

avdeling Rena

Alexander Standal Bergli

MASTEROPPGAVE

To organisasjoner i en som til dels styrer mot
ulike mål

Two organizations in one, who are partially directed towards different goals

Master i offentlig ledelse og styring

2017

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA X NEI

Forord

Arbeidet med denne avsluttende masteroppgaven ved Høyskolen i Innlandet, avdeling Rena, i offentlig ledelse og styring har vært lærerikt, og kunnskapen jeg har tilegnet meg vil jeg så absolutt kunne dra nytte av videre.

Først og fremst vil jeg takke mine fire informanter som stilte opp og lot meg få lytte til deres opplevelser og erfaringer. Uten disse ville det ikke blitt noen oppgave.

Jeg vil også takke min veileder Leiv Opstad. Det er så absolutt ikke deg det har stått på under arbeidet med denne oppgaven. Du har kommet med kjappe og konstruktive tilbakemeldinger og vært lett tilgjengelig, selv når jeg ikke har gjort det jeg skulle og burde innen gitte frister. Det skal du ha en stor takk for!

Innholdsfortegnelse

Norsk sammendrag	6
Engelsk sammendrag (abstract).....	7
1. Introduksjon.....	8
1.1 Problemstilling og avgrensing	10
1.2 Oppgavens videre oppbygning	11
1.3 Partnerskapet og styringslinjer.....	12
2. Teori	16
2.1 Styring, budsjettstyring og resultatstyring.....	16
2.1.1 Styring	16
2.1.2 Budsjettstyring	17
2.1.3 Resultatstyring	18
2.2 Instrumentell teori og tett kobling mellom mål og faktisk handling.....	18
2.2.1 Instrumentell teori	18
2.2.2 Formell struktur kun en myte?	21
2.2.3 Agentteori.....	23
2.3 Operasjonalisering, måling og læring	24
2.3.1 Operasjonalisering, iverksetting og måling	25
2.3.2 Læring av måling og resultater.....	26
3. Metode	29
3.1 Valg av metodisk tilnærming.....	29
3.2 Kvalitativ tilnærming og intervju som metode.....	29
3.3 Fallgruver og kritikk ved bruk av kvalitativ metode	30
3.4 Hvilket utvalg?	31
3.5 Gjennomføring av intervjuer	33
3.6 Hvor gyldig er undersøkelsen og arbeidet?.....	34
3.6.1 Transkribering	35
3.6.2 Fra kaos til orden gjennom sortering	35
4. Analyse og drøfting	37
4.1 Styringslinjer	37
4.2 Operasjonalisering	39

4.3	Er det en tett kobling?.....	42
4.4	Organisering som styringsverktøy	46
4.4.1	Organisering for å nå mål.....	46
4.4.2	Organisering for styring og kontroll	49
4.5	Måling og læring i egen organisasjon	51
4.5.1	Læring til styring i egen organisasjon.....	55
5.	Avslutning	58
	Litteraturliste	60
	Vedlegg	62

Norsk sammendrag

I denne avsluttende masteroppgaven ved høyskolen Innlandet, avdeling Rena, har det blitt undersøkt hvordan Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad påvirker styringen av den kommunale delen av Nav.

Dette har blitt belyst med utgangspunkt i valgt teori og intervju av fire Nav-ledere. Funn som er analysert og drøftet tyder på at Nav sitt hovedmål i liten grad påvirker hvordan den kommunale delen innretter sin styringsaktivitet. Det fordi kommunene også har egne mål som til dels kan sidestilles med Nav sitt hovedmål. Kommunene skal blant annet jobbe for å gjøre brukere av den kommunale delen av Nav sine tjenester selvhjulpne. Dette kan man bli via arbeid, men også med andre offentlige ytelser, som for eksempel trygd. Dette går mot hva som er Nav sitt uttalte hovedmål.

På bakgrunn av det hva som er trukket fram ovenfor og hvilke andre mål som blir operasjonalisert i den kommunale delen av Nav, kan man se at Nav sitt hovedmål til dels er løst koblet fra den kommunale styringen og hva som faktisk skjer og gjøres ute på Nav-kontoret.

Videre viser oppgaven at man i den kommunale delen av Nav i stor grad forholder seg til budsjettstyring. Nav-kontorenes budsjetter blir i hovedsak kun brukt som et kontrollverktøy, og den enkelte Nav-leder opplever ikke at budsjettet brukes til læring og utforming av Nav-kontor som organisasjon. Den enkelte Nav-leder bruker derimot ulike målinger og erfaringer til læring og utforming styringsverktøy og utforming av egen organisasjon. Det er viktig å understreke at dette ikke bare gjelder for å få en bedre måloppnåelse av Nav sitt hovedmål, men da også andre satte mål og for å forbedre tjenesten og organisasjonen i sin helhet.

Engelsk sammendrag (abstract)

In this final master thesis at the University College Innlandet, department Rena, I have researched whether Nav's primary goal of more people in work and less on social benefits affects the governing of the municipal part of Nav.

This has been analyzed with a starting point in chosen theory and interviews with four managing directors in Nav. Findings which have been analyzed and discussed suggest that Nav's main goal in little degree affects how the municipal part aligns its governing activities. This is because the municipals also have their own goals that in part can be juxtaposed with Nav's main goal. The municipals are among other things working towards making users of the municipal part of Nav's services self-sufficient. This is something that can be done through work, but also through other public benefits, such as for example social welfare. This contradicts Nav's main goal.

With that which is highlighted above and other targets that are operationalized in the municipal part of Nav, one can see that Nav's main target is partially loosely attached from the municipal part, and that what is actually being done in Nav-offices.

Furthermore this thesis shows that the municipal part of Nav in a large part relates to budget management. The Nav-offices budgets are mainly used as a control-tool, and the individual managing directors in Nav do not feel that the budget is used to learning and development of the individual Nav-offices as organizations. The individual managing director in Nav on the other hand uses different measurements and experiences to learning, and to the design operational tools, and the development of the organization. It is important to underline that this not only applies to getting a better target-realization of Nav's main target, but also other set targets, and to improve the service and the organization as a whole.

1. Introduksjon

Formålet med denne avsluttende masteroppgaven i offentlig ledelse og styring ved Høyskolen i Innlandet, avdeling Rena, har vært å besvare hvordan satte mål påvirker styringen av den kommunale delen av Nav. Dette for å få ett innblikk i om mål satt av overordnede styringslinjer påvirker hvordan Nav-kontor innretter sin styringsaktivitet. Dette har blitt belyst ut fra teoretiske perspektiver og innsamlet data fra informanter jeg anså som relevante for besvarelsen av problemstillingen.

Siden slutten av 1960-tallet, og med en særlig økning på 1980-tallet, har man sett ett ønske om modernisering og reformasjon av offentlig sektor. Da med fokus på hvordan man kan forbedre og effektivisere, og det tas gjerne utgangspunkt i at styringsmodeller fra det private næringsliv også kan fungere i det offentlige. Johnsen (2007) bruker begrepet ny offentlig styring (NOS), og grunntanken er at offentlig sektor har mye å lære av og bør bli likere hvordan privat sektor styres. I tillegg bør bli mer fokus på resultat og mindre på prosess.

Som et resultat av dette ser en at styringsmodeller fra det private næringslivs blir overført til det offentlige, og det rettes større fokus blant annet på resultater, effektiv ressursutnyttelse, konkurranse og at offentlige byråkrater skal ansvarliggjøres ovenfor innbyggerne (Pollit og Bouckart 2011).

Mål- og resultatstyring har siden 1980-tallet vært det overordnede styringsprinsippet i staten. En ser i tillegg at kommuner i sine budsjetter setter inn ulike resultatmål. En skal med denne formen for styring sikre at ressursene blir brukt til de aktiviteter som gir gode resultater og at de enkelte virksomheter når de mål som er satt (Det kongelige Fornyings- og administrasjonsdepartement 2008).

En utfordring med resultatstyring er at det kan være vanskelig å sette opp klare mål for hva man ønsker å oppnå. Det kan også være vanskelig å fastslå hvilke virkninger arbeidet man gjør faktisk har. Videre er det slik at ulike etater og organisasjoner har sine særtrekk, og det er ingen fasit på hva som er god etatsstyring, men det skal legges vekt på hva den enkelte virksomheten kan oppnå av resultat ved resultatstyring. I de tilfeller hvor styringen skjer på et svært detaljert nivå, reduseres handlingsrommet til virksomheten unødvendig og arbeidet med langsiktige problemstillinger kan svekkes. God måloppnåelse på et område skal heller

ikke i utgangspunktet gå utover et annet område (Det konglige Fornyings- og administrasjonsdepartement 2008).

Denne utviklingen har også fått følger for Nav, både ved at Nav ble opprettet og i tiden etter som selvstendig forvaltningsorgan. Nav-reformen ble vedtatt av Stortinget våren 2005 (St. prp. nr. 46). Hovedmålet med reformen var, og er fortsatt, å få flere i arbeid og aktivitet – og færre på stønad (Vågeng et al. 2015).

Bakgrunnen for reformen var et ønske om samlokalisering av Trygdeetatene og Aetat. Fra 2011 har alle kommuner hatt lokale Nav-kontor, og ved disse kontorene skal minimum den økonomiske siden av kommunens sosialtjeneste være integrert med statlige tjenester og ytelser. Grunnideen er med en slik samlokalisering var at en skulle få ”en dør inn” til velferdsetaten og en bedre samordning av et fragmentert virkemiddelapparat. Dette partnerskapet er ivaretatt med en partnerskapsavtale som ble gjort mellom det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet og kommunens interesseorganisasjon KS. Det for å sikre et felles eierskap og felles styring av de ulike Nav-kontorene (Fimreite 2011). Selve partnerskapsavtalen og lokale partnerskapsavtaler gjør jeg rede for i kapittel 1.3.

Videre var svak måloppnåelse av arbeidslinjepolitikken et viktig bakteppe for sammenslåingen. Det var en bekymring for antall mottakere av sykdomsrelaterte stønader og økningen av mottakere av økonomisk stønad. Ved at den enkelte etat forut for sammenslåingen kun ”eide” deler av brukerens utfordringer, ble det vanskelig å få til helhetlige løsninger for brukerne. Mange opplevde å bli ”kasteballer” mellom de tre etatene, og som et resultat fikk en langvarige stønadsmottakere (Vågeng et al. 2015)

Samlet sett så man at dette ga lav formålseffektivitet, svak oppnåelse av arbeidslinja og lav kostnadseffektivitet. Det fordi de ulike etatene gjorde overlappende oppgaver og dobbeltarbeid, det var dårlig utnyttelse av de ansattes kompetanse og man hadde en kontorstruktur som gjorde at man ikke fikk stordriftsfordeler (Vågeng et. al. 2015)

Ved at man nå har samlokalisert de ulike tjenestene, har en i dagens Nav-kontor to ulike styringslinjer, både statlig og kommunal. Disse er ulikt organisert og finansiert. Den kommunale delen skal ivareta innbyggernes interesser over et bredt spekter, mens den statlige arbeids- og velferdspolitikken er snevrere organisert, og fokuset er mer på arbeid. Det er allikevel et partnerskap, og en blir formet av hverandre. Ved at det er bredere spekter i

den kommunale delen vil denne delen muligens ha et annet fokus på Nav-kontorets oppgaver enn statlig del, og dette kan medføre uenigheter (Vågeng et. al. 2015).

Ved at den kommunale delen av Nav som nevnt ovenfor skal ivareta innbyggernes interesser over et bredere spekter, og man har ulike styringslinjer som kan ha forskjellige mål, kan det bli vanskelig å innfri alle de mål som blir satt. Det kan også vanskeliggjøre hvilke mål som skal prioriteres, og vil dermed ha en innvirkning på hvordan det enkelte Nav-kontor styrer for å nå målsettinger.

Videre er det slik at Nav-kontoret er en liten del av det samlede tilbudet til kommunen, men utbetalingen av sosialhjelp en utgift kommunene er svært opptatt av. Dette er en utgift det i perioder er svært vanskelig å ha styringskontroll med, og det skaper muligheter for skyving av ansvar og utgifter mellom stat og kommune. De fleste kommuner har gitt vide fullmakter til ledelsen av Nav-kontorene. I den grad det er styring og oppfølging av Nav-kontorene, er det i stor grad rettet mot å følge opp utviklingen av utbetalingen av sosialhjelp. Denne utviklingen, korrigert for konjunkturer, gir et tydelig uttrykk for om Nav-kontoret lykkes i sitt forebyggende sosiale arbeid. Det er da mindre grunnlag for å følge opp hvilke aktiviteter som følges opp så lenge lovmessige krav følges (Vågeng et. al. 2015).

1.1 Problemstilling og avgrensning

I dette kapittelet vil jeg presentere oppgavens problemstilling og dens avgrensninger. Som trukket fram overfor har man i dagens Nav-kontor to styringslinjer, en kommunal og en statlig, og Nav sitt hovedmål er å få flere i arbeid og aktivitet – og færre på stønad. Jeg har i hele prosessen vært bestemt på hvilket tema jeg ønsket å fordype meg i, men problemstillingen har blitt endret og tilpasset flere ganger underveis etter lesing av valgte teoretiske perspektiver og arbeidet som har blitt gjort med datamaterialet. Til slutt endte jeg opp med følgende hovedproblemstilling og delspørsmål:

Hvordan påvirker Navs hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad styringen av den kommunale delen av Nav?

- Er det kun hovedmålet som ligger til grunn når man operasjonaliserer til faktisk handling?
- Hvordan er koblingen mellom hovedmål og faktisk handling?

-
- Hvordan organiserer man seg for å nå hovedmål?
 - Blir eventuelle målinger og rapporteringer brukt til utvikling eller endring av styringsaktivitet?

Ved å bruke delspørsmål ønsker jeg å presisere hvilke spørsmål jeg har valgt å ta utgangspunkt i for å besvare problemstillingen. En vil ved lesing av oppgaven se at de ulike delspørsmålene til dels henger sammen og utfyller hverandre.

Ved å stille spørsmål om det kun er hovedmål som ligger til grunn ved operasjonalisering, ønsker jeg å få klarhet i om det er dette målet alene som ligger til grunn ved styring av den kommunale delen av Nav. Ved å se på hvordan koblingen er mellom hovedmålet og det faktiske arbeidet man gjør, ønsker jeg å belyse i hvor stor grad man faktisk jobber mot hovedmålet og eventuelt om det er andre målsettinger som også prioriteres. Delspørsmål 1 og 2 innvirker dermed på hverandre, og dette vil man også se i oppgavens analyse- og drøftingskapittel. Ved at man kan styre mye gjennom utforming av organisasjon, vil jeg undersøke hvordan det enkelte Nav-kontor organiserer seg for å nå mål. Er det kun for å nå hovedmålet eller tas det andre hensyn? Med det siste delspørsmålet ønsker jeg å se om Nav sitt hovedmål er førende for hva som blir eventuelt målt og rapportert i den kommunale delen og da om dette blir brukt utvikling eller endring av styringsaktivitet. Det for å da å gi en bedre tjeneneste som kan gjøre at man mer effektivt når de målene som er satt.

Problemstillingen vil bli belyst med instrumentell teori, koblingsteori, agentteori og teori om operasjonalisering, måling og læring. På grunn av oppgavens begrensninger i antall sider har jeg vært nødt til å utelate enkelte teoretiske perspektiver som det kunne vært interessant å se nærmere på, som for eksempel organisasjonsteori som tar utgangspunkt i hvordan kulturen i den enkelte organisasjonen påvirker hvordan man jobber.

1.2 Oppgavens videre oppbygning

Etter dette introduksjonskapittelet kommer et kapittel hvor jeg gjør rede for utvalgt teori som skal være med på å belyse problemstillingen. Deretter redegjør jeg for mitt metodevalg og hvordan jeg har gått fram ved analysering av data. I kapittel 4 analyserer og drøfter jeg dataene ved hjelp av utvalgt teori. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 5 samle alle tråder og

komme med en forklaring på hvordan Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad påvirker styringen av den kommunale delen.

1.3 Partnerskapet og styringslinjer

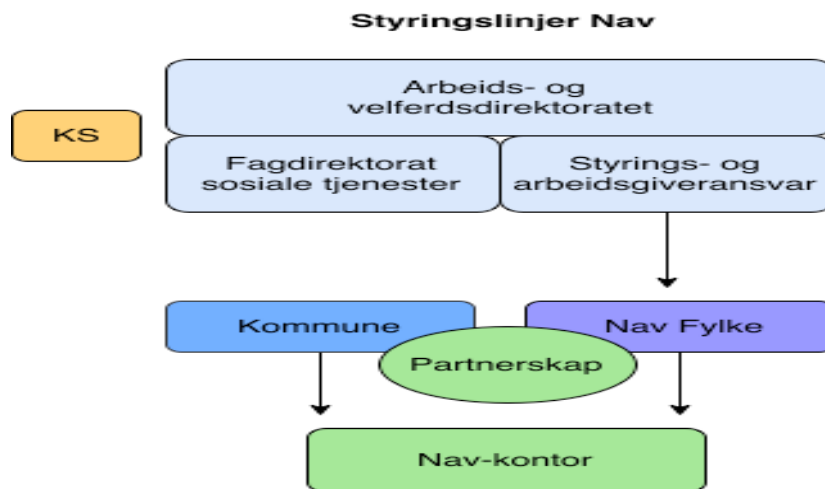
Selve Nav-reformen påla staten og kommunen å samarbeide gjennom et felles kontor, og er et lovfestet og avtalebasert samarbeid mellom staten ved Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune (Vågeng et al. 2015).

Ideen om et partnerskap mellom stat og kommune ble lansert på et sent tidspunkt i arbeidet med reformen. Selve partnerskapsavtalen er sett på som et av de viktigste momentene i selve reformen, og et avgjørende vilkår for at man fikk politisk enighet om den. Kommunen hadde et ønske om verne om det lokale selvstyret, og ved at selve modellen om partnerskap ble spilt inn på et sent tidspunkt i reformprosessen fikk ikke partnerskapet noen klar definisjon. Modellen innebar derimot en fleksibilitet slik at en kunne tilpasse lokale løsninger ved behov (Aars og Christensen 2011).

Når det først ble enighet om at det skulle være uendrede ansvarsforhold mellom stat og kommune, ble det lagt særlig vekt på at kommunen skulle gi hjelp ut fra kunnskap om lokale forhold. Videre ville kommunene ha lettere for å legge til rette for en helhetlig og samordnet hjelp til stønadsmottakere med ulike og sammensatte behov med behov for en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse, da økonomisk sosialhjelp (Vågeng et al. 2015).

Som en konsekvens av det overnevnte har Nav-kontoret i dag to styringslinjer. En statlig fra arbeids- og velferdsforvaltningen/Nav fylke og en kommunal, som er representert ved fylkesdirektøren i Arbeids- og velferdsetaten på statlig side og kommunens folkevalgte og rådmann på kommunal side.

Styringslinjene kan illustreres med denne modellen:



De økonomiske rammene er sammen med reguleringen av tjenestene på Nav-kontoret de viktigste styringsgrunnlagene. Styringssignalene blir dermed fastsatt av Stortinget gjennom lovregulering og de årlige budsjettene til Arbeids- og velferdsetaten og kommunene. Kommunen er et selvstendig rettssubjekt og er selv ansvarlig for å sikre og styre kvaliteten som blir gitt av den kommunale delen av Nav.

For å bygge oppunder partnerskapet ble det inngått samarbeidsavtale mellom daværende Arbeids- og sosialdepartement og KS. En ble inngått forut for reformgjennomføringen i 2006 og gjaldt ut 2008. Den skulle avklare prinsipper for samarbeidsområder og hvor det skulle utvikles felles underlagsmateriale. Departementet inngikk en ny avtale med KS i 2012, og omtaler områder som partene er enige om at bør videreutvikles. Denne avtalen ble videreført i 2015 for en periode på tre år. Det er utarbeidet en felles policy for partnerskapet, og det anbefales at policyene drøftes i de ulike lokale partnerskapene, forankres og operasjonaliseres der. Ved at det partnerskapet utøves på lokalt nivå får man variasjon i løsninger mellom Nav-kontorene. Både når det gjelder ledelsesmodell og kommunale oppgaver (Vågeng et al. 2015).

Av selve avtalen kan man blant annet lese at avtalepartnere vil bidra til god kompetanse og kvalitet på tjeneste som tilbys av Nav-kontorene. Det er videre et felles mål at Nav-kontorens samlede kompetanse og ressurser, samt relevante kommunale tjenester for øvrig, benyttes på en effektiv måte. Det skal være stor frihet til å organisere tjenestene ved Nav-kontorene for å sikre høy formålseffektivitet gjennom tilpasning til lokale forhold

(Utviklingsavtale mellom Arbeidsdepartementet og KS for partnerskapet stat – kommune om Nav-kontorene 2012).

Informasjon om den samlede aktiviteten på Nav-kontorene er nødvendig for å sikre helhetlig styring. Det vil derfor legges til rette for felles bruk av resultatmål, resultatindikatorer og rapportering for målgruppene i som Nav-kontorene har ansvar for (Utviklingsavtale mellom Arbeidsdepartementet og KS for partnerskapet stat – kommune om Nav-kontorene 2012).

Et eksempel på tilpasninger til lokale forhold er sentral samarbeidsavtale som er inngått mellom Nav Oslo (fylke) og Oslo kommune angående drift av Nav-kontor i Oslo. Formålet med avtalen er blant annet at stat og kommune i fellesskap jobber for å flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad og man drifter en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Slike lokale samarbeidsavtaler er gjort mellom alle kommuner og ulike Nav fylker.

Det vil si at Nav-kontorene vil stå under instruksjon av både den enkelte kommune og Nav Oslo. Det er litt ulikt hvordan den enkelte kommune har valgt å organiserer seg, men en har i dag Nav-kontor med en og to ledere. Med to ledere er det en leder for den kommunale tjenestelinjen og en for den statlige tjenestelinjen. Ved en leder er det felles leder for statlig og kommunal tjenestelinje. Uavhengig av ledelsesmodell, en eller to ledere, skal man legge til rette for å utvikle Nav-kontorene i tråd med Nav sitt formål og sørge for god måloppnåelse. Videre skal det utarbeids virksomhetsplaner som skal omhandle sentrale mål- og resultatkrav fra stat og kommune, samt lokale mål- og resultatkrav som partene finner hensiktsmessige. De ulike mål- og resultatkravene skal være tydelige og målbare, og fokusere på slutteffekten av innsatsen. Da særlig angående hovedmålet om flere i arbeid og færre på stønad (Vågeng et al. 2015).

Hvilke tjenester den kommunale delen av Nav-kontoret som et minimum skal tilby, reguleres av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Av formålsbestemmelsen kan en lese at man skal bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å bo og leve selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse (sosialtjenesteloven 2009 § 1).

De individuelle tjeneste som er regulert i loven er: opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad (sosialhjelp), kvalifiseringsprogrammet, individuell plan og midlertidig

bolig (sosialtjenesteloven 2009 §§17, 18, 27, 28 og 29). Hvis en ser hvilke type brukere som er i behov av disse tjenestene, som for eksempel rusmisbrukere, psykisk syke og andre marginaliserte grupper, kan veien til målet om arbeid være lang for enkelte.

I forbindelse med intervjuer av Nav-ledere ved datainnsamling gikk jeg igjennom samarbeidsavtalene mellom det enkelte Nav-kontor og Nav fylke. Da Nav Oslo og Nav Akershus. Av avtalene som er gjennomgått framkommer det at hovedmålet også for disse samarbeidsavtalen er flere i arbeid og færre på stønad.

I brev angående nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen til landets kommuner fra Arbeid- og velferdsdirektoratet, kan en lese at tre av hovedmålene i regjeringens arbeids- og velferdspolitik er å ha et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting, lav ledighet og et inkluderende arbeidsliv. Videre ønsker man å sikre økonomisk trygghet og få et sterkere sosialt sikkerhetsnett. Kommunen har i tillegg til å sikre god forvaltning av sosialtjenesteloven ansvar for viktige fellesoppgaver for å sikre alle innbyggerne gode levekår. Dette er mål som er lite konkretiserte, og det blir derfor inngått avtaler mellom de enkelte kommuner og Nav- fylke hvor mål konkretiseres og samarbeidet formaliseres i større grad.

2. Teori

I dette kapitlet vil jeg gjennomgå de teoretiske perspektivene jeg har ansett som relevante for besvare og belyse oppgavens problemstilling og dens delspørsmål. Som trukket frem i innledningen er de ulike teoretiske perspektivene instrumentell teori, koblingsteori, agentteori og teori om operasjonalisering, måling og læring.

I tillegg vil jeg innledningsvis gjøre rede for begrepene styring, budsjettstyring og resultatstyring i dette kapitlet. På den måten får man som leser forståelse for hvordan jeg har tolket og forstått begrepet styring for besvarelsen av problemstillingen og de ulike delspørsmål.

2.1 Styring, budsjettstyring og resultatstyring.

Jeg vil her gjøre rede for begrepene styring, budsjettstyring og målstyring. Dette er begreper som vil gå igjen i besvarelsen, og som er tre styringsformer jeg anser som relevante og viktige for besvarelsen av problemstillingen.

2.1.1 Styring

Det finnes flere ulike definisjoner og forklaringer på hva styring faktisk er. En har siden midten av 1980-tallet sett en endring i begrepsbruken, hvor offentlig administrasjon har blitt erstattet av begrepet offentlig styring. En forklaring på hvorfor man har hatt dette skiftet er på grunn av økningen av styringsmodeller som kjennetegner privat sektor i offentlig forvaltning. Tradisjonell offentlig administrasjon har hatt mange regler som regulerer ledelsen. Det i motsetning til privat sektor hvor det er lite særpreg og få regler, og man har derfor tatt i bruk begrepet styring. En annen forklaring er at innslaget av økonomisk rasjonalitet har økt, begrepet gjøres rede for i kapittel 2.2.1, og samfunnsøkonomi kan i seg selv ses på som styring. Samfunnsøkonomi kan defineres som læren om hvordan knappe ressurser kan utnyttes for å tilfredsstille menneskelige behov (Johnsen 2007).

Sentralt i alle styringsmodeller er fokuset på at det er knapphet på ressurser, som for eksempel kapital, fritid eller arbeidskraft. Dersom det ikke hadde vært tilfelle hadde man ikke hatt behov for styring. Styringen blir dermed øvelsen hvor man får mest mulig ut av de

ressursene man har blitt gitt. Denne definisjonen har imidlertid fått kritikk fordi administrasjon alltid har hatt som oppgave å forvalte knappe ressurser på en økonomisk måte (Johnsen 2007).

Videre kan man definere offentlig styring som problemet med å utforme og produsere offentlig politikk (Hood 1998). Johnsen (2007) skriver at denne definisjonen er dekkende for oppfatningen om at styring både er et organiseringsproblem og et iverksettingsproblem. Iverksetting er da hvordan man som offentlig organisasjon iverksetter vedtak som er politisk bestemt.

Styring kan også bli definert som lederskapets forsøk på å beslutninger som er kollektive og påvirke atferd gjennom et system eller sett av styringsinstrumenter som er formelle (Christesen et al. 2004). Offentlig styring omfatter med denne definisjonen da administrative og politiske beslutninger, organisering og iverksetting.

2.1.2 Budsjettstyring

Ved at økonomisk sosialhjelp er en kommunal ytelse påvirker det kommune- og bydelsbudsjettet. Budsjettet for økonomisk sosialhjelp vil derfor representere hva det skal jobbes etter på kort og lang sikt, og vil sette rammene for hvor mye økonomisk sosialhjelp man kan bruke. Det vil dermed være et viktig instrument for ledelsen til å se hvordan utviklingen av bruk av økonomisk sosialhjelp fordeler seg utover en budsjettperiode.

Budsjettet vil angi rammene for den daglige driften, og vil kunne fungere som en målestokk for å vurdere effekten av egen innsats. En ulempe med budsjettstyring er at det kan være en rituell atferd som har minimal betydning på senere atferd. Budsjettet blir da satt opp uten at de som er ansvarlige for budsjettet har intensjoner om å følge det. For at et budsjett skal kunne fungere som et styringsverktøy er det derfor viktig at ledere på ulike nivåer og medarbeidere i virksomheten føler forpliktelser for de mål som er satt (Busch, Johnsen & Vanebo 2013).

En utfordring med budsjettet til den kommunale delen av Nav og økonomisk sosialhjelp, er at det er en lovpålagt tjeneste. Selv om Nav skulle bruke mer på økonomisk sosialhjelp enn det som er budsjettet, har kommunene plikt til å innvilge stønad til de som trenger det. Det betyr at Nav-kontoret må få innvilget mer penger, og det vil med stor sannsynlighet da gå utover andre tilbud i kommunene. At man ikke overskrider budsjettet vil derfor være viktig

for kommunene. Budsjettet vil derfor ha en viktig kontrollfunksjon for de som styrer kommunene, og er interessant å se om det noen annen betydning for overordnede enn dette. Dette vil bli drøftet i kapittel 4.4.

2.1.3 Resultatstyring

Resultatstyring i offentlig sektor vil si å fremskaffe nødvendige data for å bedre produktiviteten og effektiviteten. Videre skal man sette dette i en organisatorisk og politisk sammenheng som gir grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige institusjoner (Johnsen 2007). Det vil si at man lærer av dataen man samler inn, og forbedrer organisasjonen og tjenesten. Denne formen for læring gjør jeg nærmere rede for i kapittel 2.3.2. Videre skriver Johnsen (2007) at resultatstyring omfatter ulike sentrale prosesser. Man skal fremskaffe relevant data før man sammenligner disse. Det fordi en skal analysere produktivitet og effektivitet. Til slutt skal man rapportere på datamaterialet som er samlet inn, og det skal i settes inn i relevante politiske organisatoriske og politiske sammenhenger. Der vil informasjonen bli vurdert, og den vil kunne gi grunnlag for tilbakeføring av informasjon. Rapporteringen vil derfor omfatte bruk og oppfølging av resultatinformasjon. Denne tilbakeføringen vil kunne endre satte mål, handlinger, organisasjonens struktur eller politikk, og vil på den måten fungere som et lærings- og styringsverktøy.

2.2 Instrumentell teori og tett kobling mellom mål og faktisk handling.

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for instrumentell teori. Det er med utgangspunkt i instrumentell teori jeg har valgt å belyse hvordan offentlige organisasjoner, i mitt tilfelle den kommunale delen av Nav, er bygd opp og fungerer. Videre vil jeg gjøre rede for teorier som forklarer hvordan organisasjoners målsettinger kan være tett eller løst koblet til selve organisasjonene og hvordan målsettingene blir nådd.

2.2.1 Instrumentell teori

Offentlige organisasjoner er satt til å utføre oppgaver på vegne av samfunnet, og de kan derfor ses på redskapet eller instrumenter for å nå mål som samfunnet anser for viktig (Christensen et al. 2015). Nav skal være et slikt redskap eller instrument for det offentlige.

Da for å få flere over i arbeid og færre på stønad som er det uttalte hovedmålet, samtidig som de skal gi tjenester som er regulert i sosialtjenesteloven.

Man kan skille mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet. I en klassisk hierarkisk variant er organisasjonen sett på enhetlig. Her legges det vekt på hvilke mål organisasjonen skal nå og kunnskap om mål-middel-sammenheng hos ledelsen eller hos de organisasjonen er et redskap for. Den andre varianten kalles en forhandlingsvariant. Her er organisasjonen sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. Ved at de ulike aktørene påvirker hverandre, kan ingen på egenhånd oppnå sine mål og ivareta sine interesser. Dette gjør at de resultater organisasjonen får, avhenger og påvirkes av forhandlinger og kompromisser mellom de ulike aktørene (Christensen et al. 2015).

Instrumentalitet kan også komme til uttrykk ved hvordan organisasjonsstrukturen er oppbygd og utformet, og da med bakgrunn i mål-middel-vurderinger. Dette fører til at organisasjonsstrukturen og -utformingen virker bestemmende på medlemmenes handlemåte ved utføring av oppgavene den eller de er satt til å gjøre. Styringen kan derfor komme til uttrykk på to måter, både ved utformingen av selve organisasjonen og hvilke prosesser organisasjonen velger å handle etter. Det mest kjente eksempelet på hvordan man kan organisere og styre en organisasjon, er Webers byråkratiske organisasjonsform. Her er det en tydelig hierarkisk oppbygging, roller og arbeidsoppgaver er klart fordelt og det finnes rutiner for arbeidet som skal gjøres. Ved at det en hierarkisk oppbygging er det en klar over- og underordning mellom de ulike nivåene i organisasjonen (Christensen et al. 2015). Dette kan også refereres til som gammel offentlig styring (Johnsen 2007).

Med dette som bakgrunn legger en til grunn at offentlige organisasjoner handler formålsrasjonelt når den og dens ansatte utfører oppgavene de er satt til å gjøre, og resultatet av handlingen eller handlingene blir som ønsket. Dette innebærer at man vurderer ulike handlingsalternativer, og hvilke konsekvenser disse får, for målene som er satt. Ut fra dette foretar man beviste valg og oppnår ønsket effekt av handlingene man gjør (Christensen et al. 2015).

Johnsen (2007) utdyper dette ved å vise til ”det økonomiske mennesket” og tett koplede mål- og resultatstyringssystemer. Det økonomiske mennesket, kalt aktøren, har klare preferanser, kjennskap til alle mulige handlingsalternativer og klarer å velge det alternativet som gir best

mulig nytteverdi sammenlignet med de preferanser aktøren har. ”Det økonomiske mennesket” er et ideal innenfor den hierarkiske styringsformen, Når et, eller flere, behov oppstår, avdekker aktøren de ulike handlingsalternativer med tanke på nytte og kostnad. Det handlingsalternativet som til slutt blir valgt er det alternativet som gir høyest mulig nytte til lavest kostnad. Deretter kan organisasjonen måle resultatet av det alternativet som er valgt, og denne informasjonen kan brukes til å vurdere måloppnåelsen.

På bakgrunn av denne vurderingen kan man eventuelt velge andre alternativer eller endre målsetningen. Ved en slik tilnærming til resultatmåling er målsetningene klart formulert før resultatindikatorene, og dermed blir resultatindikatorene tett koblet til målsetningene. Dette gjør at målsetningene påvirker atferden for å skape resultater. Eksempler på styringsmodeller hvor en har tett kobling mellom målsettinger og resultatindikatorer er virksomhetsplanlegging, mål- og resultatstyring og balansert målstyring. En vil på denne måten kunne kontrollere og måle aktiviteten til de ansatte (da agentene) i organisasjonen (Johnsen 2007). Jeg vil gjøre nærmere rede for agentteori i kapittel 2.2.3.

Det er da de ansatte (agentene) i organisasjonene som er satt til å iverksette vedtatt politikk, og de som blir målt og kontrollert av overordnede (Johnsen 2007).

For denne oppgavens del, kan dette eksemplifiseres ved at Stortinget vedtar politikk som Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet skal sette ut i praksis. De ulike Nav-kontorene skal jobbe for å nå de målsettinger som er satt, og som nevnt i innledningen er det å få flere i arbeid og færre på stønad. Som hjelp for å ha mulighet til å vurdere jobben som gjøres, og om man oppnår ønskede resultater, utarbeides det målsettinger.

Det vil da være mulig for de ulike nivåene i styringssystemene å kontrollere hvor høy måloppnåelse man har hatt ulike steder. I tillegg til det overnevnte skal den kommunale delen av Nav-kontor også forholde seg til kommunale folkevalgte, da kommunestyre, og styringslinjer i selve kommunen, som for eksempel rådmann. Det gjør at det vil være flere målsetninger som skal tas med i betraktning i det daglige arbeidet.

En tett kobling mellom mål og resultatindikatorer blir ofte oppfattet som god styring i den hierarkiske styringskulturen. En legger til grunn at ledelsen vet bedre enn ansatte hvordan målsettingene skal og bør være, og hvordan oppgavene bør utføres. Ledelsen formulerer da også klare målsetninger og er tydelige i hvilken retning de ønsker at organisasjonen skal gå.

Løse koblinger, som jeg vil gjøre rede for i kapittel 2.2.2, blir ofte sett på med frykt (Johnsen 2007).

Det fordi disse koblingene kan være symbolpolitikk fra ledelsens sin side, motstand fra ansatte eller tyde på at en har problemer med å iverksette tiltak for å nå målene som er satt (Hood 1998). Vanlig kritikk denne formen for styring får, er at byråkrater er for lite opptatt av hva politikere ønsker. Det fører til lav effektivitet, byråkratiet har ingen intensiver til å høre på markedet og offentlige organisasjoner blir for formaliserte og trege og er lite omstillingsdyktige. Videre har lederne heller ikke tilstrekkelig handlingsfrihet og de offentlige tjeneste er ikke tilstrekkelig tilpasset brukerne og kvaliteten på tjenestene blir dermed ikke god nok (Johnsen 2007).

2.2.2 Formell struktur kun en myte?

Det har blitt hevdet at den formelle strukturen som kjennetegner instrumentelle organisasjoner og hierarkiske styringssystem kun er en myte. Meyer og Rowan (1977) stiller spørsmål ved om rasjonelle formelle strukturer faktisk er den beste måten å samordne og kontrollere organisasjoner. Som nevnt i kapittelet over utgjør en formell struktur de ulike planer for arbeidsoppgaver, planer for mål som er satt og regler og rutiner som settes opp må følges i detalj. Det for å sikre at en når de målene som er satt i organisasjonen.

Formell struktur er derimot ikke det samme som hva organisasjonen og dens deltakere faktisk gjør i hverdagen. I de tilfeller hvor man ser nærmere på organisasjoner viser det seg ofte at strukturelle elementer som planer og det som så blir gjort, da aktiviteter og faktiske handlinger, ofte er løst koblet sammen. I hverdagen blir regler brutt og beslutninger får uventede konsekvenser (Meyer og Rowan 1977). Dette understrekes av Brunsson (2003) som viser til skillet mellom den formelle strukturen og det som faktisk gjøres. Dette illustres med utgangspunkt i prat, beslutning og handling. Det som medlemmer i organisasjonen sier de skal gjøre og hva de prater om, vil ikke nødvendigvis føre til en beslutning og handling. Det er heller ikke gitt at det vil skje en handling selv om en beslutning blir tatt. Den formelle strukturen blir dermed løst koblet eller frikoblet hva som faktisk gjøres i praksis.

Videre kan det være at de metoder man bruker ikke er så effektive som man hadde tenkt, og evalueringene og målingene blir derfor utilstrekkelige. Det fordi en ikke har oversikt eller får innsikt i hva som faktisk gjøres (Meyer og Rowan 1977).

Årsaken til dette er myten om det ”økonomiske mennesket” som gjør rasjonelle valg, og at normen om rasjonalitet er en viktig verdi i vårt samfunn. Dette er noe vi tar for gitt, og den blir ofte referert til for å forklare hvorfor vi gjør som vi gjør. Man forutsetter at organisasjonen man er en del av er effektiv, selv om effektivitet kan være vanskelig å måle og heller kanskje ikke vet hva eventuelle måltall betyr. Dette gir oss institusjonaliserte myter, og disse vil både bevisst og ubevisst påvirke atferden til organisasjonen og dens medlemmer (Fallan og Pettersen 2016).

Dette eksemplifiseres ved at organisasjoner kun tar til seg enkelte planer og føringer på et seremonielt plan. Det fører ikke til en faktisk endring i handling eller væremåte, og de får bare en symbolsk betydning. Den formelle strukturen blir dermed frikoblet fra hva som faktisk skjer i praksis (Eriksson-Zetterquist et al. 2012).

Som et resultat av dette får man to organisasjonsstrukturer. Den formelle endres lett når normer, moter eller lover forandres, men den uformelle blir anvendt for å samordne og styre det som faktisk skjer i organisasjonene. Både de som leder og ”agentene”, altså ansatte, antar at ting blir gjort som de skal. Det som man derimot ser er at det som egentlig gjøres i organisasjonen er koblet fra de institusjonaliserte kravene (Eriksson-Zetterquist et al. 2012).

Ved at organisasjoner er løst koblet fra formelle strukturer, vil man se at de automatisk endrer seg etter krav fra omgivelsene. Dette gjør at kravene kun medfører endringer i den formelle strukturen, og organisasjonen fortsetter akkurat som før (Weick 1976).

Johnsen (2007) viser videre til at målet og resultatstyringssystemet kun brukes for ekstern legitimering, men det får svært liten innvirkning på den interne styringen. På grunn at dette ser man at formelle organisasjonsstrukturen ofte ikke samsvarer med hva man faktisk gjør.

En annen forklaring på løse koblinger er at offentlige organisasjoner har komplekse og vage mål, fordi de ønsker og skal prioritere mange ulike hensyn. I tillegg vil man ha visjoner, som da ofte er politiske, som ikke er så forpliktende. Det kan være vage uttalelser om hva man kan tenke seg å gjøre hvis forholdene skulle ligge til rette for det. Disse kjennetegnet på offentlige organisasjoner kan dermed ut fra et instrumentalt perspektiv, forstås som en bilde av kompliserte samfunn og komplekse politiske og administrative systemer (Christensen et al. 2015).

Man ser også at ulike politikkområder stadig oftere henger sammen og overlapper hverandre. Det gjør at kompleksiteten øker, både på strukturelle løsninger og hvilke tiltak de offentlige setter inn. Gjenstridige og problematiske sakskomplekser kalles gjerne ”wicked issues”. Dette er saker som gjerne ikke kan løses av en organisasjon alene, men det kreves derimot samarbeid på tvers av ulike organisasjoner, forvaltningsnivåer og politikkområder. Dette er med på å gjøre målene komplekse og tvetydighet. Det vil i tillegg skape usikkerhet. Flere av de oppgavene offentlige organisasjoner står overfor har kjennetegnene som er nevnt ovenfor. Eksempler på slike saksområder kan være fattigdom, arbeidsledighet og kriminalitet (Christensen et al. 2015).

Mennesker med disse typer utfordringer møter man i den kommunale delen av Nav. Det betyr at den man som organisasjon må ta ulike hensyn som kanskje ikke vil samsvare med det uttalte hovedmålet som er flere i arbeid og færre på stønad. Ved at målgrupper og saksområder kan være så komplekse, vil veien til målet kunne være vanskeligere å nå en først antatt. Det vil kunne påvirke styringen, og vil bli utforskes videre i oppgavens analyse- og drøftingskapittel.

2.2.3 Agentteori

Agentteori er best kjent som en teori som brukes til å analysere individuelle presentasjoner og til utforming av insentivsystemer, gjerne økonomiske. Enkelt sagt kan man si at det dreier seg om transaksjoner mellom to parter, hvorav en part er oppdragsgiver som blir kalt prinsipal, og den andre part er agent. Prinsipalen ønsker at agenten skal ta beslutninger eller gjøre handlinger på vegne av seg. Agenten fungerer dermed som en forvalter som utfører oppgaver for prinsipalen. Relasjonen består både av formelle og uformelle kontrakter mellom prinsipal og agent (Fallan og Pettersen 2016).

Nav er agent for politikere, departement og direktorat. I tillegg er den kommunalen delen av Nav agent for administrasjon og politikere i kommunen. Det betyr at Nav-kontoret som agent må forholde seg til ulike prinsipaler på forskjellige nivåer i styringsskjeden.

Man har to hovedretninger innenfor agentteorien som har fokus på hvilke utfordringer som kan oppstå ved adskillelse av eierskap og kontroll. Den ene er positiv agentteori som ser på organisasjonen som et sammenhengende sett av kontrakter. Spørsmålet man her stiller, er hvordan disse kontraktene påvirker atferden til partene, prinsipal og agent, og hvordan man

kan forklare hvorfor man ser ulike måter å organisere organisasjoner på. Hypotesen er at man har de organisasjonsformene man har i dag, fordi de er de mest effektive måtene å organisere virksomheten på. U hensiktsmessige organisasjoner vil ikke overleve i lengden. Den andre hovedretningen blir kalt prinsipal-agent-teori, og her fokuserer man på hvordan prinsipalen kan lage belønningskontrakter som får agenten til å opptre mest mulig i samsvar med prinsipalen sine ønsker (Fallan og Pettersen 2016).

Hvordan dette fungerer i praksis på Nav vil bli drøftet i kapittel 4. Ledere på Nav-kontor opererer både som agenter og prinsipaler. Agenter for departement, direktorat, rådmenn og lokalpolitikere og prinsipal for egne ansatte på Nav-kontoret.

Videre er det slik at agentteori, i motsetning til tradisjonell instrumentell teori, ikke bygger på strenge atferdsforutsetninger, som det ”økonomiske mennesket” og at man har full informasjon. I agentteorien legger man til grunn at det er begrenset og asymmetrisk informasjon mellom prinsipal og agent. Det gjør at man må, eller kan, ta hensyn for strategisk eller opportunistisk atferd (Fallan og Pettersen 2016).

Johnsen (2007) viser til at en desentralisering som agentteori er, hvor den som leder eller utfører arbeidet, agenten, er en annen enn den legitime eieren, prinsipalen, gjør at man kan få utfordringer med å måle resultatene av det arbeidet agenten er satt til å gjøre. Agenten har ofte bedre informasjon om virkemidlene enn prinsipalen, og agenten kan også ha andre interesser enn prinsipalen. Videre kan resultatet være påvirket av andre forhold, som for eksempel innsatsen til samarbeidspartnere. Det gjør da at det kan være vanskelig og kostbart å måle agentenes innsats og resultater. Ved at et en det tradisjonelle byråkratiet også trenger måling for kontroll og rapportering, vil agentens innsats bli påvirket av hvordan man planlegger, overvåker, kontrollerer, vurderer og belønner innsats opp mot resultatene. Dette vil kunne påvirke styringen av den kommunale delen av Nav, og er også noe som vil bli utforsket i oppgavens kapittel 4.2.

2.3 Operasjonalisering, måling og læring

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for teori som omhandler hvordan man operasjonaliserer, iverksetter og måler mål som er satt for en organisasjon. Avslutningsvis i kapittelet vil jeg se trekke frem relevant teori som forklarer hvordan organisasjoner kan lære av de målinger som

blir gjort. Det for at målinger ikke kun skal fungere som kontrollverktøy, men også som en del av en læringsløyfe.

2.3.1 Operasjonalisering, iverksetting og måling

Som nevnt i kapittel 2.2.1 er idealet i den hierarkiske styringskulturen at ledelsen formulerer klare målsetninger, og administrasjonen skal så iverksette ledelsens vedtak i tråd med målsettingene. I denne oppgaven kan eksempler på ledelse være politikere, departement, direktorat, rådmenn og leder for det enkelte Nav-kontoret. Organisasjonen er den kommunale delen av Nav.

Før man kan iverksette satte mål, må de operasjonaliseres. Definisjonen av operasjonalisering er å klargjøre hvordan målingen av en variabel, for Nav sin del vil en variabel være flere folk i arbeid og færre på stønad, skal gjennomføres ved hjelp av en indikator. Indikatoren skal da gi et tydelig signal om en tilstand eller endring i denne tilstanden (Dahlum 2014). Enkelt fortalt vil det si at man skal gjøre mål målbare, og man skal iverksette mål til praksis.

Man ser ofte at det kan oppstå utfordringer når agenter skal iverksette prinsipalenes vedtak, og dette kan skyldes at satte mål er tvetydige eller at de er ikke er konkrete nok. Dette gjør at organisasjonen som skal iverksette og operasjonalisere satte mål, vil ha vansker med å konkretisere mål til klare og gjennomføre tiltak. Videre vises det til at usikkerhet også vil spille inn på hvordan satte mål vil bli iverksatt. Det fordi man ofte ikke vet forholdet mellom innsatsen som blir lagt ned og resultatet man får. (Johnson 2007).

Feldman og March (1981) understreker dette ved å påpeke at det er grunn til å tro at resultatindikatorer og beslutningskriterier kan være uklare i institusjoner hvor ideologien er rasjonalitet og ”det økonomiske mennesket”. På grunn av det kan man forvente at offentlige organisasjoner, som Nav, til tider kun bruker satte mål og resultatmåling symbolsk. Det vil si at man kun bruker målsetninger og resultatmåling i prat og dokumenter hvor planer settes, men det har lite betydning i den faktiske hverdagen og det arbeidet man gjør. En forklaring på dette er at mål blir satt av andre enn de som faktisk skal iverksette målsetningene og fordi målene som er satt ikke er konkrete nok.

Johnsen (2007) viser til at det er to idealtyper av iverksetting. Den ene iverksettingformen er tett koblet til mål, strategier og resultatindikatorer. Denne formen for iverksetting av satte

mål er den de fleste forbinder med mål- og resultatstyringsmodeller. De resultatindikatorerne man velger kan da ofte bare bekrefte eller avkrefte om målsettinger man har satt er nådd. Med en slik iverksettingsform vil indikatorene gi lite rom for dialog, læring eller ideer om andre muligheter for å nå mål som er satt. Det vil derfor i stor grad kun fungere som et styrings- og kontrollsystem, og vil være lettere å bruke for å symbolisere rasjonalitet.

Det hevdes også at man ved denne formen for styring og iverksetting, måler det som er lett å måle, mens andre faktorer av mer kvalitativ karakter blir nedprioriter eller oversett (Christensen et al. 2015).

Den andre formen for iverksetting er løst koblet til satte mål. Her vil organisasjonen stadig, i motsetning til tett kobling, få og finne ny informasjon om de mål som er satt og strategier som er tatt i bruk for å nå målsetningene. Systemet vil derfor i større grad fungere som en svar-, dialog-, lære- og idemaskin. Selve læringsverdien i et løst koblet system antas å være større enn i et system som er tett koblet til satte mål. Det gjør at man kan anta at et løst koblet system på sikt vil gi høyere produktivitet og effektivitet. Det er her viktig å påpeke at det ikke er slik at det ikke finnes koblinger mellom satte mål og organisasjonen, men det vil kunne påvirke hvordan man kan tolke målinger som blir gjort (Johnsen 2007).

For at resultatmåling skal ha noen effekt, og ikke bare ha en kontrollfunksjon med symbolske virkninger, må den informasjonen man får tas i bruk. Det er først da en kan ta vil kunne forvente bedre utførelse av de oppgaver organisasjonen er satt til å gjøre, og det vil gjøre at man kan bruke resultatinformasjonen til styring og utvikling. Om dette blir gjort i den kommunale delen av Nav, er noe som vil bli utforsket og drøftet i kapittel 4.

2.3.2 Læring av måling og resultater

Foruten kontroll, er et av hovedmålene ved å måle resultater at det skal gi organisasjonslæring. Samlebetegnelsen på resultatmåling og andre styringsparametere er informasjonssystemer. Formålet med disse systemene er at man skal kunne bruke de til styringsprosesser, kontroll, læring og iverksetting av tiltak basert på den informasjon man får ut av systemene (Johnsen 2007).

For å kunne dra nytte av målinger, må de bli kategorisert og sortert for å se hvilke effekter det man gjør i organisasjonen faktisk har. Jeg vil under gjøre rede for kategorier som man

kan bruke for å sortere målinger. Jeg har da tatt utgangspunkt i de som jeg anser som relevante for å besvare oppgavens problemstilling.

Kategorien interne effekter vil være indre effektivitet eller økt kostnadseffektivitet, da mest mulig forvaltning ut av hver krone, endringer i administrativ kultur eller i endringer i styring og kontroll. Videre er det slik at administrativ læring gjør at man blir flinkere til å nå politiske mål. Det vil da si at man finner virkemidler som gjør at man når som er satt. Samfunnsmessige effekter er hvordan organisatoriske beslutninger forplanter seg til iverksetting og effekter på folks levekår og livssituasjon (Christensen et al. 2015).

Pollit og Bouckaert (2011) utdypet det overnevnte ved å vise til at det er fire kategorier man kan plassere måling av effekter, hva de ulike målingene viser oss, inn i. Dette er operasjonelle effekter, prosesseffekter, systemeffekter, og den ideelle statsmodellen. Jeg vil kun gjøre rede for de to første, da det er de som er relevante for besvarelsen av oppgavens problemstilling.

Operasjonelle effekter er avgrensede og kvantifiserbare, og eksempler kan være ressursbruk, sparing eller kostnadseffektivitet. Ved prosesseffekter plasserer man effekter på saksbehandlingstid, tjenestekvalitet, brukervennlighet (Pollit og Bouckaert 2011).

Dette kan eksemplifiseres med Nav. Som nevnt i innledingen var hovedmålet med Nav-reformen å øke effektiviteten og få flere i arbeid og færre på stønad. Samtidig ønsket man å gjøre det lettere for brukeren av tjenestene. Økt effektivitet og flere i arbeid og færre i stønad, vil da være i kategorien operasjonelle effekter.

Når man har kategorisert de ulike målingene, er spørsmålet om man kan lære av det. En skiller vanligvis mellom to former for læring, og det er læring som resultat og læring som prosess. Ved læring som resultat oppfattes læring som det å avdekke og korrigere feil man oppdager.

På den måten forbedrer man organisasjonen. Organisasjonsmessig læring handler om hvordan organisasjonen identifiserer, huske og bruke strukturer og prosedyrer som forbedrer hvordan organisasjonen når de mål den er satt til å gjøre. En tar utgangspunkt i positive resultater eller forbedring, og lærer av de erfaringene man har gjort seg og hva man faktisk har oppnådd med det arbeidet man har gjort. Dette bruker man i organisasjonen, og man får på denne måten en læringsløype (Christensen et al. 2015).

Resultatene man har målt gjør at man ved bruk av ulike kategorier kan se hva som har fungert og ikke, hvor man har store utfordringer som må rettes opp for å forbedre resultatet og hvilke effekter ulikt arbeid har gjort. På bakgrunn av dette kan man endre organisasjonsstrukturen eller sette i gang andre tiltak som vil gjøre at man får en høyere måloppnåelse og forhåpentligvis bedre tjeneste. Denne formen for læring kan knyttes til instrumentell teori, da man kan trekke paralleller til vitenskapelige eksperimenter hvor man foretar rasjonelle tilpasninger basert på enkle fullstendige læringsløyper som er basert på erfaringer (Christensen et al. 2015).

Ginzberg (1980) understreker at for at man skal kunne si at bruk av resultatstyring og måling av arbeid har hatt en suksess, må man få en bedre oppgaveutførelse i organisasjonen på bakgrunn av målingene. Med det mener han positive nettovirkninger som for eksempel effektivitet, produktivitet, fordeling eller forutsigbarhet, enten det er tilsiktet eller ikke. Det betyr at organisasjonen faktisk lærer og drar nytte av det man blir målt på.

For denne oppgavens vil det være spennende å se hvordan dette fungerer i den kommunale delen av Nav. Hva blir man målt etter og gir målingene læringsutbytte? Hvis ansatte og ledere kun opplever målingen som måling og ikke at det gir noen læring, vil det som nevnt ovenfor kun ha en kontrollfunksjon. Dette er et spørsmål som vil bli drøftet i kapittel fire.

3. Metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for valg av metodisk tilnærming og bruk av intervju som metode. Videre vil jeg se på utvalg og kritikk som er rettet mot bruk av kvalitativ metode. Til slutt i dette kapitlet gjør jeg rede for noen utfordringer jeg har stått ovenfor i det metodiske arbeidet og hvordan jeg har gjennomført analysen.

Som vist i kapittel 1 er min problemstilling: Hvordan påvirker Navs hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad styringen av den kommunale delen av Nav? Det er ut fra problemstillingen man ønsker å besvare, en velger design og den metodiske tilnærming som er best egnet.

3.1 Valg av metodisk tilnærming

Jeg hadde tidlig et ønske om å få utdypende svar og den enkelte informants egne erfaringer ved besvarelse av problemstillingen. Dette er noe man er opptatt av i kvalitativ metode.

Selv om det er forskjeller mellom kvalitativ og kvantitativ metode, er hovedforskjellene at man i kvalitativ metode lager hypoteser som man senere kan prøve ut med en kvantitativ metode. I kvantitative metoder starter man med en hypotese som allerede er gitt. Videre er det slik at man i kvalitativ metode ønsker å at datamaterialet skal være i opplevelser, bilder og analyser. I kvantitativ metode er man derimot opptatt av at datamaterialet skal bestå av tall (Ryen 2002). Ved at det har vært viktig for meg å få frem det særegne og hvordan hver enkelt informant selv opplever at Nav sitt hovedmål påvirker styringen, samtidig som jeg ønsket å få fram flere nyanser, anså jeg kvalitativ metode som den tilnærmingen som var best egnet.

3.2 Kvalitativ tilnærming og intervju som metode

Man har i dag et flere ulike kvalitative tilnærminger man kan bruke, som for eksempel observasjoner, intervjuer og analysering av tekster og dokumenter. Det er ved hjelp av disse verktøyene at forskere som bruker kvalitativ metode mener de kan få en dypere forståelse av ulike sosiale fenomener enn hva man ville fått hvis man hadde brukt kvantitativ metode (Ryen 2002). Selv har jeg valgt å ta i bruk intervjuer for besvarelsen av problemstillingen.

Da i tillegg til utvalgt teori og dokumenter jeg har lest, som for eksempel de ulike kommunenes budsjett og samarbeidsavtalene som er inngått mellom de ulike kommuner og Nav fylker som til slutt ble mine informanter.

Ved at jeg brukte intervju som metode, har jeg fått svar på spørsmål som er stilt ut fra en intervjuguide. Selve intervjuguiden utarbeidet jeg på bakgrunn av min valgte problemstilling, utvalgt teori og diskusjon med veileder. Sluttresultatet ble en semistrukturert intervjuguide. En slik intervjuguide kjennetegnes ved at har noen punkter man skal få svar på og forholde seg til under selve intervjuet. Dette sikrer da at man får svar på det man ønsker for å få besvart problemstillingen. Informantene blir samtidig gitt rom og mulighet til å komme med ny informasjon (Ryen 2002).

Mine respondenter kunne dermed i intervjuene ”gå utenfor” de linjene jeg hadde satt, og jeg var på den måten sikret at informantene fikk svare utfyllende på det de ønsket. Samtidig var jeg sikret at jeg fikk svar på det jeg trengte for å besvare problemstillingen. Selve intervjuguiden hadde jeg delt opp i ulike temaer. Det for å holde oversikt og kontroll over temaer jeg forut for intervjuet hadde sett for meg som viktig for besvarelsen av problemstillingen og dens delspørsmål.

En konsekvens av å bruke en semistrukturert intervjuguide er at man med stor sannsynlighet får informasjon som ikke er relevant for besvarelsen av problemstillingen. Informantene vil også komme med informasjon som kan være relevant for besvarelsen av problemstillingen som man ikke selv hadde tenkt på i forkant (Ryen 2002). Dette så jeg kun på som positivt.

3.3 Fallgruver og kritikk ved bruk av kvalitativ metode

Jeg vil gjøre rede for noe av de fallgruver man kan møte ved bruk av kvalitativ metode og kritikk som har blitt rettet mot kvalitativ metode.

Den største kritikken mot kvalitativ metode er at det tas i bruk for få talende eksempler. Enkelte mener at dette spiller inn på validiteten, da det er forskeren som velger ut de eksemplene som blir presentert. Det er derfor viktig at forskeren diskuterer rundt de eventuelle avvik man finner eller som har oppstått underveis prosessen. Gjør man ikke dette vil validiteten av arbeidet svekkes (Ryen 2002). Jeg har i min kommende analyse og drøfing gitt plass til det jeg har oppfattet som avvik, og jeg løfter dette fram.

Kvalitativ metode har også fått kritikk for at den ikke er generaliserbar på grunn av for få respondenter (Kvale 1997). Det er riktig at kvalitativ metode kan være vanskelig å generalisere, men det har heller ikke vært mitt ønske. Mitt ønske har vært å få frem den enkelte informants opplevelse av hvordan de mener Nav sitt hovedmål påvirker styringen av den kommunale delen. Ved at jeg i tillegg ønsket å undersøke om det er noen forskjeller på dette mellom Oslo og Akershus, anså jeg en kvalitativ metode som best egnet. Jeg kunne da ta i bruk samme intervjuguide og sikre at alle informantene forsto spørsmålene likt. Selv om man ikke kan generalisere på bakgrunn av denne besvarelsen, håper jeg at man kan se noen tendenser.

Videre har det blitt rettet kritikk mot kvalitativ metode for at den er intersubjektiv. Ulike lesere har dermed ulike fortolkninger og oppfatninger av teksten (Kvale 1997). Andre sier derimot at dette nødvendigvis ikke trenger å være negativt. Ved at ulike lesere har forskjellige syn kan må få forskjellige tolkninger som kan løfte debatten rundt de aktuelle funnene og situasjonene (Ryen 2002).

3.4 Hvilket utvalg?

Jeg har som sikkert mange andre som har skrevet en masteroppgave hatt utfordringer og dvelt mye ved utvalget av respondenter. Jeg har for eksempel dvelt ved antall jeg skal intervju og om hvor vidt jeg skal favne. Ryen (2002) skriver at man ikke bare skal bestemme hvem som skal være med i undersøkelsen, men det skal også bestemmes hvem som på best mulig måte kan besvare problemstillingen. Dette hadde jeg i bakhodet da jeg til slutt bestemte meg for hvor mange og hvem jeg skulle intervju.

Ved at jeg ønsket å få fram det spesielle ved den enkelte informant og den enkelte informants egne erfaringer ved besvarelse av problemstillingen, kom jeg fram til at jeg ønsket å intervju ledere på Nav-kontor. Ved at det er lederen ved det enkelte kontor som er ansvarlig for tjenestene, vurderte jeg at disse ville ha mye erfaringer om hvordan Nav sitt hovedmål påvirker styringen av den kommunale delen av Nav.

I tillegg til at jeg ønsket å se på om hvordan Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad påvirket styringen av den kommunale linjen, ønsket jeg å se på om ledelsesform, da en eller to ledere på det enkelte Nav-kontor, hadde noe å si for hvordan man vurderte at

hovedmålet påvirket den kommunale styringen. Jeg bestemte meg derfor for å sammenligne Nav-kontor i Oslo med Nav-kontor i Akershus.

I diskusjon med veileder fant ut at et utvalg på fire ville kunne gi tilstrekkelig data, da to Nav-ledere fra Oslo og to fra Akershus. Både på hvilken innvirkning hovedmålet har på styring, men også på om det er noen forskjeller mellom Oslo og Akershus. I vurderingen av hvor mange som skulle intervjues måtte jeg blant annet ta hensyn til hvor lang tid jeg hadde og oppgavens begrensinger i form av antall sider.

Ved at jeg hadde bestemt meg for å sammenligne fire Nav-kontor, hvorav to skulle være fra Oslo og to fra Akershus, hadde jeg mulighet til å kontakte 15 bydeler i Oslo og 22 kommuner i Akershus. Videre ønsket jeg at de ulike kontorene hadde tilnærmet likt antall ansatte og at bydelen og kommunen hadde cirka samme antall innbyggere. Det for å sikre at ikke ulikheter i antall ansatte eller innbyggere ville få innvirkning på besvarelsen av problemstillingen.

Samtidig bestemte jeg meg for å ikke spørre Nav-ledere for kontorer i Oslo indre øst. Det fordi det av dokumenter jeg leste forut for kontakt med mulig informanter, kom fram at disse bydelene har enkelte utfordringer, som svært høy andel innvandring og arbeidsledighet, som man ikke har i kommuner i Akershus. Det for å sikre at dette ikke alene kan forklare hvorfor det eventuelt er forskjeller i styringen mellom kommuner i Akershus og bydeler i Oslo.

På bakgrunn av dette sendte jeg ut en felles e-post til fire Nav-ledere hvor jeg gjorde rede for tema, foreløpig problemstilling, tidspunkt for mulig intervju og at jeg også gjerne ville ha kopi av samarbeidsavtale som er inngått mellom den enkelte kommune og Nav-fylke. Alle Nav-lederne som ble spurt sa seg villig til å bli intervjuet. Dette var en positiv overraskelse, da jeg hadde trodd at enkelte ville hatt vanskeligheter med å prioritere deltakelse og intervju i en hektisk arbeidshverdag.

Det er viktig å understreke at hovedintensjonen ved bruk av kvalitativt intervju ikke er å sammenligne forskjellige variabler og enheter. Men ønsker derimot å få en dypere innsikt i hvordan hver enkelt informant ser og opplever ting ut fra eget synspunkt. Små utvalg, hvor det blir gjort grundig og dype intervjuer, vil derfor kunne gi mer enn hva man ville fått med et større utvalg hvor man ikke kommer så tett på informantene (Ryen 2002). Det trekkes også fram i lest teori viktigheten av man ved valg av utvalg må finne de informanter som har mest informasjon (Miles og Huberman 1984). Det er ingen som kan forklare bedre hvordan

Nav sitt hovedmål påvirker styringen av den kommunale delen av Nav enn Nav-lederne selv. Da det er de som er ansvarlige for at Nav-kontoret styres mot satte mål, og jeg vurderte derfor at utvalget jeg endte med hadde tilstrekkelig med informasjon.

3.5 Gjennomføring av intervjuer

For å være til minst mulig hinder for den enkelte Nav-leder tilbydde jeg meg å komme til det enkelte Nav-kontor for intervju. Hvert intervju tok utgangspunkt i intervjuguide jeg hadde lagd på forhånd, og jeg kvitterte ut fortløpende hva som ble besvart. Alle informantene hadde mye tanker og erfaringer rundt temaet og problemstillingen, og det gjorde at jeg måtte passe på at samtalene ikke sporet av eller over i noe som ikke var relevant for besvarelsen av problemstillingen. Dette var en vanskelig øvelse fordi jeg opplevde at Nav-lederne kom med relevant informasjon innimellom. Dette måtte jeg derfor gjøre fortløpende avveininger om under alle intervjuene.

Samtidig førte dette til at selve intervjuet ble ført mer som en vanlig samtale enn rene spørsmål og svar. Dette ga meg også muligheten til å lytte, og jeg kunne heller stille utfyllende spørsmål hvis jeg fant det nødvendig eller hvis noe var uklart.

For å sikre at jeg ikke gikk glipp av noe, ble alle intervjuene tatt opp på bånd. Men tanke på hvor mye informasjon hver enkelt informant satt på, er jeg glad for at jeg gjorde dette. Dette har også vært med på å sikre at informantene er gjengitt korrekt i oppgavens kapittel 4.

Under intervjuene framkom det også at alle informantene ville være anonyme. Det for at de ikke skulle få noen problemer med uttalelser de kom med. Den ene informanten var veldig tydelig på at han ville ha lettere for å fortelle om hvilke utfordringer han sto overfor i hverdagen som leder på sitt Nav-kontor, hvis han fikk være anonym. Ryen (2002) skriver at det alltid er viktig å sikre informanter, og at dette er noe som bør vektlegges.

På bakgrunn av dette har jeg valgt å holde mine informanter og deres Nav-kontor anonyme. Ved å gjøre det føler jeg at informantene kom med informasjon de ellers ikke ville kommet med, og dette har gitt en fyldigere besvarelse av problemstillingen enn hva jeg ville fått hvis jeg ikke hadde holdt informantene anonyme. Dette tror jeg også at man som leser vil kunne se i oppgavens analyse- og drøftingskapittel.

3.6 Hvor gyldig er undersøkelsen og arbeidet?

Reliabiliteten forteller hvor godt arbeid man har gjort i undersøkelsen man har foretatt, trekk ved undersøkelsen, de ulike spørsmålene, transkriberingen og hvilken tolkning som blir gjort av datamaterialet man har samlet inn. Videre vil nøyaktigheten og grundigheten i transkriberings- og analysearbeidet ha stor innvirkning på den enkelte besvarelses reliabilitet (Jacobsen 2005). Hvor pålitelig en undersøkelse, som denne masteroppgaven, vil være, avhenger derfor av hvor flink jeg har vært til å velge rett tilnærming og design for å få de svar som best besvarer problemstillingen.

Som nevnt over vil alle former for metode har ulike begrensninger og utfordringer, samtidig som de alle har sine styrker. Jeg har brukt en semistrukturert intervjuguide, og denne har lagt føringer på hva som har blitt sagt i intervjuer med informantene. Det fordi en intervjuguide aldri vil dekke alt. Ved at det også er jeg som har utformet intervjuguiden, da på bakgrunn av lest teori, dokumenter, budsjetter og egen forforståelse, har det vært førende på hvilke spørsmål som har blitt stilt for å besvare problemstillingen. Jeg valgte derfor å avslutte hvert intervju med å spørre om det var noe annet eller noe jeg hadde glemt som burde tas med for å belyse problemstillingen best mulig.

En annen svakhet ved bruk av intervju som metode kan være at man stiller ledende spørsmål. Dette har jeg forsøkt å unngå, men i enkelte situasjoner hvor jeg var usikker på om jeg forsto svaret riktig eller ønsket en utdypning, kan spørsmålene ha blitt oppfattet som ledende. Jeg vil allikevel si at spørsmålene som ble stilt har vært nødvendige og hensiktsmessige for å få belyst problemstillingen best mulig.

En undersøkelses validitet handler om hvordan man gjennom undersøkelsen har klart å besvare det man ønsker og skal besvare (Jacobsen 2005). Altså hvordan jeg med utvalgt teori og empiri besvarer problemstillingen.

Noe man må ta hensyn til ved vurdering av validitet er utvalgsproblematikk. Innledningsvis til dette kapittelet argumenterte jeg for hvorfor jeg har valgt å ta i bruk kvalitativ metode, og jeg legger særlig vekt på jeg vil få fram dybdeinformasjon. Hovedfokuset mitt har altså vært å fram hvordan den enkelte av de fire Nav-lederne jeg har intervjuet opplever at Nav sitt hovedmål påvirker styringen av den kommunale delen.

En vil ikke kunne generalisere på bakgrunn av denne oppgaven, men det har heller aldri vært noe ønske. Som nevnt tidligere i kapittelet la jeg enkelte kriterier til grunn for hvilke Nav-ledere jeg ønsket å intervju. Dette vil ha en innvirkning på validiteten, samtidig er det viktig å huske at den informasjonen mine informanter har kommet med, beskriver virkeligheten som de oppfatter den. Funnene vil derfor være gyldige for dem, men ikke nødvendigvis for andre. Jeg håper allikevel at man se noen tendenser når jeg samler trådene i oppgavens kapittel fem.

Ved at alle metoder har sine egne styrker og svakheter, vil jeg si at framgangsmåten jeg har valgt har styrket både reliabiliteten og validiteten til besvarelsen.

3.6.1 Transkribering

Ved selve transkriberingen av intervjuene ønsket jeg en så ordrett gjengivelse av hva som hadde blitt sagt som mulig. Kvale (2007) viser til at det er i transkriberingsprosessen man skriver intervjuene som er foretatt fra muntlig til skriftlig form, og strukturen man har hatt i selve intervjuet blir bedre egnet for analyse. Videre er det slik at tale som blir gjort til skrift ved transkribering, ofte kan være forvirrende og usammenhengende.

Det har derfor vært nødvendig å gjøre noen små justeringer og endringer ved transkriberingen av den informasjonen som framkom av intervjuene. Det for at sitatene skulle kunne stå alene og bli mer beskrivende i oppgavens analysekapittel. Samtidig har jeg gjort dette for å gjøre teksten tydeligere og for å få hele setninger. Eksempler på hva som har blitt utelatt ved transkribering er stamming, tenkepauser og navn på ansatte. Dette for å sikre at den enkelte informants poeng og mening kommer klart fram. Selv om dette er gjort, tror jeg ikke at informantene vil ha vanskeligheter med å kjenne igjen sine egne sitater.

Etter at alle intervjuene var ferdig transkribert slettet jeg lydfilene. Det for å sikre mine informanter anonymitet.

3.6.2 Fra kaos til orden gjennom sortering

Selve sorteringen og analysen har jeg opplevd som tidkrevende, slitsom og frustrerende, og jeg har tatt utgangspunkt i Ryen (2002) sin innholdsanalyse. Denne har vært til stor hjelp.

I første trinn skal man finne rådataens (intervjuene som da er ferdig transkribert) forskjellige enheter. Den enkelte enhet skal kunne gi mening og stå alene. Den skal ikke trenge støtte av

annen informasjon (Ryen 2002). Mine enheter var ulike sitater fra informantene jeg har intervjuet. Sitatene jeg har brukt trakk jeg med meg i den videre i analysen.

Det andre trinnet i innholdsanalysen kjennetegnes ved at man tar de ulike enhetene (sitater) man har valgt seg ut og plasserer disse i forskjellige kategorier. Ved valg av kategorier tok jeg blant annet utgangspunkt i de teoretiske perspektivene jeg har valgt for å belyse problemstillingen. Jeg plasserte så sitatene jeg hadde i kategoriene jeg hadde bestemt meg for, og på denne måten ble de sortert.

For å sikre at jeg ikke mistet oversikt noterte jeg på hvert enkelt sitat hvilken informant som hadde sagt det, og hvilken kategori det skulle høre innunder. Dette gjorde at det var lett for meg i den videre prosessen å holde oversikt. Informantene kalte jeg informant 1 og 2 Oslo og informant 1 og 2 Akershus.

Når jeg hadde sortert alle sitatene mine i kategorier, satt jeg igjen med ganske store kategorier som belyste problemstillingen på ulike måter. Jeg valgte derfor å dele det opp en gang til i ulike underkategorier som har dannet grunnlaget for punktene som har blitt analysert og drøftet i kapittel 4. Her valgte jeg å holde informantene fra Oslo og Akershus fra hverandre. Det for å få lettere oversikt over om det eventuelt var noen forskjeller mellom de ulike fylkene.

Det er viktig å understreke at min forforståelse, blant annet ut fra teori og andre leste dokumenter, kan ha hatt innvirkning på selve analysen. Dette kan ha gjort at det er informasjon i rådataene som har blitt oversett og er ikke noe jeg vil utelukke. Jeg har uansett etter beste evne forsøkt å trekke fram og vise det jeg anså som viktig og relevant for besvarelsen av problemstillingen.

4. Analyse og drøfting

I dette kapittelet vil jeg presentere datamaterialet jeg har samlet inn. Som vist til i kapittel 3 har jeg valgt å intervju fire Nav-ledere, hvorav to er ledere for kontorer i Oslo og to for kontorer i Akershus. Jeg har gitt plass til deres stemmer, opplevelser og hverdag i analysen.

Datamaterialet danner sammen med utvalgte teori jeg har gjort rede for i kapittel 2 grunnlaget for analyse og drøfting. Oppgavens hensikt er å belyse problemstillingen:

Hvordan påvirker Navs hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad styringen av den kommunale delen av Nav?

- Er det kun hovedmålet som ligger til grunn når man operasjonaliserer til faktisk handling?
- Hvordan er koblingen mellom hovedmål og faktisk handling?
- Hvordan organiserer man seg for å nå hovedmål?
- Blir eventuelle målinger og rapporteringer brukt til utvikling eller endring av styringsaktivitet?

Innledningsvis til hvert analyse- og drøftingspunkt vil jeg redegjøre for hvilket delspørsmål jeg belyser og besvarer. Styring er noe som vil gå igjen i hvert delkapittel.

Ved at jeg har foretatt en komparativ analyse hvor utvalget består av to Nav-ledere fra Oslo og to fra Akershus, har jeg som nevnt i kapittelet overfor valgt å kalle informantene informant 1 eller 2 Oslo og informant 1 eller 2 Akershus. Du som leser gis dermed mulighet til å se hvilken informantsom har kommet til ordet og som har blitt løftet fram. I de tilfeller hvor det er forskjeller mellom Oslo og Akershus, vil dette bli presisert avslutningsvis i hvert delkapittel.

4.1 Styringslinjer

Jeg vil innledningsvis få fram hvordan lederne for Nav-kontorene opplever det å ha to styringslinjer og hvordan man forholder seg til disse i hverdagen. Dette knyttes ikke til

utvalgt teori, men jeg har valgt å trekke det frem fordi ledernes opplevelse av de to styringslinjene kan sees i sammenheng med resterende analyse- og drøftingspunkter.

Den ene Nav-lederen i Akershus hadde ingen utfordringer med at det var to styringslinjer i en og samme organisasjon.

Det forholder jeg meg til som om vi er en organisasjon. Bortsett fra at jeg har et partnerskap som er mine overordnede. Dem møtes et par ganger i året. Så jeg tenker på det som om vi er et selskap med to eiere. Partnerskapet er et styre, og jeg blir en direktør i møte med mitt styre (informant 2 Akershus).

Den andre respondenten i Akershus viste til at det var viktig med handlingsrom på Nav-kontoret siden det er to styringslinjer.

Ved at det er to styringslinjer vil man alltid havne i en skvis, og det skaper behov for et handlingsrom. Fordi vi kan sjekke ut gode resultater får vi være i fred, og jeg synes at vi har et stort handlingsrom og har utnyttet det bra (informant 1 Akershus).

Informantene i Oslo var samstemte i at de opplevde utfordringer med to styringslinjer, og det var begrenset hvor mye de faktisk forholdet seg til den statlige styringslinjen.

Det med to styringslinjer er en utfordring, og det vil jeg tenke at det er uavhengig av om det er en eller to ledere. Det jeg synes er vanskelig er at den statlige linjen blir styrt, mens jeg i kommunen blir ledet. Med styrt mener jeg at man er veldig opptatt av resultatmål. Dem har jo rød, grønn og gul på statistikkene sine. Sånn har ikke jeg i kommunen. Jeg får måltall som jeg styrer etter selv, og jeg rapporterer på pengebruk. (informant 1 Oslo).

Samtidig viste denne respondenten til at Nav-reformen har ført til samordning:

Så ser det ut som om Nav-reformen også fører til en type samordning på topp. Det er en positiv utvikling, men det har jo tatt tid, og det er langt igjen (informant 1 Oslo).

Den andre lederen i Oslo viste til at den kommunale delen av Nav har dratt nytte av sammenslåingen:

Altså, det som har vært bra for brukerne i sosialtjenesten hvis vi ser det fra den vinkelen, så er det som er bra med Nav det er at vi har fått lett tilgang til

arbeidsmarkedstiltak og lettere tilgang til det systemet som saksbehandler folks rettigheter etter folketrygdloven (informant 2 Oslo).

Samtidig var hun tydelig på at hun ikke forholdt seg til den statlige styringslinjen i det daglige:

Jeg forholder meg ikke til dem i det hele tatt jeg. Men jeg følger med på hva de sender ut, og jeg har jo ukentlige møter sammen med den statlige lederen. Men det er det. Greit nok for meg (informant 2 Oslo).

Som de utvalgte sitatene ovenfor viser, er det ulikt hvordan man opplever det å ha to styringslinjer og hvordan man forholder seg til dette i praksis. Samtidig vises det til at det sammenslåingen til et kontor har vært positivt for kommunen. Det som kan være særlig verdt å merke seg, er at informant 1 i Oslo viste til at hun får måltall som hun styrer etter selv og at hun rapporterer på pengebruk. Dette er interessante opplevelser som tas med inn videre inn i analysen og drøftingen.

4.2 Operasjonalisering

I dette kapittelet vil jeg utforske og belyse delspørsmålet: Er det kun hovedmålet som ligger til grunn når man operasjonaliserer mål til faktisk handling? Ved å besvare dette delspørsmålet vil man få klarhet i om det kun er hovedmålet man styrer etter i den kommunale delen av Nav. Dette delkapittelet underbygger også hva som kommer fram i kapittel 4.3 hvor jeg ser på om Nav sitt hovedmål er tett koblet styringen på det enkelte Nav-kontor.

Analysen og drøftingen i dette kapittelet vil bli belyst med utgangspunkt i teori om instrumentelle organisasjoner, operasjonalisering og agentteori (jf. kapittel 2.2.1, 2.2.3 og 2.3.1).

Alle fire informantene viste til at de operasjonaliserte og iverksatte hovedmålet gjennom en virksomhetsplan, men det var flere hensyn som måtte tas ved utformingen av denne. Det kom tydelig fram at den ikke bare lages med utgangspunkt i Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad, men også ut fra gjeldende lover, samarbeidsavtaler og signaler fra de to styringslinjene. Det er altså ikke Nav sitt hovedmål alene som er avgjørende for virksomhetsplanen og hvilke mål Nav-kontoret setter seg.

Vi har en virksomhetsplan, og i den virksomhetsplanen har vi noen fokusområder. De er basert på signaler fra kommunen og staten. Ungdom for eksempel. Det skal satses på ungdom. Litt av ufordringen er når kommunen snakker om ungdom så er det stort sett tenåringer på ungdomsskolen. Når den statlige delen snakker om ungdom er det fra 18 til 30. Så det må man avklare litt (informant 1 Akershus).

Den ene lederen i Oslo trakk også fram viktigheten av lov og hva som allerede er operasjonalisert der.

Ja, altså hos oss så har vi en virksomhetsplan som tar utgangspunkt i de målsettingene som er operasjonalisert både i navloven og i samarbeidsavtalen mellom stat og kommune. I tillegg til det, og like viktig, er jo målsettingene i sosialtjenesteloven som også ligger til grunn for det man planlegger lokalt. Og der legger vi også vekt på det generelle, selvfølgelig bedre kår og levekår, men også den passusen om at man også skal ta spesielt hensyn til barnefamilier, barn og unge som er berørt av Nav sine tjenester. Så det samfunnsoppdraget som kan oppsummeres både i navloven og sosialtjenesteloven er jo til sammen grunnlaget for det vi driver med.

I tillegg sier folketrygden at langvarig syke og varige uføre mennesker har rett på uførepensjon. Så det betyr at Nav-kontoret mitt, i hvert fall i sosialtjenesten, så har vi som et av våre hovedmål å jobbe for å avklare helsen til de alvorlige syke uføre menneskene som er klienter av våre tjenester. Slik at de skal få uførepensjon som er en rettighet. Så der har vi en tilleggsoperasjonalisering (informant 2 Oslo).

Hovedmålet til Nav, flere i arbeid og færre på stønad, er konkret, men det kom ikke fram av intervjuer at overordnede styringslinjer operasjonaliserte målene for Nav-kontorene. Dette gjorde de selv gjennom virksomhetsplaner i egen organisasjon hvor det fremkommer ulike mål, tidspunkt for gjennomføring og hvem som er ansvarlig.

Som vist i kapittel 2.3.1 kan det oppstå utfordringer når agentene, i dette tilfellet lederne på de ulike Nav-kontorene, skal iverksette prinsipalenes vedtak da de kan være tvetydige eller lite konkrete (Johnson 2007).

Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad er som nevnt over i utgangspunktet et konkret mål, men som det fremkommer av intervjuene skal den kommunale delen av Nav

også ta hensyn til hva som framkommer av norsk lov og signaler fra de ulike styringslinjene. Dette gir utfordringer når Nav-kontorene skal operasjonalisere målene de har. Det er dermed ikke Nav sitt utalte hovedmål alene som blir operasjonalisert. Dette understrekes av respondent 2 Oslo sitt sitat hvor det kommer fram at på det kontoret hun er leder for, er et hovedmål at kontoret skal avklare helsen til de som er alvorlig syke.

Dette vil få innvirkning på hvor tett koblet Nav sitt hovedmål faktisk er hva som skjer på Nav-kontoret i det daglige. Dette gjør at lederne ved operasjonalisering av sine mål vil kunne få vansker med å konkretisere mål til klare og gjennomføre tiltak, da man må ta ulike hensyn. Dette kan forklare hvorfor det oppstår løse koblinger, jf. kapittel 2.2.2, hvor ulike hensyn ble vist til som en forklaring på hvorfor offentlige organisasjoner kan ha løse koblinger (Christensen et al. 2015). Dette vil jeg se enda nærmere på i kapittel 4.3.

Som trukket fram i kapittel 2.3.1 viser Johnson (2007) at det finnes to idealtyper av hvordan man operasjonaliserer og iverksetter, hvorav den ene er tett koblet til mål, strategier og resultatindikatorer. Resultatindikatorer en da velger skal da ofte bare bekrefte eller avkrefte om man målsettinger man har nådd. I virksomhetsplanen til de ulike Nav-kontorene finner man resultatindikatorer, som for eksempel hvor lang tid man skal bruke på å behandle en søknad om økonomisk stønad, antall som har fått arbeid og hvor lenge man har mottatt stønad, men det kommer tydelig fram av virksomhetsplanene at det også er kommunale resultatindikatorer og målsettinger, som for eksempel at helsen til alvorlige syke skal avklares og at det skal jobbes mot utføre.

Ser en dette i sammenheng med hva som ble trukket frem i kapittel 2.2.3 om agentteori, vil et Nav-kontor som agent ha to prinsipaler, hvorav den ene er kommunen og den andre staten, ved operasjonalisering av mål. Målene kan også være motstridende, jf. respondent 2 Oslo sitt sitat. Det er dermed ikke bare prinsipalene og agentene som kan ha motstridende interesser, men også begge prinsipalene. Dette vil igjen vanskeliggjøre jobben med hvordan man skal operasjonalisere de målene som er satt og om noen mål skal gis forrang.

Analysen og drøftingen ovenfor viser dermed at det ikke kun er Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad som blir operasjonalisert i praksis. Ved at styring i stor grad er en øvelse hvor man skal mest mulig ut av de ressurser man blir gitt, jf. kapittel 2.1.1, vil operasjonaliseringen av flere mål ha innvirkning på styringsaktiviteten til den kommunale delen av Nav. Et eksempel på ressurser den enkelte Nav-leder har vil være ansatte.

Det betyr at lederne ved de Nav-kontorene jeg har intervjuet ikke kun kan fokusere på dette målet alene når de skal fordele sine ressurser. I sin styring av den kommunale delen av Nav må de også ta hensyn til annet, som for eksempel budsjett, lov og signaler fra de ulike styringslinjene. Nav-lederne må dermed bruke de ressursene de har til å nå alle de mål kontoret har. Dette gjenspeiler seg også i hvordan lederne har valgt å organisere sine kontor og hvordan de velger å benytte sine ansatte for å nå de mål som er satt. Hvordan det er gjort kommer jeg nærmere inn på i kapittel 4.4.

4.3 Er det en tett kobling?

Jeg vil i dette punktet belyse om det er en tett eller løs kobling mellom hovedmålet til Nav og hva som faktisk skjer ute på Nav-kontorene i hverdagen. Det for å se i hvor stor grad den kommunale delen av Nav jobber mot hovedmålet. I denne delen legges det særlig vekt på teori som omhandler instrumentelle organisasjoner, formell struktur og agentteori (jamfør kapittel 2.2).

I intervjuer kom det klart og tydelig frem at Nav sitt hovedmål ikke helt samsvarer med hvordan den kommunale delen i Nav faktisk jobber, og de målsettinger de har. Selv om ingen av Nav-lederne i utgangspunktet var uenige i hovedmålet, mente de at det hadde flere nyanser.

Som i kapittel 4.1.3 viser informant 2 i Oslo til hva som står i sosialtjenesteloven.

I sosialtjenesteloven står det selvhjulpenhet. Selvhjulpenhet betyr arbeid og det betyr trygd. Så får oss er det veldig klart hva som er målet. Jobben vår er å skaffe inntektssikring. Det som er den relevante og lovbestemte inntektssikringen for alvorlige syke og varige uføre mennesker er jo uførepensjon. Så det er på en måte et delmål vi har som ikke blir nevnt så veldig høyt, men som er en realitet de fleste steder (informant 2 Oslo).

Ved spørsmål om man har andre målsettinger i kommunen kommer det fram at hovedmålet ligger fast, men det er enkelte forskjeller som gjør at kommunen har et bredere fokus.

Det er heller ingen i kommunen som er uenige i hovedmålet. Jeg holdt på å si, finnes det noen som er uenige i det ?

Hovedmålet ligger fast, men det er klart at det er mange brukere her som skal avklares mot utføre. Det er det som er målet, og det er greit. Så er det noe med mål og delmål. Vi skal ha flere i jobb og færre på stønad. Det betyr ikke 0 på stønad, men færre på stønad, og de som får stønad skal fylle vilkårene for stønad.

Du kan si at vi skal bekjempe fattigdom. Så tenker jeg at den viktigste og mest treffsikre måten å bekjempe fattigdom på er å få folk i arbeid. Så det er ikke noe motsetninger der. Men det er jo klart, folketrygden er ikke til for å bekjempe fattigdom. Det er jo et forsikringsselskap som du kan opptjene deg rettigheter i (informant 2 Akershus).

Den andre respondenten i Akershus trakk fram kommunens organisering da han forklarte at det var enighet om hovedmålet, men at kommunen i tillegg fokuserte på andre ting.

Her har vi en rådmann og to kommunalsjefer. De har på en måte delt virksomheten mellom seg, og den ene følger opp Nav. Deres oppfatning er at Nav stat er for ensporet på arbeidsrettingen. Det er vanskelig å være uenig i hovedmålet om at flere skal i arbeid. Kommunen er derimot også opptatt at vi skal hjelpe dem med sammensatte behov som Nav ble til for (informant 1 Akershus).

Den ene respondenten i Oslo viste til at det kunne ble motsetninger når det utad frontes at flere skal i arbeid og færre på stønad. Dette ble begrunnet kommunens rolle og hva som står i sosialtjenesteloven.

Det kræsjer litt. Kommunen sier også at alle skal i jobb, men alle veit at det ikke er mulig. Sosialtjenesteloven omfatter andre brukergrupper. For vi er det berømte sikkerhetsnett. Det må de jo statlige ansatte med en annen yrkesgruppe også forstå. Mange kommer fra mange forskjellige plasser og må skjønne hva dette sikkerhetsnett er. Det er generelt vanskelig for samfunnet å akseptere den delen av velferdsstaten. Mange snakker jo i forakt om sosialtjenesten (informant 1 Oslo).

Som sitatene ovenfor viser, er det ingen av Nav-lederne som er uenige i hovedmålet, men det kommer tydelig fram av at flere i arbeid og færre på stønad alene ikke er hovedmålet til kommunen. Dette kan da sees i sammenheng med at kommunen gjennom sosialtjenesteloven skal ha et videre fokus, samtidig som samme lov sier at kommunen skal jobbe for å få folk

selvhjulpne. Dette vil være avgjørende for hvordan man styrer, og kom også tydelig fram i kapittelet ovenfor hvor jeg analyserte og drøftet hva som faktisk blir operasjonalisert av mål.

Som informant 2 Oslo viste til kan selvhjulpnehet være arbeid eller trygd. En trygdeytelse går på tvers av Nav sitt uttalte hovedmål. Samtidig er det viktig å understreke at hovedmålet sier færre på stønad. Det sier ikke ingen på stønad, men et av kommunes hovedmål er da få brukere av deres tjenester selvhjulpne. Hva brukerne blir selvhjulpne med, om det er arbeid eller trygd, er ikke relevant for kommunen.

Som informant 2 Akershus sa er det ingen i kommunen som er uenige i hovedmålet, men ved at man har flere målsettinger får man en løs kobling mellom hovedmålet til Nav og den kommunale delen av Nav-kontoret. Som trukket fram i kapittel 2.2.2 viser Christensen et al. (2015) til at en forklaring på hvorfor mål kan være løst koblet til offentlige organisasjoner er at målene kan være komplekse og vage fordi man skal prioritere flere ulike hensyn. Samtidig vises det til ”wicked issues”, hvor det kreves samarbeid på tvers av ulike organisasjoner, forvaltningsområder og politikkområder.

Dette kan eksemplifiseres med hva informant 2 Oslo sa da hun fortalte hva som var positivt for den kommunale delen av Nav etter sammenslåingen. Det var at den kommunale delen hadde fått lettere tilgang til arbeidsmarkedstiltak og systemer som behandler brukeres rettigheter etter folketrygdloven, jf. kapittel 4.1.1.

Videre sa informant 1 Akershus at kommunen også var opptatt av å hjelpe de med mer sammensatte behov som Nav ble til for. Dette kan være eksempler på brukere som kan plasseres i kategorien ”wicked issues”, og viser at den kommunale delen av Nav har brukere med sammensatte behov. Man er til tider avhengig av å samhandle med andre for oppnå sitt hovedmål om å få folk selvhjulpne. Denne samhandlingen kan da foregå internt på Nav, men det blir en samhandling mellom de to styringslinjene. Dette vil kunne skape usikkerhet fordi man må prioritere ulike hensyn. Er det kommunens hovedmålsetting gjennom sosialtjenesteloven om at brukere skal bli selvhjulpne som skal prioriteres eller er det Nav sitt hovedmål om at flere skal i arbeid?

Videre vil det her være forskjeller mellom Oslo og Akershus her. Ved at man i Oslo har todelt ledelse kan det være at man ikke føler det samme ansvaret og lojalitet for Nav sitt uttalte hovedmål, da man kun jobber med kommunale tjenester. I Akershus har man derimot kun en leder, og denne lederen må i større grad forholde seg til begge styringslinjene. Dette

vil også med stor sannsynlighet få en innvirkning på hvor lojal man er til den enkelte styringslinje.

Ser man dette i lys av agentteori som er gjort rede for i kapittel 2.2.3, kan man i større grad i Oslo enn i Akershus risikere at man har agenter, da Nav-ledere, som viser større interesser for den ene prinsipalen, kommunal styringslinje, enn den andre, statlig styringslinje. Dette forsterkes av sitatet som er vist til i kapittel 4.1.1 hvor informant 2 Oslo sier at hun ikke forholder seg til den statlige styringslinjen. Det at en informant ikke forholder seg til den statlige styringslinjen, kan tyde på at man vil fokusere mer på de mål som er satt av kommunen. Hovedmålet blir desto mer løst koblet til hva man faktisk jobber for og mot på Nav-kontoret i hverdagen.

Dette kan også sees i lys av instrumentell teori som ble gjort rede for i kapittel 2.2.1. Et Nav-kontor i Oslo med vil i større grad enn kontorer i Akershus være i en forhandlingsvariant ved at det er to ledere. Det fordi av informantene som er intervjuet i Oslo, kommer tydeligere fram at Nav-kontoret er sammensatt av ulike underenheter og posisjoner, statlig og kommunale tjenester, som delvis kan ha motstridende mål. Samtidig er det tydelig at den kommunale delen i Oslo er avhengig av å bistand fra statlige side for å nå noen av sine mål, for eksempel å få brukere selvhjulpne med uføretrygd.

Samtidig viser Johnsen (2007) til at mål ofte kun brukes for ekstern legitimering, og det får ingen innvirkning på den praktiske styringen. Det blir derfor frikoblet den praktiske styringen. Det kommer tydelig fram at kommunen er enig i hovedmålet til Nav, og det ville vært rart hvis Nav som organisasjon eller kommuner i Norge gikk ut og sa at hovedmålet var å få flere på stønad. Informant 1 Oslo viser derimot til noe som kan være et viktig poeng for hvorfor kommunes hovedmål ikke kommer like godt frem. Det er at det er vanskelig for samfunnet å akseptere den delen av velferdsstaten og at folk snakker i forakt om den kommunale delen av Nav.

Av hva som har kommet fram av intervjuene er den kommunale delen av Nav sitt hovedmål å få folk selvhjulpne, og dette gjør at man til dels jobber mot hva som er det uttalte hovedmålet. Dette kan tyde på at Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad dermed brukes for ekstern legitimering, og da særlig for den kommunale delen av Nav som er utgangspunktet for denne besvarelsen. Rent praktisk vil dette si at man ved enkelte

tilfeller styrer mot at brukere av den kommunale delen får for eksempel uføretrygd. Da bruker Nav-lederne ressursene de disponerer til å nå dette målet.

Som overnevnte analyse og drøfting viser kan man si at det er en til dels løs kobling mellom Nav sitt hovedmål og hva man faktisk jobber for i kommunale delen. Det selv om man ikke er uenig i hovedmålet, men på grunn av at man i kommunen også i tillegg har andre mål, blant annet på grunn av lov og fordi kommunen skal ha et videre fokus. Dette tydeliggjøres også i kommende analyse og drøfting, kapittel 4.5, om hva de ulike Nav-lederne blir rapporterer og blir målt etter. Her vil man se at det i stor grad er om man er over eller under vedtatt budsjett som er den viktigste måleindikatoren for den kommunale ledelse.

4.4 Organisering som styringsverktøy

I dette delkapittelet vil jeg vise hvordan de ulike lederne organiserer seg for å oppnå de mål som er satt for organisasjonen. Som det kom fram av kapittel 2 kan man styre ved organisasjonsutforming og –oppbygging for å nå en gitt organisasjons mål. Det kom tydelig fram i intervjuene at lederne hadde stor frihet i hvordan de organiserte egne kontorer, samtidig som det var en tydelig plan bak organiseringen. Jeg vil først i første del av dette kapittelet få fram hvordan man har organisert seg for å nå målsettinger. I andre del vil jeg vise hvordan lederne gjennom organisering styrer mot, sikrer og kontrollerer at Nav-kontoret når de mål som er satt. Funnene i intervjuene vil bli belyst og drøftet ut fra teori som omhandler styring, instrumentelle organisasjoner og formell struktur (jamfør kapittel 2.1 og 2.2).

4.4.1 Organisering for å nå mål

Det kom tydelig fram av intervjuene at alle de fire Nav-lederne hadde en klar strategi bak hvorfor de hadde organisert seg som de hadde. Alle hadde organisert saksbehandlere i ulike team eller avdelinger, hvor det var egne ledere for hvert team eller avdeling, som jobbet med forskjellige brukergrupper, som for eksempel familier, ungdom eller brukere som hadde utfordringer med rus og psykisk helse.

Den ene Nav-lederen trakk fram viktigheten av å sortere saksbehandlere etter hvilke målgrupper de ønsket å jobbe med.

Vi sorterer saksbehandlere som liker å jobbe med målgruppen. Jeg ser at det er spesielt hvem vi rekrutterer til de ulike stillingene. Det er ikke alle som vil jobbe med familier for eksempel. Det er komplisert og svært. Det er så mange i en pakke. Du skal koordinere. For du kan ikke tilby mannen jobb og likevel mottar familien supplerende sosialhjelp. Det er ikke motiverende. Så du må sørge for at de får jobb og tiltak samtidig (informant 2 Oslo).

Den andre respondenten i Oslo viste til at alle lederne som jobbet på Nav-kontoret hadde kjennskap til målene som var satt, og derfor var de organisert som de var.

I utgangspunktet tenker jeg at folk, alle som jobber her, lederne, de har også kjennskap til disse målene. Og vi leder mot det samme. Det er derfor vi har delt oss opp i team. For å spisse både kompetanse og målsettingene med arbeidet (informant 1 Oslo).

Selv om det de fire lederne hadde samme tanker om hvorfor de hadde organisert seg i team slik de hadde gjort, var den en interessant forskjell mellom Oslo og Akershus. På kontorene i Akershus hadde det ingen betydning om du var ansatt i kommunal eller statlig tjenestelinje av Nav for hvilke arbeidsoppgaver man utførte.

Vi har brukt kommunale stillinger til statlig oppgaver og motsatt. Og jobber veldig på tvers. Vi har i størst mulig grad visket ut skillelinjene, så langt det lar seg gjøre internt hos oss (informant 1 Akershus).

Den andre respondenten i Akershus utdypet dette ved å vise til at han som leder uansett hadde ansvaret for hvordan Nav-kontoret i sin helhet løste oppgaver.

Det er klart at jeg har et ansvar for å balansere finansieringa og bunnlinja. Kommunen putter inn ressurser her ut fra det ansvaret de har etter sosialtjenesteloven. Hvis jeg velger å bruke de ressursene på oppfølging av arbeidssøkere eller de som mottar arbeidsavklaringspenger, så må jeg balansere at det går tilsvarende andre veien. Det er jo min jobb (informant 2 Akershus).

Ved at Nav-kontorene er organisert i ulike team eller avdelinger, virker organisasjonsstrukturen og –utformingen styrende på den enkelte ansatt i hvert team eller avdeling, jf. kapittel 2.2.1. Dette er da en måte Nav-lederne styrer sin organisasjon på, for å på best mulig sikre at de når de mål som er satt. På bakgrunn av hva som har framkommet i

de to foregående kapitlene er det viktig å understreke at det ikke er Nav sitt hovedmål alene som ligger til grunn ved organisasjonsutformingen. Det er alle de ulike målsettingene.

Som informant 1 Oslo sier, har man ved å dele seg opp i team spisset både kompetansen og målsettingen med arbeidet.

Ved at det man har en slik spissing av både kompetanse og målsettinger har man vurdert ulike handlingsalternativer, organisasjonsformer og hvilke konsekvenser disse vil få for målene Nav-kontoret har. På bakgrunn av disse vurderingene har man tatt bevisste valg for å oppnå målene som er satt. Man kan dermed si at lederne og Nav-kontorene som har vært med som informanter har handlet formålsrasjonelt ved utforming av organisasjonsstrukturen, jf. kapittel 2.2.1. Det er vurdert, på bakgrunn av erfaringer og mulige handlingsalternativer, at den organisasjonsformen de har valgt gir størst mulig nytte og at man med en slik organisering når satte mål.

Selv om de fire Nav-lederne hadde organisert Nav-kontorene sine likt, var det en tydelig forskjell mellom hvordan lederne i Akershus styrte sine kontor sammenlignet med Oslo. I Akershus var det ikke avgjørende om du var ansatt i statlig eller kommunal styringslinje for hvilke oppgaver den enkelte ansatt faktisk utførte. Dette vil kunne gi lederne for Nav-kontorene i Akerhus større frihet til å disponere sine ansatte til ulike oppgaver kontoret skal løse, og for å nå de mål som er satt for kontoret i sin helhet.

Ved å ta utgangspunkt i definisjonen av styring om at det er lederskapets forsøk på å beslutninger som er kollektive og påvirke atferd gjennom et system eller sett av styringsinstrumenter som er formelle, og at det er knapphet på ressurser, som for eksempel arbeidskraft. jf. kapittel 2.1.1, kan vi for denne oppgaven sin del legge til grunn at det er en knapphet på ressurser, da antall ansatte på Nav-kontoret. Nav-lederne må da fordele de ansatte til de arbeidsoppgavene kontoret skal løse til det beste for fellesskapet, og for å nå de mål som er satt.

Dette understrekes av informant 2 Akershus som sa at det er han sin jobb som leder å balansere hvor han bruker ressurser. Det vil også gjelde for Nav-lederne i Oslo, men lederne i Akershus vil ved at de kun er en leder muligens ha et større handlingsrom for å nå de målsettinger som er satt for Nav-kontoret i sin helhet. Det fordi de bruker kommunalt og statlige ansatte om hverandre. Dette vil også kunne gjøre at de har lettere for å styre mot både kommunale og statlige mål. Dette underbygges av hva som ble vist i kapittel 4.2, hvor

jeg trakk fram at man kanskje i større grad fokuserer på kommunale mål alene i Oslo enn hva man gjør i Akershus.

4.4.2 Organisering for styring og kontroll

I intervjuene framkom det tydelig at lederene på Nav-kontorene hadde en klar tanke bak organiseringen for hvordan de skulle ha kontroll, oversikt over eget kontor og sikre at de satte mål ble nådd. Sett i lys av utvalgt teori tyder organiseringen som er gjort på Nav-kontorene at det er en klassisk hierarkisk variant det er tatt utgangspunkt i.

Den ene Nav-lederen viste til at han styrte i organisasjonen ved spørsmål om hvordan han fikk Nav-kontoret til å nå de mål som var satt.

Jeg styrer. Det er en linjeorganisasjon. Jeg har leder og dette er et team. Min ledergruppe er avdelingsledere. Formelt styrer jeg etter linja, men jeg beveger meg rundt og snakker med folk. Sånn må det være når det er 100 ansatte. Man må følge linja. Det er viktig (informant 2 Akershus).

Samtidig viste denne Nav-lederen til at er viktig med tillit i en linjeorganisasjon.

Jeg må ha et system som gjør at jeg stoler på at ansatt navn stoler på ansatt navn. Sånn er det i linja (informant 2 Akershus).

Ved spørsmål om da mye var delegert nedover i organisasjonen og om avdelingslederne hadde et stort spillerom, svarte samme respondent:

Mye, breie, store og romslige fullmakter (informant 2 Akershus).

Den andre respondenten fra Akershus viste til hvordan han med sine ledere hadde organisert møtestrukturen for å holde oversikt og kontroll i egen organisasjon.

Vi har jo organisert oss sånn at det er to avdelingsledere som har hver sin avdeling. Vi har fått til at vi har ukentlige møter her hos meg. To timer i uka. Der er agendaen veldig åpen. Vi drøfter både store og små ting. Begge avdelingslederne er inne i hverandres ansvarsområder. Det er veldig tydelig hvem som har ansvar for hva, men de bistår hverandre og jobber på tvers (informant 1 Akershus).

Samtidig som den ene lederen i Oslo viste til ukentlige ledermøter for å holde oversikt og kontroll på egen organisasjon, var hun veldig åpen på at hun blandet seg inn hvis ting ikke gikk som det skulle.

Altså vi har ledermøter på sosialsiden en gang i uken, så har vi ledermøter sammen med statlig side en gang i uken. En times møte. Vi har også overordnet planlegging og lager en virksomhetsplan en gang i året. Så hvis for eksempel en seksjon har litt problemer med å få gjort det de skal så blander jeg meg inn i det. Da griper jeg aktivt inn og går på møtene deres. Tegner opp målet og snakker om hvordan man skal gjøre det. Så du kan si at seksjonsledere hos meg er utrolig selvstendige. For jeg driver ikke med drift (informant 2 Oslo).

Informant 1 Oslo viste til viktigheten av det å snakke med ansatte, klar rolleforståelse om fullmakter som er delegert og hvorfor det var viktig å ha oversikt over egen organisasjon.

Det sikrer jeg blant annet ved å se på vedtak, delta i samtaler med ansatte, ha døra åpen så folk kan komme å spørre, ved å delegere og også ved å si fra hva som ikke blir delegert. Så det er tydelig. Alle her veit at skal du kjøpe en dyr rusplass så kommer dem hit. Det er ikke delegert. Folk lærer seg fort sånne ting. Så er det gjennom tall. Utbetalt i snitt per klient. Operasjonalisering ser jeg også når jeg får vedtak fra FM i retur. Ser jeg jo hva vi får medhold i og hva blir gjort om. Hvorfor blir det gjort om. Så da har vi en sånn type læringsløyfe. I tillegg har jeg ledermøter en gang i uka (informant 1 Oslo).

Funn det vises til i dette punktet må ses i sammenheng med hva som kommer fram av kapittel 4.5 og måling hvor det framkommer at Nav-lederne bruker målinger som et styringsverktøy til utforming og kontrollering av egen organisasjon. I overnevnte tilfeller fungerer Nav-lederne som prinsipaler for egne ansatte som da er agenter. Dette illustreres ved at informant 2 Akershus sier at avdelingslederne har romslige fullmakter, men han var samtidig opptatt av at det er en linjeorganisasjon hvor han var øverste leder.

Dette understrekes igjen ved at informant 2 Oslo viste til at hennes seksjonsledere var veldig selvstendige, men hun blandet seg inn hvis de ikke nådde de målene som ble satt i virksomhetsplanen.

Videre kan man lese at informant 1 i Oslo om viktigheten av at ansatte forstår sin rolle og hvilke fullmakter som er delegert og hvilke som ikke er delegert. Samtidig holdt denne informanten oversikt ved å på antall brukere som mottar økonomisk sosialhjelp. Dette sammenfaller med en hierarkisk oppbygging hvor roller og arbeidsoppgaver er klart fordelt. Det er i tillegg en klar over- og underordning på kontoret ved at fullmakter er delegert, men det kommer tydelig fram at de ulike Nav-lederne bryter inn hvis de mener det er nødvendig. Dette sikrer at Nav-lederne har kontroll, oversikt og at kontoret når de målsettinger som er satt.

Analysen og drøftingen ovenfor viser at lederne bevisst styrer gjennom hvordan de har organisert seg, og at kontorene organiserer seg for å nå mål, men det er ikke hovedmålet til Nav alene som står bak organiseringen av den kommunale delen av Nav. Organiseringen skal gjøre at kontorene også innfrir de mål som har kommet fram av kapittel 4.2 og 4.3. Som det har kommet fram av analyse og drøfting i tidligere delkapitler ovenfor, er Nav sitt hovedmål til dels frikoblet eller løst koblet til den faktiske styringen, og dette understrekes også når man ser på hvordan den kommunale delen av Nav er organisert og styres for å nå mål.

4.5 Måling og læring i egen organisasjon

I dette kapittelet vil jeg besvare om eventuelle målinger og rapporteringer blir brukt til utvikling eller endring av styringsaktivitet. Det for å se om Nav sitt hovedmål er førende for hva som blir målt og rapportert i den kommunale delen og da eventuelt utvikling eller endring av styringsaktivitet. Det er med utgangspunkt i teori som er gjorde rede for i kapittel 2.3 at funn gjort i intervjuer blir analysert og drøftet.

For den kommunale delen av Nav-kontoret kom det tydelig fram i intervjuene at det i hovedsak var budsjettet det enkelte kontoret hadde fått tildelt man ble målt etter. Ikke antall brukere man fikk over i arbeid eller annet. Ved gjennomgang av de ulike budsjettene så jeg at man også der har måleparametere og styringsmål, som for eksempel at man skal gi råd, veiledning og tiltak som kan bidra til selvhjulpenhet, at man skal hjelpe brukere slik at de unngår å bli langtidsmottakere av økonomisk stønad og man skal fokusere særlig på barn og unge. Opplevelsen til Nav-lederne som ble intervjuet var likevel at det kun var om de holdt seg innenfor budsjettet som ble ansett som viktig for kommunen.

Den ene Nav-lederen viste til at han fra rådmannen fikk noen klare målformuleringer som gjorde at kommunen gikk i samme retning, men det som synliggjorde at Nav-kontoret gjorde en god jobb var økonomi og antall brukere.

Du kan få noen tellepunkter på arbeidsgiverkontakt og en del sånne ting, men vi er ikke så opptatt av det. Det synliggjøres for kommunen sin del at vi har mye bedre kontroll på økonomien, og vi har slutta å øke på antall mottakere (informant 1 Akershus).

Ved spørsmål til den ene Nav-lederen i Oslo angående hvordan bydelsdirektøren forholdt seg til Nav-kontoret, kom det tydelig fram at det i hovedsak kun var budsjett.

Det er innenfor eller utenfor budsjett. Vi lager jo et budsjett hvert år hvor vi skriver hva vi skal drive med, og vi har budsjettoppfølging. Da går man igjennom hvordan det ser ut på pengesiden, men da snakker man jo også om tiltakene og finansieringen av tiltakene (informant 2 Oslo).

Den andre Nav-lederen i Oslo hadde lang fartstid som leder i Oslo kommune og Nav. Hun viste til at det ikke kun er budsjett hun blir målt på, men hun hadde aldri opplevd målingen som plagsom.

Ja, antall klienter. Så blir jeg målt på det jeg sa tidligere om gjennomsnittlig utbetaling og hvor lenge du mottar stønad. Jeg sammenligner meg jo hele tiden mot de andre bydelen i Oslo. Når det kommer tertial- eller årsmeldinger ser jeg på hvordan de andre bydelene ligger an. Så jeg sammenligner meg med dem. Det regner jeg med at sjefene mine gjør også. Siden begynnelsen av 90-taller så tror jeg aldri at noen har målt meg. I hvert fall ikke noe plagsom måling. Man blir jo fulgt opp hvis man har et merforbruk. Det er penga, men penga er jo styrt av antall klienter. Så derfor må du forklare hvorfor du har færre eller flere klienter (informant 1 Oslo).

Som det framkommer av sitatene overfor er det i hovedsak budsjettet til den enkelte kommune og bydel som blir brukt som målings- og styringsgrunnlag for arbeidet som gjøres i den kommunale delen av Nav-kontoret. Det selv om budsjettet inneholder ulike måle- og styringsparametere. Ved at utbetalingen av økonomisk stønad henger tett sammen med antall brukere man har, er dette også noe som ble trukket som noe som kunne bli etterspurt av overordnede i den kommunale styringslinjen.

Ved budsjettstyring vil budsjettet angi rammene for driften til den kommunale delen av Nav-kontoret, samtidig som det vil kunne brukes til å vurdere effekten av Nav-kontorets innstats, jf. kapittel 2.1.2. Holder man seg innenfor de rammene som er satt i budsjettet, kan man si at man har nådd de mål som er satt for kontoret av kommunen. Med et slikt utgangspunkt er det ikke rart at den kommunale styringslinjen kun er interessert i å vite om man overholder budsjettet, og at man kun får oppfølging hvis man har et merforbruk. Om man holder seg innenfor budsjett vil også kunne si noe om antall brukere og hvor mange som får arbeid eller blir selvhjulpne med egen inntekt. Hadde ingen av brukerne blitt selvhjulpne med egen inntekt, da fra arbeid eller trygd, ville man med stor sannsynlighet hatt vanskeligheter med å holde budsjettet. Dette viser at også årsaksforklaringer er viktig ved budsjettstyring.

Samtidig viser de ulike Nav-lederne at de føler forpliktelser til budsjettet som er satt og styrer sine enkelte kontor for å holde seg innenfor de budsjetttrammene som er satt. Det ved at de har kontroll og oversikt over antall brukere som mottar økonomisk stønad, kontoret er organisert for å møte de målsettinger som settes best mulig, jf. kapittel 4.3.1, og man sammenligner seg med andre kontorer som informant 1 Oslo viste til. Det vil da fungere som et styringsverktøy for overordnede i kommunen, men også for Nav-lederne selv som man vil se i kommende analyse og drøfting.

Ved spørsmål om hvordan målinger blir brukt, og om målinger blir brukt til styring av kontoret, var det et tydelig skille mellom hvordan Nav-lederne selv brukte informasjonen de fikk av målinger og hvordan de opplevde at overordnede instanser brukte målingen til utforming av eventuelle styringsverktøy. Det var kun en Nav-leder som hadde opplevd at målinger hadde blitt brukt til noe.

Da jeg spurte Nav-lederne om de opplevde å få noen tilbakemelding fra overordnede styringslinjer, var det tydelig at man kun fikk det hvis ting ikke gikk dårlig.

Altså som Nav-leder så er det beste kompliment du får at du ikke hører noen ting, og det er greit nok. Vi får høre det hvis det er problemer (informant 2 Akershus).

Den andre Nav-lederen i Akershus trakk fram viktigheten av å kommunisere godt hva man har fått til. På den måten fikk en handlingsrom.

De har sett hva vi har gjort, og vi har kommunisert det godt. På den måten har vi bare fått enda mer aksept for at vi tar handlingsrommet. Men ingen av styringslinjene har

kommet med noen signaler om at dere må gjøre sånn eller sånn (informant 1 Akershus).

I Oslo trakk den ene Nav-ledern fram at kontoret man i Oslo kommune har et omfattende statistikkssystem som hun ikke opplevde at ble brukt ved spørsmål om hvordan Nav-kontoret synliggjorde arbeidet de gjorde.

Vi har et eget statistikkssystem. Vi registrerer hver tertial til rådhuset hvilke aktiviteter folk er i. Det er en ganske omfattende rapportering som ikke blir brukt til noe særlig.

Selv om det av intervjuene fremkommer at den kommunale styringslinjen i all hovedsak forholder seg til om Nav-lederne er innenfor gitt budsjett for kontroll av måloppnåelse, viser sitatene overfor at det også er andre målinger som gjøres. Det var derimot kun en som hadde opplevd at de faktisk ble tatt i bruk. Dette understrekes av informant 2 Akershus som sier at det beste kompliment du kan få som Nav-leder, er at du ikke hører noe fra overordnede styringslinjer. Budsjettet og andre målinger vil da kun ha en kontrollfunksjon, og man får ikke noe læring som kan brukes til endring eller videreutvikling av det enkelte Navkontoret. Som vist i kapittel 2.3.2 er foruten kontroll, et av hovedmålene ved å måle resultater at det skal gi organisasjonslæring for justering eller endring av mål og eventuelle organisasjonsendringer.

Den ene respondenten i Oslo hadde derimot opplevd noe annet. På grunn av at en privat utleier hadde overtatt boliger som tidligere hadde vært utleid til statsansatte, flyttet flere brukere av den kommunale delen av Nav til bydelen.

Jeg endret jo strukturen når alle de klientene flyttet til bydelen, og vi fikk fra byrådsavdelingen midler til to stillinger. Vi fikk penger. Det var så spesielt. Da brukte jeg og dem målingene til noe (informant 1 Oslo).

Dette er et godt eksempel på at det har blitt gjort endringer på bakgrunn av målinger som er gjort til overordne styringslinjer, i dette tilfellet den kommunale.

Som vist i kapittel 2.1.3 skal man med resultatstyring framskaffe nødvendig data som produktiviteten og effektiviteten. Dette skal føre til at man kan sette dataen i en organisatorisk og politisk ramme som gir grunnlag for mer rasjonelle beslutninger i offentlige organisasjoner (Johnsen 2007). Her har man faktisk lært av dataen man har samlet inn, og på bakgrunn av disse har man fått tilført ekstra midler samtidig som Nav-lederen

endret organisasjonsstrukturen, og som vist i kapittel 2.2.1 kan man styre mye ved organisasjonsutforming, for å møte behovet bydelen da sto ovenfor. Dette er også et eksempel på at Nav sitt hovedmål til dels er frikoblet kommunens, da kommunen har flere målsettinger. Så selv om det har skjedd en endring organisatorisk og kontoret fikk tilført ekstra midler, er det ikke for at man lettere skal nå Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad. Det er derimot for å få kontroll over en situasjon som i all hovedsak gjelder kommunen, da flere brukere automatisk vil få innvirkning på hvor mye som blir utbetalt i sosialhjelp.

Det er viktig å her poengtere at de fire Nav-lederne jeg intervjuet alle ga uttrykk for at de hadde god oversikt og kontroll over eget kontor, og de fortalte at de også lå innenfor de budsjetttrammene som var gitt. Det kan forklare hvorfor de ikke hadde opplevd at overordnede styringssystemer hadde brukt budsjett eller andre målinger som styrings- og læringsverktøy. Da bortsett fra informant 1 Oslo som en gang hadde opplevd at hun hadde fått tilført ekstra midler på grunn av en plutselig endring i brukermassen til sitt kontor. Det kan tyde på at overordnede styringslinjer faktisk bruker målinger som et styringsverktøy, men det kommer først fram når det ikke går bra, for eksempel ved at man ikke overholder budsjettet eller får en økning i antall brukere.

4.5.1 Læring til styring i egen organisasjon

Det kom derimot tydelig fram av intervjuene at Nav-lederne selv brukte erfaring og læring de gjorde i organisasjonen til å tilpasse styringen og eventuelt gjøre organisatoriske endringer. Det for å gi en best mulig tjeneste og nå de målsettinger som ble satt.

Mottaksavdelingen vår har hjulpet mange innvandrerfamilier med å fylle ut søknader. Da sitter de kanskje 20 minutter i ekspedisjonen og hjelper dem med det. Så mottaksavdelingen som egentlig jobber med nysøkere bruker da 20 % av sitt liv til å bli kjent med en bruker som egentlig hører til en annen avdeling. Da det mye bedre å rigge det til og organisere det slik at det er den avdelingen bruker tilhører som finner ut hvordan man skal hjelpe de brukerne som trenger hjelp. Som en konsekvens av dette har vi flyttet en stilling fra mottak til familie (informant 2 Oslo).

Den ene lederen i Akershus viste til hvordan de hadde lært av et prosjekt de hadde hatt.

Vi hadde prosjekt 25 hvor vi kartla de 25 med høyest utbetaling over et år. Det er også de tyngste. Kartla alt med de. Bolig, rus, familie, hvor mange barn har de, har de vært i tiltak, har de vært i jobb, har de andre ytelser, etnisitet, alder, kjønn alt sånn der. Så har vi jobbet i prosjekt med dem over et år hvor en tverrfaglig gruppe fra hele kontoret jobbet ut det. Lært veldig mye av det. Noe av det vi ser da er behovet for tverrfaglighet i disse tunge sakene er virkelig enormt. En veileder vil sjelden ha nok kompetanse alene (informant 1 Akershus).

Sitatene ovenfor viser at Nav-lederne bruker egne erfaringer og målinger som er gjort til å gjøre organisatoriske endringer, endre arbeidsmåter og for se hvilke behov kontorene har for å nå de målene de har satt. Det grepet informant 2 Oslo har gjort ved å flytte en stilling, vil være hva Pollit og Bouckaert (2011) kaller operasjonelle effekter og prosesseffekter, jf. kapittel 2.3.2. Her har Nav-kontoret sett at man ved å flytte en stilling vil oppnå bedre ressursbruk (operasjonelle effekter) samt bedre og raskere saksbehandlingstid (prosesseffekter).

Videre kan man av informant 2 Oslo og informant 1 Akershus sine sitater se at de både praktiserer læring som resultat og læring som prosess, jf. kapittel 2.3.2. Det er oppdaget feil i organisasjonen, og man har på bakgrunn av disse feilene gjort korrigeringer. Ikke bare i selve organisasjonen, men også i hvordan man jobber. Dette er begge gode eksempler på at man har gjort endringer på bakgrunn av læring, og dette er da styring i praksis. Særlig interessant er svaret til informant 2 Akershus hvor det trekkes fram viktigheten av å jobbe tverrfaglig. Dette kan sees i sammenheng med ”wicked problems” som har blitt gjort rede for i teorien og drøftet og analysert i tidligere kapitler. Her har arbeidsmåten blitt endret. På denne måten får en gitt en bedre tjeneste, samtidig som man jobber mot målsettinger som er satt. Da både Nav sitt hovedmål og flere i arbeid og færre på stønad, men også kommunale mål.

Som analysen og drøftingen ovenfor viser, kommer det fram at de fire Nav-lederne opplever at de i hovedsak blir målt etter budsjettet i den kommunale styringslinjen. En kan da legge til grunn at det for disse Nav-kontorene kun fungerer som en kontrollfunksjon. Samtidig viser informant 1 Oslo til at hun har fått tildelt ekstra midler på bakgrunn av målinger som er gjort. Dette kan tyde på at det først er når man ikke klarer å holde seg innenfor rammene av budsjettet at overordnet kommunal styringslinje blander seg inn. Dette kan stemme da alle de

fire Nav-lederne opplevde å ha vide fullmakter for å nå de målene kontorene var satt til å gjøre.

Selv om Nav-lederne ikke opplevde at overordnede styringslinjer brukte målingene til noe, er det tydelig at de selv gjør det. Man ser at det både er gjort organisatoriske endringer og endringer i hvordan man faktisk jobber med den enkelte bruker. Det betyr at målingene og erfaringene man gjør seg faktisk har en effekt, da man gjør endringer for å gi bedre tjenester.

Dette er eksempler på læringssløyfer som ble gjort redet for i kapittel 2.3.2, og viser hvordan man kan bruke dette praktisk til styring. Det er viktig å understreke at det ikke for Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad alene som legges til grunn ved endring av praksis. Dette tyder igjen på at styringen på de ulike Nav-kontorene er frikoblet Nav sitt hovedmål.

5. Avslutning

I denne oppgaven har jeg belyst problemstillingen som ble stilt i kapittel 1:

Hvordan påvirker Navs hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad styringen av den kommunale delen av Nav?

- Er det kun hovedmålet som ligger til grunn når man operasjonaliserer til faktisk handling?
- Hvordan er koblingen mellom hovedmål og faktisk handling?
- Hvordan organiserer man seg for å nå hovedmål?
- Blir eventuelle målinger og rapporteringer brukt til utvikling eller endring av styringsaktivitet?

Gjennom besvarelsen av de ulike delspørsmålene er det mye som tyder på at Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad ikke er førende for hvordan den kommunale delen av Nav styrer. Ved at det har kommet fram av intervjuene at man ikke er uenige i hovedmålet, vil det ha en påvirkning som mål, men det står ikke alene.

I kapittel 2 hvor jeg redegjorde for styring, kunne man lese at styring kan bli definert som lederskapets forsøk på å beslutninger som er kollektive og påvirke atferd gjennom et system eller sett av styringsinstrumenter som er formelle. Det fremkommer av analysen og drøftingen at den kommunale delen av Nav flere målsettinger for sitt arbeid. Det på grunn av hva som er fastsatt av lov og signaler fra den kommunale styringslinjen. Dette gjør at flere mål operasjonaliseres av det enkelte Nav-kontor, og hovedmålet til Nav er tildels er frikoblet hva som faktisk skjer på det enkelte Nav-kontor.

På bakgrunn av dette er de enkelte styringsaktivitetene Nav-lederne gjør, som organisasjonsutforming og utforming ansattes arbeidsoppgaver, gjort med for å nå alle de mål Nav og som har framkommet av oppgaven.

Videre har det kommet fram at den kommunale styringslinjen i all hovedsak bruker budsjettstyring. Så lenge den enkelte Nav-leder holder rammer som er gitt i budsjettet, gis det ikke tilbakemelding. Budsjettet har dermed ingen annen hensikt enn kontroll, og det brukes ikke aktivt til endring eller justering av Nav sitt hovedmål eller andre mål på bakgrunn av læring.

Derimot kom det fram at Nav-lederne selv bruker målinger og erfaringer til læring, blant annet til strukturelle endringer på det enkelte Nav-kontor. Det er viktig å understreke at de da ikke har gjort dette alene på bakgrunn av Nav sitt hovedmål, men heller for å møte de utfordringene som påvirker både kommunal- og statlig tjenestelinje.

Dette understreker igjen at Nav sitt hovedmål ikke er førende for styringen av den kommunale delen av Nav.

Særlig interessant er det å merke seg hvilke forskjeller det kan virke å være mellom Oslo og Akershus. Av det som har kommet fra av de ulike informantene, kan det virke som om Nav sitt hovedmål i mindre grad påvirker styringen av den kommunale delen av Nav i Oslo enn i Akershus. Det fordi lederne i Oslo som er ansvarlig for den kommunale delen av Nav-kontoret ser ut til å i større grad kun forholde seg til den kommunale styringslinjen enn hva man gjør i Akershus. Videre så man i Akershus at ansatte, uavhengig av om de var ansatt i stat eller kommune, ble brukt til å løse oppgaver som både gjaldt stat og kommune. Skillelinjene mellom de to styringslinjene ble på denne måten forsøkt visket ut.

Så selv om Nav utad fremstilles som en organisasjon, kommer det tydelig fram av denne oppgaven at det er to styringslinjer, og at de styringslinjene til dels styrer mot ulike mål. Dette gjør at Nav sitt hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad ikke er førende og alene påvirker hvordan den kommunale delen av Nav styres.

Litteraturliste

Brunsson, N. (2003). Organized hypocrisy. I Czarniawska, Barbara og Sevón, Guje (red.). *The Northern Lights – Organization Theory in Scandinavia*. Malmö: Liber

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. Styhre, A. og Woll, K. (2012). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm AS

Falla, L. og Pettersen, I.J. (2016). *Bedriftøkonomisk atferdsteorier*. Bergen: Fagbokforlaget

Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. London: Clarendon Press

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jepperson, Ronald L. (1991) *Institutions, Institutional Effects and Institutionalism*. I Powell, Walter W. og DiMaggio, Paul J (red). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press

Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Oslo: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.

Miles, M.B og Huberman, M. (1984). *Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods*. Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

Pollit, C. og Bouckart, G. (2011). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet*. Kristiansand: Fagbokforlaget

Weick, K. E. (1967). *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1): 1-19.

Lov:

Sosialtjenesteloven. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Nettsider:

Dahlum, S. (2014, 8. september). Indikator. I Store norske leksikon. Hentet 2. januar 2017 fra <https://snl.no/indikator>.

Rapport og notater:

Aars, J. og Christensen, D. A. (2011) *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*.

<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5786/Notat%201-2011%20Aars%20og%20Christensen.pdf?sequence=1>

Eriksen, H.,R., Ihme, I., Markussen, S., Pedersen, N., Stene, E., Sæther, I. og Vågeng, S. (2015). *Et Nav med muligheter*.

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf

Christensen, T. (2008). *En felles etat – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning* (Nav). Rapport 5–2008, Rökkansenteret. Bergen: Rökkansenteret

Fimreite, A. L. (2011) Partnerskapet i Nav – Innovasjon eller ”same procedure”?

<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5789/Notat%2004-2011%20Fimreite.pdf?sequence=1>

Stortingsmelding:

Det kongelige Fornyings- og administrasjonsdepartement. (2008). *En forvaltning for demokrati og fellesskap*. (St.meld. nr. 19 2008-2009)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/307c7a3832184bbba25b75f4b6c5a40e/no/pdfs/stm200820090019000dddpdfs.pdf>

Vedlegg

1. Intervjuguide

Vedlegg 1:**Intervjuguide:**

Kan du kort fortalt, om mulig, fortelle hvordan Navs hovedmål om flere i arbeid og færre på stønad har innvirkningen på styringen av Nav-kontoret? Da fra tildelingsbrev til Nav sentral på fylkesnivå og samarbeidsavtale inngått mellom fylke og kommune. Hvordan operasjonaliseres dette i praksis? Fra mottatt plan til sluttprodukt som da er flere i arbeid og færre i stønad.

<p>To styringslinjer:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvordan forholder du som sjef for Nav-kontoret til at det er en organisasjon, men to styringslinjer? <ul style="list-style-type: none"> ○ I tildelingsbrev og samarbeidsavtaler fremkommer det at det er flere i arbeid og færre på stønad som er hovemålet til Nav. Er det et mål som også deles av den kommunale ledelsen? Hva med det som står i budsjettet? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eventuelt hva mer er det kommunen skal/bør fokuserere på? Og hvordan påvirker det hovedmålet? ○ Kommunen skal i utgangspunktet ha et videre fokus, ikke kun arbeid og aktivitet, påvirker dette organisering og styring? ○ Har du opplevd at det har oppstått motstridende interesser mellom statlig og kommunal styringslinje? ○ Hvordan påvirker to styringslinjer, og til dels en delt organisasjon, samordning og samarbeid? ▪ Er det ulikheter i hva de to styringslinjene måler av resultater og arbeid dere gjør på kontoret? <ul style="list-style-type: none"> ○ Resultat vs budsjett? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er det klare målformuleringer som faktisk er nyttige og som kan brukes til styring? ○ Hvordan påvirker dette hvordan du styrer og de føringer du legger for organisasjonen? Struktur. ○ Gjør det at Navs hovedmål enkelte ganger blir satt til side og at man heller prioriterer annet? Velges noe fremfor annet? ▪ Kan du komme med noen refleksjoner rundt det at man både har en- og todelt ledelse? Hvilken innvirkning kan dette ha på styringen av den kommunale delen av Nav. 	<p>Instrumentell teori/Måling/</p> <p>Løst koblede systemer</p>
<p>Selve målet:</p> <p>Målet i seg selv er tydelig, men fremkommer ikke av tildelingsbrev</p>	<p>Operasjonalisering,</p> <p>Handlingsrom,</p>

<p>eller samarbeidsavtale om hvordan kommunale side skal komme dit. Altså hvordan det skal operasjonaliseres i praksis.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvordan forholder man seg til et mål som er så lite konkretisert i hvordan man skal nå det? <ul style="list-style-type: none"> ○ Er det noen form for planer/kjørelinjer som må følges? ▪ Er dette positivt eller negativt? ▪ Gir lite konkretisering mulighet til styring som kan passe bedre lokale forhold? ▪ Hvordan ville mer detaljstyring påvirket din jobb? Hvilken effekt hadde det i så fall hatt? ▪ I hvor stor grad opplever du at du kan påvirke strukturelle trekk for å nå hovedmålet? Og hvor stort handlingsrom har du? ▪ Et komplekst mål som kanskje gjør at man også er avhengig andre instanser? 	<p>strukturell utforming.</p>
<p>Styring av organisasjonen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvordan får sikrer du en felles forståelse for Navs hovedmål i organisasjonen? <ul style="list-style-type: none"> ○ Opplever du at det er en større forståelse for mål-middel hos noen ansatte enn andre? ○ Hvordan styre så man når målet? Forhindre målforskyvning. Er det mulig? ○ Opplever du at kontoret har den samme målsetningen i sitt arbeid som hovedmålet? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eller justerer/tilpasses målet? ○ Må hovedmålet modifieres/justeres for å få gjennomslag i organisasjonen? ○ Opplevs hovedmålet som tilpasset den gruppen mennesker organisasjonen jobber med? ○ Tas det hensyn til organisasjon, ansatte eller omgivelser ved operasjonalisering av mål? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eller kun ren mål-middel-tankegang. ▪ Fag vs. politisk ledelse. ▪ Lojaliteten til ansatte og "agenter". Hos organisasjonen, brukerne eller politiske målsetninger? ○ Endring av struktur/styring etter overgang til Nav? ▪ Hvordan følger man opp styringen/operasjonaliseringen? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ansvarliggjøring? 	<p>Agentteori, løse koblinger og målstyring</p>
<p>Hvordan blir målinger brukt/evaluert?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Blir det gitt tilbakemeldinger på målinger og resultater? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvis ja, hvordan brukes dette til styring av kontoret? ○ Opplever du at det dere blir målt på blir brukt? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Justering av mål eller virkemidler? <ul style="list-style-type: none"> • For å så endre styring eventuelt handlingsrom? ○ Gir det læring og større forståelse for deg og din organisasjon? 	<p>Styring, evaluering, læring i organisasjonen.</p>

<ul style="list-style-type: none">○ Hva skjer hvis målsetninger ikke blir nådd? Hvilke praktiske konsekvenser får det?○ Endres struktur eller handlingsrom etter eventuelle evalueringer?	
--	--