70). UDI skriver videre at ”... en av de største utfordringene var å få alle i avdelingen til å forstå hva instruksene innebar, både faglig og prosessuelt” (s. 67). UDI peker på at det var en utilstrekkelig rolle- og situasjonsforståelse som medførte utfordringer (s. 70) og peker på følgende løsning: ”En bedre kommunisering innad ville kunnet bidra til å skape en bedre aksept for situasjonen og kanskje hindret følelsen av ikke å bli hørt og bli inkludert” (s. 70). Løsningen som presenteres kan oppfattes som at UDI forsøker å skape en ny felles forståelse av denne endringen i handlingsrom og er dermed en av løsningsoppfatningene vi forventet.

I UDIs evaluering finner vi også flere eksempler på endringer som fremstår lite ønskelige, men nødvendige i situasjonen de står ovenfor. De godtar å bryte med egne prinsipper fordi situasjonen krever det: ”Kommunikasjon med og informasjon til kommunene i forbindelse med etableringen av akuttinnkvarteringene fulgte ikke de etablerte rutinene regionkontorene vanligvis har ved mottaksetableringer. Akuttinnkvarteringer skulle opprettes svært raskt” (s. 57). Ved aldersfastsettelse hos mindreårige skal flere undersøkelser gjennomføres i henhold til retningslinjene. UDI påpeker: ”I høst var det ikke kapasitet til dette, og det ble kun foretatt håndrostrøntgen. Aldersfastsettelse på bakgrunn av kun denne ene undersøkelsen gir mye mer usikre resultater enn den tredelte undersøkelsen som normalt gjennomføres” (s. 62). Der og da har slike tilpasninger blitt ansett som nødvendige, men UDI problematiserer at retningslinjene ikke ble fulgt. De peker på at kommunene ved flere anledninger var uvitende om akuttinnkvarteringer og at unøyaktige aldersfastsettelser førte til feilplasseringer (s. 57 og 63). Dette fremstår som variasjoner i hva det passende er i ulike situasjoner og at organisasjonen tilpasser seg de nye situasjonene når det kreves. Likevel søkes det å skape en felles forståelse ved å ha som mål at retningslinjene skal følges.

UDI måtte løse nye oppgaver og etablere nye strukturer for å kunne håndtere situasjonen de stod ovenfor. Endringer ble gjennomført og det tok tid før disse endringene begynte å virke som tiltenkt. Alt dette skapte mye usikkerhet i organisasjonen og det var til tider vanskelig for de ansatte å vite hva de skulle og ikke skulle gjøre. Hvilket ansvar har UDI i denne situasjonen, og hvilke oppgaver skal UDI løse? Et sitat fra evalueringen belyser denne usikkerheten godt: “I ettertid ser vi at UDI tok på seg for mye ansvar: «Alle så på UDI og forventet at UDI skulle ordne alt, også ivareta helsetjenester og skolegang»” (s. 37). Vi finner at UDI gjennomførte flere endringer i løpet av hendelsen. Et institusjonelt perspektiv hevder at organisasjoner kan endre seg, men peker på at prosessen er tyngre. En endring i formelle strukturer skaper ikke nye handlingsmønstre straks disse er trykket på papir. Det tar lengre tid å endre kurs og endring skjer, som sagt, ved en gradvis tilpasningsprosess. Den gradvise endringen kan medføre problemer da det kan ta tid før organisasjonen begynner å fungere optimalt. UDIs evaluering tar opp følgende: “Det tok for lang tid før det ble etablert gode rutiner for informasjonsdeling fra sekretariatet til ledergruppa i Analyse- og utviklingsavdelingen” (s. 21). Sekretariatet det vises til, er ikke en fast struktur i det daglige. Direktøren i UDI kan utpeke et slikt sekretariat dersom det anses nødvendig. Dette er altså en endring i forhold til den faste, daglige strukturen. Det er flere eksempler som viser til dette: “På grunn av etablering av nye innkvarteringsløsninger oppsto gråsoner i

forståelsen av ansvaret for helsetjenester til beboere i mottak. Det tok tid å definere ansvaret på nytt, noe som førte til at vi ikke klarte å formidle enhetlig informasjon” (s. 29). Endring kan altså skje, men virkningen tar gjerne litt tid. Det institusjonelle perspektivet vektlegger også at organisasjonene har en anerkjennelse av at det tar tid før endringer begynner å virke. En slik anerkjennelse kommer frem i neste sitat fra UDIs evaluering. De oppdager at det i Råde kommune forekom langt flere positive svar på tuberkulose testen enn det som har vært vanlig i Oslo:

Det synes å være enighet om at årsaken til denne forskjellen er at de som vurderte skjerm bildene i Råde, ikke hadde samme kompetanse og erfaring som personalet på Ullevål som tolket disse for Refstad. En kommunehelsetjeneste med lite erfaring på migrasjonshelse trenger tid for å opparbeide seg slik kompetanse. (s. 53)

Videre kommer endring frem som en gradvis prosess der nye elementer tilpasses. Et godt eksempel på dette er UDIs *firermøte* som ble etablert etter UDI satte beredskap. Møtet var i utgangspunktet et internt koordineringsmøte som skulle holdes to ganger i uken. Dette endret seg gradvis til et internt firermøte og et utvidet firermøte der andre samarbeidende aktører ble invitert med. Om det interne møtet, skriver UDI:

Møtet manglet mandat og hadde en utydelig funksjon. Møtene var ustrukturerte og det var vanskelig å føre referat - det finnes få referater fra møtene. De interne firermøtene på fredager ble etter hvert oppfattet som overflødige da man kunne få informasjon i andre møter. (s. 23)

Det utvidede firermøte har også hatt en endring: “Innledningsvis var møtet viktig for informasjonsdeling mellom berørte avdelinger i UDI, mens koordinering opp mot politiet ble møtets viktigste funksjon etter hvert” (s. 24). Dette er eksempler på gradvise tilpasninger som skjer, slik som et institusjonelt perspektiv fremholder og våre forventninger forutså. Her ser vi også at formål med møtene endrer seg og det kan tolkes som at målene oppdages underveis.

I UDIs evaluering blir det pekt på mye usikkerhet rundt oppgavene som skulle løses. Det meste av usikkerheten linkes til manglende kompetanse og kunnskap, og at dette må økes. Fagkunnskap fremstår derfor som viktig for UDI og kan tolkes å være en viktig verdi. De er opptatt av å ha tilstrekkelig kompetanse og at kompetansen blir brukt på riktig måte. Det kan

vises til logikken om det passende der koplinger mellom situasjoner og identiteter gjøres. Koplingene kan i så måte gjøres mer passende ved å sikre kompetanse. UDI skriver:

UDI hadde for få ansatte med tilstrekkelig kompetanse på helse. Mange i organisasjonen var usikre på hvem som hadde ansvar for organisering og finansiering av helsetjenester for nyankomne asylsøkere. Denne usikkerheten gjorde at UDI ofte utførte oppgaver som var helsemyndighetenes ansvar. (s. 20)

Punktet kan ha en instrumentell slagside ved at en kan velge å fokusere på de manglende formelle strukturene som kunne avgrenset ansvar. Løsningen som presenteres er at UDI

... må sikre at vi har tilstrekkelig kompetanse på helserettigheter og helsetjenester for asylsøkere og bruke kompetansen på riktig måte. Ansatte i UDI med ansvar for ankomstsentre og akuttinnkvarteringer må ha oppdatert kunnskap om helserettigheter og tilrettelegging av helsetjenester for asylsøkere. (s. 20)

Her fokuseres det altså ikke på de formelle rammene, men på styrking av fagkompetansen. UDI anser altså styrket fagkompetanse som en viktig løsning for å fjerne problemet med usikkerhet. For å underbygge denne påstanden, viser vi til følgende: “For Asylavdelingen sin del var det veldig mange faglige diskusjoner i enhetene, der besøk fra fagstab til enheter synes å ha avhjulpet usikkerheten om praksis i disse enhetene” (s. 70). Videre blir kunnskap koblet med andre verdier: “Medlemmene i sekretariatet hadde en trygghet ved at de var flere som hadde den samme kunnskapen” (s. 21). Kunnskap kan derfor forstås som en felles plattform som skaper trygghet i UDI. I tillegg kan kunnskap tolkes å være en viktig faktor i koblingen mellom situasjoner og identiteter. Dette var en løsningsoppfatning vi forventet ville prege et institusjonelt syn på organisasjoner.

Videre finner vi belegg for å hevde at erfaringer er viktige i utforming av løsninger, noe vi også forventet ville prege løsningsoppfatningene. Som nevnt, handler en altså i tråd med det som har vist seg å fungere tidligere. Vi finner et konkret eksempel på dette i UDIs evaluering: “Etter å ha opprettet Ankomstsenter Østfold, dro man nytte av disse erfaringene da man skulle opprette Ankomstsenter Finnmark” (s. 37). Vi finner flere tegn på at de nyervervede erfaringene søkes brukt i fremtiden som en del av løsningene. UDIs evaluering viser dette i ett av sine hovedfunn: “Det ble etablert gode interne og eksterne koordineringsmøter/-grupper,

og det ble etablert strukturer som bør videreføres i tilsvarende situasjoner” (s. 4). PODs evaluering viser også til viktigheten av å bruke erfaringene i fremtidige løsninger: “Følgene av at nabodistrikter har forskjellige sambandsløsninger (nødnett og analogt samband) ble merkbare. Utvalget ser det som nødvendig at disse erfaringene bringes videre i utbyggingen av det landsdekkende nødnettet” (s. 8).

Løsningene som velges må være i tråd med organisasjonens identitet for å ha legitimitet. Vi finner eksempler på hendelser der dette problematiseres. UDIs evaluering peker på flere situasjoner der UDI brøt lovverk og retningslinjer, noe som ikke har blitt ansett som legitimt av medlemmene. Det kan tolkes videre til at det å følge lovverk er svært viktig for hele organisasjonen, ikke bare ledernivå. Dette vises i følgende punkt: “I arbeidet med raskt å etablere innkvartering for asylsøkerne, gikk Region- og mottaksavdelingen ut over sine skriftlige økonomiske fullmakter i mye av arbeidet i høst, noe mange ansatte oppfattet som svært problematisk” (s. 26). Det framstår som at UDI ikke har en kultur for å bryte lovverk og at det gjennomsyrrer hele organisasjonen. Å bryte lovverk er ikke ansett som legitimt, og dersom det gjøres kan det skape både usikkerhet og tvil. Følgende sitat kan nærmere belyse dette:

Ledere i UDI har uttrykt bekymring ved at vi ved flere anledninger brøt lovverket, blant annet arbeidsmiljøloven og loven om offentlige anskaffelser, samt at UDI gikk ut over sine budsjettfullmakter. Dette skapte usikkerhet knyttet til en del av beslutningene som ble tatt. Det har i evalueringen for eksempel blitt uttalt: «Vi oppfattet at vi fikk velsignelse til dette muntlig, mens vi skriftlig ble bedt om å holde oss innenfor rammene». (s. 30)

UDI får altså forskjellige signaler om hva de kan gjøre. Lovverket er tydelig, samtidig som de opplever at de fikk muntlig godkjenning til å bryte det. Deres kultur legitimerer ikke brudd på lovverket og de har derfor ikke handlet i tråd med det som oppfattes som passende. Det kommer ikke frem informasjon om det er ulike oppfatninger i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og UDI vedrørende hvordan regelverket skal praktiseres, selv om det kan tolkes slik. Sett i et institusjonelt perspektiv ville løsning på et slikt problem kanskje tatt for seg å skape felles enighet og forståelse mellom partene vedrørende praktisering av regelverket i en lignende situasjon i fremtiden. Litt overraskende presenteres følgende løsning: “Det bør etableres bedre styringsstrukturer og fullmakter for å sikre at beredskapsarbeidet håndteres i henhold til lovverket” (s. 35). Selv om dette internt kan oppfattes som en passende måte å sikre korrekt praktisering av regelverket på, slår det oss at

løsningen bærer preg av en instrumentell tankegang som fremholder strukturer som styrende for adferd.

I UDIs evaluering er arbeidsmiljø nevnt flere ganger. I listen over de viktigste funn, kommer følgende frem: “Implementering av instruksen om behandling av søknader mottatt ved Storskog har hatt negative konsekvenser for arbeidsmiljøet i Asylavdelingen” (s. 5). Videre foreslår UDI at: “Disse negative forholdene bør følges opp videre i en intern oppfølging” (s. 66). Her har UDI en klar problemoppfatning av at arbeidsmiljøet har blitt påvirket negativt og at dette ikke er en ønsket situasjon. Løsningen er verken konkretisert eller endelig, men vitner om at de ønsker å videre utrede utfordringene ved arbeidsmiljøet. De skriver blant annet: “UDI bør følge opp håndteringen av Storskog-instruksen, særlig det som gjelder ytringsklima, kanaler for informasjon og diskusjon, utarbeidelse av retningslinjer og involvering av ansatte” (s. 41). UDIs evaluering peker videre på funn der arbeidsmiljøet har vært godt. De skriver blant annet: “Det var en rolig, positiv og god stemning preget av lagånd. Gruppen hadde en opplevelse av at man arbeidet sammen mot et felles mål. De faste møtene bidro til samlet forståelse av situasjonen. Arbeidet styrket samarbeidet mellom avdelingene i UDI” (s. 19). Her peker UDI mot et godt arbeidsmiljø, preget av lagånd. Ved å dra dette fram, fremstår UDI som en organisasjon som fremhever arbeidsmiljø som en viktig faktor og at dette er noe som anses som en god norm. Problematismen av det de anser som negativt arbeidsmiljø, støtter videre opp under vår antagelse.

Kort oppsummert finner vi belegg for å hevde at funnene er i tråd med våre forventninger. UDIs evaluering og i noen grad PODs evaluering, viser til at de står ovenfor en situasjon der det oppstår endringer i hva som oppleves som passende å gjøre. UDIs evaluering tar opp flere handlinger og løsninger som blir problematisert, og det oppfattes som at disse ikke har vært i tråd med det organisasjonen opplevde som det passende. Det kan vise til at UDI har uformelle normer som gir rettesnorer for hva som er gode handlinger og løsninger. Vi finner også at det vi karakteriserer som institusjonelle problemoppfatninger, søkes løst med instrumentelle virkemidler, noe vi kommer mer tilbake til i avsluttende kapittel. I UDIs evaluering kommer det klart frem at de bruker tid på å finne nye løsninger og dette skaper utfordringer vedrørende usikkerhet i oppgaveløsningen. Det må skapes en ny felles forståelse av de oppgaver som skal løses. Både i UDIs- og PODs evaluering fokuseres det på erfaring, også i utformingen av fremtidige løsninger. Kompetanseheving som løsning fremstår å sikre felles forståelse av det

passende og dette kommer best frem i UDIs evaluering. Videre tar UDI opp flere forhold vedrørende arbeidsmiljø, og deres fokus på nettopp arbeidsmiljø tolkes som en viktig faktor i oppgaveløsningen.

4.2.2 Omgivelser

Omgivelsene gir legitimitet til organisasjoner, og forventninger og krav fra omgivelsene er med på å påvirke hva organisasjoner gjør og hvordan de løser sine oppgaver. Våre forventninger til problemoppfatninger knyttet seg først til en opplevelse av manglende legitimitet og tillit fra omgivelsene. Deretter forventet vi en problemoppfatning knyttet til at omgivelsenes krav overgikk det organisasjonen maktet å løse. En av løsningsoppfatningene vi forventet, var at organisasjonen måtte endre sine oppgaver og måter å jobbe på for å møte omgivelsenes krav, og dermed skape legitimitet og tillit. En annen løsningsoppfatning kunne være at organisasjonen forsøker å styrke sitt omdømme i omgivelsene og videre styrke relasjonene. En problemoppfatning vi også forventet, var at omgivelsenes krav og forventninger kunne stride mot organisasjonens normer og verdier. Videre ville en motstand i organisasjonens nettverk vedrørende felles og tilstøtende oppgaver og hvordan disse skulle løses, også være en problemoppfatning. Løsningsoppfatningene vi forventet til dette var at organisasjonen måtte forhandle med omgivelsene om hvilke oppgaver og mål som oppfattes som viktige.

Våre tre evalueringer tar opp omgivelser i svært ulik grad. Igjen finner vi at UDIs evaluering best belyser omgivelser i et institusjonelt perspektiv. PODs- og UDIs evaluering er i liten grad representert i understående analyse.

Vi har under *adferdsstyrende faktor* vist at både UDI og POD presiserer at de står overfor en utfordrende og vanskelig situasjon. Disse situasjonene kommer fra omgivelsene og skaper et press på organisasjonen. Organisasjonens institusjonelle omgivelser har forventninger og krav til organisasjonen og organisasjonen prøver å etterkomme disse for å bygge legitimitet og tillit. Organisasjonen kan oppfatte at krav og forventninger overgår det organisasjonen maktet å løse. Dette kan vi belyse videre med følgende sitat fra UDIs evaluering: “Alle så på UDI og forventet at UDI skulle ordne alt, også ivareta helsetjenester og skolegang” (s. 37). Det kan tolkes en oppgitthet av sitatet; det oppfattes som at det var altfor mange forventninger til UDI. UDI skriver også videre: “UDI og helsemyndighetene har et felles ansvar for å gi

helseinformasjon til asylsøkere. Mange i UDI mener at helsemyndighetene burde tatt et tydeligere ansvar for sin sektor på et langt tidligere tidspunkt” (s. 30). De peker på at de har felles oppgaver, men at helsemyndighetene for sent tok sin del av ansvaret. For å bedre dette, tok UDI initiativ til å invitere helsemyndighetene med på møter og slik skape en felles forståelse av hvem som hadde ansvar for hva (s. 37). UDI søker videre å komme til enighet med helsemyndighetene om de oppgaver og mål som skal løses. Dette belyses i følgende sitat: “UDI og helsemyndighetene må være enige om hvordan ansvaret for å tilrettelegge for og informere om asylsøkeres helse bør fordeles” (s. 30).

I PODs evaluering finner vi også en oppfattelse av at forventninger og krav overgår det organisasjonen makter å løse. De skriver: “Flere politidistrikter, særorganer og Politidirektoratet opplever at samfunnets forventninger til politiets innsatsevne ikke står i forhold til reell kapasitet. Politiet, alene eller med samvirkeaktører, hadde ikke kapasitet til å håndtere kriser av en slik alvorlighetsgrad, omfang og kompleksitet” (s. 8 og 61). Det kommer ikke frem noen enhetlig løsning eller refleksjoner rundt hvordan dette kan løses i forbindelse med omgivelsene. Det vises til at POD internt, gjennom styringsdialog, må klargjøre hvor stor beredskapsevne Politiet skal ha (s. 8). Det fremstår her som to vidt forskjellige måter å forholde seg til omgivelsene på. POD retter fokuset innover i egen organisasjon og vil avklare internt, mens UDI fokuserer utover mot omgivelsene og vil skape dialog og enighet. UDIs metode er i tråd med våre forventninger innen et institusjonelt perspektiv.

Når organisasjoner inngår i nettverk, kan det oppstå ulike oppfatninger om hvilke oppgaver som skal løses, hvem som skal løse de og hvilke mål som skal være førende. I UDIs evaluering finner vi flere problemoppfatninger som omhandler dette. UDI og Politiets utlendingenhet (PU) hadde tilstøtende oppgaver og var slik avhengige av hverandre. UDI fremhever at samarbeidet ikke var problemfritt og det knytter seg først og fremst til en mangelfull registrering av enslige mindreårige asylsøkere. De skriver:

Asylavdelingen varslet ... Politiets utlendingsenhet i Ankomstovervåkningsteamet i tillegg til at det ble varslet i linjen i UDI. UDI fikk tilbakemelding fra Politiets utlendingsenhet om at det skulle ordnes. Deretter eskalerte problemene. ... Politiets utlendingsenhet omdisponerte i liten grad egne ressurser og hadde gjennom sommeren fremdeles fokus på returnmåttallene. (s. 44)

Her er det uoverensstemmelse mellom UDI og PU vedrørende hva målet er og hvilke oppgaver som skal prioriteres. UDI søker å løse dette ved å skape en forståelse for hvordan oppgaven kan løses på en god måte. De skriver: “Det ble avholdt flere møter mellom ledelsen i Politiets utlendingsenhet og Asylavdelingen om hvordan registreringene skulle foretas. Det ble også utarbeidet en skriftlig «Kravspesifikasjon». Politiets utlendingsenhet etterlevde ikke den felles beslutningen” (s. 45). UDI søker altså å forhandle med PU for å komme frem til en god løsning. Denne fører derimot ikke frem. UDIs overordnede løsningsoppfatning på samarbeidsproblemet er å skape enighet om registreringer og implementering, samt sikre og opprettholde dialog (s. 45). De søker å skape en felles forståelse for oppgaver og mål, slik vi så i forrige avsnitt vedrørende UDIs fokus utover mot omgivelsene.

I nye situasjoner kan det dukke opp et behov for å samarbeide med andre aktører enn tidligere. Dette kan være på grunn av at nye oppgaver, behov og forventninger oppstår, og organisasjonen må se seg om etter aktører som kan være relevante for oppgaveløsningen. UDI fikk blant annet bistand av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og samarbeidet bar preg av at organisasjonene ikke kjente godt til hverandre. UDI skriver: “Det var usikkerhet i UDI om hva DSB kunne bidra med i begynnelsen. UDI var ikke kjent med DSBs nasjonale koordineringsrolle” (s. 36). Det blir videre påpekt at DSB ikke ble benyttet i den grad det var tenkt. De ble ikke involvert i befaringer og forslagene deres ble ikke benyttet eller hørt. DSB opplevde en motstand hos regionkontorene og UDI begrunner dette i manglende forståelse ute i disse (s. 38). Regionkontorene, på sin side, erfarte at DSB i noen tilfeller tok for mye regi (s. 38). Det kommer ikke frem hvorfor partene hadde en slik oppfattelse. Én måte å se utfordringene på, kan være at DSBs forslag var motstridende til regionkontorenes oppfattelse av hva som var riktig å gjøre, eller at forslagene ikke var i henhold til UDIs normer og verdier. En annen vinkling er at DSBs involvering kunne tolkes som manglende tillit til at regionkontorene klarte å gjøre jobben sin. UDI ser, på tross av dette, DSB som en viktig samarbeidsaktør. De skriver: “UDI bør arbeide for å bevare den gode relasjonen til DSB” (s. 38). De søker videre å danne en felles forståelse for hverandres oppgaver ved å foreslå følgende løsninger:

UDI bør ha en dialog med DSB om det videre samarbeidet og klargjøre mulig bistand i en ny krise. DSBs nasjonale koordineringsansvar må tydeliggjøres når det gjelder denne type kriser. Det må være klart hva ansvaret innebærer og når det inntreffer. (s. 38)

Krav og forventninger fra omgivelsene kan medføre en endring i hvordan organisasjonen løser sine oppgaver. Vi ønsker å knytte noen kommentarer til innføringen av Storskoginstruksen som er nevnt i ovenstående underkapittel. Håndteringen av Storskoginstruksen generelt, er også belyst i neste underkapittel. Departementets inngripen vedrørende Storskoginstruksen, viser godt at UDI tilpasser seg krav utenfra (s. 67). Å forholde seg til departementets føringer er viktig for å beholde organisasjonens legitimitet. UDI etterlevde de krav departementet hadde, selv om dette medførte store utfordringer internt. De som direkte ble rammet av kravene, måtte endre måte å løse oppgaver på og finne seg i manglende handlingsrom (s. 67). De var tydelig ikke vant med den sterke styringen ovenfra. Det kan se ut til at viktige verdier internt ble ofret for å kunne etterleve departementets krav og forventninger. Dette viser hvor viktig legitimitet er for offentlige organisasjoner spesielt. UDI skriver videre at den sterke styringen var en ny situasjon og at det sannsynligvis kan skje igjen (s. 70). Hvilke løsninger de anbefaler i fremtiden for slike situasjoner, kommer vi tilbake til under *syn på ledelse*.

Det er viktig for organisasjonen å bygge et godt omdømme i omgivelsene og synliggjøre hvem den er og hva den står for. Hvordan kriser og vanskelige situasjoner blir håndtert, kan påvirke dette. UD's evaluering peker på viktigheten av dette og skriver: "Hvordan krisen ble håndtert ville også være viktig for Norges omdømme i utlandet" (s. 26). UDIs evaluering tar også opp omdømme i omgivelsene, og peker på mer konkrete løsninger som kan styrke dette. De skriver: "I samarbeid med politiet bør UDI gjennomføre tiltak for at medarbeidere hos UDI og Politiets utlendingsenhet blir bedre kjent med hverandres oppgaver, for eksempel ved besøk på Råde og Tøyen, møtedeltakelse (for eksempel Ankomstovervåkningsteamet) og hospitering" (s. 49). Selv om løsningene som presenteres her handler om å bli kjent med hverandres organisasjoner, handler det også om omdømme. UDI får vise hvem de er og hva de står for, og kan slik søke å skape et bedre forståelse i Politiet for hva UDI står for. UDIs ønske om å bevare en god relasjon til DSB, kan også ses i lys av omdømmebygging i omgivelsene.

Kort oppsummert sammenfaller flere av våre forventninger vedrørende omgivelsenes betydning i et institusjonelt perspektiv med empirien. Vi finner flere eksempler på samarbeidsproblemer i UDIs nettverk av ulike årsaker, og videre opplever både UDI og POD at omgivelsenes forventninger og krav overgår deres evner til å løse oppgaver. Vi har ikke tydelig klart å finne direkte kommentarer som viser til en opplevd manglende legitimitet, men

i UDIs evaluering kan det tolkes en slik oppfatning. Vi finner imidlertid bevis for hvor viktig legitimitet er i UDIs evaluering, da med tanke på innføringen av Storskoginstruksen. Løsningene er i hovedsak rettet mot å skape gode relasjoner og felles forståelse i omgivelsene, gjerne ved å komme til enighet om mål og oppgaver, og ved å bli bedre kjent med hverandre. Det er i hovedsak UDIs evaluering som belyser disse løsningene på en god måte. Vi finner en ulik tilnærming til omgivelsenes krav og forventninger hos UDI og POD. Der POD tilsynelatende fokuserer innover i egen organisasjon for å avklare dette, fokuserer UDI utover mot omgivelsene.

4.2.3 Syn på ledelse

I et institusjonelt perspektiv skal ledelse skape et felles verdigrunnlag i organisasjonen, som videre skal fremme tradisjoner, verdier og uformelle normer. Lederen skal bygge organisasjonen slik at den tilfredsstiller krav og forventninger fra omgivelsene, og samtidig ivareta organisasjonens identitet. Organisasjonen har en egen opplevelse av hva god lederadferd er og hva som er gode lederegenskaper. Våre forventninger til problemoppfatninger innen syn på ledelse, omhandlet derfor en oppfatning av at lederens egenskaper ikke var i tråd med det som oppleves som gode lederegenskaper. Vi forventet en løsningsoppfatning der gode lederegenskaper ble fremhevet og bevisstgjort. En annen problemoppfatning vi forventet, var at lederen handlet utenfor det som ble ansett som god lederadferd. Til dette forventet vi en løsningsoppfatning som tar sikte på å skape en ny forståelse i organisasjonen for hva passende lederadferd er.

Alle tre evalueringene tar opp ledelse, men det fokuseres på i ulik grad. I PODs- og UDIs evaluering finner vi i liten grad våre forventede problemoppfatninger knyttet til et institusjonelt perspektiv. Innenfor ledelse er fokuset i hovedsak rettet mot formelle strukturer og i hvor stor grad denne ble fulgt. I UDIs evaluering derimot, kommer det frem flere problem- og løsningsoppfatninger knyttet til ledelse i et institusjonelt perspektiv.

Det som oppfattes som god og riktig lederadferd, er i stor grad knyttet til hva organisasjonen anser som passende. Ut fra UDIs evaluering fremstår *tilgjengelighet* som viktig. Dette synes å være viktig både for ledelsen og for medlemmene i organisasjonen. UDI skriver: “En utfordring i en situasjon som i høst er at ledelsen i de mest berørte avdelingene ikke har tid til å være så tilgjengelig som ønskelig” (s. 33). De skriver videre: “Situasjonen var uoversiktlig,

og det var vanskelig å vite hvilken informasjon man manglet. Mye informasjon går vanligvis i linjen, men mange ledere var svært operative og fraværende” (s. 40). I medlemmenes tilbakemelding går også lite tilgjengelige ledere igjen som er problemoppfatning (s. 39). Tilgjengelig og tilstedeværende ledelse blir videre fremholdt som positivt: “Respondentene fra Region- og mottaksavdelingen mener at det var uheldig at avdelingen ikke var representert med en leder på fast basis før den 17. november. Alle aktører har respondert at tilstedeværelsen av stedlig leder var positiv” (s. 66). UDI kommenterer problemoppfatningen generelt og peker på følgende løsning: “Vi har belyst at det var mangel på ledere i Asylavdelingen under en kritisk fase. Dette var fravær som ikke kunne unngås. En anbefaling er å vurdere å styrke lederteamet midlertidig ved slike hendelser” (s. 70). I PODs evaluering finner vi også en problemoppfatning som kan knyttes til tilgjengelighet. POD skriver: “Politidirektoratet innkalte blant andre politimesteren og stabssjefen i Nordre Buskerud til koordineringsmøter i Politidirektoratet. Dette svekket stabsarbeidet. Det ble forsøkt å gjennomføre stabsmøter, men de opplevde å bli «spist opp» av pågående arbeidsoppgaver” (s. 101). Her ser det ut til å være en felles oppfattelse av at lederen skal være tilgjengelig og at dette er noe som forventes også i en krisesituasjon. Lite tilgjengelige ledere blir problematisert og skaper et informasjonsvakuum. Løsningen til UDI er av generell art, og muligens noe instrumentell, da den tar sikte på å tilføre flere hoder under slike krisesituasjoner. En institusjonell løsning vi forventet var at det ble skapt en ny forståelse for hva som var passende lederadferd – en løsning vi ser de har brukt på andre utfordringer. Dette belyser vi bedre i neste avsnitt.

Slik det fremkommer ovenfor, spesielt gjennom UDIs sitater, er tilgjengelighet knyttet til behovet for informasjon. UDI viser til et funn etter en gjennomført spørreundersøkelse: “Mange respondenter savnet god nok intern informasjon innad i Asylavdelingen. Informasjonsarbeid må det fokuseres på” (s. 70). Dette problematiseres videre i følgende sitat: “Flere ledere i Analyse- og utviklingsavdelingen påpekte at UDI undervurderte behovet for samordnet informasjon. Man hadde ikke kapasitet til å se helheten eller til å ha tilstrekkelig oversikt” (s. 31). Manglende informasjon medfører altså manglende oversikt og skaper utfordringer nedover i linjen. UDI påpeker videre: “UDIs øverste ledelse hadde god situasjonsforståelse, men denne forståelsen ble ikke godt nok spredt til resten av organisasjonen” (s. 31). Av løsninger sikter UDI mot bedre kommunikasjon i linjen. De peker på at de “... bør legge opp en struktur for internkommunikasjon som også fungerer i en

krisesituasjon” (s. 31) og at “Åpenhet, tilgjengelighet og synlighet som kommunikasjonsstrategi er nødvendig” (s. 32). Ved å legge opp en struktur for internkommunikasjon, kan dette gi en felles forståelse for hvordan ledelsen skal utøve sin internkommunikasjon og kan slik være med på å skape en forståelse for hva som skal forventes av ledelsen. Løsningen fokuserer imidlertid på strukturer og kan slik tolkes å være instrumentell. Dette forutsetter at en handler utfra de formelle strukturene, noe et institusjonelt perspektiv fremholder som mindre førende for faktisk adferd. Dersom strukturen for interninformasjon ikke fungerte i denne situasjonen, hvilke holdepunkter har de for at enda tydeligere strukturer sikrer informasjonslinjene i fremtiden? Vi oppfatter dette som en noe enkel løsning, som muligens ikke løser det faktiske problemet. Ved å videre fokusere på viktige egenskaper i kommunikasjonsarbeidet, bevisstgjør UDI hvilke egenskaper som oppfattes som passende og er slik i tråd med vår forventning til løsning i et institusjonelt perspektiv.

Videre finner vi et fokus på *involvering* av organisasjonsmedlemmene. Dette kommer tydelig frem i UDIs evaluering. De tillitsvalgte i UDI har påpekt at: “Beredskapen ble brukt som unnskyldning for å ta snarveier og hoppe over bred involvering” (s. 41). Videre ble mange beslutninger begrunnet med arbeidsgivers styringsrett (s. 41). UDI fokuserer på involvering ved å ta opp dette temaet i spørreundersøkelsen. I denne fremkommer det at én av fire mener de: “... i liten eller ingen grad ble involvert i beslutninger som berørte dem i beredskapsperioden” (s. 40). Involvering ser også ut til å være viktig når beslutninger tas. UDI skriver: “UDIs regiondirektører følte seg ikke tilstrekkelig inkludert i disse møtene [med fylkesmannen]. De mottok ikke alltid referater. Regiondirektørene stilte også spørsmål ved at UDI sentralt uttalte seg på vegne av regionkontorene i disse møtene” (s. 37). Som svar til dette, påpeker UDI at de “... må sikre at beslutninger som også berører regionkontorenes arbeid, er tilstrekkelig kjent og forankret der. Dette er særlig viktig i større prosjekter” (s. 38).

Ut fra ovenstående, synes et inkluderende lederskap å være ansett som viktig i UDI. Medlemmene har en forventning om å bli involvert i beslutninger som omhandler dem og deres oppgaver. En bestemt situasjon, som UDI har stort fokus på, kan belyse dette godt. Den handler om Storskoginstruksen og hvordan denne ble innført:

Respondentene i gruppesamtalene i Asylavdelingen forteller om en sterk styring fra departementets side i dagene før og etter instruksen trådte i kraft 25. november. Dette gjelder

både ved regelverksutformingen (instruks og rundskriv), og i praktiseringen av regelverket. Alle i avdelingen var underlagt denne styringen. Styringen toppet seg i dagene rett etter at instruksen ble iverksatt, hvor departementet blant annet krevde at saksbehandlingen av sakene skulle gå mye raskere. Det var videre en utfordring at sentrale forslag ikke kunne formidles internt før de ble publisert, på grunn av departementets bekymring for lekkasjer. Det bidro til problemer med å implementere instruksene. (s. 67)

Spørreundersøkelsen og gruppesamtalene viser at en av de største utfordringene var å få alle i avdelingen til å forstå hva instruksene innebar, både faglig og prosessuelt, jf. den sterke styringen fra departementet. Flere respondenter mener at Direktøren burde ha tatt på seg ansvaret for å kommunisere denne situasjonen, og hvilke forpliktelser instruksjonen innebar. I stedet ble dette kommunisert av enhetsledere, til tross for den ekstraordinære situasjonen UDI var i og det dilemmaet mange saksbehandlere og ledere i Asylavdelingen følte at de var satt i. Et budskap fra direktøren gir større tyngde enn fra enhetsledere, og dermed en større aksept. Samtidig gis det da et enhetlig budskap til alle medarbeiderne. (s. 67)

Ovenstående belyser godt at inkludering er viktig for UDI og at dette er en viktig del av lederskapet. Det som i tillegg blir problematisert, er en sterk styring ovenfra. UDI er igjen tydelige på at enhetlig informasjon er viktig for å skape en felles forståelse i organisasjonen. UDI kommenterer situasjonen videre:

Den sterke styringen vi opplevde fra departementet var kanskje noe nytt, men dette kan sannsynligvis skje igjen. Det er mye som tyder på at ikke alle i UDI hadde tilstrekkelig rolleforståelse eller situasjonsforståelse, eller var klar over at styringen fra departementet grep inn i handlingsrommet for ansatte på alle nivåer. En bedre kommunisering innad ville kunnet bidra til å skape en bedre aksept for situasjonen og kanskje hindret følelsen av ikke å bli hørt og bli inkludert. (s. 70)

UDI viser her en aksept for at de kan bli utsatt for en sterk styring ovenfra, noe som kan vise til et ønske om å bevare legitimitet. De peker videre på hvordan de kan møte slike situasjoner i fremtiden og hva som må til for å skape aksept internt i organisasjonen. De peker på inkluderende lederskap som en god norm, og samtidig kan det tolkes at de prøver å skape en felles forståelse for at styring ovenfra er noe de må forholde seg til.

Oppsummert finner vi flere eksempler på våre forventninger til syn på ledelse i et institusjonelt perspektiv. Det er spesielt UDIs evaluering som igjen tar opp og belyser dette

temaet godt. Egenskaper som inkludering, åpenhet og tilgjengelighet går igjen. De fremheves som viktige egenskaper, i tillegg problematiseres fraværet av dem. Handlinger som går utenfor det som oppfattes som passende, blir problematisert. Eksemplene viser også at de prøver å skape en felles forståelse for hva det passende lederskap er. Også her ser vi at institusjonelle problemoppfatninger søkes løst med det vi oppfatter som instrumentelle løsninger.

4.2.4 Oppsummering institusjonell analyse

Ut fra våre forventninger til problem- og løsningsoppfatninger innenfor et institusjonelt perspektiv, finner vi holdepunkter for at normer og verdier, og det som oppleves som det passende, virker inn på hvordan problemer blir løst. Ut fra UDIs evaluering kan det se ut til at de handler ut fra hva som er ansett som passende å gjøre ved å problematisere handlinger som ikke oppleves som riktige og i tråd med organisasjonens identitet. En endring i oppfattelsen av det passende, medfører endringer i oppgaver, strukturer og hva som oppleves som viktig. Dette ser vi ved at rutiner og retningslinjer blir tilpasset situasjonen. Både i UDIs- og PODs evaluering kommer det frem at de bruker erfaringer for å komme med nye løsninger og UDI spesielt, ser på kunnskap som en viktig faktor for å skape gode handlingsregler og felles plattform.

Det tar tid før endringer begynner å virke, noe som skaper utfordringer i en tidlig fase. Legitimitet er svært viktig, spesielt i omgivelsene, men også internt i egen organisasjon. Dette belyses godt i UDIs evaluering. Omgivelsene er viktige og viktigheten av gode relasjoner trekkes frem av UDI. Her finner vi også et fokus på felles forståelse og enighet om oppgaver og mål, og dette søkes løst gjennom dialog og bedre kjennskap til hverandre. Det som er ansett som gode lederegenskaper blir fremhevet og bevisstgjort. Handlinger utenfor det aksepterte blir problematisert. Videre søker løsningene også å klarlegge hva som kan forventes av ledelsen og slik skape forståelse for hva god lederadferd er. Vi finner flere steder at det vi definerer som institusjonelle problemoppfatninger søkes løst instrumentelt, typisk gjennom utvikling og endring av formelle strukturer.

Vi har ikke belegg for å beskrive en generell tendens i de tre evalueringene, da det i hovedsak er UDIs evaluering som utgjør våre funn innen den institusjonelle analysen.

5.0 OPPSUMMERING

Vi har med bakgrunn i organisasjonsteorien innenfor offentlig sektor, og videre det instrumentelle- og institusjonelle perspektiv, analysert tre egevalueringer utarbeidet av tre ulike offentlige organisasjoner. Hensikten har vært å finne ut av hva som kjennetegner disse evalueringene, for deretter å kunne peke på noen tendenser rundt offentlige egevalueringer generelt. Vi har arbeidet metodisk, og med hjelp fra de teoretiske dimensjonene som hjelpeverktøy for å skille det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet, kommet frem til det vi har oppfattet som mulige problem- og løsningsoppfatninger innenfor de to perspektivene. Problem- og løsningsoppfatningene har deretter blitt spesifisert innenfor det vi har oppfattet som de tre viktigste temaområdene i evalueringene; *adferdsstyrende faktorer*, *omgivelser* og *syn på ledelse*. De temaspesifikke problem- og løsningsoppfatningene har videre blitt benyttet som siktelinjer under gjennomgangen av evalueringene og den videre analysen.

Vi startet analysen med ”instrumentelle briller” og fant tidlig en felles trend i samtlige av evalueringene. Problemområdene som ble fremhevet av de ulike evalueringsgrupper hadde klare paralleller til våre forventninger. Samtlige evalueringer tar opp utfordringer vedrørende egne formelle strukturer som planverk, instruksjoner og retningslinjer. Videre er løsningene som foreslås i stor grad tuftet på en konsekvenslogikk ved at de er fast koblet til utfordringene; dersom det er usikkerhet rundt roller og ansvarsområder, må instruksjoner og fullmakter tydeliggjøres. Det må samtidig nevnes at det i flere av evalueringene ikke ble pekt på spesifikke løsninger, men at det gjennomgående fokus på formelle strukturer i samtlige evalueringer underbygger vår antagelse vedrørende trend.

Ut fra våre forventninger til problem- og løsningsoppfatninger innenfor et institusjonelt perspektiv, finner vi at evalueringene også her bærer likhetstrekk med våre forventninger. Likevel er ikke disse funnene like åpenbare. Evalueringenes læringspunkter er i stor grad knyttet til de instrumentelle forventningene, slik beskrevet i avsnittet over. Derimot finner vi eksempler på at normer og verdier fremstår som viktige faktorer for organisasjonenes kapasitet vedrørende problemløsning og håndtering av en oppdukkende krise. Det virker videre som at de evaluerte organisasjonene i stor grad handler ut ifra det som virker som passende, da evalueringene problematiserer områder og avgjørelser som står i strid med dette. Bruk av erfaring nevnes også flere steder og er videre i tråd med våre forventninger innenfor et

institusjonelt perspektiv. Forholdet til omgivelsene er viet mye oppmerksomhet og det fokuseres på felles forståelse og relasjonsbygging. Til forskjell fra den instrumentelle analysen, har vi i etterkant av den institusjonelle analysen ikke kunne trekke frem en like tydelig felles trend evalueringene imellom. Dette fordi hovedtyngden av de institusjonelle kjennetegn kommer fra UDIs evaluering. UDs og PODs evalueringer har kun bidratt i noen enkelttilfeller. Dette kan videre begrunnes i de elementene de velger å ta opp i sine evalueringer og i hvor stor grad de går i dybden. UDIs evaluering er mer konkret vedrørende problem- og løsningsoppfatninger, og den går mer i dybden på selve handlingene enn de andre to evalueringene. Sistnevnte kommentar er også av generell art og ikke kun innenfor den institusjonelle analysen.

Vi har funnet at våre problem- og løsningsoppfatninger, innenfor begge de teoretiske perspektivene (instrumentell og institusjonell), i stor grad samsvarer med evalueringenes faktiske læringspunkter. Som nevnt fant vi likevel en tydeligere trend innenfor det instrumentelle perspektivet. Institusjonelle faktorer er tilstede, men de er i mindre grad konkretisert og en må lese mer mellom linjene for å oppdage disse. Vårt hovedfunn viser dermed at egnevalueringene vi har som datagrunnlag samlet sett inneholder kjennetegn fra både det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet, dog med hovedtyngden av kjennetegn knyttet til førstnevnte perspektiv.

To mer generelle funn var derimot mer oppsiktsvekkende. For det første oppdaget vi at det ved flere anledninger ble foreslått løsninger vi har karakterisert som instrumentelle, på det vi oppfatter som problemområder med institusjonelle kjennetegn. Det kan virke som at organisasjonene er opptatt av å fremstå som instrumentelt rasjonelle og at institusjonelle faktorer derfor blir behandlet som om de var instrumentelle. Et godt eksempel her er UDIs oppfattelse av problematikken rundt den muntlige tillatelsen til å bryte regelverket. Vi viste at problemet kunne handle om en ulik forståelse mellom UDI og departementet vedrørende regelverkets legitimitet i situasjonen. Løsningen om bedre styringsstrukturer og fullmakter er ikke nødvendigvis det som skal til for å kunne avklare den ulike forståelsen. Det institusjonelle perspektivet vektlegger kultur som viktigste adferdsstyrende faktor og ikke ene og alene formelle strukturer. En institusjonell løsning kunne derfor pekt mot å skape en felles forståelse vedrørende regelverkets legitimitet i en krisesituasjon.

Vi opplever også at løsningsoppfatningene ved flere anledninger bærer preg av en forenkling av koblingen mellom problem og løsning. Eksempelvis ble samarbeidsproblemer nevnt ved flere anledninger. Løsningene var videre knyttet til endring av den formelle strukturen, gjennom etablering eller revidering av samarbeidsavtaler. Slik vi oppfatter problemområdet, mener vi denne formen for løsning kun fjerner symptomene i organisasjonen og ikke tar inn over seg andre grunner til at det dukker opp problemer i et samarbeid. Ved å utelukkende fokusere på endringer i formelle strukturer, uavhengig av problemområde, er vi av den oppfatning at det i noen tilfeller vil medføre en overflatisk kamuflering av problemet – ikke en endelig løsning. I lignende situasjoner i fremtiden, kan de samme problemene dukke opp på ny da den underliggende årsaken ikke ble grepet fatt i. Et institusjonelt perspektiv fremholder blant annet å skape en felles forståelse av mål og oppgaver, og videre ta sikte på å bygge en felles ideologi mellom de samarbeidende parter. Derfor fremstår løsninger som kun tar sikte på å styrke formelle strukturer, noe enkle og lite oppmerksomme på de andre faktorene.

De to sistnevnte funn er interessante, og de peker mot en mulig grunnleggende tanke om at endringer i formelle strukturer medfører endringer i faktiske handlinger. Dette bringer oss videre inn på en annen refleksjon rundt våre funn. Som nevnt ovenfor, finner vi i alle egenevalueringene et klart fokus på formelle strukturer, både innenfor problem- og løsningsoppfatninger. Videre blir endringer i formelle strukturer lansert som løsninger på det vi oppfatter som institusjonelle problemoppfatninger. Spesielt ser vi at PODs evaluering *ikke* problematiserer formelle strukturer, men heller hevder at problemet er at strukturene ikke følges opp. Løsningene POD presenterer er enda tydeligere formelle strukturer. Hva kan dette være et tegn på? Vi mener å kunne trekke paralleller til teorien om sti-avhengighet. Nå vet vi ingenting om de tre organisasjonenes tidligere problem- og løsningsoppfatninger, annet enn det som fremkommer i evalueringene. Likevel opplever vi at de lanserer få alternativer i sine løsningsoppfatninger og kjører seg inn i et *spor* eller følger en bestemt *sti* i hva som er sentrale problemer og løsninger. Vi oppfatter at alle tre egenevalueringene bærer preg av dette, men PODs evaluering er i en særstilling. Her finner vi heller ingen refleksjoner vedrørende *hvorfor* de formelle strukturene ikke følges, noe vi opplever som en forenkling av problemet.

Som nevnt i oppgavens innledning, er evaluering et verktøy innen styring og ledelse i offentlige organisasjoner. De skal bidra til læring, utvikling og et langsiktig perspektiv i styringen. Hva kan våre funn bidra til i denne konteksten?

For det første kan funnene bidra til *bevisstgjøring* av en instrumentell rasjonalitet i problem- og løsningsoppfatningene og koblingen mellom disse. Vi har kommet frem til at problemer og løsninger ofte omhandler formelle strukturer, og derav en oppfattelse av at korrekt adferd kan sikres gjennom nettopp formelle strukturer. En slik løsningsoppfatning opplever vi også på det vi vil definere som institusjonelle problemer. Ved å være bevisst på denne trenden og koblingene som gjøres mellom ulike problemer og løsninger, kan egnevaluering som verktøy oppdage andre årsakssammenhenger enn det som tidligere har kommet frem og slik bidra til styringen av utvikling og læring i større grad.

For det andre kan funnene bidra til en *oppmerksomhet* rundt ulike utfordringers kompleksitet. Å endre på de formelle strukturene oppfattes ofte som et enklere alternativ kontra det å skulle endre på en organisasjons innarbeidede kultur. Det kan være behagelig å lene seg på lovverk, regler og instruksjoner. I tillegg kan de formelle strukturene være enklere å gripe om og forstå – de står ofte svart på hvitt. Dette til forskjell fra de normer og verdier i en organisasjon som ofte er vanskelig å peke direkte på. For at evalueringer skal være gode styringsverktøy, vil det også være et poeng at de løsningene som blir anbefalt tar tak i de oppfattede problemene ved roten. Løsninger som kamuflerer problemene, kan ende opp med å ha en ren symbolsk verdi og i mindre grad være et godt grunnlag for videre styring og utvikling. Dersom en ikke er oppmerksom på dette, er faren tilstede for at de samme problemene dukker opp på nytt i fremtiden og løsningsoppfatningene søker de samme, gamle stiene.

LITTERATURLISTE

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2013) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Dahler-Larsen, P. (2011) New Public Management og evaluering. I: Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. og Vanebo, J. O. (Red.), *Modernisering av offentlig sektor – Trender, ideer og praksiser* (3. utg., s. 305-318). Oslo: Universitetsforlaget

Direktoratet for økonomistyring (2011) *Veileder – Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen*. Hentet fra:
https://dfo.no/Documents%2FFOA%2Fpublikasjoner%2Fveiledere%2FStrategisk_og_systematisk_bruk_av_evaluering_i_styringen.pdf

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. og Woll, K. (2014) *Organisasjonsteori*. Livonia, Latvia: Cappelen Damm Akademisk

Finansdepartementet (2005) *Veileder til gjennomføring av evaluering*. Hentet fra
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_til_gjennomfoering_av_evalueringer.pdf. Sist besøkt 05.02.2017

Gilje, N. og Grimen, H. (1993) *Samfunnsvitenskapens forutsetninger - Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget

Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

Johannessen, A., Tufte, P. A. og Christoffersen, L. (2015) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. Utg.). Oslo: Abstrakt forlag

Klausen, K. K. (2011) Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer. I: Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. og Vanebo, J. O.

