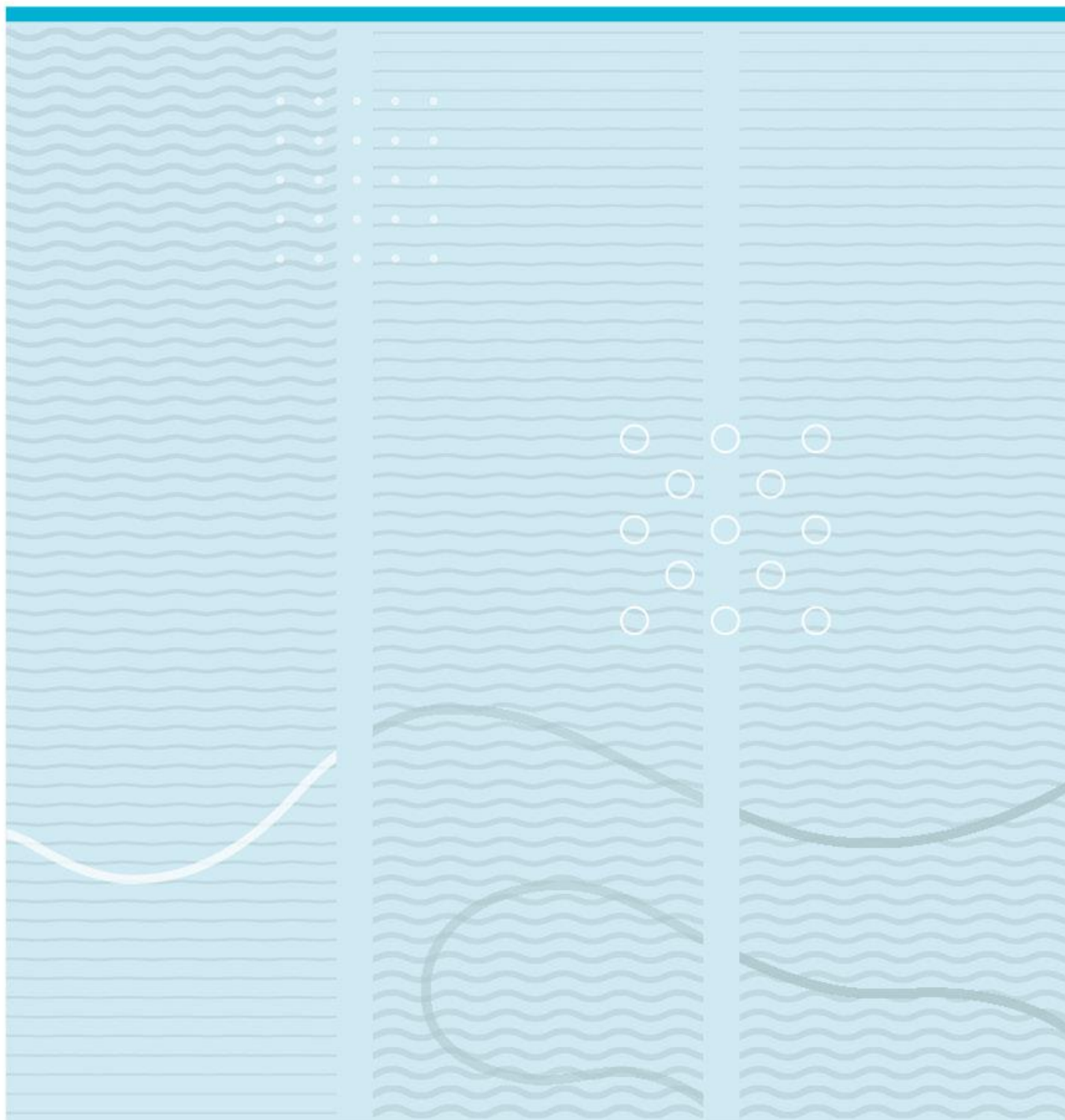


Arturo David Pulido Hernandez

Likheter og ulikheter i organisasjonsmodeller i to lokale NAV-kontor. Mot en felles organisasjonsmodell?

Bruk av målekort for å tilpasse organisering av NAV-kontor for å oppnå gode resultater



Universitetet i Sørøst-Norge
USN Handelshøyskolen
Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2019 Arturo David Pulido Hernandez

Denne avhandlingen representerer 50 studiepoeng

Sammendrag

Tema for denne oppgaven er bruk av månedlige målekort for å opprettholde eller endre organisering til lokale NAV-kontor for å oppnå gode resultater. Oppgavens første spørsmål er hvordan NAV-ledere bruker målekort som verktøy for å opprettholde eller endre organisering av sin virksomhet. Det andre spørsmålet er hvordan NAV-fylkesdirektørene og rådmennene bruker månedlige målekort for å oppnå gode resultater ut fra parametere i målekortene. Tredje spørsmålet er om ledere på de lokale NAV-kontorene får oppfølging av NAV-fylkesdirektør og rådmann vedrørende organisasjonsarbeid.

For å svare på spørsmålene har jeg gjennomført 6 semistrukturerte forskningsintervjuer. Jeg har intervjuet to ledere på to lokale NAV-kontor i to fylker på Østlandet, to NAV-fylkesdirektører og to rådmenn. Analysen og drøftingen av empirien viser at NAV-ledere bruker månedlige målekort i liten grad for å opprettholde eller justere organisering i NAV-kontorene. Dårlige resultater på målekortene fører ikke til umiddelbare endringer på virksomheter. Organisasjonsstruktur er en av mange faktorer som kan være avgjørende for å oppnå produktivitet. Kultur og tillit i form av fullmakter til avdelingsledere og teamledere er noen av de faktorene som NAV-ledere prøver å påvirke kontinuerlig for å oppnå gode resultater på målekortene. NAV-fylkesdirektørene og rådmennene har liten interesse i hvordan NAV-kontorene er organisert så lenge de får NAV-brukere i arbeid og reduserer utgifter til økonomisk sosialstønad.

NAV-kontorene som ble caser i denne oppgaven har lignende organisasjonsmodeller. NAV-leder på toppen av hierarkiet, en eller flere administrative enheter og oppfølgingsavdelinger delt i avdelinger og team. Vi kan ikke snakke om en felles organisasjonsmodell til NAV-kontorene ut fra en begrenset autonomi som NAV-ledere har på grunn av avtaleverket til både statlige og kommunalt ansatte, ingen oppmerksomhet fra NAV-fylkesdirektørene og rådmennene på organisering til NAV-kontorene og manglende læringsarenaer til NAV-ledere for å utveksle erfaringer med andre NAV-kontor.

Abstract

The topic of this thesis is; NAV's (the Norwegian employment and welfare administration), use of monthly indicator sheets as a tool to change or sustain its organization, in order to achieve good results. The task's first question is; how NAV office leaders use assessment forms as a tool to sustain or change NAV units' organization? The second question is; how NAV county directors and Chief executive officers of the municipalities (CEOs) use monthly indicator sheets to achieve good results via the sheet parameters? The third question is; whether NAV office leaders receive organizational coaching from the NAV director and CEOs. To answer these questions, I have completed six semi-structured research interviews. I have interviewed two local NAV office leaders in two different East Norway region counties, and two NAV county directors, as well as two CEOs. Analysis and discussion of evidence shows that NAV leaders, only to a small degree, use monthly indicator sheets as a tool for sustaining and adjusting organisation in NAV offices. In addition, poor results in indicator sheets is found not to lead to immediate changes in NAV units. Organization structure is one of many factors that can be decisive in achieving productivity. Culture and trust within autonomous units, including team leaders, are two of the factors NAV office leaders attempt to continually influence, with a goal to achieving good results on indicator sheets. NAV county directors and CEOs have little interest in the organization of NAV offices, provided NAV users achieve employment, and provided NAV reduces expenses in economical social aid.

The NAV office cases in this thesis have similar organization models. NAV leaders at the top of the hierarchy and one or several administrative leaders and follow up departments, are divided into departments and teams. A common organization model in the NAV offices is non-existent This based on NAV leader's limited autonomy, in accordance with state and municipal employers' agreement. The final factor is the non-existing attention to the organization of NAV offices from NAV county directors and CEOs, and non-existing learning arenas for NAV office leaders' shared experience with other NAV offices.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Abstract.....	4
Innholdsfortegnelse	5
Forord	7
1 Innledning	8
1.1 Problemstilling	10
1.2 Avgrensning av oppgaven.....	13
1.3 Oppgavens oppbygning	13
2 Historisk bakgrunn	15
2.1 Hva er NAV?	15
2.2 Tidligere forskning	19
2.3 Målekort	21
2.3.1 Hva er et målekort?	21
3 Teoretisk fundament.....	24
3.1 Organisasjonsteoretisk perspektiv.....	24
3.1.1 Det instrumentelle perspektivet	24
3.1.2 To varianter av det instrumentelle perspektivet	25
3.2 New Public Management	26
3.2.1 Public choice	27
3.2.2 Prinsipal-agent-teori	29
4 Metodologisk tilnærming og forskningsdesign.....	33
4.1 Kvalitativ metode og kvalitativt forskningsintervju.....	33
4.1.1 Kvalitativ metode	33
4.1.2 Kvalitative forskningsintervjuer.....	36
4.2 Utvalg av informanter	39
4.3 Intervjuguide	41
4.4 Gjennomføring av intervjuer	41
4.5 Transkribering av intervjuer	43
4.6 Bearbeiding og analysemetode.....	44
4.7 Reliabilitet, validitet og overførbarhet	45
4.8 Etske overveielser	48

4.9	Tilgang til dokumenter og intranett i NAV.....	49
5	Empiriske funn, analyse og drøfting	50
5.1	Partnerskapsavtaler mellom stat og kommune	50
5.2	Organisasjonsstruktur til NAV-kontorene A og B	59
5.3	Målekort og indikatorer i målekortene	64
5.4	Hvordan bruker NAV-ledere målekort som verktøy for å opprettholde eller endre organisering av egen virksomhet?	65
5.4.1	Bruk av månedlige målekort	70
5.4.2	Resultater og faktorer som påvirker endringer i organisasjonsstrukturen til NAV- kontorene A og B.....	74
5.4.3	Påvirkning av resultater som NAV-leder.....	76
5.4.4	Rangering av NAV-kontorene.....	79
5.4.5	Utveksling av erfaringer.....	81
5.5	Hvordan bruker NAV-fylkesdirektørerene og rådmennene månedlige målekort for å oppnå gode resultater ut fra fastlagte parametere i målekortene?	82
5.5.1	NAV-fylkesdirektørerene og bruk av målekort	82
5.5.2	Påvirkning for å justere eller endre organisering av NAV-kontorene ut fra resultater på meldekortene	84
5.5.3	Rangering av NAV-kontorene og læringsarenaer	88
5.6	Rådmennene i kommunene og bruk av målekort.....	90
5.6.1	Rådmennene i kommunene og påvirkning av resultater på målekort	91
5.6.2	Læringsarenaer	93
6	Avslutning, konklusjon og videre forskning.....	96
6.1	Avslutning.....	96
6.2	Konklusjon	100
6.3	Videre forskning.....	101
	Litteratur	103
	Oversikt over figurer	112
	Vedlegg	113

Forord

Først vil jeg takke mine informanter for den gode dialogen vi hadde. Dialogen opplevde jeg som åpen og dynamisk. Jeg fikk inntrykk at de har krevende oppgaver og mange hensyn å ta når de følger opp organisasjonsarbeid i NAV-kontorene. Jeg vil takke min kone for å være tålmodig og oppmuntre meg til å avslutte denne oppgaven. Til slutt vil jeg takke Trond Løyning ved Universitetet i Sørøst-Norge som var kritisk og tålmodig i hele prosessen som min veileder i denne masteroppgaven.

Andebu, 2019

Arturo David Pulido Hernandez

1 Innledning

Det er diverse artikler og litteratur både i Norge og utlandet rettet mot Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) som en av de største reformer i det offentlige apparatet i Norge. Oppmerksomheten har vært rettet på diverse aspekter til NAV:

organisasjonen, veiledere, brukere og evaluering den såkalte NAV reformen (Andreasen og Aars, 2015). Lite forskning er rettet mot å se på hvordan NAV-ledere opplever en form for kontroll gjennom månedlig målstyring og hvordan resultater gjennom målstyring påvirker endringer i organiseringen til NAV- kontorene. Samtidig er det lite forskning om kontrollen som NAV- fylkesdirektørene og rådmennene har overfor NAV ledere og læringsarenaer til NAV ledere for å utveksle erfaringer i et system som rangerer NAV kontorene ut fra resultatene på månedlige målekort. NAV-ledere på de lokale kontorene befinner seg i midten av spenningen mellom kommunale og statlige føringer i et lovpålagt partnerskap.

I denne oppgaven ser jeg for det første på hvordan ledere på to NAV-kontor i to fylker bruker månedlige målekort for å endre organisering av eget kontor ut fra resultater på målekort. For det andre fokuserer jeg på å få innsyn i det handlingsrommet NAV-ledere opplever selv for å foreta eventuelle endringer i sin organisasjon. For det tredje presenterer jeg oppfølging som NAV-ledere har fra fylkesdirektørene og rådmenn vedrørende organisasjonsarbeid. Til slutt belyser jeg læringsarenaer som NAV-ledere har til å utveksle erfaringer med andre NAV-ledere. Organisasjonsstruktur definerer hvordan folk er organisert og hvordan arbeidsoppgavene er fordelt og koordinert (Mintzberg, 1979, s. 2). I denne oppgaven er begrepet organisering brukt videre for å betegne organisasjonsstruktur.

Bruk av månedlige målekort er i tråd med en målstyringslogikk hvor resultater til organisasjoner måles og kontrolleres for å lære og utvikle virksomheter. Jeg vil bruke Senter for statlig økonomistyring, i dag Direktoratet for økonomistyring, sin definisjon av mål og resultatstyring som videre referanse i denne oppgaven. Mål og resultatstyring blir definert som «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ 12/10, s. 9).

Målstyring, kontrakter og ansvarliggjøring fra administrative ledere overfor politikere har vært gjeldende i Norge siden innføring av reformer basert på reformtrenden New Public Management fra 1986 og ble mer synlig i løpet av 1990 tallet med innføring av et modifisert målstyringssystem (Christensen, 2001).

Stortinget vedtok Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen i 2006 hvor staten og kommuner ble pålagt å opprette et samarbeid i tråd med det som vi kjenner i dag som NAV reformen. Samarbeidsavtaler, også betegnet i denne oppgaven som partnerskapsavtaler er en kontrakt mellom staten og kommunen som er bakgrunnen for opprettelse av NAV-kontor i alle kommuner i Norge. Derfor skisserer jeg også i denne oppgaven likheter og forskjeller mellom samarbeidsavtaler for å få et mer komplett bilde av de formelle rammene som NAV- ledere forholder seg til.

For å forstå og analysere opplevelser som NAV- ledere, fylkesdirektørene i NAV og ordførere har vedrørende målstyring trekker jeg inn i tillegg til trenden New Public Management et instrumentelt organisasjonsteoretisk perspektiv som teoretisk referanse.

Jeg skal presentere en analyse ut fra empiriske funn gjennom intervju som hoved forskningsmetode til å få direkte innsyn i hvordan NAV-ledere opplever bruk av målekort, oppfølging vedrørende organisasjonsarbeid fra NAV-fylkesdirektørene og rådmenn og læringsarenaer for å utveksle erfaringer med andre NAV-kontor.

Oppgaven har ikke som mål å komme med forslag om den «beste» modellen for å organisere et kontor for å oppnå gode resultater. Hovedmålet er å forstå mer om rollen til målekortene i de avgjørelser som ligger bak eventuelle endringer i organisering av NAV-kontorene og hvorfor en ikke kan snakke om en felles modell for NAV-kontorene.

1.1 Problemstilling

Alle kommuner i Norge skal ha et NAV-kontor. Jeg viser til Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (2006 §13 og §14) som spesifiserer at opprettelse av NAV-kontorene skjer gjennom avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommune. NAV- kontorene med enhetlig ledelse, det vil si en NAV- leder som representerer både stat og kommunen befinner seg i et system kontrollert av representanter til stat og kommune. NAV- fylkesdirektør og rådmann i kommunen kontrollerer og disiplinere NAV-lederen gjennom styringsparametere på målekort og gjennom styringsmøter.

Kjernen i denne oppgaven er analyse av bruk av månedlige målekort for å endre eller opprettholde organisering til lokale NAV-kontor for å oppnå gode resultater. NAV- ledere befinner seg i et maktforhold mellom NAV-fylkesdirektør og rådmann i sin kommune. Maktforholdet mellom NAV-leder, NAV-fylkesdirektør og rådmann befinner seg i et styringssystem som holder i gang en konkurranse mellom NAV-kontorene uten å gjøre forskjell på størrelse til kontorene. Ut fra resultatene på månedlige målekort blir NAV- kontorene rangert ut fra kvantitative indikatorer. NAV-fylkesdirektørene og rådmennene i kommunene følger opp systematisk resultatene til NAV-kontorene gjennom statusrapport til månedlige målekort og forbedring av resultater gjennom læringsarenaer er overlatt til NAV-ledere gjennom å opprette egne nettverk med andre NAV-kontor.

Rådmennene er ansvarlige overfor kommunestyret i sin kommune og fylkesdirektørene er ansvarlige overfor Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Opgavens første spørsmål er:

1) Hvordan bruker NAV-ledere målekort som verktøy for å opprettholde eller endre organisering av egen virksomhet?

Jeg viser til *Mål og disponeringsbrevene* fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV-fylkene som understreker hovedprioriteringer, mål og strategier, planlegging, resultatoppfølging og styringsparametere i målekortene som gjelder for hvert år. For

alle styringsparametere eller fokusområdene i målekortene spesifiserer Arbeids- og velferdsdirektoratet resultatkrav i prosent.

Fylkesdirektørene befinner seg også i et mål- og styringssystem hvor de må oppfylle detaljerte krav og har styringsmøter med tjenestedirektørene i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Dette fører til det andre og tredje spørsmålet for denne oppgaven:

2) Hvordan bruker NAV-fylkesdirektørerene og rådmennene månedlige målekort for å oppnå gode resultater ut fra fastlagte parametere i målekortene?

Definisjonen til mål og resultatstyring innebærer styring, kontroll, læring og forbedring av virksomhetene. Læring og forbedring forutsetter å gjøre seg kjent med organisering av kontor og tiltak som har gitt gode og dårlige resultater.

Fylkesdirektørene og rådmenn har resultat og oppfølgingsansvar overfor NAV-ledere, og dette er grunnlaget til siste hovedspørsmål i denne oppgaven:

3) Får ledere på lokale NAV-kontor oppfølging vedrørende organisasjonsarbeid av NAV-fylkesdirektør og rådmann?

Ledere på NAV- kontorene har resultat- og oppfølgingsansvar for sin organisasjon. Rollen til NAV-ledere er spesifisert i samarbeidsavtalen mellom NAV-fylket og kommunen. I denne oppgaven presenterer og analyserer jeg to NAV-kontor som to caser, analyserer data jeg fikk tilgang til i form av dokumenter og analyserer intervjuer av øverste ledere på fylkesnivå, kommune og NAV ledere for å besvare på de ovennevnte spørsmålene.

Da jeg skisserte oppgaven, hadde jeg bestemt meg for at hovedvekten på oppgaven skulle ligge i det første spørsmålet hvor hovedfokus er NAV-ledere og deres atferd for å endre organisering av sitt kontor ut fra resultatene på målekortene. Jeg ville finne ut hvordan NAV- ledere bruker målekort som styringsverktøy og ut fra resultater hvilke endringer de foretar i organiseringen til eget kontor. Jeg lagde først en tentativ liste med diverse spørsmål bare rettet til NAV ledere, men fant ut at jeg

måtte etterstrebe å gi et nyansert bilde av atferden til NAV-ledere i interaksjon med de øverste ledere de må forholde seg og rapportere til.

Strukturen i problemstillingen fant jeg ut måtte innebære fokus på både NAV-fylkesdirektørene og rådmennene i de NAV-kontorene jeg har valgt som caser i denne oppgaven. Spørsmål 2 har som mål å finne ut hvordan NAV-fylkesdirektørene og rådmennene opplever bruk av målekort knyttet til NAV-kontorene de følger opp formalisert i parternskapsavtaler. I tillegg til dette ønsket jeg å finne ut om NAV-fylkesdirektørene og rådmennene påvirker eller utarbeider konkrete føringer om organiseringen til NAV-kontorene for å oppnå egne resultatmål fastlagde av Arbeids- og velferdsdirektoratet og av kommunestyrene. Spørsmål nummer 2 viser også spenningen mellom staten og kommunen hvor rådmennene fokuserer på størrelse på økonomisk sosialstønad og NAV-fylkesdirektørene retter oppmerksomhet på indikatorer som blant annet oppfølging av arbeidsledige, sykmeldte og oppfølging av ungdom.

I spørsmål 3 legger jeg vekt på oppfølging som NAV-ledere får av NAV-fylkesdirektørene og rådmennene vedrørende organisasjonsarbeid. I et system som rangerer NAV-kontorene med grunnlag i resultatene på målekortene anså jeg som nødvendig å belyse mulige læringsarenaer til å utveksle erfaringer og informasjon om tiltak som har fungert i andre NAV-kontor.

1.2 Avgrensning av oppgaven

Jeg avgrenser undersøkelsen geografisk til å gjelde intervjuer med to ledere til to NAV-kontor i Østlandet. Samtidig intervjuet jeg NAV-fylkesdirektørene i hvert fylket og rådmennene hvor NAV-kontorene befinner seg. Jeg sendte førespørsel om deltagelse til alle intervjuobjektene (vedlegg 1). Fylkene i Østlandet er i skrivende stund i sammenslåingsprosesser, men dette anser jeg ikke som problematisk på grunn av at prinsipp til partnerskapsavtaler og mål- og resultatstyring gjennom målekort fortsetter å være gjeldende. Det kan også forekomme sammenslåinger mellom kommuner og dette kan innebære endringer i partnerskapsavtaler mellom stat og kommune. I tråd med sammenslåinger kan både NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmennene i nåværende enheter oppleve endringer i sine roller eller avslutte arbeidsforhold.

Alle ledere som ble intervjuet ble stilt samme spørsmål ut fra intervjuguiden og fikk mulighet til å gå gjennom transkribering av intervjuet for å foreta endringer. Jeg er bevisst at funnene i denne oppgaven ikke kan generaliseres til alle NAV-kontorene i Østlandet eller i hele Norge, men kan være et godt grunnlag for å forske mer om NAV ledernes atferd for å endre organisering til kontorene for å oppnå gode resultater på målekort og oppnå målene til NAV reformen.

1.3 Oppgavens oppbygning

I første kapittel presenterer jeg problemformulering og begrunner avgrensning til oppgaven. For at leseren til denne oppgaven skal forstå hva som ligger til grunn for opprettelse til NAV-kontorene og mål og resultatstyring, presenterer jeg en historisk bakgrunn som er grunnlaget til velferdssystemet i Norge.

Kapittelet viser at norske politikere fokuserte på innføring av universelle trygdeordninger fra 1945. Fra 1980 ble det satt i gang reformer mot en lite effektiv og dyr byråkratisk offentlig sektor i tråd med New Public Management som internasjonal reformtrend. Overføring av kontroll fra politikere til det offentlige apparatet i tråd med New Public Management fikk reaksjoner i form av strengere kontroll overfor offentlige institusjoner. Månedlige målekort ansees i denne oppgaven som eksempler på kontrolltiltak.

Jeg viser til NAV-loven (2006) som pålegger samarbeid mellom NAV- fylkesledd og kommuner. NAV-kontorene i hvert fylke er styrt og kontrollert av NAV -fylkesdirektør og rådmann ved bruk av resultater på målekort. Målstyring ved bruk av målekort ble implementert i alle NAV kontor i 2010.

I kapittel 2 presenterer jeg tidligere forskning og avklarer hva målekort er. I kapittel 3 presenter jeg den teoretiske referanserammen for denne oppgaven. Det instrumentelle organisasjonsteoretiske perspektiv med to varianter bruker jeg i denne oppgaven for å beskrive kompleksiteten hvordan NAV ledere, fylkesdirektørene og rådmennene bruker NAV-kontorene som redskap til å oppnå egne resultater. Jeg knytter beskrivelse om handlinger og målstyring til NAV-ledere til reformtrenden New Public Management. NAV-ledere er oppfattet i denne oppgaven som individer med egne interesser i et system som både gir handlingsrom og kontrollerer atferd gjennom mål og resultatstyring. Jeg skisserer også opphavet til det teoretiske grunnlaget til New Public Management.

I kapittel 4 beskriver jeg metodologisk tilnærming og forskningsdesign som omfatter kvalitative forskningsintervjuer, utvalg av informanter, intervjuguide gjennomføring av intervjuer og transkribering, bearbeiding og analysemetode, reliabilitet, validitet og etiske overveielser.

Kapittel 5 omfatter en presentasjon av empiriske funn og analyse. Jeg har valgt å presentere først partnerskapsavtaler og deretter funnene fra intervjuene med NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmenn.

I sjette og avsluttende kapittel oppsummerer jeg funnene og konkluderer med noen tanker om videre forskning.

2 Historisk bakgrunn

2.1 Hva er NAV?

Fra 1945 ble det slått fast blant politikerne i Norge tre hovedmål: arbeid, helse og trygghet. Dette preget lovene i perioden 1945 til 1975. Barn og familier skulle vektlegges, et omsorgsapparat måtte bygges for de eldre. Forslag om tiltak avdekket andre realiteter. Eldrebølgen ble tatt på alvor. Som i andre historiske perioder ble det bekymring på kostnader til tiltak og ordninger som ble etablert (Seip, 1984). Arbeidsorganisasjoner var viktige aktører i å presse på for å få offentlige stønadsordninger, men arbeidsgivere var også preget av en sosialprofil etter 1930-årene. Hovedtariffavtalen fra 1935 markerer også et viktig skritt i det korporative systemet i Norge (Danielsen & Reiersen, 2011). Avtalen mellom Norsk Arbeidsgiverforbund (N.A.F.) og Landsorganisasjonen i Norge (LO) ble en konfliktdempende faktor mellom organisasjoner og en viktig avtale i Norge. Arbeidsledigheten og håndteringer av kriser ble felles temaer for begge organisasjoner. Koordinering av lønnsdannelsen ble ansett som en fornuftig strategi for begge parter. Thomas Danielsen og Jon Reiersen peker på at hovedavtalen bidro til å videreutvikle og sementere en gjensidig fortrolighet og tillit mellom NAF og LO (ibid, s.16).

Hovedtariffavtalen ble videre brukt for arbeidstakerorganisasjoner som et formelt verktøy for å påvirke organisering av deres arbeidsplasser. Arbeiderne ble formelle aktører i et forhandlings og høringsapparat i bedrifter som følger hovedtariffavtalen til våre dager i for eksempel NAV. Her kan vi nevne Hovedtariffavtalen for arbeidstagerne i staten fra 1980 som er et eksempel på medvirkningsordninger for ansatte. Dette er en viktig referanseramme i endringer vedrørende organisasjonsmodeller i NAV og handlingsrommet som ledere opplever i dag, noe som jeg skal presentere i de neste kapitler i denne oppgaven.

Inntektssikring under skade, sykdom, høy alder og arbeidsløshet var hovedgrunnen til etablering av trygdekasser. Sentralisering av oppgaver har vært en diskusjon i sosial og omsorgsfeltet. Sosialsjefenes landslag ønsket å samle sosialkontorene og trygdekassene. Representanter for trygdekassene ble skeptiske mot dette og

begrunnet dette med at arbeidsoppgavene, måter å jobbe på og håndtering av økonomi var forskjellige. Det ble ikke noe sammenslåing som sosialsjefenes landslag hadde ønsket (Seip, 1994).

1980 – tallet markerer en internasjonal bølge av reformideer rettet mot offentlig sektor. Byråkratisk, lite effektiv og dyrt ble noen av argumentene mot det gamle systemet. Det ble satt i gang reformer for å endre organisering til det offentlige apparatet. Det ble også en ideologisk endring hvor liberalistiske ideer inspirerte reformene (Klaudi Klausen, 2005).

New Public Management er et eksempel på internasjonale trender som inspirerte og preget reformer i offentlig sektor i Norge. Økonomisk og resultateffektivitet i privat sektor skulle prege trenden at offentlige institusjoner kunne etterligne private virksomheter. Ideene måtte fortolkes og begrunnes ut fra blant annet økonomisk effektivitet og en delegert kontroll fra politikere til det administrative apparatet. Blant hovedargumentene var at offentlige sektor i verden måtte reduseres i omfang og forandre den ut fra en sammensetting av teorier innen marked og management (Christensen & Lægried, 2011a, s. 414).

Det er to parallelle prosesser som pågår i Norge fra 1980. For de første en fortsettelse av reformer innen offentlig sektor tilbake fra slutten av andre verdenskrig og for det andre en ideologisk endring hvor liberalistiske trender preger den måten offentlig sektor analyseres og hvordan det skal reformeres.

Målformulering, planlegging og kvantitativ oppfølging av resultater ble mer tydelig i offentlige organisasjoner gjennom disse prosessene.

New Public Management begynte på slutten av 1970 og begynnelsen av 1980-tallet i Storbritania og California i USA. Deretter skulle New Public Management prege offentlige reformer i New Zealand, Australia og andre land som er medlemmer i Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) (Gruening, 2001, s. 2).

New Public management som begrep omfatter tiltak i offentlig administrasjon som kan defineres som en overføring av kontroll fra politikere til det administrative apparatet i offentlige organisasjoner. En oppfatning av større frihet til enhetene og ledere nedover i systemet inspirerte til en del reaksjoner i offentlig sektor. Politikere skulle få tilbake en del av den kontrollen som de ga fra seg. Nye Post New Public Management tiltak ble iverksatt som en reaksjon på dette i 1990 – tallet. Post New

Public Management kan defineres som en reaksjon på det tapet av kontroll som politikere erfarte og handlingen for å få tilbake en del av den kontrollen overfor offentlige organisasjoner (Christensen & Lægneid, 2011a).

Noen av tiltakene inspirert i Post New Public Management resulterte i å samle enhetene og skape færre enheter som politikere måtte forholde seg til i en vertikal struktur og etablering av strenge kontrolltiltak overfor virksomheter. Månedlige målekort, rapportering og oppfølging av NAV ledere gjennom styringsmøter kan ansees som eksempler av kontrolltiltak. Det skulle også skapes en felles kultur og verdier for offentlige ansatte i motsetning til at hver offentlig organisasjon skulle ha sin egen kultur og verdier som var tankegang i 1980-årene. Selv om reaksjoner overfor tap av kontroll fra politikernes side førte til forskjellige kontrollmekanismer, kan det være vanskelig å skille mellom hva som er New Public Management og Post New Public Management.

Mål og resultatstyring som en del av reformtiltakene knyttet til New Public Management ble i 1997 nedfelt som et hovedprinsipp i Statens økonomiregelverk. Det er viktig å understreke at mål og resultatstyring ble forsøkt i programbudsjettering i staten allerede fra 1970. Fra 1987 ble alle statlige virksomheter pålagt å utarbeide egne virksomhetsplaner (Djupvik & Eikås, 2010). I 2006 gjennom Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen ble det lovpålagt å opprette partnerskap mellom stat og kommune. Jeg viser til NAV-loven (2006, §13). Anne Lise Filmreite understreker at:

«partnerskapet innebar at trygdeordninger, arbeidsmarkedstiltak / arbeidsformidling og (minimum) økonomisk sosialhjelp skulle sees i sammenheng og også samordnes. Samordningen skulle i hovedsak skje ved det lokale «NAV kontoret» som ble sett som manifestasjon av partnerskapet» (Filmreite, 2011, s. 8).

Samordningen av tjenester kunne kvantifiseres med månedlige målekort med både statlige og kommunale parametere som definerer indikatorene i målekortene. Staten spesifiserer indikatorene på månedlige målekort gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV- fylkesdirektørene, og kommunen gjennom kommunestyrene og rådmannen. Målekortene viser «håndgripelige» resultater som

kan måles ut fra definerte parametere (Verhoest, Verschuere & Sulle, 2010, s. 216-217).

A kommune og NAV- fylket A signerte samarbeidsavtale om drift av felles NAV-kontor i oktober 2009. Avtalen spesifiserer blant annet de formelle rammene for samarbeid, driften gjennom enhetlig ledelse, kommunale tjenester i avtalen og rapportering av resultater.

På samme måte undertegnet B kommune og NAV- fylket B samarbeidsavtale i juni 2008 og ble erstattet med avtalen signert i oktober 2013. Avtalen er bygd ut fra felles mal som samarbeidsavtale mellom A kommune og NAV fylket A, men med understreking av rollen som Bystyret har i avtalen. Metcalfe og Lapenta hevder at partnerskap er ikke noe nytt fenomen i offentlig administrasjon. Regjeringer har brukt partnerskap som verktøy for å levere offentlige tjenester i form av kontrakter og samarbeid med andre organisasjoner (Metcalfe & Lapenta, 2012).

I det neste kapitlet presenterer jeg et utvalg av forskningen som har vært fokusert på mål- og resultatstyring, bruk av målekort, partnerskapsavtaler og organisering til NAV-kontor. Samtidig presenterer jeg for leseren hva målekort er og hvordan indikatorene i målekortet er delt i fire grupper.

2.2 Tidligere forskning

Interessen for å undersøke NAV som en av største reformer i det offentlige apparatet i Norge har vokst de siste årene. Noen av områder for disse studier har vært, blant annet styringsdialog på departementet- og direktoratnivå, partnerskapsavtaler mellom stat og kommune som grunnlag til å opprette NAV kontorene og fokus på bruk av mål- og resultatstyring i NAV.

I *Mål og resultatstyring i praksis – En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet* skriver Bjørn Breivik (2010) at mål- og resultatstyring ikke er brukt som styringsteknikk og er oppfattet som en styringsfilosofi hvor styring må opprettholdes på overordnede nivå og med bestemte mål. Belønning og straff i mål- og resultatstyring blir ikke benyttet og dårlige resultater ut fra fastlagte mål får ikke konsekvenser. Ved mangel av insentiver for å oppnå gode resultater reduseres effekten av å gi virksomheter autonomi. Breivik understreker at hovedfunksjonen til mål- og resultatstyring er brukt til å gi politikere og Stortinget informasjon om virksomheter og ikke for å utvikle nye strategier (Breivik, 2010).

Studiet til Breivik (2010) viser mål og resultatstyring mer som en nødvendighet og kontroll og rapporteringsverktøy overfor politikere og et system uten insentiver og konsekvenser for prinsipaler og agenter.

Christine Selnes og Inger Marie Skinderhaug (2014) konkluderer i sin masteroppgave *Mål og Mening? NAV- kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet fra 2013* med at lederne på NAV-kontorene i Oslo som de intervjuet bruker målekortet mindre enn året før og at lederne bruker målekort hovedsakelig internt i ledergruppen til kontoret og med lite eller ingen deltagelse av ansatte ved valg av indikatorer, utarbeidelse av virksomhetsplan og utarbeidelse av tiltak.

Studiet *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale NAV avtalene* (Aars og Christensen, 2011) viser at eiere til NAV-kontorene har ulike interesser og dette gir grunnlag til konflikt. Delegering av myndighet til NAV-kontoret skaper behov for styring og kontroll. I dette studier er det hevdet at samarbeidsavtaler mellom stat og kommune er kontrollmekanismer overfor NAV- kontorene. Stat og kommune er ansett som prinsipaler og NAV-leder som agent. Partnerskap innebærer ikke

sammensmelting av stat og kommune og det ble lagt til grunn i utforming av partnerskapsavtaler fleksibilitet til å tilpasse NAV-kontorene til lokale forhold.

Jeg vil trekke spesielt fram i denne oppgaven notat utarbeidet av Tone Alm Andreassen (2008). Studiet analyserte organisering av NAV-kontorene i Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge. Alm Andreassen understreker at den organisatoriske strukturen til NAV-kontorene er selve operasjonaliseringen av den helhetlige og brukerrettet forvaltningen til NAV reformen. Andreassen støtter tanken om at det bør være mulig å koble sammenhenger mellom organisasjonsmodeller og resultater. I tråd med dette hevder hun at det er to konkrete tanker rundt dette. Den første går ut på at sammenhenger mellom organisasjonsformer og resultater vil oppstå automatisk ut fra den organisering som velges og den andre tanken går ut på at bestemte organisasjonsformer som fungerer i en situasjon, ikke nødvendigvis fungerer i en annen situasjon. Alm Andreassen viser at det er flere organiserende prinsipp for arbeidsdeling og spesialisering i NAV kontorene i spenningen mellom en tverrfaglig samarbeidsmodell og en radikal generalistmodell. Disse prinsipp er: brukernes fødselsdatoer, regelverk, ordninger og ytelser, arbeidsplass, brukernes problem- og livssituasjoner og funksjon.

2.3 Målekort

2.3.1 Hva er et målekort?

Mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene innførte et kontrollsystem med kvantifisering av resultater gjennom målekort i alle NAV kontorene i Norge i 2010. Arbeids- og velferdsdirektoratet definerer hovedprioriteringer for Arbeid- og tjenestelinjen, det vil si NAV-kontorene hvert år gjennom diverse styringsparametere (vedlegg 2). Indikatorene i målekortene er operasjonalisering av styringsparametere. Målekort er Excel-baserte oversikter over kontorets resultatmål ut fra diverse indikatorer (Målstyring ved bruk av målekort. Innføring s. 12).

Brukerperspektivet							Produksjonsperspektivet															
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status	Aktive	ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status	Aktive	
0.14	Andel med gradert sykemelding ved passering 12 uker	Middels	Ingen måling	#/T	Ingen måling	■	Ingen måling	#/T	●		0.1	Andel journalføringsoppgaver innen 24 timer	Middels	Ingen måling	#/T	Ingen måling	■	Ingen måling	#/T	●		
0.15	Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid	Middels	Ingen måling	#/T	Ingen måling	■	Ingen måling	#/T	●													
0.16	Andel personer med nedsett arbeidsevne med overgang til arbeid	Middels	Ingen måling	#/T	Ingen måling	■	Ingen måling	#/T	●													
0.18	Andel gjennomførte dialog 2 innen 25 uker	Middels	Ingen måling	#/T	Ingen måling	■	Ingen måling	#/T	●													

Medarbeiderperspektivet							Økonomiperspektivet														
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status	Aktive	ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status	Aktive
0.1	Sykefravær for statlig ansatte (Statens sykefravær samlet - egenmeldt og ledighet) (1 måned på etterstud)	Middels	Ingen måling	#/T	Ingen måling	■	Ingen måling	#/T	●		0.1	Falskikk forbruk hotell i år i % av budsjett hotell i år (Driftsøkonomi)	Middels	Ingen måling	-	Ingen måling	■	Ingen måling	-	●	

Kilde: NAV (intranett) <https://confluence.adeo.no/pages/viewpage.action?pageId=264973349>

Figur 1. Demo målekort. Et eksempel på hvordan et målekort i NAV kan se ut.

Figur 1 viser noen av indikatorene i målekortene som er klassifisert ut fra 4 perspektiver: bruker, produksjon, medarbeider og økonomi. Brukerperspektivet omfatter tjenester til informasjon og oppfølging av personer som bruker NAV sine tjenester. Produksjonsperspektivet innebærer krav om saksbehandlingstider og frister til håndtering av diverse søknader. Medarbeiderperspektivet henviser til medarbeidertilfredshet og sykefravær til NAV -ansatte. Den siste grupperingen av indikatorene handler om økonomi og viser hvordan et NAV-kontor forholder seg til fastlagte økonomiske rammer (ibid s. 13).

Blant noen av de indikatorene i målekortene gruppert ut fra de fire overnevnte perspektiver kan jeg nevne:

Brukerperspektivet: andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre måneder, antall deltagere på kvalifiseringsprogram og andel stillinger meldt til NAV med tilvisning.

Medarbeiderperspektivet: sykefravær for ansatte, andel medarbeiderne som har gjennomført og godkjent medarbeidersamtale og resultat på Human Kapital Index (HKI) undersøkelse.




Produksjonsperspektivet: andel krav om uføreytelser som er sendt til forvaltningsenheten innen 10 uker etter mottatt krav og andel krav om arbeidsavklaringspenger som er sendt forvaltningsenheten innen fem uker etter mottatt krav.

Økonomiperspektivet: faktisk forbruk hittil i år i prosent av budsjett og akkumulert avvik mellom tiltaksbudsjett og faktisk forbruk.

Grønne og røde piler viser tendenser på alle indikatorene både for måneden det gjelder og til siste målingen i det året målingen gjelder for med gule, svarte eller røde sirkelfigurer. Målekortene omfatter obligatoriske indikatorer med grunnlag i styringsparametere i *Mål- og disponeringsbrev for NAV fylke* som Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeider hvert år. Hvert NAV-kontor kan også velge egne indikatorer. Arbeids- og velferdsdirektoratet anbefalte til alle kommuner i Norge bruk av fem indikatorer for å synliggjøre kommunale mål i NAV kontorenes målekort. Anbefalingen omfattet mål av andel personer som har mottatt økonomisk sosialhjelp, andel som er langtidsmottakere med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold, andel unge som har mottatt økonomisk sosialhjelp, andel mottakere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen og antall deltakere i kvalifiseringsprogram (Arbeids- og velferdsdirektoratet. Brev til Landets kommuner v/rådmannen. Anbefaling av kommunale indikatorer i NAV-kontorenes målekort datert 11.02.2014).

Dokumentet *Målstyring ved bruk av målekort. Innføring* (NAV, 2012) viser at NAV-fylkesdirektørene og rådmennene får en oppdatering av måloppnåelse til NAV-kontorene gjennom en såkalt statusrapport. Figur 2 viser indikatorer fordelt i bruker, produksjons, medarbeider og økonomiperspektivet. Status til indikatorene er samlet

grafisk og med fargene rødt, gult og grønt. Statusrapportene omfatter både kommentarer og eksempler på diverse tiltak for å oppnå diverse resultater.

Kontorets navn		Ansvarlig fylket	Kontorleder	Periode
XXXX - NAV NN		NN	NN	Oktober
Område	Status	Kommentar	Tiltak	
Brukerperspektivet		<ul style="list-style-type: none"> Eks. Bra på oppfølging av brukere • ... 	<ul style="list-style-type: none"> Eks. Økt fokus på 16-19 år for å sikre alle praksisplass • 	
Produksjonsperspektivet		<ul style="list-style-type: none"> Eks. Virkemidler har ikke tilstrekkelig fokus • ... 	<ul style="list-style-type: none"> Eks. Orientering om tiltaksmuligheter må opp på alle eksterne møter • ... 	
Medarbeiderperspektivet		<ul style="list-style-type: none"> Eks. Sykefraværet for høyt 9% • ... 	<ul style="list-style-type: none"> Eks. Medarbeidersamtalene skal på plass for sommeren 	
Økonomiperspektivet		<ul style="list-style-type: none"> • ... 		

http://www.nav.no/systemsider/sok/solrDokumenterAlle/_attachment/315630?_ts=13856639090

Figur 2. Statusrapport. NAV-fylkesdirektørene og rådmennene får oversikt over resultater på målekort gjennom en statusrapport med kommentater og tiltak.

Målekort er styring og kontrollverktøy til NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmennene. Parametere i målekortene er definert i et hierarkisk system hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet sender satsingsområder til NAV-fylkesdirektørene i hvert fylke i Norge. NAV-fylkesdirektørene sender tildelingsbrev til NAV-kontorene som operasjonaliserer målene og rapporterer kontinuerlig til NAV-fylke og kommunen ut fra obligatoriske og egne definerte indikatorer.

I det neste kapitlet presenterer jeg den teoretiske referanserammen i denne oppgaven som er det instrumentelle perspektivet innenfor organisasjonsteori for offentlig sektor. Jeg supplerer, og innlemmer dette perspektivet i reformtrenden New Public Management.

3 Teoretisk fundament

NAV-kontorene er «multifunksjonelle» organisasjoner som ivaretar, blant annet «politisk styring» og «kontroll», «medbestemmelse fra ansatte» gjennom formelle avtaler, «brukermedvirkning, «nøytralitet og «faglig uavhengighet» (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009, s.18). På grunn av den kompleksiteten som hver NAV-kontor har i sin organisering av funksjoner med NAV-leder, mellomledere og øvrige ansatte, anser jeg det som nødvendig å bruke et organisasjonsteoretisk perspektiv. I denne oppgaven er organisasjonene ansett som «instrumenter» (ibid, s.33) til NAV-ledere for å oppnå egne mål, derfor benytter jeg det instrumentelle perspektivet innen organisasjonsteori for offentlig sektor. Gjennom dette perspektivet prøver jeg å beskrive kompleksitet til en organisasjon som er redskap til NAV-ledere for å oppnå resultater ut fra månedlige målekort.

Samtidig anser jeg at det instrumentelle perspektivet må suppleres og innlemmes i trenden New Public Management for å analysere hva som preger mål og resultatstyring i NAV gjennom kontroll og rapporteringsmekanismer.

Med både det instrumentelle perspektivet og New Public Management som den teoretiske rammen forsøker jeg i denne oppgaven å få en mer helhetlig forståelse av handlingsrommet NAV-ledere opplever for å bruke månedlige målekort for å endre, justere og utvikle sine organisasjonsmodeller i et system som gir føringer og bruker disse målekortene som kontrollmekanismer overfor NAV-ledere.

3.1 Organisasjonsteoretisk perspektiv

3.1.1 Det instrumentelle perspektivet

Innenfor et instrumentelt perspektiv er organisasjoner ansett som redskaper for å oppnå bestemte mål. I et instrumentelt perspektiv er ledelse og styring likestilt med former av rasjonelle handlinger som påvirker atferd og handlinger rettet mot organisering av den formelle organisasjonsstruktur (Christensen et al., 2009, s. 126). I det instrumentelle perspektivet er ledere viktige aktører som gjør at organisasjonen er et middel for å oppnå mål, men lederen er også oppfattet som avgjørende med å påvirke at medlemmene i organisasjonen gjør jobben sin for å virkeliggjøre målene.

Hensikten med ledelse er å oppnå resultater i et samspill med ledere og medarbeidere (Berg, Martinsen & Thompson, 2008).

Abraham Zaleznik beskriver hva som kjennetegner ledere. Ledere påvirker tankene og handlinger til andre personer. De er aktive med på å forme ideer og engasjerer seg personlig for å oppnå mål. Ledere visualiserer ideer og konkretiserer disse slik at de blir forståelig for medlemmene i organisasjonen, de tar risiko for oppnå fastlagte mål og de er empatiske overfor andre mennesker. Samtidig er ledere direkte i den måten de kommuniserer på (Zaleznik, 1977).

Det at ledere påvirker tankene og atferd til medarbeidere kan ikke oppfattes bare som en del av deres oppgaver, men også som en forutsetning for å oppnå mål de styrer med og blir styrt fra. Om ledere ikke kommuniserer sine ideer på en forståelig måte kan dette skape usikkerhet og mangel av måloppnåelse (Nordhaug, Hildebrandt & Brandi, 2007).

Ledere kan oppleve et dilemma om styringen utøves for rigid. Rigid styring kan øke risiko for å redusere motivasjon internt i organisasjonen og ved at det gis for høy autonomi i organisasjonen slik individualistisk atferd blir synlig (Poulfelt, 2008, s. 71). Hvordan hver enkelt leder finner en balanse mellom det å være motivator for å oppnå mål i målekortene ved et NAV-kontor og gi autonomi til medarbeidere, kan være avgjørende for å opprettholde en situasjon som gjør det mulig å oppnå gode resultater.

3.1.2 To varianter av det instrumentelle perspektivet

En kan skille mellom to varianter innenfor det instrumentelle perspektivet. Den første er en «hierarkisk variant» hvor organisasjonen er ansett som enhetlig og uavhengig av andre organisasjoner for å oppnå sine mål. Variant nummer to i det instrumentelle perspektivet er «forhandlingsvariant». En blanding av diverse aktører hvor ingen kan oppnå egne mål og disse kan bare oppnås med kompromisser mellom de ulike aktørene i organisasjonen (Christensen et al., 2009, s. 34). I denne varianten kan en plassere et lokalt NAV-kontor og samarbeidsavtaler mellom stat og kommune hvor oppnåelse av mål er avhengig av kompromisser og samarbeid. I tråd med denne tanken er intern samhandling mellom NAV-ledere, tillitsvalgte og ansatte nedfelt i avtaleverket for å foreta endringer i organisering av et NAV-kontor

3.2 New Public Management

1970 og 1980 – tallet markerer en bølge av reformideer rettet mot offentlig sektor. Byråkratisk, lite effektiv og dyrt ble noen av de argumentene som politikere fra politiske partiet Høyre i Norge brukte for å beskrive Velferdsstaten. Det ble satt i gang reformer for å endre organisering av det offentlige apparatet i Norge. Det ble også en ideologisk endring hvor liberalistiske ideer i New Public Management inspirerte offentlige reformer i Norge. Instrumenter knyttet til reformtrenden New Public Management som «performance-management» og «purchaser-provider» preget NAV-reformen fra 2005 (Christensen & Lægreid, 2011b, s.18). I denne oppgaven er månedlige målekort en måte å kvantifisere og rangere prestasjonen til NAV-ledere ut fra indikatorer i målekortene.

Utgangspunktet for trenden New Public Management er kritikken av det offentlige apparatet. Trenden omfatter reformer for å effektivisere offentlig sektor i tråd med liberalistiske tankegang (Klaudi Klausen, 2005). New Public Management er preget av ideologiske og symbolske elementer. Ifølge New Public Management bør offentlige sektorer i verden restruktureres basert på en kombinasjon av frimarked og management teorier. Den strukturelle modellen i henhold til New Public Management dreier seg om økt spesialisering og fragmentering både vertikal og horisontal. I en hierarkisk struktur sett ovenfra skulle enhetene nedover få større handlingsrom. De administrative enhetene skulle holde en viss avstand til politikken og med dette gi handlingsrom til ledere for å fokusere på strategisk arbeid og egen rammestyring. Enheten nedover i hierarkiet skulle få fleksible og mindre rigide reguleringsystemer. Andre tiltak var relatert til privatisering av offentlige virksomheter. Paradoksalt nok, mange av reformidéene i New Public Management skapte mer kompleksitet og hybride systemer som gjenspelte seg blant annet i utfordringer vedrørende politisk kontroll overfor enheten som fikk mer autonomi (Lægreid & Christensen, 2011).

New Public Management er en felles betegnelse på en reformtrend som omfatter diverse teorier og Gernod Gruening understreker at det teoretiske grunnlaget til New Public Management er inspirert av, blant annet: Public-choice theory, management theory, og New Public Administration (Gruening, 2001, s. 17).

Kurt Klaudi Klausen referer til en todeling av New Public Management. En økonomisk argumentasjon og en organisatorisk med fokus på lederskap. Den økonomiske søyle har å gjøre med en liberalistisk markedsorientering og at det offentlige blir begrunnet i økonomisk tankegang fra nyinstitusjonell økonomisk teori (public choice, principal – agent – teori). Med markedsføring av det offentlige apparatet forestiller man seg blant annet bruk av privatisering, offentlig - privat partnerskap, konkurranseutsetting, kontraktstyring, fri forbruksvalg og inntektsdekkende virksomhet. I denne markedsstyringslogikken antar man at konkurransemekanismer vil være attraktive. Den andre delen til New Public Management har å gjøre med overføring av prinsipper om ledelse og styring fra privat sektor til det offentlige. Strategisk ledelse, team – ledelse, mål og rammestyring. Begge søyler bygger på antagelser om universelle mekanismer og styringsinstrumenter uavhengige av kontekst (Klaudi Klausen, 2005, s. 53-54).

3.2.1 Public choice

Public choice er et utgangspunkt til New Public Management. Public choice referer til en individbasert atferd basert i liberal demokratisk teori. Individene er «egoistiske, rasjonelle og nyttemaksimerende» (Busch & Vanebo, 2005, s.107). Public choice vektlegger blant annet «performance measurement» og intern konkurranse innen organisasjoner som motivasjonsfaktor (Gruening, 2001, s.16). Public choice bruker begreper og verktøy innen økonomi for å studere hvordan individuelle og kollektive valg blir tatt. Begreper som fordeler, profitt, rasjonalitet og egeninteresse preger Public choice (Butler, 2012, s.21-22). Gernod Gruening viser at Public choice ble institusjonalisert da James Buchanan og Warren Nutter opprettet Thomas Jefferson Center for studies in Political Economy and Social Philosophy i USA. Hovedantagelsen til Public choice er at individene bestreber seg på å «oppnå egne mål» ut fra «egne preferanser» og rasjonell atferd er knyttet til informasjonen i en gitt situasjon (Gruening, 2001, s.5).

Public choice har sitt opphav i Rational choice theory. Rational choice theory omfatter diverse modeller og prøver å beskrive rasjonelle handlinger til et individ og samhandling med andre individer. Rafael Wittek viser at det er tre nøkke begreper i Rational choice theory. Det første begrepet er preferanser til individene. Individene

vurderer positive og negative resultater til mulig atferd i en bestemt situasjon. Det andre begrepet er oppfatninger til årsak - resultat sammenhenger og graden av sannsynlighet for å oppnå ønskede resultater. Det tredje begrepet omfatter rammer som påvirker gjennomførbare handlinger (Wittek. 2013, s. 688).

Cédric Paternotte understreker at Rational choice theory er en instrumentell teori med fem prinsipper: individet vurderer sine handlinger ut fra ønskede resultatene. Individet gjør ikke en etisk vurdering hverken av handlinger eller om effektene påvirker andre individer. I tråd med Wittek (ibid), beskriver Paternotte det andre prinsippet ut fra vektlegging av oppfatninger og ønsker til individet. Individet vurderer konsekvenser av sin atferd ut fra egne oppfatninger og preferanser. Egne ønsker og egne oppfatninger til agenten er lite fleksible og er ikke åpne for diskusjon er det tredje prinsippet i Rational choice theory. Det fjerde prinsippet viser at rasjonalitet ikke nødvendigvis fører til optimale handlinger og det siste prinsippet er at selv om individene baserer sine handlinger i egne ønsker innebærer ikke dette at det er selvopptatte eller egoistiske. Individene leter etter å maksimere nytte av egne handlinger (Paternotte. 2014 s. 2-3).

Rational choice theory kan også oppfattes som et paradigme som omfatter Game theory og Decision theory (ibid, s. 3). Grunnprinsipp i Game theory er interaksjonen mellom agenter. En agent er usikker om konsekvenser til sine handlinger på grunn av at utfallet til agentenes handling er avhengig av handlinger til andre agenter. Det er selve interaksjonen mellom agenter som påvirker utfallet til handlinger. Resultater er avhengig av handlinger til alle agenter i en bestemt situasjon.

Decision theory fokuserer på atferden til en agent når vedkommende er usikker på konsekvenser til sine handlinger på grunn av mangel av informasjon i en bestemt situasjon.

Cédric Paternotte understreker at:

For the most part, game theory relies on the same set of concepts as decision theory. Agents must choose strategies (equivalent to courses of actions in simple cases) that can have various consequences depending on external conditions; consequences are valued according to utility functions, and agents have beliefs about every aspect of the situation [...] the outcomes result from the combination of the strategies of every agent. Everyone's strategy depends on everyone else's. As a result, the solutions proposed by game theory are equilibria, and the main property is that of stability. At equilibrium, each agent's strategy is optimal given the equilibrium strategies of other agents – it is stable because no one has any incentive to adopt another strategy (ibidem, s. 10).

3.2.2 Prinsipal-agent-teori

Hovedideen bak Prinsipal – agent-teori er at en prinsipal delegerer myndighet til en agent for å handle på prinsipalens vegne. Forholdet mellom prinsipal og agent styres vanligvis gjennom en kontrakt mellom partene (Greve, 1995, s. 161).

Kathleen Eisenhardt viser at det er to forskningsretninger innen agentteori som utfyller hverandre, en positivist og en prinsipal – agentretning. Den positivistiske retningen bestreber for det første å identifisere situasjoner hvor prinsipal og agenten har egne ønsker og beskrive mekanismene som begrenser agentenes atferd. Disse mekanismer kan være resultatbaserte kontrakter for å begrense agentenes egne preferanser. Slike kontrakter gjør at agentenes preferanser blir overlappet av agentenes preferanser og interessekonflikter mellom agent og prinsipal bli redusert. For det andre er informasjonssystemer brukt for å kontrollere agentenes atferd. Prinsipalen blir informert om agentenes handlinger gjennom informasjonssystemer for å kontrollere opportunistiske handlinger til agenten. Den andre forskningsretning innen agentteori er fokus på å finne ut den optimale kontrakten mellom prinsipal og agent. Både preferanser til prinsipalen og agenten er i konflikt, resultatene til agentenes handlinger kan måles og med dette motvirke at agenten tar mer risiko i en viss situasjon (Eisenhardt, 1989, s. 60).

I denne oppgaven oppfatter jeg partnerskapsavtaler mellom stat og kommunen som eksempler på kontrakter i et dualistisk forhold som gir frihet til NAV-ledere, men

samtidig blir NAV-ledere kontrollert gjennom månedlige målekort definert av institusjonelle rammer. Mål- og resultatstyring oppfatter jeg ut fra agentteori som et informasjonssystem for å kontrollere atferden til NAV-ledere som agenter, men også som et system som kontrollerer atferden til NAV-fylkesdirektørene og rådmennene i kommunene. Handlingsrommet og avstand mellom bestiller og utfører avhengig av et apparat som kontrollerer agentene og dette har ført i mange tilfeller i økning av ansatte for å styrke kontrollen (Christensen & Lægreid, 2011a).

I denne oppgaven og ut fra en styringslogikk oppfatter jeg NAV-ledere som prinsipaler i sitt kontor og ansatte i organisasjonen som agenter, men jeg definerer også NAV-ledere som agenter til NAV fylkesdirektørene og rådmennene. Delegering av myndighet fra prinsipal til agent impliserer også kontroll og det er de månedlige målekortene som operasjonaliserer denne kontrollen.

Et instrumentelt organisasjonsteoretisk perspektiv og New Public Management kan ikke forutse atferd til NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmennene og eventuelt hvordan de handler i alle mulige situasjoner, men det kan gi oss en god referanse for å prøve å forstå handlinger som kan relateres til organisasjonsendringer ut fra månedlige målekort.

Tolkning av prosessene for å oppnå krav i målekortene og hvordan disse skal gjennomføres oppfattes av prinsipalen på en måte og oppfattes av agenten på en annen måte hvis det blir avvik mellom relasjonen mellom prinsipal og agent.

Prinsipalen er avhengig av handlinger til agentene for å oppnå fastlagte mål.

Relasjonen mellom prinsipal og agent er problematisk ut fra målene til prinsipal og agent. Prinsipalen ønsker å oppnå mål som ikke nødvendigvis er i tråd med det som agenten oppfatter som ønskelig ut fra egen interesse (Busch & Vanebo, 2005).

Agentteori forutsetter at individene forsøker å maksimere egen nytte, i denne logikken kan vi finne opportunistiske handlinger med at egne mål prioriteres. Dette kan skape konflikt med dårlig resultat for relasjonen mellom prinsipal og agent og lav eller ingen oppnåelse av mål. Risikopreferanser kan reguleres mellom en belønningsstruktur. En kan tenke seg at rangering av NAV-kontorene er en slik uformell belønnings og disiplineringsmodell. En kan seg at det å gi ros til NAV-ledere som har oppnådd gode resultater er en form av symbolsk belønning. Samtidig kan rangering av NAV-kontorene oppfattes som et disiplineringsystem for å korrigere

tiltak for å oppnå fastlagte mål. Prinsipalen ønsker å oppnå sine mål eller gevinster og gjennom belønning prøver han å påvirke atferden til agenten (Greve, 1995). Både prinsipalen og agenten kan ha tilgang til en viss type informasjon eller redusert tilgang til informasjon for handling. For det første kan dette resultere i en atferd som ikke er ønskelig for prinsipalen. Agenten kan bevisst eller ubevisst ta en høyere risiko for å oppnå egne mål som ikke nødvendigvis er planlagt eller ønsket av prinsipalen. Opportunistiske handlinger har en kostnadsside. Prinsipalens styringskostnader og resttap er de to viktigste agentkostnader. Styringskostnader til prinsipalen er knyttet til alle former for kontroll og styringsrutiner som blir etablert for å unngå at agenten utøver en atferd som ikke tjener prinsipalens interesser og mål (Eisenhardt, 1989). Busch & Vanebo (2005) definerer «... endring som prinsipalen opplever i sin måloppnåelse fordi agenten handler på en annen måte enn hva prinsipalen ville ha gjort i samme situasjon og med samme informasjonsgrunnlag» som Resttapedet (s.108). Kontroll og rutiner har også sine kostnader og økt kontroll må alltid vurderes opp mot effekten av grad av måloppnåelse. Trenden i dag er ansvarliggjøring av agenten. Handlingsrommet til de som produserer tjenester øker ansvarliggjøring og resttapedet reduseres.

Jeg har presentert Public choice og Prinsipal-agent-teori som noen av de konkrete komponenter og teoretisk grunnlag som gir form til begrepet New Public Management. For å forstå Public choice har jeg presentert en definisjon og sitt opphav i Rational choice theory. Samtidig er Rational choice theory en instrumentell teori som omfatter Game theory og Decision Theory. I Prinsipal-agent-teori er hovedideen å belyse forholdet mellom en prinsipal og en agent hvor prinsipalen delegerer myndighet til å utføre handlinger til agenten på vegne av prinsipalen. Reformtrenden New Public Management knytter jeg til det instrumentelle perspektivet i organisasjonsteori for å forstå atferd og handlinger til NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmennene i denne oppgaven.

I det neste kappitelet presenterer jeg metodologisk tilnærming og forskningsdesign. Jeg benytter kvalitativ metode og gjennomførte kvalitative forskningsintervjuer. Jeg presenterer utvalg av informanter, utarbeiding av intervjuguide, gjennomføring av intervjuer og transkribering. Samtidig gjør jeg rede for bearbeiding av funnene og

analysemetode, reliabilitet, validitet og overførbahet. T, og til slutt, presenterer jeg etiske overveielser, tilgang til dokumenter og bruk av intranett i NAV.

4 Metodologisk tilnærming og forskningsdesign

Valg av metodologisk tilnærming og forskningsdesign et tema i dette kapittelet. Jeg presenterer de valgene jeg har tatt gjennom forskningsprosessen, utvalg av informanter, gjennomføring av intervjuer, bearbeiding og analyse av datamaterialet. Til slutt drøfter jeg etiske overveielser, reliabilitet og validitet.

4.1 Kvalitativ metode og kvalitativt forskningsintervju

4.1.1 Kvalitativ metode

Forskningsdesignen i denne masteroppgave er kvalitativ. Thagaard (2013) viser at:

Kvalitative metoder søker å gå i dybden, og vektlegger betydning, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall.... Karakteristikk for kvalitativ forskning er at vi søker en forståelse av sosiale fenomener, enten ved en nær relasjon til deltakere i felten ved intervju eller observasjon, eller ved analyser av tekster og visuelle uttryksformer (s.17).

Rammen for å reflektere om meningsinnhold og betydning av data har jeg plassert i en hermeneutisk fortolkende teoretisk retning. Fortolkningen til folkshandlinger gjøres gjennom utforskning av et dypere meningsinnhold, mening av det vi studerer forstår vi som en del av helheten situasjonen er en del av (ibid, s. 41).

Min forståelse av data i denne oppgaven er påvirket av min egen erfaring som tidligere ansatt i NAV, mine erfaringer i samhandling med både NAV-ledere, NAV-fylkesdirektører og rådmenn. Jeg som forsker er en del av en kontekst og bestreber å beskrive, forstå og danne mening av opplevelser til personene som ble intervjuet til denne oppgaven. Nyeng (2012) understreker at: «Empiriske data er et produkt også av observatørens blick og ikke ren avbildning av verdens beskaffenhet» (s. 50). I tillegg til intervjuene har jeg brukt skriftlige datakilder i denne oppgaven for å forstå konteksten intervjuobjektene er en del av.

I teorikapitlet valgte jeg å innlemme oppgaven i den reformtrenden New Public Management som den store konteksten NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og

rådmennene er en del av. Denne reformtrenden har preget måten handlinger blir kontrollert og disiplinert gjennom målekort. Et instrumentelt organisasjonsteoretisk perspektiv anså jeg også som nødvendig å benytte for å vise hvordan en prinsipal og agent bruker NAV-kontor for å oppnå egne mål.

To kasstudier versus et eller flere. Flere enheter i utvalget av NAV-kontor kan gi mer generaliserende resultatene for de store NAV kontor. Å studere alle NAV- kontor i et fylke hadde økt styrke av resultatene, men av tidsmessige årsaker er dette ikke praktisk gjennomførbart ut fra antall intervjuer som jeg måtte gjennomføre og analysere. Jeg intervjuet 6 personer til denne oppgaven og målet med dette var å oppnå et dypere meningsinnhold ut fra den direkte kontakten med intervjuobjektene og deres egen selvoppfattelse i sin rolle som NAV- ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmenn.

Om jeg hadde forsket bare på min tidligere arbeidsplass hadde jeg ikke hatt sammenligningsgrunnlag og validiteten av resultatene hadde vært tvilsomme. Dette på grunn at kjennskap til intervjuobjektene kan påvirke svarene og med dette påvirke data til videre analyse. Ut fra mål om å beskrive atferd og handlinger til NAV ledere for å endre sine organisasjoner og undersøke læringsarenaer til NAV- ledere i min forskning, har jeg valgt å fokusere på to NAV- kontor i to fylker i Østlandet.

Ut fra utvelgelse av få enheter i min oppgave, at informasjonen er registrert gjennom tekster og at med hjelp av min «innlevelse» prøvde jeg å fange opp virkeligheten og oppgaven er en kvalitativ undersøkelse (Hellevik, 2002).

Fra planleggingsfase til oppgaven var jeg opptatt å få så mange opplysninger som mulig utover det som jeg kunne få fra en analyse med grunnlag i bare dokumenter, målekort og organisasjonskart til NAV-kontorene som jeg undersøker i denne oppgaven.

NAV Tønsberg var min arbeidsplass i syv år og ut fra dette opparbeidet jeg en erfaring innen organisering av NAV-kontorene og målekort som denne oppgaven retter oppmerksomheten på. Jeg var teamkoordinator i avdelingen som hadde fokus på oppfølging av arbeidssøkere og samarbeidet tett med min avdelingsleder og andre teamkoordinatorer og avdelingsledere i hele kontoret. Jeg deltok også i møter med ledergruppen til kontoret hvor tema var resultater på målekort og utarbeidelse

av tiltak for å forbedre resultater. Bevisstheten av en kritisk tilnærming er til stede i min forskning. Dette på grunn av et ønske om finne ut hva som ligger bak bruk av målekort for å kvantifisere resultater for å endre eller opprettholde organisering til NAV-kontorene. Resultatene som presenteres i oppgaven er i tråd med en samfunnsvitenskapelig tilnærming av en problemstilling. Det er mulig at svarene som jeg hadde fått fra intervjuobjektene hadde vært annerledes om jeg ikke hadde hatt et arbeidsforhold i NAV da intervjuene ble gjennomført. Jeg vurderte om jeg skulle informere om mitt arbeidsforhold i NAV til intervjuobjektene, men etter en etisk overveielse og for å skape tillit basert på åpenhet fra min side som intervjuer konkluderte jeg at jeg var nødt til å informere intervjuobjektene om at jeg jobbet i NAV og gjennomførte masteroppgaven på selvstendig grunnlag.

Hovedformålet med intervjuene som ble gjennomført i denne oppgaven er å komme med en diskusjon av hvordan månedlige målekort er brukt og oppfattet av NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmenn i driften til NAV-kontorene. Andre formål er å undersøke hvordan mål og resultatstyring kan bli brukt av ledere for å endre organisasjonsmodellene av oppfølgingsarbeid for å oppnå gode resultater og læringsarenaer for å utveksle erfaringer med andre NAV-kontor. Bent Flyvbjerg påstår at vi må prøve å endre samfunnsvitenskap til en vitenskap av betydning som kan foreslå nye perspektiver, være deltagere og være åpne for å forstå nåtiden og diskutere fremtiden (Flyvbjerg, 2001, s. 166).

Fordelen med å ha tilgang til mine intervjuobjekter benyttet jeg på en profesjonell og kritisk måte. Dialogen med de personene jeg intervjuet er basert på respekt for synspunkter til intervjuobjektene. Fra forskningsdesign til gjennomføring av intervjuene var jeg bevisst på hvor viktig det er at intervjuobjektene ikke føler seg truet på noe måte eller at de har gjort en dårlig jobb i organisering av sitt kontor. Dette preget også utforming av intervjuguiden og selve utførelsen av intervjuene hvor jeg prøvde å skape en dialog for å få mest mulig informasjon om selvpoppfattelse til intervjuobjektene i den konteksten de befinner i.

4.1.2 Kvalitative forskningsintervjuer

Jeg har brukt intervju som forskningsmetode i denne oppgaven. Steinar Kvale og Svend Brinkmann viser at et strukturen til et kvalitativt forskningsintervju er likt den daglige samtalen, men med en bestemt metode og spørreteknikk. Formålet med kvalitativt forskningsintervju er å forstå dagliglivet til intervjupersoner ut fra deres eget perspektiv (Kvale & Brinkmann, 2009, s.43).

En delvis strukturert tilnærming er det som preger gjennomføring av intervjuer i denne oppgaven. Tove Thagaard viser at denne formen for intervju særpreger kvalitativ intervjuing, temaene forskeren skal spørre om er fastlagt på forhånd, er fleksibel på den måten at intervjupersoner kan ta opp andre temaer som forskeren ikke hadde planlagt (Thagaard, 2013, s. 98).

Fenomenologien i kvalitativ forskning er et begrep som er interessert i å forstå sosiale fenomener ut fra opplevelser fra informanter og forståelse av deres virkelighet de er en del av (Kvale & Brinkmann, 2009, s.45). Det semistrukturerte kvalitative forskningsintervju kan karakteriseres gjennom tolv fenomenologisk nøkkelord som er: «Innhenting» beskrivelser av intervjuedes hverdagen, forståelse om «mening» av temaer i verden til intervjupersonen, sikter mot «kvalitativ kunnskap» gjennom nyanserte beskrivelser gjennom ord og ikke tall, oppfordring om nøyaktige «beskrivelser» av opplevelser, følelser og handlinger. Videre er det semistrukturert kvalitative forskningsintervju karakterisert ved å beskrive «spesifikke situasjoner», åpenhet fra intervjuerens side – «bevisst naivitet» -, fokus på «bestemte temaer» der åpne spørsmål preget dialogen. Oppgaven til intervjueren er å finne ut «flertydighet» og motstridende utsagn i intervjuet, «forandring» som gir anledning til refleksjonsprosesser og læringsprosess og «sensitivitet» til intervjueren hvor kjennskap til intervjutemaet er i motsetning til forutsetningsløs holdning. Den nest siste nøkkelord til det semistrukturerte kvalitative forskningsintervju er «mellommenneskelig situasjon» som viser at et intervju er en interaksjon og påvirkning mellom intervjueren og intervjupersonen. Siste nøkkelbegrepet er «positiv opplevelse» hvor et intervju er berikende og en fin opplevelse for intervjueren og for intervjupersonen som muligens har også fått ny innsikt av egne handlinger (ibid, 46-50).

I oppgaven er det gjennomført intervjuer av to NAV- ledere, to NAV- fylkesdirektørene og to rådmenn i to fylker i geografisk området Østlandet. En assisterende rådmann og en planrådgiver i staben til en rådmann erstattet rådmennene i intervjuene. Da jeg fikk beskjed om dette anså jeg dette som et problem og svakhet i informasjonen i morsening til å få direkte samhandling med rådmennene. Rådmennene som ble spurt om å delta i intervjuene utnevnte en stedfortreder til intervjuene. Jeg opplevde under intervjuene at begge stedfortredere hadde fullmakter til å uttale seg og komme med egne meninger. Jeg opplevde ikke at de måtte avklare med rådmennene om noe i uttalelsene eller revidere transkribering av intervjuene.

Da jeg skisserte forskningsdesignen hadde jeg som mål og å gjennomføre ansikt-til-ansikt- intervjuer for å være i direkte kontakt med intervjuobjektene. Ottar Hellevik understreker at gjennom intervjuer er det verbal atferd som registreres (Hellevik, 2002, s. 104). Jeg kontaktet NAV- ledere per e- post og jeg sendte et brev i form av vedlegg hvor jeg fortalte at jeg hadde som mål å intervju dem for å belyse bruk av målekort for å endre eller justere organisering av kontorene og spesifiserte hvem som var intervjuobjektene i samme fylket. Dette gjorde jeg for å skape tillit og vise seriøsitet av min henvendelse. Samtidig fortalte jeg at jeg var ansatt i NAV Tønsberg og at jeg var masterstudent. I tillegg til dette informerte jeg intervjuobjektene om anonymitet i oppgaven og at det var frivillig å delta eller trekke seg fra forskningsoppgaven. Verbal atferd fikk jeg på to måter, for det første i ansikt-til-ansikt-intervjuer og for det andre gjennom telefon. Begge NAV-ledere ble intervjuet i NAV-kontorene hvor jeg spurte om å ha en time til rådighet. Tiden ble brukt til å takke for at de ville delta i forskningsprosessen, til gjennomføring av selve intervjuet og til slutt for å få tilgang til diverse dokumenter som partnerskapsavtaler og organisasjonskartene til kontorene. NAV-fylkesdirektørene og rådmennene hadde ikke anledning til å møte meg ansikt til ansikt og telefon ble brukt som kommunikasjonsmiddel.

Intervju er brukt i denne oppgaven for det første som et verktøy for å skape dialog med toppledere. Og for det andre, for å få opplysninger utover det som kommer fram på tilgjengelig forskning per dags dato. I gjennomføring av intervjuer ble det

forsøkt å skape en likeverdig relasjon ut fra fagkunnskapen fra intervjuer (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg vurderte som etisk riktig å informere intervjukandidater fra første henvendelse for å avklare deltagelse i forskningsoppgaven at jeg jobbet som veileder og teamkoordinator NAV Tønsberg. Med å informere om mitt arbeidsforhold i NAV ønsket jeg å skape en mest mulig likevekt mellom meg som intervjuer og intervjukandidater. Jeg ønsket å formidle at jeg hadde forutsetninger til å stille diverse spørsmål sammenlignet med en person med ingen erfaring som ansatt i NAV. I etterkant tenker jeg at dette hadde en negativ effekt. NAV- ledere svarte noen ganger «som du vet er det slik at...». Jeg antar at jeg skapte en forventning overfor intervjurespondenter at jeg hadde god kjennskap om NAV og dette kan være grunn til at jeg fikk noen ganger korte svar eller ikke utfyllende kommentarer. På den andre siden vurderer jeg at jeg klarte å skape tillit med intervjuobjektene på grunn at de ga svar til alle spørsmål som jeg stilte til dem. I tillegg til dette opplevde jeg at intervjurespondenter svarte på oppfølgingsspørsmålene og hadde kommentarer knyttet til situasjoner som jeg ønsket å belyse.

Da jeg utarbeidet en semistrukturert intervjuguide med åpne spørsmål til denne oppgaven var jeg opptatt av at alle intervjurespondenter fikk samme spørsmål. Jeg opplevde at NAV-ledere tok opp flere temaer enn det jeg hadde planlagt. Dette anser jeg som noe positivt på grunn av at det er hovedsakelig erfaringer, handlinger og selvpoppfattelse til NAV-ledere som er kjernen i denne oppgaven.

Jeg har benyttet intervjuundersøkelsens syv stadier som referanse i oppbygging av selve oppgaven og gjennomføring av intervjuer, analyse og presentasjon av resultater. Disse syv stadier er tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, verifisering og rapportering (ibid. s. 118).

For å belyse hvilken oppfølging NAV-ledere får i organisasjonsarbeid og hvilke arenaer de har for å utveksle erfaringer av organisatoriske karakter anså jeg som nødvendig å intervju NAV- fylkesdirektørene og rådmenn.

Intervju som metode valgte jeg for å få mer informasjon enn den som jeg hadde fått fra spørreskjema og av bare historiske dokumenter. Derfor ser jeg intervjuene som hovedkilden til å belyse ny kunnskap som er nyttig til min forskningsoppgave.

4.2 Utvalg av informanter

Jeg hadde NAV Tønsberg som min arbeidsplass da denne oppgaven ble skissert og intervjuene med ledere ble gjennomført i 2014. For å unngå problemer med mitt ansettelsesforhold og kjennskap til mange ansatte og NAV- ledere i det fylket min tidligere arbeidsplass befinner seg, forkastet jeg sammenligning til to NAV- kontor i samme fylket som caser i denne oppgaven.

Ut fra det som Ottar Hellevik betegner som *skjønnsmessig vurdering* valgte jeg to NAV- kontor i to fylker i Østlandet (Hellevik, 2002). NAV- kontorene forholder seg til samarbeidsavtaler mellom NAV- fylket og kommunen. Samarbeidsavtaler mellom stat og kommunen er grunnlaget for opprettelsen til NAV-kontorene som blir styrt, kontrollert og rangert ut fra resultatene på månedlige målekort.

Jeg valgte å gjennomføre intervjuer med NAV-ledere som øverste representanter og administrative ansvarlige for sitt kontor. I tråd med dette har de resultatansvar ut fra månedlige målekort og mulighet til å foreta endringer i organisering av oppfølgingsarbeid i sitt kontor. Ut fra at partnerskapsavtaler er signert og fulgt opp av NAV-fylkesdirektørene på statlig nivå og rådmenn på kommunalt nivå anså jeg som nødvendig å inkludere dem også i min forskningsoppgave som de øverste ansvarlige i partnerskapet mellom stat og kommune. NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmenn anser jeg i denne oppgaven som toppledere som har stor makt ut fra sine posisjoner i hierarkiet de befinner seg i (Kvale & Brinkmann, 2009). Jeg sendte «Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet» (Vedlegg 1) til NAV-lederne, NAV-fylkesdirektørene og rådmennene i kommunene som ble intervjuet til denne oppgaven. Alle intervjuobjektene ga meg signert samtykke om deltagelse i forskningsprosjektet. Jeg var inne i en vurderingsprosess hvor jeg tenkte på å innlemme flere NAV-kontor i andre fylker i Østlandet, men kom til beslutningen om å fokusere på 2 NAV-ledere i to forskjellige fylker med til sammen 6 intervjuobjekter på grunn av tid. Steinar Kvale og Sven Brinkmann understreker at «antallet intervjupersoner avhenger av formålet med undersøkelsen» (ibid. s.148). Jeg opplevde at det er krevende å få tak i intervjukandidater og å inkludere flere NAV-kontor kan utløse problemer i form av tid og økonomi siden jeg ville utføre intervjuene hovedsakelig ansikt til ansikt. NAV- fylkesdirektørene opplevde jeg som

krevende å få tak i. En NAV-fylkesdirektør var ikke utilgjengelig over en lang periode da jeg kontaktet vedkommende, men etter gjentatte e-poster fikk jeg kontakt hvor jeg avklarte deltagelse i forskningsoppgaven.

NAV-lederne befinner seg i et maktforhold med NAV-fylkesdirketør og rådmann, og som Bent Flyvbjerg (2002) viser at i en analyse om makt bør man oppfatte makt som «produktiv og positiv» og ikke bare som begrensende og negativ. Makt er et «nettverk av relasjoner, makt er ikke noe som noen eier», men noe som endrer eierforhold. Makt er i «bevegelse i relasjoner» preget av styrke og strategier. «Makt produserer kunnskap» og «kunnskap produserer makt». Hovedspørsmål er hvordan makten er praktisert og for å studere makten bør man begynne med enkle spørsmål (s. 131 – 132).

Hvordan NAV-ledere utøver sin funksjon som ledere er i tråd med selve grunnlaget for problemstillingen i denne oppgaven. Makten omfatter i denne oppgaven delegering av makt fra en eller flere aktører -prinsipaler- til en eller flere agenter. Jeg benytter intervjuer for å belyse hvordan makten er utøvd av både prinsipaler og agenten. Samtidig ønsker jeg å belyse interaksjon mellom NAV-leder, NAV-fylkesdirektør og rådmann i kommunen. Interaksjonen befinner seg i et NAV- system som både gir og begrenser autonomi gjennom resultatrapportering og oppfølging med bruk av månedlige målekort.

Jeg sendte brev til alle intervjupersoner som jeg hadde bestemt meg for på forhånd som aktuelle intervjuobjekter. Brevene ble sendt i form av e- post til NAV leder A og NAV leder B, rådmenn i disse kommuner – A og B- og NAV fylkesdirektørene – A og B-. Logistikken rundt intervjuene ble planlagt nøye siden alle ledere jeg intervjuet er opptatte mennesker. Hvor opptatte intervjuobjektene er i hverdagen fikk jeg oppleve med å sende e -poster gjentatte ganger uten svar og at jeg prøvde å ta kontakt med dem per telefon mer enn to ganger. Jeg hadde en logg med oversikt over alle aktiviteter jeg gjennomførte for å komme i kontakt med intervjukandidater. Jeg anså dette som nødvendig for å ha en struktur for å planlegge og gjennomføre intervjuene.

Ut fra etiske prinsipper informerte jeg alle ledere om at jeg jobbet i NAV og at jeg gjennomførte forskningsprosessen på selvstendig grunnlag som masterstudent i tverrfaglig samfunnsvitenskap. Jeg informerte alle intervjuobjekter skriftlig at

deltagelse i intervjuet var frivillig, anonym og at de kunne trekke sin deltagelse når som helst om det var ønskelig. Alle intervjuobjekter fikk mulighet til å gå gjennom transkribert intervjuet og foreta endringer i deres uttalelser.

Jeg er bevisst på begrensning til å generalisere resultater fra min masteroppgave til alle NAV-kontor i Østlandet og hele Norge, men håper at oppgaven kan danne grunnlag for videre refleksjoner og forskning.

4.3 Intervjuguide

Jeg utarbeidet en intervjuguide med tre varianter (vedlegg 3). En intervjuguide med fokus på NAV-ledere for å belyse hovedtema som er bruk av resultater til månedlige målekort for å endre, justere eller utvikle organisasjonsstrukturen til NAV- kontorene A og B. Jeg benyttet egen intervjuguide til NAV- fylkesdirektørene og en tilpasset guide til rådmennene.

4.4 Gjennomføring av intervjuer

Før intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide med tre varianter med spesifikke spørsmål om de forholdene som jeg ønsker å belyse i denne oppgaven. Jeg var klar over at intervjuobjektene kunne oppfatte mine spørsmål som utfordrende på sine valg. Jeg må nevne at et intervjuobjekt var vanskelig å få tak i. Ut fra den tiden som gikk for å få svar på brevet som jeg sendte per e- post til jeg fikk svar fra vedkommende, vurderte jeg å utelate intervjuet, men etter gjentatt kommunikasjon i form av e-post fikk jeg mulighet til å intervju vedkommende. Dette anså jeg for det første som en del av en forskningsprosess hvor man er avhengig av mulighet og aksept fra informanten til å delta i intervjuet. For det andre, anså jeg viktigheten for å få intervju med vedkommende som vesentlig ut fra sammenligningsgrunnlaget i oppgaven. Om jeg ikke hadde gjennomført intervjuet med vedkommende kunne det skape en ubalanse i min forskning i form av manglende data.

Jeg brukte diktafon for å ta opp intervjuene. Målet var i utgangspunktet å gjennomføre intervjuene direkte med intervjuobjektene, men av praktiske årsaker måtte jeg også i noen tilfeller bruke telefon. Bruken av telefon vurderte jeg nøye. Jeg tenkte at jeg gikk glipp av kroppsspråk og dynamikk som skjer gjennom et ansikt til

ansikt intervju. Jeg vurderte telefon som et moderne teknologisk kommunikasjonsvirkemiddel og at telefon gjorde intervjuene praktiske gjennomførbare av tidsmessige årsaker og for å få tak i intervjuobjektene da de hadde anledning til å delta på intervjuene.

NAV-ledere A og B ble intervjuet i hvert sitt kontor. Jeg benyttet lydopptak, slik at jeg kunne i etterkant transkribere innholdet i intervjuene. Da intervjuobjektene svarte på mine spørsmål, benyttet jeg anledning til å skrive nøkkelord som jeg kunne bruke til oppfølgingsspørsmål. Alle intervjuobjektene svarte på oppfølgingsspørsmål og jeg opplevde dette som tegn til en dynamisk dialog mellom meg og intervjuobjektene. NAV-leder B brukte prosjektor for å vise diverse dokumenter og organisasjonskartet til kontoret. Dette opplevde jeg som positivt, det ga dynamikk til intervjuet og jeg kunne justere spørsmålene ut fra grafikkene som ble presentert.

I de gjennomførte intervjuene brukte jeg intervjuguide med konkrete spørsmål som jeg antok jeg skulle følge slavisk, men fra dynamikken i samtalen og ut fra svarene måtte jeg korrigere underveis de spørsmålene som jeg stilte hovedsakelig til NAV-ledere. Samtidig ble oppfølgingsspørsmål stilt ut fra dynamikken i samtalen.

Jeg stilte følgende oppfølgingsspørsmål til NAV-ledere:

- Er det noen interne aktører som begrenser handlingsrommet til NAV-ledere for å endre eller justere organisasjonen av NAV-kontoret?
- Hvordan motiverer NAV-lederen ansatte for å oppnå gode resultater på målekortene?
- Hvordan skaper NAV-lederen en felles kultur i avdelinger og teamene?
- Organiserer NAV-lederen NAV-kontorene ut fra målgruppene ungdommer, langtidsledige og innvandrere fra bestemte land?

Intervjuprosessen hadde en god tone mellom meg som intervjuer og intervjuobjekter. Gjennom respekt, gode spørsmål og nysgjerrighet prøvde jeg å skape en god dialog. Jeg opplevde åpenhet og samarbeidsvillighet fra intervjuobjektene i intervjuprosessen.

Jeg fikk forskjellige erfaringer med å gjennomføre ansikt til ansikt og telefonintervjuer. Steinar Kvale og Svend Brinkmann viser at stemme, ansikt og kroppsspråk til intervjuobjektene gir en mer nyansert tilgang til meninger enn transkriberte tekster (Kvale & Brinkmann, 2009, s.161). Jeg opplevde ikke at

kroppsspråk var så avgjørende som jeg antok. Data i form av direkte svar fra intervjuobjektene, ansikt til ansikt og telefon, ble viktigere enn kroppsspråk. I et intervju fikk jeg tilgang til dokumenter jeg spurte om nesten umiddelbart og dette kan veie positivt for gjennomføring av ansikt-til-ansikt-intervjuer.

Dokumentene og organisasjonsmodellene jeg spurte om til ledere fikk jeg tilsendt per e- post i etterkant av samtaler. Jeg opplevde at etter gjennomføring av ansikt til ansikt intervjuene kommenterte intervjuobjektene hvor spennende prosjektet var og nevnte egne refleksjoner om de spørsmålene jeg stilte. Dette ser jeg på som en svakhet med å ha gjennomført telefonsamtaler med NAV- fylkesdirektørene og rådmennene. Jeg vurderte å bruke Skype til gjennomføring av samtaler, men det ble ikke brukt på grunn at jeg kunne risikere dårlig internettforbindelse og dermed kutt av dynamikken i intervjuene.

Intervjupersonene svarte på alle spørsmål som jeg stilte til dem både ansikt til ansikt og per telefon. Intervjuobjektene kom med informasjon som jeg anser som verdifull og i tråd med målet med hele oppgaven.

NAV- ledere, NAV- fylkesdirektørene og rådmenn fikk mulighet til å utdype sine synspunkter i etterkant av intervjuene. Jeg opplevde at Rådmann A korrigerte en del utsagn og sendte skriftlig tilbakemelding til meg per e- post. Korrigering av svarene kan nok bli oppfattet som en kunstig prosess, men samtidig oppfatter jeg dette som en avklaring av synspunkter fra intervjuobjekter. I slik tilfellet ble det ikke foretatt endringer som jeg anser som store endringer. Disse endringer ble grammatiske og kanskje som en måte om å bli oppfattet og forstått på en riktig måte. Av alle 6 intervjuobjektene var det bare en rådmann som gjorde noen endringer i informasjonen jeg fikk gjennom intervjuene.

4.5 Transkribering av intervjuer

Jeg transkriberte alle intervjuene og dette var en krevende og spennende prosess. Transkribering var det første steget for å strukturere analysen av svarene fra intervjuobjektene. Alle intervjuobjektene ble informert at jeg skulle sende transkribering av intervjuet. Rådmann i kommune A gjorde endringer i transkribering og utdypet noen av svarene. Andre intervjuobjekter ga muntlig

beskjed at de ikke trengte transkribering for å foreta endringer i de svarene eller informasjon som kom frem gjennom intervjuene. Alle intervjuobjektene ga skriftlig tillatelse for å bruke innholdet i intervjuet i denne oppgaven.

4.6 Bearbeiding og analysemetode

I denne oppgaven bruker jeg intervjuer som primære kilder og bruk av dokumenter som sekundære kilder for å forstå de formelle rammer rundt intervjuobjektene. Med transkribering av intervjuene startet jeg en refleksjonsprosess på hva personene som jeg intervjuet mente gjennom fortellinger av vurderinger, handlinger og samhandling med andre aktører. Jeg bruker en kontekstuell «personsentrert tilnærming» på grunn av at det er enkelte personer som ble intervjuet i min forskningsoppgave og disse personene befinner seg i en gitt kontekst (Thagaard, 2013, s. 157).

Jeg leste mange ganger hver tekst som jeg transkriberte uten å fjerne noen ord og deretter begynte jeg å kodifisere data i form av små notater ved siden av utsagn. Koding av data ble gjort ut fra nøkkelbegreper i problemstillingen og teoretiskreferanseramme til oppgaven. Jeg utarbeidet første koding som kort tekst for å filtrere det som jeg anså som relevant til videre refleksjon. Disse små kommentarer tok deretter form av enkelte begreper som målekort, verktøy, agent, prinsipaler, oppfølging, rangering, føringer, autonomi og læringsarenaer. Disse begrepene brukte jeg som grunnlag til å lage kategorier for å finne mønstre og meningsinnhold i utsagn til NAV-ledere A og B, NAV- fylkesdirektør A og B og rådmann A og B. De tre hovedkategoriene som jeg bruker for å presentere svarene til NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmennene er:

- Bruk av målekort
- Påvirkning av resultater på målekort, og
- Læringsarenaer

I spørsmålet om hvordan vi knytter tolkninger til meningsinnhold skriver Tove Thagaard at «Tolkningsprosessen preges av de inntrykk forskeren får fra data, og fra teoretiske perspektiver. Tolkning innebærer altså å sette de fenomener vi studerer, inn i en større sammenheng» (ibid, s.167-168).

Den teoretiske referanserammen i denne oppgaven fremhever at individet ønsker å oppnå egne mål med bruk av egen organisasjon som redskap i en agent- og prinsippal interaksjon. Jeg tolket kategoriene i datamaterialet mellom NAV- ledere, mellom NAV- fylkesdirektører og mellom rådmenn. Deretter sammenlignet jeg alle tolkningene for å prøve å forstå helheten. Dette i tråd med en hermeneutisk fremgang som Frode Nyeng viser at «Meningen med atferd bestemmes av personene egen subjektive oppfatning av hva han gjør, samtidig som denne subjektive oppfatningen er formet ut fra kollektive størrelser» (Nyeng, 2012, s. 48).

Analysen av datamaterialet innebærer å dele helheten i biter (Kvale & Brinkmann, 2009, s.219) og på samme liknende måte til analyse av tekster til intervjuene brukte jeg koding med kommentarer og deretter omgjorde jeg dem til konkrete begrep for å inndelegte teksten til partnerskapsavtaler mellom NAV- fylkene og kommunene. Kategoriene jeg brukte for å avdekke likheter og forskjeller mellom avtalene er i tråd med utforming til partnerskapsavtaler: parter, formål, styring og ledelse i felles lokalkontor, tilsetting av leder og medarbeider i det felles lokale kontoret, lokale mål- og resultatkrav, utføre oppgaver på hverandres myndighetsområder, tjenester som inngår i det felles lokale kontoret, samhandling med andre kommunale og statlige tjenester, brukermedvirkning, medbestemmelse/medvirkning for de ansatte, kompetanseutvikling og informasjon/profil.

4.7 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Kvalitet og troverdighet på forskning knyttes ofte til begrepene reliabilitet og validitet. Juliet Corbin og Anselm Strauss hevder at troverdighet fanger opp deltakernes, forskerens og leserens erfaringer med de fenomenene som studeres (Corbin & Stauss, 2008, her referert av Thaagard 2013, s.193). Tove Thaagard understreker at reliabilitet er knyttet til prosessen hvor «forskeren gjør rede for hvordan data utvikles. Det innebærer blant annet at «forskeren skiller mellom den typen informasjon hun eller han har fått under feltarbeidet, og egne vurderinger av denne informasjonen» (ibid. s.194).

Fra skissering av oppgaven, utarbeidelse av intervjuguide, gjennomføring av intervjuer, presentasjon av empiriske funn og analyse av intervjuer og dokumenter har jeg etterstrebet å følge en struktur som er i tråd med vitenskapelige metoder. Jeg har en kritisk tilnærming til både dokumenter og data fra intervjuene, og i utførelse av intervjuer måtte jeg være kreativ for å ha en dynamisk dialog med intervjuobjektene. Et eksempel på dette var både tenkning og utførelse av oppfølgings spørsmål for å få en dypere undersøkelse av meningen i svarene til intervjuobjektene. Steinar Kvale og Sven Brinkmann skriver at «mens det er ønskelig med en høy reliabilitet av intervjufunnene for å motvirke en vilkårlig subjektivitet, kan en for sterk fokusering på reliabilitet motvirke kreativ tenkning og variasjon» (Kvale & Brinkmann, 2009, s.276). Mitt utvalg av 6 personer er lite og resultatene fra intervjuene er ut fra hvordan de opplever sin virkelighet gjennom de spørsmålene som jeg stilte i tråd med min semistrukturerte intervjuguide og oppfølgings spørsmålene. Jeg utelukker ikke at en annen forsker hadde fått annerledes svar og hadde stilt andre spørsmål ut fra egne vurderinger. For å gjøre forskningsprosessen så gjennomskiktig som mulig prøver jeg å være så detaljert som mulig i hvordan datainnsamlingen har foregått i en dynamisk prosess og presenterer intervjuobjektens refleksjoner i mest mulig grad som direkte sitater for å fortolke og skape mening i tråd med å belyse problemstillingen i denne oppgaven.

Validitet handler om gyldighet av tolkning av data. Begrepet validitet er presisert «ved å stille spørsmål om de tolkninger vi kommer frem til er gyldige i forhold til den virkelighet vi har studert» (Thagaard, 2013, s.205). Jeg har vært kritisk til om metoden jeg valgte er riktig for å få datagrunnlag til å belyse spørsmål til problemstillingen i denne oppgaven og anser viktigheten av å ha gjennomført intervjuer. Jeg har opplevd forskningsprosessen som dynamisk hvor fokus på å belyse opplevelser til NAV-ledere vedrørende bruk av målekort og organisasjonsmodeller til NAV-kontorene uttrykker egentlig maktforhold mellom agent og prinsipaler. Jeg har forsøkt å sikre validitet og sannhet ved blant annet å inkludere intervjuobjektene som er involvert i maktforholdene på toppnivå i samarbeidsavtaler mellom stat og kommune og at alle intervjuobjektene hadde mulighet som enkelte individer til å komme med egne uttalelser (Habermas (1993) her referert i Flyvbjerg, 2001, s.91).

Min erfaring som NAV medarbeider har jeg brukt i denne oppgaven som et erfaringsgrunnlag til å skape en dypere forståelse av den direkte narrative fra intervjuobjektene og forsøkte å gå i dybden på oppfølgingsspørsmål mer enn det jeg tror hadde gjort om min kjennskap om NAV hadde være utenforstående. Gjennom hele forskningsprosessen har jeg vært åpen for nyanser til problemstillingen og jeg har hatt en kritisk tilnærming til datagrunnlag i form av tekster og intervjuene, noe jeg prøver å gjenspeile i presentasjonen av resultater. Tilliten med intervjupersoner vedrørende svarene som jeg fikk under intervjuene anser jeg som avgjørende for å anse dem som valide til problemstillingen i oppgaven. Allikevel kan tilliten ikke garantere for at intervjuobjektene presenterer et annerledes bilde gjennom intervjuene som rettferdiggjør deres vurderinger og handlinger.

Svarene til intervjuobjektene representerer ikke andre NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørenere eller andre rådmenn i Østlandet eller Norge. Jeg kan ikke generalisere gyldighet av resultater ut fra størrelse av utvalget til intervjuobjektene. Jeg mener likevel at deres beskrivelser bidrar til å forstå utøvelse av makt og maktforhold til aktørene i partnerskap mellom stat og kommune, avtaleverket til kommunale og statlige medarbeidere begrenser autonomien til NAV-ledere, partnerskap er et system som gir begrenset autonomi til ledere gjennom månedlige målekort og betydningen av organisasjonsmodeller er mindre relevant enn det som er antatt.

4.8 Etske overveielser

Kvale og Brinkmann viser fire områder som diskuteres i etiske retningslinjer. Disse er informert samtykke, fortrolighet, konsekvenser og forskerens rolle (Kvale & Brinkmann, 2015, s.102-110). I tråd med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) ble intervjupersoner informert om formålet med undersøkelsen og ble spurt om skriftlig samtykke for å bruke datamaterialet videre i undersøkelsen. Alle intervjuobjekter ble informert om at deltagelse var frivillig, anonymt, at de kunne trekke seg fra forskningsoppgaven og at datamaterialet ikke skulle bli brukt til andre formål enn det som ble spesifisert. Alle intervjuobjektene samtykket i deltagelse og videre bruk av intervjuet i forskningsoppgaven. For å sikre anonymiteten til intervjupersoner bruker jeg i oppgaven bare rollen som vedkommende har: NAV-leder A og B, NAV- fylkesdirektør A og B og rådmann A og B. Jeg spesifiserer ikke nøyaktig dato til *Samarbeidsavtale mellom kommune A og NAV-fylke A* og *Samarbeidsavtale mellom kommune B og NAV-fylke B* for å sikre noe anonymitet. Organisasjonskartene som jeg presenterer i oppgaven har jeg modifisert for å sikre at det ikke blir mulig å spore NAV-kontorene som er caser i denne oppgaven. Jeg har prøvd å beholde essensen i de organisasjonskartene for å vise likheter og ulikheter i organisasjonsmodeller i NAV-kontor A og NAV-kontor B. Prosjektoppgaven er registrert hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) med referanse 38713/3/LB og alle personopplysninger er anonymiserte. Jeg var i telefonsamtale med NSD 18. desember 2019 for å bekrefte at oppgaven er registrert i datasystemet til NSD. Jeg var ansatt i NAV da oppgaven ble skissert og intervjuene var gjennomført. Jeg var bevisst at et lojalitetsproblem kunne oppstå og var tydelig overfor alle ledere som ble intervjuet om forskningens uavhengighet i min rolle som student. Hensikten til denne oppgaven har på ingen måte å sette erfaringer og handlinger til toppledere som ble intervjuet i et dårlig lys, men dette går ikke på bekostning av å ha en kritisk tilnærming til data i form av dokumenter og intervjuer i denne oppgaven.

4.9 Tilgang til dokumenter og intranett i NAV

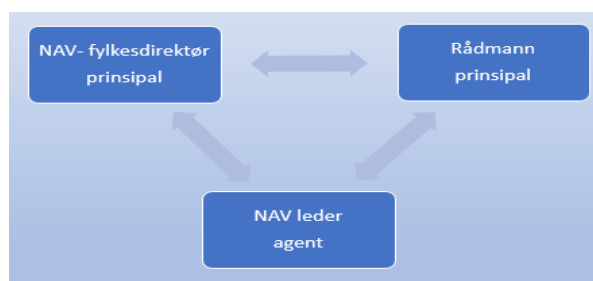
Jeg bruker samarbeidsavtaler for opprettelse og drift av NAV-kontor A og NAV-kontor B som sekundærkilder for å belyse de formelle rammene rundt NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmennene som ble intervjuet i denne oppgaven. Samarbeidsavtaler mellom stat og kommunen spesifiserer blant annet den formelle rollen som NAV-leder har både når det gjelder administrativt, resultat- og rapporteringsansvar. Jeg opplevde åpenhet fra rådmennene i kommune A og B siden NAV-leder A og B da jeg fikk tilsendt organisasjonskart og eksempler på målekort. Tilgang og bruk av informasjon i intranett til NAV avklarte jeg med NAV-fylkesdirektør i Vestfold, i dag NAV Vestfold Telemark da oppgaven ble skissert. Bruk av intranett til NAV anser jeg som uvurderlig på grunn av informasjonen om mål- og resultatstyring og bruk av målekort på ledernivå som jeg kunne finne og sortere selv.

I det neste kapitlet presenterer jeg empiriske funn, analyse og drøfting av data. Jeg starter med å legge frem partnerskapsavtaler mellom stat og kommune. Deretter legger jeg frem organisasjonskartene til NAV-kontorene for å analysere organisasjonsmodeller og til slutt presenterer jeg analyse og drøfting av utsagn til NAV-ledere, NAV-fylkesdirektørene og rådmennene vedrørende bruk av målekort knyttet til organisering av NAV-kontorene, påvirkning av resultater på målekort og læringsarenaer.

5 Empiriske funn, analyse og drøfting

5.1 Partnerskapsavtaler mellom stat og kommune

Som det framgår i *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, 71-72) foreslå Regjeringen opprettelse av «*arbeids- og velferdskontorer*» (NAV-kontor) i alle kommuner. Opprettelsen av NAV-kontorene er regulert gjennom en samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten og kommunene. Jeg viser til NAV-loven (2006, §14) som er hjemmel til partnerskapsavtaler signert av NAV-fylkesdirektør og rådmann i kommune.



Figur 3. NAV-ledere befinner seg i spenningen mellom maktforhold til en statlig prinsipal og en kommunal prinsipal som gir autonomi til NAV-leder som agent.

Figur 3 viser at NAV- ledere befinner seg i et maktforhold med to prinsipaler som forsøker å oppnå egne resultater, men de er avhengig av hverandre for å oppnå dette. Det er partnerskapsavtalen mellom NAV-fylket og kommunen som er grunnlaget for opprettelse til NAV- kontorene og den funksjonen som NAV-leder har (Aars & Christensen, 2011). I tråd med dette, presenterer jeg partnerskapsavtalene og likheter og forskjeller mellom avtalene. Gjennom intervjuene med rådmenn A og B fikk jeg tilgang til partnerskapsavtaler. Dette anså jeg som en mulighet for å bli kjent med kontraktene mellom stat og kommunen som definerer grunnlaget for rollen til NAV-ledere.

Samarbeidsavtaler er kompromisser mellom NAV- fylke og kommunen. Ut fra en forhandlingsvariant innen det instrumentelle perspektivet oppnår aktørene målene sine gjennom «kompromisser» (Christensen et al., 2009, s. 35). Samarbeidsavtaler mellom NAV- fylke A og kommune A og samarbeidsavtalen mellom NAV- fylke B og

kommune B spesifiserer likeverdighet og kompromisser. Noen av disse kompromisser er å ha en felles NAV-leder og utførelse av oppgaver på hverandres myndighetsområder.

Formelle likeverdige parter ble en forutsetning for opprettelse av NAV. Staten ble ikke den største av partene i avtalene. Dette til tross til at det var opprinnelige to statlige etater og at mesteparten av ytelse er riksdekkende og universelle.

Likeverdighet kan henge sammen med felles forståelse blant partene om de ressurser som inngår i partnerskapet. Dette kan gjelde særlig om økonomiske ressurser og ekspertise som gjelder for partnerskapet (Løvold, 2011).

Det som er tydelig i partnerskapsavtalene som er analysert i denne oppgaven er to nivåer som NAV- leder må forholde seg til når det gjelder styringsmøter og rapportering av resultater. NAV- leder rapporterer til en statlig enhet som er NAV Fylket og kommune gjennom rådmannen. Rapportering har protokoller og styringsmøter for oppfølging av virksomheten som jeg skal vise senere i denne oppgaven.

Med opprettelse av NAV var sosialhjelpen i kommunene allerede desentralisert og ikke et diskutabelt område i opprettelse av NAV-kontorene (Filmreite, 2008).

Kommunene hadde allerede gjennomført denne oppgaven ut fra kommunestyrets vedtak og innlemmet i lokal demokratisk nivå i den offentlige forvaltningen i Norge. De kommunale delene av NAV hadde allerede fungert ut fra prinsippene om nærhet til mottageren av offentlige tjenester og ut fra eget regelverk (Østre S., 2005).

Sosialomsorgen i Norge er en lokal oppgave som har utviklet seg siden slutten av 1800 tallet. Vurdering av sosial økonomiskhjelp har vært en kommunal oppgave (Seip, 1984). Selv om riksdekkende ordninger ble opprettet av staten ble behandling av sosial økonomiskhjelp fortsatt liggende i kommuner.

Alm Andreassen & Aars (2015) viser at:

Partnerskapet var en konsesjon til lokalt selvstyre begrunnet i at kommunen vil tilføre forvaltningen en kvalitet staten ikke representerte. Derfor fikk kommune velge omfanget av tjenester de ønsket å legge til NAV-kontoret. Kommunene benyttet valgfriheten til å bestemme hvilke kommunale tjenester utover det spesifiserte minimum (økonomisk sosialhjelp, veiledning og Kvalifiseringsprogrammet) som ble lagt inn i NAV-kontoret. (s. 106)

Budsjettet til økonomisk sosialhjelp fortsetter å være under kommunenes ansvar og rådmennene som ble intervjuet uttrykte særlig oppmerksomhet på å redusere kostnader på økonomisk sosialhjelp i tråd med målene fra egen kommunen. Begge partnerskapsavtaler ble utarbeidet ut fra en felles mal lagd av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner (KS). Partene tilpasset sine avtaler ut fra kommunale dokumenter og lokale forhold. Avtalene spesifiserer tjenesteområdene som inngår i det felles kontoret. Avtalene deler områder i statlige og kommunale. Når det gjelder statlige tjenester, understreker avtalene at kontorenes ansvar gjelder for «alle statlige tjenester» og «virkemidler». I praksis kan dette bety oppfølging av blant annet arbeidssøkere, sykmeldte, besvarelse av spørsmål om pensjon, yrkesskade, oppfølging av enslige forsørgere og kontakt med arbeidsgivere.

De kommunale tjenestene som er nevnt i avtalene er hovedsakelig økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning, kvalifiseringsprogram, gjeldsrådgivning og bostøtteordninger. Avtalene åpner for å ha samarbeid med andre kommunale og statlige områder som ikke er spesifisert i avtalen gjennom andre samhandlingsavtaler etter behov. Den økonomiske driften av kontoret følger en kommunal og statlig inndeling. Medarbeiderne er ansatt i kommunen eller stat og forholde seg til sin egen arbeidsgiver. I en særskilt stilling er NAV-leder hvor lønnen er fordelt mellom kommunen og NAV- fylket.

Partnerskapsavtalen mellom kommune A og NAV-fylke A er noe som jeg kaller kommunalt preget og omfatter noen punkter som ikke er nevnt i samarbeidsavtalen mellom kommune B og NAV- fylke B. For det første, i punkt 2 ved formålene spesifiserer avtalen at NAV A skal arbeide i henhold til kommunens

styringsdokumenter som kommunalplan, økonomiplan og politiske føringer og vedtak. Denne spesifisering vedrørende kommunale styringsdokumenter kan være forstått ut fra en styringslogikk, påvirkning og kontroll både fra rådmannen og politikere. Det å nevne politiske føringer i dokumentet innlemmer en styringslogikk fra politikere overfor NAV-leder. A. Metcalfe & Lapenta (2012) sier at «Engaging in partnerships involves a mutually accepted division of labour between partners plus specific processes for coordination in performing tasks and managing the relationship» (s. 58). Avtalen gir ansvar til NAV-leder overfor staten og understøtter dette på en eksplisitt måte overfor kommunen. Den andre grunnen til at avtalen mellom kommune A og NAV– fylke A er mer kommunalt preget er ordforråd. Partene spesifiserer i avtalen at Bystyret kan fatte vedtak som «gir føringer for NAVs virksomhet og resultatoppgjør». Det er delegert myndighet fra Bystyret til NAV leder gjennom delegasjonsvedtaket. Dette kan være et tegn på kommunalt selvstyre og understreking av likeverdighet mellom partene i avtalen.

I hvilken grad er Bystyret informert som prinsippal kan være avhengig av to forhold. For det første om prosedyrer som rådmannen har for å informere Bystyret om driften av NAV- kontor og for det andre av nysgjerrighet til Bystyrets representanter. Bystyret kan lett oversette og likestille bra drift av virksomheten ut fra rapportering fra månedlige målekort basert på statlige og kommunale parametere. Bystyret kan overse den andre delen av driften av virksomheten som ikke kommer fram på målekortene. Bystyret som prinsippal kan utøve kontroll og tilsyn av kommunale virksomheter, men av praktiske årsaker kan dette være vanskelig for folkevalgte. Kommunale folkevalgte kan ha større muligheter til dette enn de nasjonale folkevalgte (Østre, 2005, s. 47). Det andre forholdet vedrørende informasjon av Bystyret som prinsippal kan avhenge av i hvilken grad politikere er nysgjerrig på å være i kontakt med NAV-leder. Politikere som prinsippaler kan oppleve et resttap ut fra at agenten kan handle på en annen måte enn hva prinsippalen ville ha gjort i en bestemt situasjon og med samme informasjon (Busch & Vanebo, 2005, s. 107).

Partene i kommune A og B valgte å ha en felles leder for kommunale og statlige ansatte. Kommunen og staten kunne velge å ha sin egen leder eller som det ble tilfelle her, ha en felles leder for begge partene. I etablering av NAV kontorene ble

det ikke gitt noen føringer fra Stortinget om dette. Flexibilitet på dette punktet ble ikke problematisk, tvert imot, mulighet for å velge en eller to ledere ble også en åpen mulighet ikke bare for å tilpasse organisasjonen til sin kommune, men som en løsning i situasjoner hvor det kunne oppstå problemer i maktbalanse mellom partene. En kunne tenke seg at om begge partene ville ha kontroll på lederskapet på kontoret, kunne de komme med en løsning ved å ha en leder for den kommunale delen og en for den statlige delen, noe som ikke ble tilfelle i de NAV-kontorene som er fokus i denne oppgaven. Det å ha en felles leder for kontoret kan være tegn på tillit mellom partene og en erkjennelse av partene som likeverdige i samarbeidsavtalen (Løvold, 2011).

Felles lederskap kan også forklares ut fra et praktisk grunnlag i tråd med agentteori hvor prinsipalene har kontroll over bare en agent, her forstått som NAV-leder. To agenter i form av to NAV- ledere kan utgjøre at to kontrollsystemer må benyttes og med dette antar jeg bruk av flere ressurser fra prinsipalen (Eisenhardt, 1989).

Rapporteringen til kommune og til NAV- fylke opprettholder en prinsipal – agent vertikal styringslogikk. Styringssamtaler med NAV- fylke og deltagelse av NAV-leder i virksomhetsmøter i kommunen kan være uttrykk for en kontrollmekanisme. Alm Andreassen & Aars (2015) viser at «Begge linjene har krevd deltagelse, rapportering, tid og oppmerksomhets tilsynelatende uten å vurdere den totale belastningen på lederen» (s. 109).

Prinsipalene, forstått som partene i samarbeidsavtalen, holder seg oppdaterte om driften og resultater av virksomheten gjennom blant annet månedlige målekort. Agenten er NAV-leder som rapporterer om resultater til prinsipalene. NAV-ledere har styring og resultatansvar for sin virksomhet gjennom månedlige målekort og rapportering av resultater. I tillegg til dette er NAV- ledere også ansvarlige for utarbeidelse av virksomhetsplan i henhold til kommunale dokumenter og årlig mål og disponeringsbrev.

Et annet punkt som er spesifisert i begge partnerskapsavtalene om felles drift av NAV kontor er utarbeidelse av virksomhetsplan for kontoret. En viktig forskjell er at samarbeidsavtalen mellom kommune A og NAV fylke A understreker at virksomhetsplan utarbeides i samarbeid med ansattes organisasjoner. Begge avtaler understreker medvirkning som ansatte har ut fra avtaleverket. Virksomhetsplanen

inneholder hovedsatsingsområder og mål for NAV-kontorene, samtidig omfatter virksomhetsplanene strategiene for å oppnå fastlagte mål.

En kan tenke seg at ansatte er kjent med virksomhetsplanen for å ha klare føringer om hva som er de generelle prioriteringsområder for kontoret og for NAV-leder.

Dette kan være en måte å redusere den asymmetrisk informasjonen mellom prinsipal og agentene og styre atferden til medarbeidere ut fra lederens interesse (Metcalf & Lapenta, 2012).

Partene i begge samarbeidsavtaler som er analysert i denne oppgaven spesifiserte også at kommunalt ansatte kan gjennomføre statlige oppgaver og omvendt. Dette er også en viktig del av avtalene av diverse grunner. For det første, medarbeiderne har juridisk sett en arbeidsgiver. De skriver under en avtale med kommunen eller med den statlige delen av NAV. Arbeidsgiveren er enten kommune eller stat.

Samarbeidsavtalen gjør at denne formaliteten i praksis viskes ut. Påstanden ble bekreftet av NAV ledere ut fra intervjuene som ble gjennomført i denne oppgaven. Styringsmøter i begge avtaler er nevnt mellom kommune og NAV- fylkesdirektør. Avtalen mellom kommune A og NAV-fylke A spesifiserer møter etter behov og avtalen mellom kommune B og NAV- fylke B bruker «jevnlig» møter. I en formell styrings og oppfølgingsmekanisme man kunne tenke seg å spesifisere konkret når og hvor ofte møtene avholdes.

En annen viktig forskjell mellom avtalene er den konkrete deltagelsen fra en av kommunene i et formalisert nettverk med andre kommuner. Som jeg skal vise senere er det et savn fra intervjuobjektene på slike formaliserte og jevnlig læringsarenaer.

Det er mange like punkter i begge samarbeidsavtaler som jeg fikk tilgang til. Et av de punktene som utpeker seg i begge avtaler er understreking av partene som likeverdige. Fra statens side ble de to etater slått sammen med de kommunale delene som ble innlemmet i avtalen. Likeverdighet var en viktig forutsetning i opprettelse av NAV. Dette kan være ut fra en juridisk formalitet, men kan vise også til det sterke kommunale selvstyret i Norge som går tilbake til 1837 som stortingspolitikere antageligvis ikke vil utfordre (Christensen & Lægreid, 2011b, s. 11). Ut fra hvordan avtalene er utformet er det ikke noe som tyder på at kommunen er en mindre part i avtalen på noe måte. Selv om de fleste ytelser i NAV er

innlemmet i budsjetttrammer fra staten har ikke kommunen noe redusert rolle i NAV gjennom samarbeidsavtalen i drift om felles NAV-kontor.

NAV- fylke A og B og kommune A og B spesifiserte i partnerskapsavtalene at statlige ansatte kan gjennomføre kommunale oppgaver og omvendt. Dette kan være av praktisk betydning, men også kan det være at det er essensen i partnerskapsavtalene og opprettelse av NAV. En kan definere partnerskapsavtaler som administrative partnerskap hvor hierarkisk autoritet sørger for måloppnåelse (Metcalf & Lapenta, 2012, s. 60).

Samarbeidsavtalene førte også til endringer i rollene som medarbeidere i trygdeetat, Aetat og de kommunale deler av NAV. For det første ble begrep og innholdet i begrepet saksbehandler endret til veileder. Kontakten med en bruker skulle omfatte ikke bare behandling av en sak, men en kan si at de ble endret til en helhetlig oppfølging av brukere (Alm Andreassen & Aars, 2015). Som jeg skal presentere senere er NAV-ledere opptatt av at alle ansatte utfører både statlige og kommunale oppgaver. En generalistmodell utfordret en spesialistmodell og dette kan forstås som en del av tankegangen bak NAV reformen hvor en dør skulle samle velferdstjenester i NAV (Helgøy, Kildal & Nilssen, 2010). Den spesialiseringen av oppgaver som medarbeidere hadde tidligere kunne endres og tilpasses ut fra hva NAV- leder bestemte.

Samarbeidsavtaler spesifiserer ikke noen begrensninger i form av begrenset tilganger i datasystemer eller begrensninger i form av en sterkere taushetsplikt fra kommunen som en av partene. Begge avtaler spesifiserer en enhetlig NAV- leder for sitt kontor med faglig og administrativt ansvar. Lederen forholder seg til begge parter i avtalen når det gjelder drift og rapportering av resultater. NAV leder har også ansvar for å utarbeide virksomhetsplanen. Ut fra New Public Management og agentteori kan samarbeidsavtaler forstås som styringskontrakter fra en prinsippal overfor en agent (Klaudi Klausen, 2005). Prinsippalen her forstått som partene i avtalene og agenten som NAV ledere. I en demokratisk styringslogikk kan en plassere politikere på toppen og offentlige ansatte under dem ut fra hvor i styringskjeden de befinner seg. NAV leder er agent for partnerskapet mellom stat og kommune, men også prinsippal overfor sin egen organisasjon. Fokus i denne oppgaven er maktforhold mellom NAV-

leder, NAV- fylkesdirektør og rådmann og derfor går jeg ikke videre med en analyse av politikere som prinsipaler.

Brukermedvirkning er spesifisert i samarbeidsavtalene mellom kommune A og NAV- fylke A og kommune B og NAV- fylke B. Medvirkningen kan vi definere som samhandling som et individ har når vedkommende henvender seg til NAV for å få råd, veiledning, oppfølging og ytelser. Dette kan være i tråd med New Public Management hvor kunden er i fokus (Gruening, 2000).

Brukermedvirkningen er spesifisert i avtalene på både system og individnivå. På systemnivå i form av kontakt med brukerutvalg og med årlige møter med utvalget. Samråd med bruker på individnivå kan defineres på fokus om å avklare behovet til vedkommende og at individet påvirker sin egen situasjon. Jeg viser til NAV-loven (2006, §14) som spesifiserer:

Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov.... Brukere som har fått fastslått at de har bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan).

Medvirkningen av ansatte i sitt kontor er også regulert i begge samarbeidsavtaler. Avtalene fulgte en felles mal med nesten samme bruk av ord. Medbestemmelse og medvirkning er regulert innenfor hovedavtalen for kommunalt og statlige området. Jeg henviser til KS Hovedavtalene (2018, §1-2) som spesifiserer, blant annet medbestemmelse og medinnflytelse til arbeidstakere, tillitsvalgte og omstilling. I praksis betyr dette at tillitsvalgte deltar i medbestemmelsesapparatet vedrørende diverse saker innenfor kontoret. Dette kan også være organisasjonsendringer foreslått av NAV-leder. Jeg henviser til Hovedavtalen i staten (6. november 2019 – 31.12.2020, kap. 1) som regulerer medbestemmelse til statlige ansatte som eksempel i omstillingsprosesser.

Videre er det spesifisert i partnerskapsavtalene kompetanseutvikling gjennom en kompetanseplan. Dette antar jeg som vesentlig i en organisasjon som er styrt av parametre spesifisert i målekortene og rangering av NAV kontor ut fra resultatene på meldekortene. Kompetanseutvikling kan være en viktig faktor i utvikling av

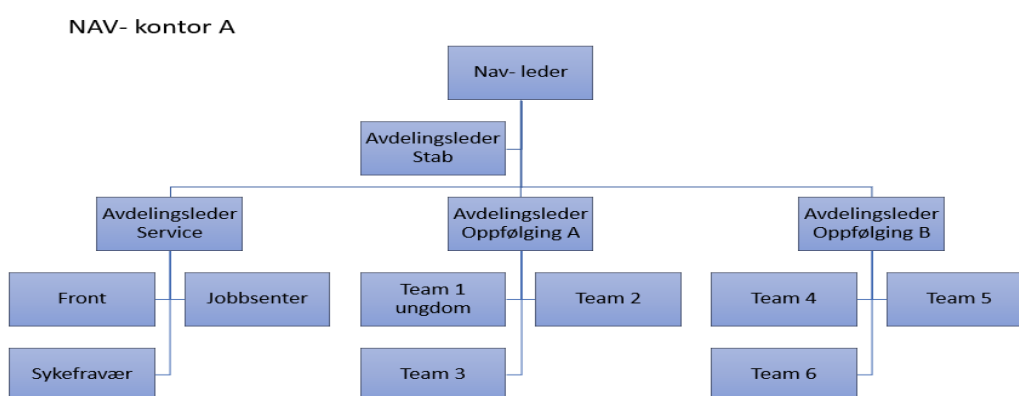
medarbeidere og av organisasjonen som helhet (Andersen & Skinnarland, 2011, s. 189).

Informasjon, profil, universell utforming og tvisteløsninger er de siste punktene i avtalene. Begge avtaler spesifiserer at informasjon har å gjøre med kommunikasjon og koblet til en felles profil. I praksis har profilen å gjøre med logo utenfor kontoret og med brev som sendes til brukere. Det at navnet til kommunen og kommunevåpen skal være i brevene og utenfor bygning til NAV- kontor understreker samarbeid mellom to like parter. To synlige parter i form av logoer i brevene, antar jeg kan være forvirrende for personer som benytter tjenester til NAV. Fimreite (2011) viser at i Stortingets oppdrag om en felles velferdsetat ble partnerskap som form til samarbeid for å løse et spenningen mellom «kommunalt selvstyre» og «iverksetting av nasjonalpolitikk» (s.8). Samtidig understreker Fimreite at: «... reformens grunntanke om at organisasjonsendring kan brukes for å nå mål, men det er samtidig en løsning som løser uten egentlig å løse» (ibid, s. 9). I denne oppgaven går jeg ikke nærmere for å undersøke om samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i partnerskapsavtaler har vært effektiv med tanke på å få flere personer ut i arbeid og reduksjon av sosiale økonomiske stønader.

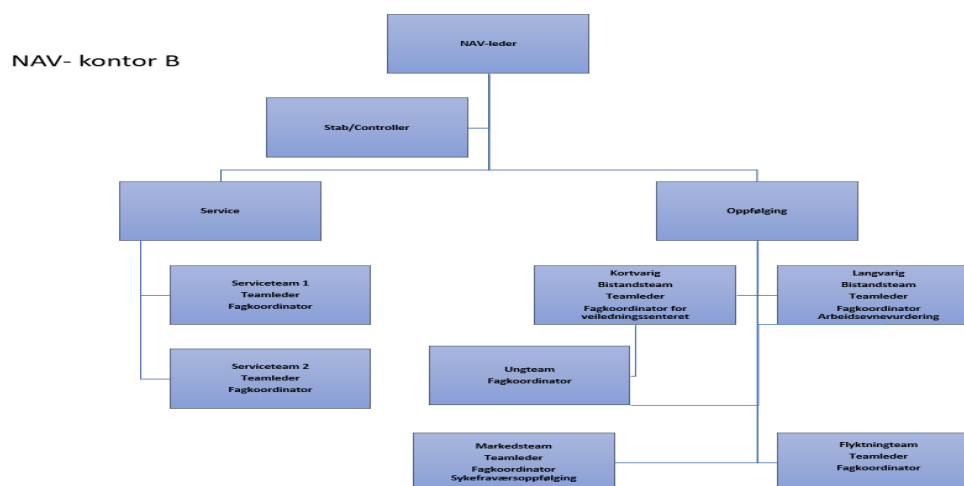
I neste del til oppgaven presenterer jeg organisasjonskartene til NAV-kontorene A og B. Organisasjonskartene kan virke veldig forskjellige fra hverandre, men som jeg skal vise har organisasjonskartene til begge NAV-kontor tre like hierarkiske nivå.

5.2 Organisasjonsstruktur til NAV-kontorene A og B

Figurene 4 og 5 viser organisasjonskartene til NAV-kontorene som er fokus i denne oppgaven. Både NAV-kontor A og NAV-kontor B har tre hierarkiske nivå: NAV-leder, stab og avdelinger. NAV-kontor A og NAV-kontor B har en støttefunksjon rett under NAV-lederen med ansvar, for blant annet budsjettering, regnskap, rapportering og internkontroll. Både Stab og Controller rett under NAV-lederen har en administrativ funksjon og en lederstøtte rolle. I begge organisasjonsstrukturer deltar Stab og Controller i den strategiske planlegging av driften til kontorene.



Figur 4. Organisasjonskart NAV-kontor A. Modifisert.



Figur 5. Organisasjonskart NAV-kontor B. Modifisert.

NAV- kontor A og NAV- kontor B deler bemanning av servicesenter og oppfølging av NAV-registrerte arbeidssøkere, sykmeldte og personer med langvarig oppfølging i to hovedavdelinger. Serviceavdelinger i begge NAV- kontor har å gjøre med bemanning til veiledningscenteret til NAV kontorene og håndtering av henvendelser om blant annet: alderspensjon, bil, barnetrygd, barnebidrag, supplerende stønad, foreldrepenger/svangerskaps penger, pleiepenger, sykeforsikring selvstendige næringsdrivende og gravferdsstønad. NAV-kontor A har organisert oppfølging av sykmeldte under serviceavdelingen i motsetning til NAV-kontor B som har oppfølging av sykmeldte under kortvarige og langvarige bistandsteam. Serviceteamet til NAV-kontor B har ansvar for blant annet økonomiske sosialstønad i nødsituasjoner - nødhjelp-, gjeldsrådgivning, bostøtte og kommunal vakttelefon.

Oppfølgingsavdelinger til NAV-kontor A og NAV-kontor B er knyttet til indikatorene i målekort under Brukerperspektivet. Indikatorene under Brukerperspektivet er knyttet til måling av blant annet andel arbeidssøkere med overgang til arbeid, andel arbeidssøkere under 30 år med overgang til arbeid, andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid og andel gjennomførte dialog 2 innen 26 uker – sykmeldte-.

Serviceavdeling eller mottak og oppfølgingsavdelinger er en grunnleggende struktur siden opprettelse til både NAV-kontorene A og B. Deling av oppgaver i «mottak og oppfølging» har vært en modell for inndeling til kontorene siden 2006 i tråd med veiledningsdokumentene om innhold i NAV-kontor fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Mottaket har vanligvis tre typer oppgaver som «selvbetjeningsløsninger», «enkle henvendelser i skranken» og «henvising til skjermede samtalerom» ved mer «krevende og personlige henvendelser». Oppfølgingsavdelinger har ansvar for blant annet arbeidssøkere, langtids sosialhjelpsmottakere, sykemeldingsoppfølging og arbeidsmarkedstiltak (Alm Andreassen, 2008, s.17).

Jeg skal bruke casekontor B for å presentere hvilke konkrete oppgaver oppfølgingsavdelinger og teamene har. Kortvarig bistandsteam fokuserer på oppfølging av ordinære arbeidssøkere, oppfølging av enslige forsørgere, koordinering og ansvar for Arbeidsmarkedsopplæring (AMO kurs). Langvarig Bistandsteam har ansvar for oppfølging av arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, vurdering av

uføretrygd, fagkoordinering til arbeidsevnevurdering og informasjonsmøter for nye arbeidsavklarings-brukere. Jeg viser til NAV-loven (2006, §14a) som spesifiserer:

Alle som henvender seg til (NAV) kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering.

Vedtak om bistandsbehov ved registrert som for eksempel arbeidssøker viser hvor omfattende oppfølging til NAV blir og er delt i standard, situasjons- og spesielt tilpasset innsats. Organisasjoner spesialisere oppgavene de har for å oppnå gode produktivitet og spesialisering gjør at lederen kan plassere medarbeidere som er bedret egnet til å utføre en bestemt oppgave. En vertikal jobbspesialisering er et eksempel på skille mellom administrative oppgaver og utførelse av oppgaver (Mintzberg, 1979, s.70-71). Dess lengre ned en avdeling eller team befinner seg i organisasjonskartet til sitt kontor, jo mer sannsynlig er det å finne jobbspesialisering og mer operative funksjoner enn administrative oppgaver på høyere nivå i organisasjonen.

NAV-kontor B har Markedsteam, Flyktningteam og Ungteam. Markedsteam er kontaktpunkt med bedrifter med tanke på å få folk ut i arbeid, oppsøkende bedriftskontakt, bistand i sykefraværsoppfølging og arbeidsevnevurdering til arbeidsavklaringspenger og utførekrav for sykmeldte med arbeidsforhold.

Flyktningteamet har ansvar for oppfølging og veiledning av flyktninger og Ungteam har fokus på å følge opp og få ungdommer ut i jobb eller utdanning.

Kobling mellom organisasjonsstruktur og produktivitet er tema i diverse undersøkelser både i Norge og utlandet. I denne forskningsoppgaven er produktivitet forstått som gode resultater ut fra indikatorene i NAV sine månedlige målekort til NAV-kontorene. Maduenyi, Oke, Fadeyi og Ajagbe (2015) argumenterer for at organisasjonsstrukturen påvirker resultatene til en organisasjon og viser at det er en sammenheng mellom spesialisering av funksjoner til medarbeidere, produktivitet og atferd til medarbeidere i en organisasjon. De samme forfatterne understreker at utførelse av oppgavene til en organisasjon er avhengig i høyere grad av strukturen til organisasjonen. I tråd med Maduenyi et al. (ibid) er funnene til O'Neill, Beauvais og

Scholl (2001) tilsvarende om vekt til organisasjonsstruktur for å oppnå produktivitet og understreker sammenheng mellom bruk av faktorene struktur og kultur innen en organisasjon slik at medarbeidere retter sin atferd til å oppfylle fastlagte mål i organisasjonen.

Patrik Jonson (2006) viser i sin studie om organisasjonsstruktur til 320 selskaper at det ikke er noe sammenheng mellom organisasjonsstruktur og gode resultater. Jonson viser viktigheten av å erkjenne at organisasjonsstrukturen er en av mange andre faktorer som påvirker hvordan organisasjoner fungerer. Patrik Jonson (ibid) definerer funksjon som bruken av medarbeidere til å utføre oppgaver og understreker:

The managerial implications are that the functioning of an organization is only partly to the organization chosen. Many measures need to be taken by management in order to make the organization function in a particular way. Suggestions or arguments in favor of changing the organization structure cannot be assessed without due consideration of the functioning of the organization that is assumed to be the consequence of the new design. It is how the organization functions that may affect the degree of goal attainment and success, not the structure. (s. 21)

Organisasjonsstruktur til NAV-casekontorene kan for leseren se ut veldig forskjellig ut fra organisasjonskartene til kontorene. Graden av spesialisering av funksjoner til oppfølgingsavdelinger er mer detaljert i NAV- kontor B enn NAV- kontor A, men dette veier ikke opp for å si at strukturene er grunnleggende forskjellige. Begge kontor har en NAV-leder som har ansvar for både statlige og kommunale medarbeidere, en hierarkisk struktur med NAV-leder på toppen i organisasjonskartet, en Stab/Controller avdeling med støttefunksjon og oppfølgingsavdelinger som produserer tjenester.

Henry Mintzberg (1979) understreker at: [...] productivity is more important in the productivity core where the basic products and services get produced (s.78). Resultatene til oppfølgingsavdelinger måles gjennom månedlige målekort med diverse indikatorer. Oppfølgingsavdelinger er hovedsakelig delt i to deler til å betjene

mottaket og følge opp arbeidssøkere, sykemeldte og personer som trenger mer omfattende oppfølging.

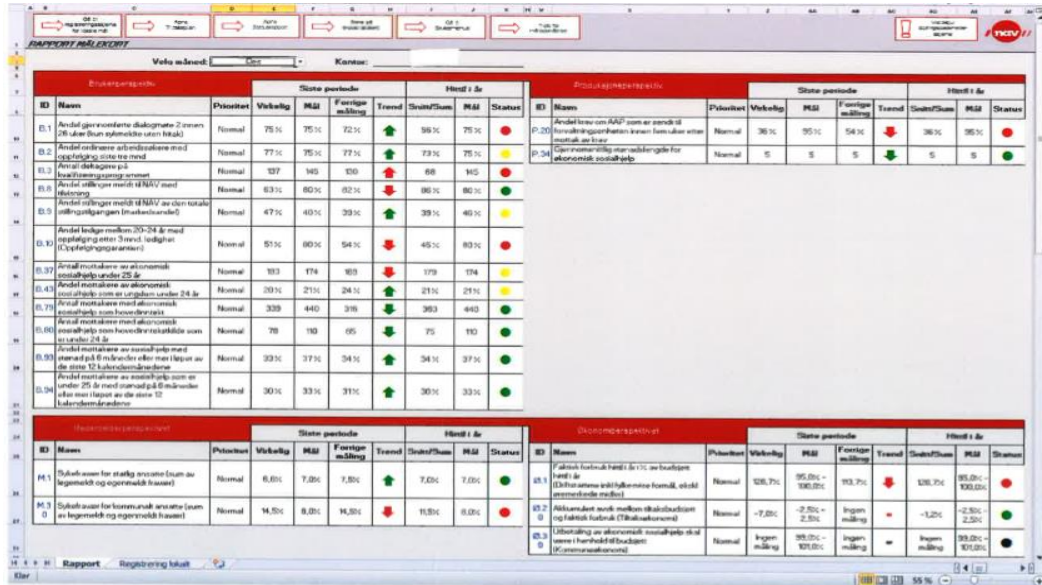
I denne oppgaven skal jeg ikke analysere om organisering til NAV-kontorene A og B er effektive eller ineffektive for å oppnå gode resultater, men fokuserer derimot i de neste kapitlene på å vise hvordan NAV- ledere opplever bruk av målekort, hvordan de endrer eller justerer organisering til kontorene ut fra resultater fra månedlige de målekortene og oppfølging som NAV- ledere får av NAV- fylkesdirektør og rådmann i organisasjonsarbeid til kontorene.

Med å fokusere på månedlige målekort i intervjuene operasjonaliserte jeg påstanden om at de lokale NAV samarbeidsavtaler er uttrykk for styring av det utøvende leddet (Aars og Christensen, 2011). Det som preger hele oppgaven er at månedlige målekort er de konkrete kontrollmekanismer som kvantifiserer resultater til NAV-kontorene A og B. Som jeg skal presentere senere ble det uttrykt fra en NAV-leder at målekortene er mindre viktig sammenlignet med hva et kontor får til kvalitetsmessig som ikke blir kvantifisert. Påstanden til NAV-leder kan tolkes på forskjellige måter, men det veier ikke opp mot at både stat og kommunen bruker målekortene for å kontrollere NAV-kontorene som er fokus i denne oppgaven. Samtidig blir NAV-kontorene, fra den statlige siden av partnerskapet, rangert ut fra resultater på målekortene og sammenlignet med andre NAV-kontor.

I de kommende linjer, presenterer jeg, et eksempel på målekort som jeg fikk gjennom en NAV-leder som ble intervjuet og presenterer kort indikatorene i målekortene.

5.3 Målekort og indikatorer i målekortene

Figuren 6 viser et målekort jeg fikk tilsendt av en av NAV-lederne etter intervjuet. Målekort viser indikatorne fordelt i fire perspektiver: Brukerperspektiv, Medarbeiderperspektiv, Produksjonsperspektiv og Økonomiperspektivet.



Figur 6. Målekort til et NAV-kontor med indikatorer fordelt i fire perspektiver.

Figur 7 viser antall indikatorer som er under revidering. I skrivende stund er det 42 indikatorer knyttet til målekort som er under revidering i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Trettiåtte av indikatorne er statlige og de resterende fire er kommunale indikatorer.

Perspektiv	Antall
Brukerperspektiv	26
Medarbeiderperspektiv	3
Produksjonsperspektiv	7
Økonomiperspektiv	2
Lokale indikatorer – kommunale	4
N=	42

Kilde: NAV (intranett). Min tabell. <https://confluence.adeo.no/display/IND/Oversikt+indikatorer#2-2043652>

Figur 7. Antall indikatorer i målekortene fordelt i 4 perspektiver og lokale -kommunale indikatorer.

Under revidering.

Christine Selnes og Inger Marie Skinderhaug viser i sin masteroppgave at Arbeids- og velferdsdirektoratet reduserte antall pålagt indikatorer til NAV-kontorene fra 40 pålagt resultatindikatorer til 13 fra 2012 og at NAV-kontorene brukte nesten uten unntak bare pålagte indikatorer i sin daglig drift (Selnes & Skinderhaug, 2014). Figurene over viser at antall indikatorer i målekortene som NAV- ledere forholder seg til er omfattende. Som jeg skal vise senere i denne oppgaven peker en rådmann som ble intervjuet på at staten har et stort apparat for oppfølging av resultater i målekortene sammenlignet med kommune, og at styringstrykket fra NAV-fylke er sterkere fra kommunen.

5.4 Hvordan bruker NAV-ledere målekort som verktøy for å opprettholde eller endre organisering av egen virksomhet?

Det ble stilt 6 hovedspørsmål til NAV-ledere A og B for å besvare på det første spørsmålet til problemstillingen i denne oppgaven: *Hvordan bruker NAV-ledere målekort som verktøy for å opprettholde eller endre sin organisering av egen virksomhet?*

Spørsmålene ble delt i følgende kategorier for å analysere svarene fra NAV-ledere. Disse kategoriene er bruk av målekortene, resultater som påvirker endringer i organisasjonsstrukturen til NAV-kontorene, påvirkning av resultater som NAV-leder, rangering av NAV-kontorene og utveksling av erfaringer. Jeg et annet bilde av bruk av månedlige målekort enn jeg hadde forestilt meg etter å ha gjennomført intervjuene. Målekortene er for NAV-ledere en av flere referanser for å styre egne kontor og gjennomføre endringer i organisering av NAV-kontorene som er caser i denne oppgaven.

Både styring og ledelse kan være overlappende begrep. Fellestrekk i disse begreper er at de handler om å påvirke atferd og hvordan ledelse utøves (Zaleznik, 1977). Innenfor et instrumentelt perspektiv blir styring oppfattet som det å treffe og iverksette kollektive beslutninger. Ledelse likestilles med begrepet styring også i dette perspektivet. Lederskapet utøves av aktørene i hierarkiske posisjoner og bruker organisasjonsstrukturer for å fremme kollektive mål (Christensen et al., 2009, s. 123).

Jeg viser til NAV-loven (2006 §13) som spesifiserer: «Arbeids og velferdsetaten og kommunene skal ha felles kontorer som dekker alle kommuner». Opprettelse av NAV-kontorene oppfatter jeg i denne oppgaven som operasjonalisering til NAV-loven som viser at frivillighet til partene er satt til side.

Som en forvaltningsreform var NAV-reformen en endring i organisasjonsstruktur for å oppnå bedre mål (Alm Andreassen & Aars, 2015, s. 110). En kan anta at måten en NAV-leder organiserer sitt kontor på kan være avgjørende for å påvirke atferd av medarbeidere og oppnå gode resultater. Alm Andreassen (2008) peker på: «... at bestemte organisasjonsformer som fungerer godt i en situasjon, ikke nødvendigvis vil gjøre det i en annen» (s.4). I tråd med dette er en organisasjon «et instrument» (Christensen et al., 2009) for NAV-ledere for å oppnå mål i målekortene og med dette oppfylle de forventningene NAV- ledere har overfor prinsipalene som NAV-fylkesdirektørene og rådmennene.

Både NAV A og NAV B har en enhetlig ledelse som utøver den strategisk planlegging og administrativt arbeid innenfor kontoret. I tillegg har NAV-kontorene en Stab/Controller avdeling og begge NAV-kontorene i denne oppgaven har avdelinger og team med operative oppgaver som samarbeider på tvers av kontoret.

NAV- leder A forteller:

Vi har valgt en styringsmodell som går ut på hvor vi ønsket å organisere oss etter at oppfølging skal følge behov og ikke ytelse ...vi mener at det er dette NAV reform handler om. Det betyr at sosialhjelpen blir organisert i alle team.

Valget av organisasjonsmodellen kan tolkes som uttrykk av den friheten som NAV-lederen har for å bestemme organisering av eget kontor og som uttrykk på strategisk styring ut fra New Public Management tankegang som reaksjon mot den detaljerte styringen i offentlig sektor (Røiseland & Vabo, 2012).

Det som NAV-lederen understreker er innlemming av kommunale mål i hele organisasjon. En helhetlig tankegang som kan være en reaksjon mot fragmentering før selve NAV reformen ble iverksatt hvor kommunen var den eneste aktøren i det offentlige apparatet som hadde ansvar for økonomisk sosialhjelp i selvstyrte kommuner (Christensen & Lægreid, 2011b).

Begge NAV-kontorene er videre organisert i team med såkalte teamledere hvor skillene mellom statlige og kommunale målene viskes ut for alle ansatte. Både statlige og kommunale ansatte ble generalister i den forstand at alle ansatte, med noen unntak gjennomfører både kommunale og statlige oppgaver.

I denne oppgaven skal jeg ikke analysere om NAV reformen har blitt vellykket eller ikke, men en kan påstå at organisering av NAV-kontorene kan oppfattes som selve realisering av en komplisert organisatorisk avtale og ansvarsfordeling mellom stat og kommune (Christensen, Fimreite & Læg Reid, 2013, s. 8).

Samme NAV- leder uttrykker at:

[...] Det andre prinsippet som vi lever etter er definerte fullmakter og handlingsrom lengst mulig ned i organisasjonen og det betyr at teamledere hos oss har utstrakte fullmakter innenfor sitt område og har personalansvar overfor sine ansatte... og det gjelder for alle forhold knyttet opp mot personalbehandling.

Påstanden innebærer et forhold mellom prinsippal og agent basert på tillit. Definerte fullmakter på det som en NAV-leder kaller helhetlig og operativ ledelse kan påvirke atferd gjennom å forme omgivelser hvor både NAV-lederen, avdelingsledere og teamledere befinner seg i (Røiseland & Vabo, 2012). I en forhandlingsvariant av det instrumentelle organisasjonsperspektiv oppnår aktører egne mål gjennom kompromisser med de ulike aktørene i organisasjonen (Christensen et al., 2009, s. 34). Det er i denne varianten hvor en etter min mening kan plassere et lokalt NAV-kontor. Kontorene er delt i avdelinger og team avhengige av hverandre for å fungere. I denne logikken blir endringer i deler av organisasjonsstrukturen en prosess som kan påvirke hele organisasjonen. En leder uttrykte det slik:

Der hvor vi ikke har knyttet opp desentraliserte forhold til å delegere fullmakter er i forhold til driftsøkonomi hverken på statlige eller kommunal side. Så har vi også skilt mellom overordnet helhetlig ledelse og operativ ledelse.

Utsagn til NAV-leder B forteller at bestemmelse til hvordan oppfølging av brukere blir gjennomført er delegert til avdelings- og teamledere. Maduenyi, Oke, Fadeyi og Ajagbe understreker at sentralisering er knyttet til det hierarkiske nivået hvor

avgjørelser i en organisasjon er bestemt og forklarer at hvis delegering av avgjørelser er flyttet til lavere nivå kan man snakke om en desentralisert organisering av funksjoner (Maduenyi et al., 2015, s. 356). Ansvar for å håndtere driftsøkonomi er sentralisert i NAV- kontor A i enhet Stab og i NAV kontor B i Controller og Stab enhetene. Dette kan tyde på at avdelingsledere og teamledere befinner seg i en desentralisert organisasjon som muliggjør gjennomføring av sine oppgaver og at teamarbeid er verdsatt av lederen (Berg, Martinsen & Thomson, 2008).

Delegering av myndighet gjennom fullmakter fjerner ikke den makten som NAV-ledere har overfor operative medarbeidere og administrative deler av kontoret. Ledere benytter makten de har for å påvirke både tanker og handlinger til ansatte (Zaleznik, 1977, s. 74). Den makten uttrykker seg i praksis i den styringsretten som NAV-ledere har både formelt og i praksis. Selv om ledere har styringsrett kan avtaleverket med kommunale og statlige ansatte begrense denne retten som jeg skal vise senere.

Ut fra Mål og disponeringsbrev 2019 (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019, s.2) er det noen målgrupper som NAV prioriterer i sitt oppfølgingsarbeid som ungdom, langtidsledige og innvandrere fra bestemte land. Et av de oppfølgingsspørsmål som ble stilt til NAV- ledere var om de organiserer sine kontor ut fra disse målgruppene. En NAV-leder uttrykker:

Jeg ønsker av prinsipp å ha færrest mulig spesialist organiseringer. Jeg ønsker å ha et NAV kontor som tenker helhetlig og som tenker mye større enn å fragmentere i langtidsarbeidsledige, flyktninger, men på ungdom har vi gjort det fordi den har et særskilt fokus og det er en særskilt bekymring [...].

Tanken til NAV-ledere om helhetlig tjenesteytelse er i tråd med grunnlag for NAV reformen. Reformen ble en organisasjonsreform som samlokaliserte Aetat, trygdekontoret og kommunale tjenester omfattet i reformen. NAV reformen ble også en «innholdsreform» ut fra endringer i regelverk, ytelser, arbeidsmetoder og tiltak (Andreassen & Fosseth, 2011, s.22). Dette kan innebære at kompleksiteten i oppgaver ikke ble noe redusert (Fimreite, 2011), men ble muligens systematisert ut fra felles mål for samarbeidspartene i avtalene om felles NAV-kontor.

Systematisering og fragmentering av oppgaver kan omfatte diverse prinsipper som blant annet «brukernes problem- og livssituasjoner» (Alm Andreassen, 2008).

Fragmentering er forstått i denne oppgaven som inndeling av kontoret i diverse oppfølgingsavdelinger. Fragmentering kan også forstås som en prosess av kontinuerlig restrukturering av en organisasjon (Pollitt, 2009).

En NAV-leder forteller at inndeling i diverse team i organisasjonen er ut fra NAV sine innsatsbehov. Ansatte i NAV som har oppfølging av NAV sine brukere jobber i henhold til standard for arbeidsrettet oppfølging og sykefraværsoppfølging implementert i 2013. Standard for arbeidsrettet oppfølging spesifiserer rutiner for en felles forståelse om oppfølging overfor brukere. En «standardisering» i hvordan enkelte av oppgavene «utføres» og «en beskrivelse av oppgaveløsningen» (Greve, 1995, s. 122).

NAV- kontor A og B er organisert ut fra rammer bestemt fra den statlige delen til NAV hvor felles standarder for oppfølging og metodikk rundt dette benyttes av medarbeidere. Navnene til avdelinger eller team til NAV-kontorene kan være forskjellige, men de følger samme grunnlag i sine inndelinger ut fra «varighet av brukerbehov» i kortvarig og langvarig oppfølging (Alm Andreassen, 2008, s. 37). Ut fra reformtrenden New Public Management er vertikal styring en begrensende faktor til autonomi som ledere trenger for å utføre sitt arbeid (Christensen & Lægneid, 2011a, s. 414), men byråkratisering av kontroll med vertikal mål- og resultatstyring er samtidig en form for å kontrollere NAV-ledere og NAV-kontorene. En av NAV- ledere forteller at:

Jeg er opptatt så vel på den tverrgående som det vertikale. Vi blir veldig styrt av det vertikale. Målekort er et eksempel på det. Jeg synes veldig ofte kvaliteten ligger i det horisontale: samhandling, hospitering, involvering [...].

Styring av det vertikale kan bli oppfattet som kontroll fra departementet, fylkesdirektørene og rådmennene overfor NAV-ledere. Målekort blir verktøy i et metodisk system som fokuserer på resultater for å oppnå resultatmål mer enn kvalitet og utviklingsprosesser. Resultatene i målekortene danner grunnlag for både

sammenligning og konkurranse mellom NAV-ledere og deres kontor (Alm Andreassen & Aars, 2015).

Samhandling, hospitering og involvering av ansatte oppfatter jeg som faktorer som kan definere og påvirke kvaliteten på tjenester. En kan tenke seg at dette kan bli målt i graden av involvering som medarbeidere opplever i organisasjonen. Som jeg skal vise i de neste avsnittene er den vertikale styringen som NAV-ledere opplever ikke til hinder til å fokusere på kvalitet overfor NAV sine brukere.

5.4.1 Bruk av månedlige målekort

De månedlige målkortene i NAV kan bli ansett som kontrollmekanismer av forholdet mellom prinsipal og agent både for å oppnå fastsatte mål og for å kontrollere at agenten oppfyller kravene til tjenester (Verhoest, Verschuere og Sulle, 2010). NAV leder er ansvarlig for resultater på målekort, både når det gjelder statlige og kommunale indikatorer.

I tråd med den hierarkiske varianten til det instrumentelle perspektivet innenfor organisasjonsteori kan lederen bruke organisasjonen som «redskaper» mot å oppnå egne mål (Christensen et al, 2009). Målekortene kan man oppfatte som å være et redskap for kontroll, men også et styringsverktøy for å foreslå tiltak for å oppnå gode resultater. En kan tenke seg, at målekortene kan også være et redskap for å utrede og gjennomføre endringer i organisasjonen.

Om bruk av målekort blir bare en del av et system for mål og resultatstyring hvor endringer ikke gjennomføres når det er nødvendige, kan NAV- lederen ende i en negativ spiral som kan føre til gjentatte dårlige resultater. Ingen av lederne som ble intervjuet ga uttrykk for at organisasjonen endres med grunnlag i dårlige resultater. Jeg oppfattet gjennom intervjuene at endringsprosesser er kompliserte og det kan ta tid å gjennomføre og iverksette endringer.

Ved spørsmål om hvordan målekortene blir brukt for å definere organisasjonsstruktur til et kontor ble det to forskjellige svar fra NAV-ledernes side. En leder forteller at målekortene ble ikke brukt til dette hensynet som før, mens en annen leder fortalte at «Vi er styrt av målekort». En NAV-leder forteller at det er ikke målekort som er viktig lenger. Det er de kvalitetsmessige tiltak registrert i tiltaksplan for å oppnå resultatene i indikatorene i målekortet som de bruker helst for å rette

oppmerksomhet på hvordan de skal utføre oppfølging av brukere. NAV-ledere sammenligner resultater i målekortene mot tiltak i tiltaksplanen. Denne påstanden forsterkes også med svaret med at målekortet er mindre viktig og at det er «opplevelse av å klare å treffe riktig (på) satsningsområder som er avgjørende» (min parentes).

Ut fra Rational Choice Theory kunne en tenke seg at NAV-ledere velger organisering til NAV-kontorene ut fra egne ønsker (Paternotte, 2014). NAV- ledere som ble intervjuet understrekte at de har nok frihet til å avgjøre, endre og utvikle egen organisasjon, men allikevel begrenset formelt sett av avtaleverket til statlige ansatte sammenlignet med det kommunale avtaleverket. NAV-leder A påpekte:

Organisasjonsendringssak er en drøftingssak hvor jeg til syvende og sist kan få gjennomslag som jeg ønsket [...] hvis statlige ansatte kjører avtaleverket foran seg så kan man tenke teoretisk sett bidra til at lederens handlingsrom blir redusert.

Hvorvidt slike situasjoner har oppstått hvor ansatte har brukt avtaleverket mot ledelse blir ikke berørt i denne oppgaven, men det er viktig å understreke at regelverket kan bli oppfattet som også en kontrollmekanisme som kan begrense NAV-ledere i å foreta de endringer ut fra egne ønsker eller hva som er nødvendig for noen andre eller en gruppe (Paternotte, 2014).

Jeg viser til Hovedavtalen i staten (2019-2020 Kap. 3 §19) som spesifiserer at arbeidsgiveren er pliktet til å ta opp saker med tillitsvalgte om blant annet endringer i organisasjonskartet og endringer som medfører omdisponering av personale. Selv om NAV-ledere ikke oppfattet dette som særlig problematisk er avtaleverket til kommunale og statlige medarbeidere en kontrollmekanisme som kan begrense NAV-ledere i saker vedrørende organisasjonsendringer. En kan påstå at NAV-ledere undervurderer avtaleverket og overvurderer sitt selvoppfattede frihetsrom for å endre organisering til NAV-kontoret. Siste utsagnet til NAV-lederen «... hvis statlige ansatte kjører avtaleverket foran seg så kan man tenke teoretisk sett bidra til at lederens handlingsrom blir redusert» kan være misvisende, det er ikke bare avtaleverket til statlige ansatte som regulerer medvirkning, omstilling og involvering av tillitsvalgte i saker vedrørende omorganiseringer. Det er også avtaleverket til

kommunalt ansatte som regulerer medvirkning og involvering til tillitsvalgte. Jeg viser her til KS Hovedavtalen (2018, Del B §1-4 og § 1-4-1) som regulerer omstilling, utvikling og omorganisering.

Det ble også stilt et kontrollspørsmål fra min side for å avklare om en kunne snakke om interne aktører som begrenser friheten til lederen for å endre organisasjonsstrukturen. NAV-ledere refererte til avtaleverket i staten, men ingen av dem nevnte noen konkrete aktører. Jeg viser til Hovedavtalen i staten (2019-2020 Kap. 3 § 17) som spesifiserer at arbeidsgiver skal informere tillitsvalgte om drøftinger og forhandlinger om blant annet organisasjonsendringer. Tilsvarende viser jeg til KS Hovedavtalen (2018, Del B § 1-3) som spesifiserer at representasjon til ansatte vedrørende medbestemmelse i administrative saker «utøves ved representasjon [...] med tillitsvalgte». Med dette kan en tenke seg at tillitsvalgte er formelle aktører som kan begrense friheten til ledere for å endre eller opprettholde organisasjonsstrukturen i NAV-kontorene.

Ut fra en forhandlingsvariant, innen det instrumentelle perspektivet, kan motstridende mål og interesser hos aktørene i en viss situasjon bli påvirket av «formålsrasjonelle handlinger til lederen for å oppnå et ønsket resultat» (Christensen et al. 2009, s. 35). Avtaleverket gir en formell forhandlingsrolle til kommunale og statlige ansatte i prosesser som omfatter endringer i organisasjonen. Begge NAV-ledere peker på at avtaleverket, særlig for statlige ansatte, er et formelt middel fra å begrense handlingsrommet til NAV-ledere. Tillitsvalgtsapparatet som formell representasjon til ansatte kan være avgjørende i organisasjonsendringer, men hvor stor graden av innflytelse kan være er avhengig av mange forhold og engasjement til tjenestemannsorganisasjoner (Jacobsen, 2010).

Partnerskapsavtaler mellom NAV- fylkene og kommunene kvantifiseres gjennom månedlige målekort til NAV kontorene. Eisenhardt (1989) understreker at den positivistiske retningen til Prinsipal-agent-teorien viser at resultatbasert kontrakter og informasjonssystemer er effektive for å begrense opportunisten til agenten. Månedlige målekort til NAV-kontorene er i denne oppgaven forstått som styrings, kontroll og disiplineringsverktøy til både NAV-fylkesdirektør og rådmann – prinsipaler- og NAV-leder som agent.

En NAV-leder uttrykker seg slik vedørende målekort:

Målekortet består av to deler i mitt hode ... den reaktiv og den proaktiv. Jeg starter med den reaktive for det første vi tenker på når det gjelder målekort er nemlig historie, resultatet. Det vi egentlig ikke kan gjøre med, men som egentlig er der grønt, gul, rødt ... det gir selvfølgelig en indikasjon hvor vi driver bra og hvor vi er har forbedringer gitt at de er de områdene vi må forbedre oss på [...] klart vi blir styrt av målekort. Jeg er opptatt av det proaktive ... og det er målekortets tiltaksplan, men jeg sliter ennå å få det i tenkningen i hele organisasjonen fordi det er mitt viktigste styringsverktøy ... det er ikke det at vi legger lavt på jobbmatch, [...] det som alle ledere er pliktig til er å si hva de har tenkt å gjøre med i tiltaksplanen og at vi hele tiden løpende evaluerer tiltak opp mot resultat ... og at vi ikke fortsetter med samme tiltak hvis det ikke gir noe resultat. Det viktigste ... utfordring for lederen vedrørende målekortet er å se på hva vi vil gjøre framover fordi vi kan gjøre noe med.

NAV-leder som administrativ leder er ansvarlig til å utarbeide tiltaksplanen for sin organisasjon. I utgangspunktet er dette pålagt gjennom samarbeidsavtaler mellom NAV-fylke og kommunen betegnet som virksomhetsplan som jeg har skissert tidligere. Tiltaksplanen antar jeg er utarbeidet i henhold til mål og disponeringsbrev fra Arbeids og velferdsdirektoratet og kommunale styringsdokumenter. En kan oppfatte månedlige målekort til NAV-kontorene som et system for å rapportere selve operasjonalisering av de politiske føringer fra Arbeids og sosialdepartementet og kommunen, men også som verktøy for ledere for å få det som en NAV leder kalte «oversiktsbilde» til et internt panel som diskuterer resultater og tiltak.

En kan tolke NAV-lederens utfordring med «å få tiltaksplanen i tenkningen i hele organisasjonen» som mangel på tydelig kommunikasjon fra NAV-leder overfor medarbeidere. En annen tolkning kan være får mye fokus på vertikal styring i form av månedlige målekort som kan forstyrre en aktiv ledelse. En aktiv ledelse kan være en viktig forutsetning i endringsprosesser. Aktiv ledelse er kjennetegnet i situasjoner hvor lederen er til stede, kommuniserer med medlemmene i sin organisasjon, fremmer teamarbeid og markerer suksesser (Nordhaug, Hildebrandt & Brandi, 2007, s. 65).

Som jeg skal vise i neste avsnitt er resultatene på målekortene ikke brukt som grunnlag til å endre organisering til NAV-kontorene.

5.4.2 Resultater og faktorer som påvirker endringer i organisasjonsstrukturen til NAV- kontorene A og B

NAV-ledere uttrykker at organisasjonsstrukturen ikke blir tilpasset ut fra resultater på målekort. En NAV-leder forteller at ved dårlige resultater blir det ikke gjort noe mobilisering av ressurser, men er mer opptatt av å finne ut hvorfor et team ikke oppnår fastlagte mål. Svarene fra NAV-ledere kan gi grunnlag til å tenke at organisering av et kontor ikke er vesentlig så lenge organisasjoner oppnår sine mål. Å finne årsaker til dårlige resultater gir grunnlag til korrigerende tiltak som ikke fungerer, men lite tyder på at organisasjonen blir endret ut fra uønskede resultater. En NAV- leder forteller det slik:

Om det er et ressurspørsmål, arbeidsmåte, arbeidsform, sykefravær... (det kan være) mange mulige årsaker til at (et) team ikke leverer.

Utsagn til NAV-leder er i tråd med funnene til Patrik Jonson (2006) som viser at organisasjonsstrukturen er en av mange faktorer som påvirker hvordan en organisasjon fungerer. Både interne og eksterne faktorer er avgjørende i hvordan en organisasjon skal oppnå gode resultater (s. 21).

Svaret til NAV- lederen kan være et utgangspunkt til å finne årsaker til at en organisasjon ikke fungerer og leverer resultater som den skal. En kan tenke seg at mange faktorer kan bli brukt av NAV-ledere, NAV-fylkesdirektører og rådmenn som årsak for å begrunne dårlige resultater i indikatorene i målekortene. Ut fra dette kan jeg påstå at gode eller dårlige resultater på meldekortene kan være en blanding av tilfeldige faktorer som NAV-ledere prøver å påvirke, men i realiteten er påvirkningen begrenset og tilfeldig. Eksterne faktorer som endringer i arbeidsmarkedet kan påvirke om arbeidssøkere som NAV- kontorene følger opp kommer i jobb eller ikke. Interne faktorer som sykefraværet blant medarbeidere i NAV- kontorene kan være en årsak til lite oppfølging av sykemeldte utad i bedrifter som NAV følger opp. Interne og eksterne faktorer påvirker hvordan et NAV- kontor fungerer, men arbeidsoppgavene må gjennomføres og en kan tenke seg at NAV- ledere står overfor situasjoner hvor mobilisering av ressurser fra en avdeling til en annen er nødvendig for å opprettholde oppfølgingsaktivitet til NAV sine brukere, men lite tyder på at

NAV- ledere gjør umiddelbare endringer ut fra interne og eksterne faktorer som påvirker resultater på målekortene.

En annen leder svarer at delvis «ja» at vedkommende hadde endret organisasjonsstruktur ut fra dårlige resultater og understreker at det er «skummelt med kortvarige endringer av type spesialiseringer». Som jeg har visst tidligere inneholder organisasjonskartene til NAV- kontorene A og B spesialiseringer i diverse avdelinger. Avdelingene til et NAV- kontor kan ha sitt grunnlag ut fra ytelser eller ut fra behovet for oppfølging som en person trenger. Inndelingen av et NAV-kontor i diverse avdelinger kan også vise den spenningen mellom en generalist eller spesialist modell som har vært diskutert siden opprettelse av NAV-reformen og som fortsatt kan gjøre seg gjeldende per dags dato (Grung, Johnsen, Hansen, Lundberg og Syltevik, 2014).

NAV- kontor A og B har oppfølgingsavdelinger delt i diverse team som fokuserer på diverse målgrupper. En kan anta at spesialisering på bestemte målgrupper i et NAV-kontor er en styrke på grunn av kjennskap, fokus på tiltak og oppfølging som medarbeidere har om en målgruppe som for eksempel ungdom. Denne styrken kan også være en svakhet i situasjoner med, for eksempel, høyt sykefravær i en avdeling eller team som er en av mange faktorer som kan påvirke om NAV- kontoret oppnår gode resultater ut fra månedlige målekort.

NAV-ledere tar hensyn til andre faktorer for å vurdere resultater i de forskjellige team og iverksetter ikke endringer i organisasjonsstruktur som er kortvarige. Dette påstår jeg ikke minsker viktigheten av målekort som kontrollmekanismer fra en prinsipal til en agent. Røiseland & Vabo (2012) understreker følgende:

[...] offentlig sektor oppfattes som en kjede av prinsipal – agent – relasjoner, hvor prinsipalene hele tiden må forsikre seg om at agentene opptrer på en ønskelig måte. Det å sette mål og resultatkrav for så å kontrollere disse blir nådd, er en måte å styre på for å oppnå ansvarlighet i det demokratiske systemet. Derfor vil mål – eller resultat- evalueringer i utgangspunktet stå sentral i offentlig virksomhet. (s. 115)

En kunne tenke seg at i et demokratiske system er kontrollen nødvendig gjennom mål med diverse indikatorer ut fra en agent og prinsipal relasjon, men det er mindre

viktig hvordan strukturen i organisasjonen som utfører handlinger er organisert så lenge agenten leverer forventet resultater. Andreassen & Aars (2015) viser at:

[...] NAV-lederne...må balansere og integrere styringsforventningene med hensyn til ansatte og til partene. Partnerskapet, slik det har vært operasjonalisert i NAV-reformen, har langt fra vært en ideell modell. Den har gitt lederne ved NAV-kontorene en stor arbeidsbelastning... (s.110)

Samarbeidsavtaler mellom stat og kommunen gir ikke spesifikke føringer om organisering av NAV-kontor bortsett fra at det skal styres av en NAV-leder. Som jeg skal presentere senere i denne oppgaven uttrykker NAV fylkesdirektørene og rådmenn i kommune at det er ikke av særlig viktighet hvordan kontorene er organisert så lenge de leverer resultatene i tråd med indikatorene i målekortene.

5.4.3 Påvirkning av resultater som NAV-leder

Hvordan påvirker du resultater på målekortene ble et spørsmål som ble stilt til NAV-ledere. En av NAV-ledere svarer at påvirkningen skjer gjennom å ha oppmerksomhet på prosesser og resultater. Oppmerksomheten til NAV-ledere er rettet mot konkrete målgrupper som ungdommer, innvandrere, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. NAV-ledere som ble intervjuet tar det som en selvfølge at de påvirker resultater på målekortene, men jeg opplevde at de ikke var så detaljerte i sine svar på dette spørsmålet og jeg rettet oppmerksomhet under intervjuet på hvordan NAV-ledere motiverer sine ansatte for å oppnå gode resultater.

En av NAV-ledere fortalte at vedkommende motiverer på mange måter. Både muntlige og skriftlige kanaler blir brukt i formelle og uformelle sammenhenger. Delegering av ansvar kommer som et eksempel på dette:

Jeg styrer etter verdi (hvor) jeg ønsker å delegere ansvar, jeg ønsker å gi folk tillit. Når medarbeidere kjenner det målet, så vil medarbeideren ... handle i samsvar med målet ... (jeg) tror på ledelsesideologien (at) man gir tillit og oppnår resultater gjennom å gi folk mulighet til å løse saker selv ... (mine parenteser).

Delegering av ansvar, tillit og myndighetsgjøring til medarbeidere ansees som måter for å påvirke resultater. En kan tenke seg at i et prinsipal-agent forhold kan tilliten være avgjørende for at agenten oppnår mål fastsatt fra agenten, men tilliten i praksis blir begrenset siden det er målt og kontrollert gjennom månedlige målekort.

Delegering av ansvar og tillit kan ha en symbolsk effekt slik at NAV-lederen kan oppnå egne ønsker, men kan også være et problem for prinsipalen på grunn av agenten – medarbeidere- kan utføre andre handlinger som ikke er i tråd med prinsipalenes ønsker (Eisenhardt, 1989). Uttrykket til NAV-lederen «gjennom å gi folk mulighet til å løse saker selv» kan en knytte til myndighetsgjøring til medarbeidere. Nordhaug, Hildebrandt & Brandi (2007) understreker at «organisasjoner utgjøres av mennesker, og derfor må man forstå endring i organisasjoner som forandring av mennesker» (s.22).

En annen NAV-leder koblet påvirkning av resultater på målekort til påvirkning av kultur i en organisasjon. NAV-lederen forteller at den viktigste kulturbærer i en organisasjon er leder som samler felles verdier som eksempel service, åpenhet, gi tilbakemelding til ansatte og komme presis på møter. Symbolske handlinger som å spise på kantine hverdag sammen med ansatte ble også nevnt som grunnlag for å påvirke atferd. Christensen et al. (2009) understreker:

Ut fra et instrumentelt perspektiv på organisasjoner vil styring innebære påvirkning av forhold som har betydning for sjansene for måloppnåing. Sett fra organisasjonsledelsens side kan dette skje dels gjennom utforming av strukturelle trekk, og dels gjennom formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene. (ibid, s. 48)

Til spørsmål om hvordan skaper NAV-ledere en felles kultur i avdelinger og team, svarer en NAV- leder:

Den viktigste kulturbæreren og som kan endre kulturer det er ledelse og det er jeg overbevisst om. Leder som kultur danner [...] og det handler om forskjellige ting som jeg er bevisst på. Det ene er samling og felles verdier. Det vi har diskutert mye er service. Det andre går i forhold ikke å løse opp kommune og stat, det brukte mye tid på i starten. Nemlig at de ikke er rene kommunale enheter og rene statlige [...] skal du være statlige skal du jobbe med kommunale oppgaver, kommunal som jobber med statlige oppgaver. Det har blitt sånt mantra og det å holde fast over tid det er den andre stolpen jeg synes det er viktig. Den tredje stolpen og som

går i forhold til meg og også i forhold til andre det er hvordan jeg fremstår, leder som rollefigur, er jeg åpen er folk åpent [...] er jeg flink til å gi tilbakemeldinger blir folk flink til å gi tilbakemeldinger, er jeg presist på måter så kommer folk presist på møter og det er jeg ekstremt opptatt av. Det at vi som ledere vi er, det settes noe krav til oss i forhold til vår atferd.

I endringsprosesser kan det være avgjørende at lederen kjenner, forstår og klarer å formidle visjonen som kan lede til endring (Nordhaug, Hildebrandt & Brandi, 2007, s. 30). Visjonen kan defineres som et bilde av virksomhetens fremtiden (Wiberg, 2001, s. 20). Dette bildet kan være referanse for godkjenning eller motstand av både målstyring og endringsprosesser i organisasjonen

Kulturdannelse, samling av verdier, viske ut forskjeller mellom kommunale og statlige ansatte, rollefigur og åpenhet kan vi oppfatte som faktorer som kan påvirke både atferd og muligens resultater på målekortene. Kultur og organisasjonsstruktur kan være avgjørende faktorer for at medarbeidere oppnår fastlagte mål (O'Neill et al, 2001). Som jeg har visst tidligere uttrykker NAV-ledere at det er mange faktorer som påvirker om de oppnår gode resultater i indikatorene i målekortene.

En NAV- leder som ble intervjuet var interessert i å være en aktiv rollefigur for ansatte, et eksempel som ansatte kan etterligne i atferd på jobb. Dette utsagnet fra en NAV- leder kan også være et eksempel for å påvirke arbeidsforhold og dermed oppnå egne mål.

På hvilken måte fullmakter til teamledere, tillit, samling av verdier, medvirkning fra ansatte og kultur påvirker resultatene til organisasjonene som er fokus i denne oppgaven er det ikke noe entydige forklaring på. Om gode eller dårlige resultater på målekortene kan forklares ut fra disse faktorer kan føre til feiltolkning av årsaker til resultater.

Ut fra svarene fra NAV-ledere kan jeg derimot påstå at NAV-ledere prøver kontinuerlig å påvirke atferd til medarbeidere og resultatene på målekortene. Samtidig bruker NAV- ledere disse faktorer som redskap for å oppnå målene fastsatt av NAV- fylket og kommunen. Det sosiale samspillet mellom NAV-leder og medarbeidere kan også analyseres gjennom oppfattelse av organisasjonskultur og interne subkulturer.

5.4.4 Rangering av NAV-kontorene

NAV- kontorene blir rangert i hvert fylke ut fra oppnådd resultater ut fra statlige og kommunale indikatorer (Røiseland og Vabo, 2012). NAV-leder A mener at systemet for å rangere NAV-kontorene er feil. Det er de små kontorene som gjør det bestandig bedre sammenlignet med de store. Dette er også inntrykket til Alm Andreassen og Aars (2015) i sin evaluering av NAV- kontor som viser at:

Det kan være at NAV – kontorene kan bli for små, men evalueringen viser at det er et problem når de blir for store. Det er ved de største kontorene man har flest problemer. Mindre kontorer i mindre kommuner fungerer bedre og oppnår bedre resultater enn de største. Det viser både prosess og effektevalueringen. (s. 156 – 157)

Partnerskapsavtalen mellom stat og kommunen er det formelle grunnlaget til NAV-kontorene i hver kommune. I partnerskapsavtalene som er analysert i denne oppgaven er det ikke nevnt noe form for system til å rangere NAV-kontorene. Det er den statlige delen i partnerskapet som rangerer NAV- kontorene i fylket ut fra kvantitative oppnådde resultater i de månedlige målekortene. NAV-ledere befinner seg midt i spenningen mellom rådmann til kommunen som prøver å begrense utgifter i sosialøkonomiske stønad og NAV-fylkesdirektør som følger opp resultater til mange indikatorer i målekort i et system som gjør at NAV-ledere konkurrerer for å oppnå gode resultater.

NAV- ledere som ble intervjuet til denne oppgaven forteller at de gir ikke så mye oppmerksomhet til rangering til eget kontor og hvis de gjør dette, sammenligner resultater med like store kontor og med seg selv ut ifra tidligere resultater. Rangering av kontor er en konkurranse eksponering for å motivere organisasjoner for å oppnå fastlagte mål i tråd med Public choice i New Public Management (Gruening, 2001). Påstandene til NAV-ledere kan innebære en undervurdering av læring fra små kontor som kan overse tiltak og organisasjonsstrukturer som fungerer godt. Samtidig er sammenligning med kontor av samme størrelse et fornuftig grunnlag for å sammenligne resultater til eget NAV-kontor. Store kontor kan oppleve liknende utfordringer ut fra antall medarbeidere, antall innbyggere og andre faktorer.

Ut fra utsagnene til NAV-ledere blir de månedlige målekortene til NAV-kontorene en måte for å kvantifisere og holde i gang konkurranse mellom alle NAV-kontorene, en kontrollmekanisme som finnes, men som ikke blir lagt så mye vekt på fra agentenes side. Dette kan være problematisk ut fra prinsippal og agent tankegang hvor prinsippalen prøver å unngå agentenes interesser (Eisenhardt, 1989). Agenten skaper et system som kan undergrave læring fra de småkontorene siden sammenligning og samarbeid blir gjort med lignende kontor ut fra størrelse. En rangering av kontorene blir utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet hver måned. Rangeringen av kontorene ut fra deres resultater kan skape en tosidig situasjon. Kontorene skal konkurrere med hverandre og være de beste, men samtidig skal de lære av hverandre. Konkurranse kan innebære at ikke all informasjon om hvordan virksomheten oppnår sine mål kommer fram og hvis det er manglende fora for å utveksle erfaringer blir dette en negativ spiral. Læring kan bli nedprioritert på bekostning av konkurranse for å komme høyest mulig i rangeringsskalaen. Dette kan også være uttrykk for spenningen mellom stat og kommune hvor staten setter i gang kontroll og konkurranse mellom NAV-kontorene i fylket og NAV-ledere må forholde seg til kontroll fra rådmannen i mindre omfang enn det som staten utover. NAV-ledere som ble intervjuet forteller at tallene på målekortene blir av stor oppmerksomhet til den statlige delen av NAV. Breivik (2010) viser at:

Arbeids- og velferdsetaten registrerer mer informasjon og statistikk enn departementet ber om. Siden Arbeids- og velferdsdirektoratet har et selvstendig ansvar for å følge med på de tingene de har ansvar for, vil de følge med på et mer detaljert nivå enn det departementet gjør. (s. 22 – 23)

Ut fra dette kunne man tenke seg at indikatorer i målekort fortsetter med kvantifisering av resultater, men at det åpnes for registrering av kvalitative tiltak, metoder, utvikling og kompetansearbeid som er iverksatt av hvert kontor for å oppnå resultater. Dette antar jeg kan skape et reelt verktøy for ledere for å korrigere egne tiltak og ha mulighet til å undersøke hva som har fungert hos andre NAV-kontor. NAV-fylkene rapporterer resultater til Arbeids og velferdsdirektoratet og formidler disse til NAV-kontorene gjennom månedlige målekortene.

5.4.5 Utveksling av erfaringer

NAV-lederne A og B forteller at NAV-fylket tar lite initiativ for å skape læringsarenaer for å utveksle erfaringer med andre NAV-kontor og dette er overlatt til NAV-ledere.

En NAV-leder forteller om fokus på læring i organisasjoner for å unngå gjentakelse av tiltak som ikke fungerer, både heving av kompetanse om Ikt og annen faglig læring er NAV lederens ansvar, men mange oppgaver som er pålagt til lederen kan påvirke at ledere opplever at de ikke har tid til dette (Andersen & Skinnarland, 2011, s.175).

Læring og utveksling av erfaringer med andre kontor kan være et strategisk grep til NAV-ledere. Hvordan dette gjennomføres og hvor ofte kontakten med omgivelsene er kan avhenge av balanse med andre oppgaver. Følgende spørsmål ble stilt til NAV ledere: Det er slik at målekortet rangerer de ulike NAV kontor i deres fylke, hvordan utveksler dere erfaringer med andre NAV kontor for at dere og andre oppnår gode tall?

En NAV-leder forteller:

Det er en sak som egentlig er overlatt den enkelte leder. Å sørge for en god kunnskapsdeling og erfaringsdeling. Jeg synes at NAV-fylkesnivå tilrettelegger alt for lite for kunnskapsdeling. I og med at NAV-fylkesdirektørens nivå har det ansvaret for å samle alle NAV enhetene i fylket og ikke rådmannen har det fordi rådmannen har bare sin. Så tenker jeg det ligger til fylkesdirektørens mandat å bidra til å tilrettelegge kunnskapsdeling. Det gjøres i alt for liten grad.

NAV-ledere som ble intervjuet understreker at erfaringsutveksling med andre kontor er overlatt til den enkelte leder. Her fant jeg ut at det er variasjon i graden NAV-ledere benytter muligheten for å være i kontakt og lære av andre NAV-kontor. NAV-leder B forteller at de har etablert det som kan oppfattes fra min side som et faglig forum med andre kontor i andre fylker hvor deltagelse er ikke bare tenkt for NAV-ledere, men åpen for teamledere og i et begrenset omfang for fagansvarlige. Hospitering ble nevnt i denne sammenheng som en form for læring og utveksling av erfaringer.

5.5 Hvordan bruker NAV-fylkesdirektørene og rådmennene månedlige målekort for å oppnå gode resultater ut fra fastlagte parametere i målekortene?

5.5.1 NAV-fylkesdirektørene og bruk av målekort

Fylkesdirektørene er ansvarlig for resultatene i sitt fylke og i tråd med agentteori er de også agenter overfor Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Følgende spørsmål ble stilt til NAV-fylkesdirektørene og rådmennene som ble intervjuet i denne oppgaven: Hvordan bruker NAV-fylkesdirektørene og rådmennene månedlige målekort for å oppnå gode resultater ut fra fastsatte parametere i målekortene?

I sin prinsipal – agent rolle antok jeg i utgangspunktet at fylkesdirektør kan gi føringer til NAV-ledere om hvilke tiltak som bør iverksettes ved dårlige resultater på målekort i form av endringer i organisasjon til NAV- kontorene. Svarene fra fylkesdirektørene på spørsmålet over peker på det motsatte. NAV-fylkesdirektørene gir ikke noen konkrete føringer for å endre organisasjonen til NAV-kontorene.

En fylkesdirektør forteller at resultatoppfølging utføres gjennom statlig og kommunale indikatorer i målekortene og framhever rollen som NAV-leder har i partnerskapet med staten og kommunen. NAV-leder er en viktig figur for fylkesdirektørene for å imøtekomme egne krav og kravene fra rådmannen. NAV-kontoret og med dette NAV-ledere kan oppfattes som agenter i et system hvor staten og kommunen har delegert myndighet til NAV-ledere og målekort blir operasjonalisering for styring og kontroll fra prinsipalene (Aars & Christensen, 2011, s. 11).

Oppfølging av hvert enkelte kontor anser jeg i denne oppgaven som en naturlig rolle til fylkesdirektørene, men fokus på resultatoppfølging og ut fra utsagn fra en NAV-fylkesdirektør om målekort som er oppfattet som «nyttig verktøy for å vite hvor vi står» er oppfølging en kontrollmekanisme overfor NAV-ledere som oppfatter seg selv som selvstyrte. Ideen om autonomi og selvstyring som NAV-ledere fortalte om gjennom intervjuene i denne oppgaven blir formelt sett begrenset både fra mål og resultatstyring fra NAV-fylket, rådmann og avtaleverket med ansatte.

Fylkesdirektørene forteller at de følger resultatindikatorer til målekortene, men de har skapt annen «styringsdata» i tillegg til meldekortene som fylkesdirektørene følger månedlig og ukentlig. Tone Alm Andreassen og Jakob Aars understreker at overordnet nivå til NAV-ledere representerer en turbulent kontekst som introduserer stadig nye styringsvirkemidler som forstyrrer utviklingsprosessen til NAV-kontorene (Alm Andreassen & Aars, 2015, s.134). Bruk av styringsverktøy i tillegg til indikatorene i meldekortene anser jeg som et eksempel til kontrollmidler fra prinsipalen til agenten og forsterker mitt inntrykk at NAV-leder har reelt sett begrenset autonomi som agenter. Målekortene omfatter allerede en lang liste med både statlige og kommunale indikatorer, ekstra styringsdata i tillegg til allerede fastsatte indikatorer i målekortene kan skape mer arbeid for NAV ledere og kan rette fokus bort fra områdene fastlagt gjennom målekortene.

Lægreid og Christensen (2011) retter oppmerksomhet mot politisk, administrativ og profesjonsansvarlighet og viser blant annet at politikere har tatt avstand i oppfølging av NAV. En kan tenke seg at målekortene har en disiplineringsrolle hovedsakelig gjennom rangering av NAV-kontorene ut fra resultater på målekortene, men det er ikke noe som tyder på at resultatene på målekortene er grunnlag til noe form for straff for NAV-ledere.

Brevik (2010) viser i sin studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartement, i dag Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet at «Den eneste måten straffeelement kommer til syne i studien, er muligheten for at noen kan komme til å måtte gå fra sin stilling på grunn av manglende resultater» (s. 26).

I et system som rangerer NAV-kontorene ut fra resultater på målekortene kan en tenke seg at det er noe form for premiering. Som der fremgår i *Mål og disponeringsbrev 2012 til fylkene* (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, s. 43) ble det tildelt kr. 100 000 som «premie til beste NAV-kontor i 2011» til to NAV-kontor. Dette er den eneste form for premiering som er funnet i alle kilder som er gjennomgått i denne oppgaven.

5.5.2 Påvirkning for å justere eller endre organisering av NAV-kontorene ut fra resultater på meldekortene

Fylkesdirektørene i NAV svarer at de har nok frihetsgrader for å påvirke resultatene på målekortene. Det er en påvirkning som tar form gjennom NAV-ledere. En fylkesdirektør forteller at vedkommende påvirker gjennom fokus på faglig utvikling og sentrale områder slik at fylket utvikler seg i riktig retning. Sentrale områder, tolker jeg som oppmerksomhet på styringsparametere i *Mål og disponeringsbrevene til NAV fylke* fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

En NAV-fylkesdirektør som ble spurt om bruk av månedlige målekort forteller:

Det opplever jeg som ett nyttig verktøy i forhold til å vise sånn cirka hvor vi står resultatmessig, men er veldig opptatt av [...] hva som ligger i kvaliteten.

Det er viktig å holde kontroll på sosialhjelp budsjettet. Det tror jeg at hver rådmann er opptatt av og det å ha et mål av hvor mange vi har på sosialhjelp [...] det er lovbestemt så dette kan vi ikke styre på 100%, men vi har en oversikt over hvor mange det er, og særlig om det blir en økning og hva som skyldes dette [...] og at man jobbe forebyggende i forhold til det... og det liker rådmennene. Vi ser også at det er mange rådmennene som vil gjerne ha med seg hele tallet på kommunestyret og formannskapsmøtet som informerer om andre resultater som er interessante for innbyggere i kommunen.

Rådmennene er opptatt av statlige indikatorer, opplever vi. De synes det er greit å ha en gjennomgang av disse månedlige resultater.

Et utsagn til en av NAV-fylkesdirektørene som ble intervjuet er også å ha oppmerksomheten på hva som er grunnene til en eventuell økning av negative tall på målekort. I dette tilfelle er det referert spesifikk til antall personer med sosialstønad, men denne tankegangen kan også overføres til andre målindikatorer på målekortene.

Mulige faktorer som kan begrunne gode eller dårlige resultater kan også være nyttig informasjon for å eventuelt å sette i verk tiltak og korrigere dårlige resultater.

Manglende oversikt over grunner til gode eller dårlige resultater kan også være et problem ut fra administrative ansvarlighet som er knyttet til politisk ansvarlighet (Christensen & Lægreid, 2011b).

En fylkesdirektør som ble intervjuet beskriver bruk av målekort:

Målekort i NAV blir brukt først og fremst av meg til å se på resultatoppfølging på kontorene ... og i vårt målekort ... er det lagt inn kommunale indikatorene som også blir brukt når vi har partnerskapsmøtet. Målekort blir også brukt av NAV- leder daglig i oppfølging fra fylkesdirektør og også i partnerskapet når jeg møter rådmannen.

Dette kan tyde på at målekort er et dynamisk kontrollverktøy for NAV-Fylket både ved styringsmøter med rådmannen og i samspillet mellom NAV- leder og fylkesdirektør.

NAV-fylkesdirektørene som ble intervjuet fremhever rollen til NAV-ledere i arbeidet for å foreslå og gjennomføre tiltak for å oppnå gode resultater på målekortene. En fylkesdirektør understreker:

Jeg opplever at det er NAV-ledere og de som sitter nærmest bruker og nærmest resultatene som har de beste forslagene [...].

Samtidig forteller samme NAV-fylkesdirektør at vedkommende også må forholde seg til rådmannen når det gjelder oppfølging av NAV- kontorene. Informasjonen fra NAV-fylkesdirektørene understreker at fylkesdirektørene ikke kan oppnå egne mål alene. NAV-fylkesdirektørene oppnå egne mål i samarbeid med NAV-ledere, dette i tråd med en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet (Christensen et al., 2009. s. 34).

Ingen av de fylkesdirektørene som ble intervjuet nevnte avtaleverket som gir mulighet til ansatte til å begrense endringer eller justeringer i organisasjonen til NAV-kontorene. En kan tenke seg at NAV-fylkesdirektørene undervurderer det avtaleverket til kommunale og statlige medarbeidere og at i sin rolle som NAV-fylkesdirektørene har de sannsynligvis lite å gjøre med strukturelle organisasjonsendringer i NAV-kontorene.

En fylkesdirektør uttrykker at selv om det er anbefalte standardløsninger vedrørende organisering av et NAV-kontor, gjennom NAV-reformen, er det kontinuerlige endringer i NAV-kontorene. Endringene i organisering av NAV-kontorene anses ikke som problematisk og naturlig fra sted til sted. Om kontorene klarer å levere tjenester

til innbyggere i kommunen er «organisering til NAV kontorene mindre viktig», utrykte NAV-fylkesdirektøren. Samme fylkesdirektør forteller at «det er greit med mangfold blant kontorene og at dette har fungert». Di Maggio & Powell (1983) peker på tre mekanismer innenfor utforming av organisasjoner som de kaller «isomorphism» og understreker at en organisasjon endrer en annen organisasjon gjennom press utøvd gjennom makt og prosedyrer som de kaller «Coercive Isomorphism». Den andre mekanismen kaller de «Mimetic isomorphism» hvor usikkerhet om egne mål eller eksterne omgivelser gjør at en organisasjon prøver å ligne andre organisasjoner. Den siste mekanismen for homogenisering foregår gjennom eksperter innen organisasjoner eller profesjoner. I denne mekanismen blir det dannet en legitimitet gjennom studiene gjennomført ved høyskoler og universiteter og nettverk som ekspertene kan være en del av. Utsagnet til NAV-fylkesdirektør om anbefalte standardløsninger vedrørende organisering av NAV-kontorene kan en knytte til kravet om en «helhetlig førstelinjetjeneste» for å møte den enkelte brukers behov og «dekke kommunens oppgaver knyttet til å yte økonomisk sosialhjelp og statlige oppgaver knyttet til informasjon, enklere veiledning og ... bistand til å søke arbeid, fatte helt enkle vedtak, motta søknader... og være brukerens kontaktpunkt videre mot andre funksjoner» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s.13).

Utsagnet til NAV-fylkesdirektøren «det er greit med mangfold blant kontorene og at dette har fungert» kan uttrykke fleksibilitet, men undervurdering at mangfold kan påvirke en tredjepart, for eksempel brukere av NAV sine tjenester. Kiewet & McCubbins (1991) skriver at «Frequently an agents action affects individuals who are not a party to the original principal /agent contract» (s. 32). Både ansatte og brukere kan bli påvirket av endringer i organisasjonen og måten oppgavene løses på. I denne oppgaven går vi ikke nærmere på hvordan ansatte opplever målekortene og eventuell påvirkning de har utover det gjeldende avtaleverket med arbeidsgivere. Det er heller ikke fokus i denne oppgaven å presentere om brukere til NAV sine tjenester opplever positive eller negative erfaringer ved endringer i organisasjonsstrukturen til NAV-kontorene. Ingen av NAV-fylkesdirektørene nevnte tilbakemeldinger fra brukere som et redskap i oppfølgingsarbeid vedrørende NAV-kontorene eller ved påvirkning av resultater på målekortene. Ut fra utsagnene fra

NAV-fylkesdirektørene og NAV-lederne kan organisering av NAV-kontorene være forskjellige og i praksis kan man ikke snakke om en felles organisasjonsmodell til NAV-kontorene som er casestudier i denne oppgaven.

5.5.3 Rangering av NAV-kontorene og læringsarenaer

Resultatene på meldekortene setter grunnlag for rangering av NAV- kontorene ut fra resultater på målekortene. Rangering og en konkurranse blant NAV-ledere ansees ikke som problematisk for NAV-fylkesdirektørene. De to NAV-fylkesdirektørene som ble intervjuet uttrykker at de har en systematisk og planlagt arena for at NAV- ledere skal utveksle erfaringer og lære av hverandre. En NAV-fylkesdirektør forteller:

[...] det er ikke sånt at man kan kopiere helt identiske ... løsninger, det kommer an på størrelse på kontoret og hvordan arbeidsmarkedet er.

Det som er av interesse her er at oppfattelse og gjennomføring av utvekslingsarenaer mellom NAV- kontorene er motstridende mellom NAV- ledere og NAV-fylkesdirektørene. NAV-ledere opplever lite fokus på erfaringsutveksling. NAV- ledere finner andre kontor som ligner på sine egne for å lære og utveksle erfaringer, også i andre fylker. Gjennom intervjuene kom det fram at:

[...] kontorene liker å høre om velykkede løsninger fra ulike fagområder, samtidig (om) best practice, det å dyrke det på en god måte... det har jeg veldig tro på (min parentes).

Siste utsagnet fra en NAV-fylkesdirektør understreker at læringsarenaer finnes ut fra NAV-fylkesdirektørens ståsted, men man kan tenke at disse arenaer ikke er effektive og kanskje lite systematisert slik som NAV-ledere kunne ønske seg. NAV-fylkesdirektørene som ble intervjuet fortalte at utveksling av erfaring skjer gjennom formelle kanaler og en NAV-fylkesdirektør forteller at ledere er opptatt av å vite om opplevelser til andre NAV-kontor. Ved å sammenligne svar fra NAV- ledere og NAV-fylkesdirektørene finner jeg motstridende svar. En kan sette spørsmålstegn til hvor effektive disse formelle fora er for NAV-ledere.

NAV-fylkesdirektørene ser på NAV-leder som en viktig figur for å oppnå mål på målekortene. De stoler på NAV-ledere for å drifte kontoret ut fra den organiseringen som de kan avgjøre selv. NAV-ledere er også ansett som en aktør som er nærmere brukere og kan komme med de beste forslagene for å oppnå styringsmålene.

Målekortene er for begge NAV-fylkesdirektørene et styringsverktøy for å følge opp NAV-kontor og legger inn flere indikatorer i oppfølgingsarbeidet. Det er to ting en kan tenke seg ut fra dette. For det første at indikatorene i målekortene muligens ikke måler det de er tenkt å måle og at lokale forhold avgjør hva som NAV-fylkesdirektørene ønsker å måle. For det andre kan bruk av flere indikatorer i oppfølgingsarbeid fra prinsipal til agenten være uttrykk for hvor komplisert oppfølgingsarbeid og maktforhold er mellom NAV-fylkesdirektørene og NAV-lederne. Jeg kan påstå at NAV-fylkesdirektørene retter lite oppmerksomhet til hvordan NAV-kontorene er organisert så lenge de gjør det som de er satt til å gjøre. Dette ansees ikke som problematisk for NAV-fylkesdirektørene og det er oppfattet som naturlig ut fra tilpasninger til lokale forhold. En NAV-fylkesdirektør nevnte at det er greit med mangfold i organisering til NAV-kontorene og at så lenge samfunnsoppdraget til NAV er ivaretatt er organisering av kontorene mindre viktig.

5.6 Rådmennene i kommunene og bruk av målekort

Målekortene omfatter statlige og kommunale parametere og viser resultatene oppnådd for hele kontoret. Gjennom partnerskapsavtalen mellom NAV-fylke og kommunen blir rollen til rådmann å sørge for at de kommunale parametere blir oppnådd gjennom delegering til NAV- leder. En rådmann forteller om asymmetri mellom staten og kommune når det gjelder mål og resultatstyring gjennom målekort:

Staten har et helt apparat med NAV-direktør som pisker NAV-sjefen, men i kommunen har vi en liten del av en kommunal virksomhet, så utfordringen er å matche styringstrykket til den andre partneren.

Målekort kan også oppfattes som et redskap av kontroll til prinsipalene overfor agentene. Læg Reid & Christensen (2011) understreker:

[...] the reform seems to have brought increased bureaucracy in control and scrutiny systems designed to secure administrative accountability, concerning both the number and type of control systems and personnel and administrative capacity. It is, however, difficult to get a simple management-by-objectives-and-results system to work as a steering tool for such a large and complicated agency as the NAV (s. 17).

Svaret fra den overnevnte rådmannen viser til asymmetri i størrelse og påvirkningskraft fra NAV-fylkesdirektørene og rådmennene overfor NAV-ledere. Dette kan være problematisk på grunn av at i samarbeidsavtalene signert av staten og kommune er partene formelt sett likeverdige. Rådmann A og B gir større oppmerksomhet til kommunale parametere som er basert på størrelse til utbetalinger i økonomisk sosialhjelp enn til statlige parametere. I en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet er organisasjoner oppfattet som «koalisjoner, der hver av aktørene handler formålsrasjonelt på grunnlag av egen interesse (Christensen et al., 2009, s. 44).

Rådmennenes fokus på egne parametere i målekortene kom ikke som noe overraskelse gjennom intervjuene siden hver part i samarbeidet, både stat og kommune ønsker å oppnå egne mål og egeninteresse (Witteck, 2013, s. 688).

En rådmann uttrykte et konkret problem om å utfordre staten på prioriteringer innenfor tiltaksbruk slik at statlige prioriteringer blir vendt i større grad mot kommunale brukere som utløser kommunale ytelser. Dette kan også være et eksempel på den dynamikken som NAV-leder forholder seg til med to partnere som prinsipaler som presser vedkommende i hver sin retning og hvor prioriteringer henger sammen. En NAV-leder fortalte at sosialhjelpen ideelt sett skulle ligge under staten. En kan tenke seg at tanken om sosialhjelpen under staten kan utløse en mer naturlig tankegang om en helhetlig mål- og resultatstyring system og muligens finne andre løsninger på problemene som NAV-ledere står overfor og reduksjon av to styringskanaler til bare en.

Hvorvidt overføring av ansvaret for sosialhjelp fra kommunen til staten er mulig gjenstår å se. I det øyeblikket denne oppgaven er skrevet foreligger ikke noe konkrete dokumenter som peker på at dette blir en realitet.

5.6.1 Rådmennene i kommunene og påvirkning av resultater på målekort

Rådmennene som ble intervjuet forteller at påvirkning av resultater på målekort skjer i praksis gjennom NAV- ledere. Mens i det ene fylket sitter NAV-lederen som en del av rådmannens ledergruppe er i det andre fylket NAV-lederen underlagt en kommunaldirektør. Dette kan virke uproblematisk, men oppfattelse til NAV-ledere tyder på det motsatte. I det tilfellet hvor NAV-lederen ikke er en del av rådmannens ledergruppe opplever NAV-lederen et negativ gap av kommunikasjon og direkte med rådmannen. Eisenhardt (1989) understreker viktigheten av informasjon i en prinsipal og agent relasjon som en mekanisme til prinsipalen for å kontrollere handlinger til agenten.

Ut fra svarene fra rådmennene som ble intervjuet er det lite som tyder på at Rådmennene A og B gir konkrete føringer til NAV-ledere om organisasjonsarbeid. Jeg påstår at på lik linje med NAV-fylkesdirektørene er rådmennene enige at organisasjonen har liten betydning så lenge organisasjonen oppnår resultater ut fra kommunale indikatorer på målekortene.

En rådmann forteller at:

Organisasjonsstrukturen ... er tatt opp i partnerskapet mellom fylkesdirektør og rådmann og godkjent der.... det må være opp til NAV-leder å komme med forslag til endringer i organisasjonsstruktur om vedkommende ikke klarer å oppnå de resultatene med den organiseringen vi har.

Dette kan tyde på at NAV-lederen B har et formelt handlingsrom til å endre organisering av NAV-kontoret, men i praksis er handlingsrommet begrenset og avhengig av NAV-fylkesdirektøren og rådmannen. Ingen av de to NAV-lederne som ble intervjuet nevnte noe type for godkjenning av partene og uttrykte tydelig at de hadde autonomien de trengte for å foreta endringer i sin organisasjon.

5.6.2 Læringsarenaer

NAV-ledere som ble intervjuet refererte til for lite tilrettelegging for læringsarenaer fra den statlige delen av partnerskapet. Ingen av lederne henviste til kommunale læringsarenaer eller behov for læringsarenaer i regi av kommunen. Dette forsterker mitt inntrykk ut fra den kommunale delen av partnerskapet er det bare hovedfokus på størrelse på økonomisk sosialstønad og bruk av penger rundt dette.

Informasjon fra rådmennene viser forskjeller på læringsarenaer for å utveksle erfaringer med andre kommuner. NAV-kontor A er medlem av et formalisert nettverk med faste møter og NAV-kontor B har sporadiske møter i et mindre formalisert nettverk. Rådmann A forteller:

Formålet med disse nettverksmøtene er jo å diskutere og se på de resultatene vi har oppnådd det året som har gått gjennom Kostra tall sånn som de fremkommer og diskutere, se hvem som har de gode resultatene og ha en diskusjon da om hva har de gjort for å få de gode resultatene og så kan vi lære av det og utvikle tjenestene våre for å få bedre resultater. Så det er jo egentlig effektiviseringsnettverk, nettverk som drøfter utviklingspotensial.

Rådmannen A forteller at NAV-lederen deltar i dette nettverket, men dette ble ikke nevnt av NAV-lederen som ble intervjuet og som har oppfølging av denne rådmannen, da jeg stilte spørsmål vedrørende læringsarenaer. Her antar jeg at jeg fikk motstridende informasjon fra NAV-leder og rådmannen. En antagelse er at NAV-leder fokuserte på læringsarenaer på statlige nivå og ikke på den kommunale da jeg stilte spørsmål om dette gjennom intervjuet.

Samme rådmann forteller at Kommunesektorens organisasjons og utviklingspartner (KS) tilrettelegger for møter med andre kommuner for å analysere tall og lære av andre kommuner.

På motsatt side finner vi hva Rådmann B uttrykker da vedkommende ble spurt om de finnes arenaer for utveksle erfaringer med andre kommuner:

Nei... her kan jeg sparke litt til KS... når i partnerskapet det ene (parten) er statlig styrt og den andre er styrt av KS. KS skulle ta større ansvar for å samordne kommunene i forhold til dette. Det er årlige arenaer, men det skulle være mer formalisert og utviklingsorientert.

Rådmennenes opplevelser til læringsarenaer fokuserer på erfaringer med kommunale indikatorer og hovedsakelig samarbeid med andre kommuner. Rådmann A og Rådmann B har motstridende opplevelser til læringsarenaer, dette i kontrast til NAV-fylkesdirektørene som ifølge intervjuene tilrettelegger for å analysere og utveksle tiltak som fungerer. En kunne tenke seg at den statlige delen av NAV skulle åpne for at rådmennene kunne delta kontinuerlig i slike møter med fylkesdirektørene og NAV- ledere i sitt fylke. Om slik deltagelse skulle øke fokus på å tenke statlige og kommunale indikatorer mer sammensatt og om slik deltagelse skulle forbedre resultater på målekortene til NAV-kontorene kunne være verdt å prøve.

Rådmennene som ble intervjuet ser maktforholdet mellom dem og staten vedrørende styringstrykket som asymmetrisk, mens den ene rådmannen anser dette som uproblematisk ser den andre rådmannen dette som et problem. Den statlige delen av NAV har et stort apparat som analyserer og følger opp resultatene til NAV-kontorene, i motsetning til kommunene. Om vi ser på antall kommunale indikatorer i målekortene (figur 6) kan vi se at det er få kommunale indikatorer sammenlignet med de statlige, men om antall indikatorer i målekortene kan forklare styringstrykket fra stat og kommunen er det lite grunnlag for å bevise dette.

Rådmennene som ble intervjuet til denne oppgaven svarer at de påvirker NAV-kontorene gjennom NAV-ledere. Ingen av rådmennene gir noen føringer i hvordan organisering til NAV-kontorene skal foregå så lenge fokus på reduksjon av bruken på økonomisk sosialhjelp blir holdt lavest som mulig.

Opplevelse av læringsarenaer er forskjellige i de to kommunene. Den ene kommunen har en systematisk deltagelse i nettverk med andre kommuner hvor NAV-lederen også deltar og rådmannen til den andre kommunen savner en mest

systematisk oppfølging av KS for å formalisere nettverk som læringsarenaer med andre kommuner. Jeg kan nevne at ingen av NAV-ledere refererte til noe læringsarena i regi av kommunen. NAV-lederne som ble intervjuet refererte ikke til noe systematisert og kontinuerlig læringsarena for å utveksle erfaringer med andre NAV-kontor. NAV-fylkesdirektørene og rådmennene har en motsatt oppfattelse om læringsarenaer. Dette kan tyde på spenningen mellom styring og kontroll som NAV-fylkesdirektørene og rådmennene utøver og savnet som NAV-ledere har for å lære sammen med andre NAV-kontor. Vi må «advare mot en overdrevet læringsoptimisme» (Christensen et al, 2009, s. 195) hvor en antar at læring om andre organisasjonsmodeller kan fremme gode resultater på målekortene, men en kan tenke seg at det er læringsoptimismen til NAV-lederne som gjør at NAV-lederne oppretholder eller tilpasser organisering av NAV-kontor ut egne mål og erfaringer i læringsarenaer.

I det neste kapitlet avslutter jeg oppgaven med en konklusjon og noen tanker om temaer til videre forskning.

6 Avslutning, konklusjon og videre forskning

6.1 Avslutning

Reformprosesser i offentlige organisasjoner som yter velferdstjenester er ikke noe nytt i Norge. Fra 1980-tallet opplevde Norge en del reformer inspirert i den internasjonale trenden New Public Management som inspirerte ideen at mål- og resultatstyring skulle være verktøy i et styrings og kontrollsystem. Ut fra denne trenden skulle en leder få handlingsrom for å lede sin organisasjon, men ut fra en vertikal og horisontal styringslogikk ble lederen en aktør i et forhold mellom prinsipal og agent.

Fra midten av 1980-tallet finner vi eksempler på forsøk om å samlokalisere tjenester innenfor trygd, arbeid og sosiale tjenester. Forsøkene ble prosjekter som ikke endte i en formell samlokalisering av tjenester. Det ble ikke før begynnelsen av 2000-tallet at en politisk prosess ble satt i gang fra Stortinget for å utrede og gjøre en lovpålagt samlokalisering av Aetat, Trygdeetaten og sosiale tjenester i kommunen. Gjennom NAV-reformen ble tre organisasjoner med sine normer, verdier og sin kultur ble slått sammen. NAV sin visjon og verdier skulle være felles for de tidligere statlige etater og kommunale tjenester innlemmet i NAV.

NAV-reformen ble operasjonalisert gjennom samarbeidsavtaler om drift av felles NAV-kontor mellom kommune og NAV-fylket. Denne oppgaven har hatt fokus på bruk av månedlig målekort i styringsarbeid til to NAV-ledere, to NAV-fylkesdirektørene og to rådmenn. Samarbeidsavtalen mellom kommune A og NAV-fylket A og samarbeidsavtalen mellom kommune B og NAV-fylket B er det formelle grunnlaget til maktforholdet mellom en statlig prinsipal, en kommunal prinsipal og NAV-leder som agent. NAV-ledere befinner i spenningen mellom disse to prinsipaler og som agent i eget kontor. Partene i avtalen utarbeidet avtalene ut fra en felles mal. Avtalene omfatter blant annet formål og statlige og kommunale tjenester innlemmet i NAV. Samarbeidsavtalen mellom Kommune A og NAV-fylket A nevner gjentatte ganger rollen som Bystyret har i avtalen, noe som kan gjøre at avtalen kan betegnes som mer kommunalt preget. I partnerkspasavtalene er det spesifisert at partene er likeverdige. Avtalene omfatter også brukermedvirkning, medarbeidernes

medbestemmelse og medvirkning, styring og rapportering. Generelle bestemmelser om lokale mål og resultatkrav er også nevnt i samarbeidsavtaler og resultatkravene skal være en del av virksomhetsplanen til NAV-kontorene. Partene i avtalene spesifiserer enighet om en felles NAV-leder som administrativ og faglig ansvarlig. NAV-ledere rapporterer resultater til kontorene ut fra månedlige målekort. Målekortet inneholder statlige og kommunale indikatorer. Statlige indikatorer er i tråd med tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet og Mål og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene. Kommunale indikatorer er bestemt av hver kommune. Statlige indikatorer viser blant annet resultater til NAV-kontorene vedrørende bruker-, medarbeider-, produksjon- og økonomiperspektiver. Kommunale indikatorer i målekortene presenterer hovedsakelig tall om hvor mange personer som mottar økonomisk sosialhjelp. Problemstillingen i denne oppgaven dreier seg om 1) NAV-ledere og bruk av målekort vedrørende organisering av egen virksomhet, 2) hvordan bruker NAV-fykesdirektørerene og rådmennene målekort og 3) oppfølging vedrørende organisasjonsarbeid. Det første spørsmålet i problemstillingen ble besvart gjennom ti spørsmål, inkludert oppfølgingsspørsmål. NAV-ledere som ble intervjuet forholder seg til målekort som en indikasjon på resultater, men ikke som det eneste verktøyet for å foreta endringer i sine organisasjoner. En NAV-leder rettet spesiell oppmerksomhet i intervjuet på tiltaksplanen til målekortet i en kontinuerlig forbedringstankegang. En annen NAV-leder nevnte effektindikatorer som de viktigste indikatorene på målekortet, som for eksempel personer som kommer ut i arbeid. Dette kan tyde på at begge NAV-ledere er opptatte av prosessene og kontinuerlige tiltak som kan føre til gode resultater på målekortene. NAV-ledere opplever at de har handlingsrom for å foreta endringer i sin organisasjon og det eneste som NAV-ledere uttrykker som barriere er avtaleverket til medarbeiderne, særlig til de statlige ansatte. Avtaleverket til kommunalt ansatte kan også begrense NAV-lederen vedrørende endringer i organisering av NAV-kontorene. NAV-ledere forteller at det er uheldig, hovedsakelig fra statlig side, å ha mange resultatindikatorer på bekostning av kvalitet og utviklingsarbeid. Ut fra intervjuene med NAV-ledere er ikke målekortene det eneste verktøyet som de legger til grunn for å endre organisering av tjenester i sitt kontor. Tillit overfor

medarbeidere, samling av verdier som åpenhet, delegering av ansvar, kultur og å viske ut forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte er oppfattet i denne oppgaven som faktorer som NAV-ledere prøver å påvirke for å oppnå gode resultater. En NAV-leder understreker rollen som lederen har for å danne en felles kultur og refererte til sin atferd for å være et eksempel overfor medarbeiderne. Samme NAV-leder forteller at noen av de mekanismene som er brukt for å skape felles kultur er å fjerne grensene mellom statlige og kommunalt ansatte når det gjelder myndighetsområder. En statlig ansatt gjennomfører kommunale oppgaver og på samme måte en kommunalt NAV-ansatt utfører statlige oppgaver.

Organisasjonsstruktur og andre faktorer kan påvirke om NAV- kontorene A og B oppnår gode resultater. NAV-ledere kan påvirke noen av disse faktorer, men andre faktorer er mer tilfeldige og NAV-ledere kan ikke påvirke, for eksempel, faktorer som arbeidsmarkedet.

Svarene fra alle intervjuobjektene forsterker mitt inntrykk at NAV-ledere beveger seg i et maktforhold med styrt autonomi gjennom mål- og resultatstyring fra stat og kommune. I tillegg til dette finner vi avtaleverket til kommunale og statlige ansatte som regulerer medvirkning og deltagelse i organisasjonsendringer.

NAV-kontor A og NAV-kontor B har organisasjonsmodeller med en strategisk ledelse på toppen, en administrativ enhet og fragmenterte operative team innen oppfølgingsarbeid til arbeidssøkere, sykmeldte og personer med nedsatt arbeidsevne. Inndeling av oppfølgingsteamene er i tråd med innsatsbehovene i NAV og lokale tilpasninger.

Det andre spørsmålet i problemstillingen i denne oppgaven om hvordan NAV-fylkesdirektørene og rådmennene bruker månedlige målekortene for å oppnå gode resultater viser NAV-fylkesdirektørene og rådmennene i kommunene bruker målekort i sitt styringsarbeid og kontroll overfor NAV-ledere. Gjennom intervjuer med NAV-fylkesdirektørene fant jeg ut at målekortene er viktig styringsverktøy for disse lederne og at målekortene er brukt som et lære- og utviklingsverktøy ved styringsmøter med NAV-ledere og rådmennene.

Funnene knyttet til det siste spørsmålet i problemstillingen i denne oppgaven viser at NAV-fylkesdirektørene og rådmennene gir handlingsrom til NAV-ledere til å lede sin organisasjon og overlater til NAV-lederen å oppreholde eller foreta endringer for å

tilpasse organisering av NAV-kontorene, men organisering av kontorene må bli godkjent i partnerskapsmøter. Dette tyder på at NAV-ledere har begrenset autonomi til å tilpasse organisering av NAV-kontor. Rådmennene i kommune A og B er hovedsakelig fokusert på kommunale indikatorer, men ser sammenhenger mellom personer som kommer i arbeid og eventuell reduksjon av økonomisk sosialhjelp. NAV-fylkesdirektørene A og B og rådmennene til kommunene A og B viser lite interesse til hvordan NAV-kontorene er organisert så lenge de leverer de resultatene de skal ut fra målekortene. Både størrelse og lokale forhold ser ut til å være faktorer som påvirker organisering av NAV-kontorene. Generelt, er inntrykket til NAV-fylkesdirektørene og rådmennene som jeg intervjuet til denne oppgaven at målekortene er et pålagt styringsverktøy som påvirker i liten grad organisering til NAV-kontorene. NAV-kontorene som organisasjoner og organisering av disse blir oppfattet som redskaper for å oppnå fastlagte mål fra kommunen og staten. Arenaer for utveksling og læring for NAV-ledere ble ansett i denne oppgaven som omgivelser de kan forholde seg til for å lære av andre NAV-kontor og kommuner i et system som rangerer NAV-kontorene ut fra resultatene på månedlige målekort. NAV-fylkesdirektørene A og B informerer om systematisk oppfølging av NAV-kontor og formelle arenaer for å utveksle erfaringer mellom NAV-ledere. NAV-ledere opplever at utveksling og læring er knyttet til egen innsats som ledere. En NAV-leder nevnte hospitering, besøk fra og til andre kontor som læringsarenaer som vedkommende har satt i gang selv. NAV-ledere har en annen opplevelse av læringsarenaer enn de som NAV-fylkesdirektørene referer til. Dette kan tyde på avvik mellom det systemet som NAV-fylkesdirektørene er ansvarlig for og hvordan NAV-ledere opplever disse arenaer i praksis. Dette kan også tyde på at staten og kommunen trenger å legge til rette for et mer systematisert og effektivt system til læringsarenaer hvor indikatorene på statlige og kommunale indikatorene på målekortene blir analysert i sammenheng og ikke atskilt fra hverandre.

6.2 Konklusjon

Det er mange faktorer som påvirker om et kontor oppnår dårlige eller gode resultater ut fra indikatorene i månedlige målekort til NAV-kontorene som ble caser i denne oppgaven. NAV-lederne bruker månedlige målekort som redskap til å styre organisasjonen, men ikke for å definere organisering av kontoret de har ansvar for. Organisasjonsstrukturen er en av flere faktorer som påvirker produktivitet til NAV-kontorene. Kultur og tillit ble nevnt som noen av de faktorene som NAV-ledere prøver å påvirke for å oppnå gode resultater på målekortene. Det er en oppfatning blant NAV-ledere at tilliten gjennom fullmakter til avdelingsledere og teamledere kan være avgjørende for å oppnå ønskede resultater.

NAV-ledere befinner seg i spenningen mellom maktforhold til en statlig prinsipal og en kommunal prinsipal som gir autonomi til NAV-leder som agent. NAV-ledere opplever stor autonomi for å styre og eventuelt foreta endringer i organisering av NAV-kontor, men friheten er begrenset gjennom avtaleverket til statlige og kommunalt ansatte. NAV-ledere opplever for mye fokus fra den statlige side til NAV på kvalitative indikatorer. Målekortene omfatter for mange indikatorer som gjør at kvalitet undergraves av kvantitative mål.

NAV-fylkesdirektørene og rådmennene som ble intervjuet gir lite oppmerksomhet til hvordan NAV-kontorene er organisert så lenge medarbeidere gjennomfører sine oppgaver og oppnår fastlagte mål. Den statlige delen i partnerskapsavtalen rangerer NAV-kontorene ut fra resultater på målekortene. NAV-ledere forteller at rangering av kontorene er feil på mange områder. For det første blir både store og små kontor sammenlignet uten å ta hensyn til forskjeller i hvert kontor. For det andre er det lite praktisk og reelt læring i denne sammenligning av kontorene. Det er lite som tyder på at disse to NAV-kontorene har læringsarenaer sammen med andre kontor i samme fylke. NAV-ledere forteller at de må selv skape slike arenaer og savner en mer aktiv rolle fra NAV-fylkene vedrørende læringsarenaer.

Det er ingenting som tyder på at NAV-ledere gjennomfører umiddelbare endringer i organisering av NAV-kontorene på grunn av dårlige resultater i indikatorene på målekortene. NAV-ledere som ble intervjuet har organisert kontorene på lignende måter. NAV-kontorene som ble caser i denne oppgaven har en formell organisering

på administrativt og operativt nivå. NAV-leder er på toppen av hierarkiet og administrative ansatte i Staben og Controller retter oppmerksomhet til det som ledere kaller strategisk og økonomisk drift av kontoret. Det operative nivået er delt i oppfølgingsavdelinger hvor avdelingsledere og teamledere har fullmakter og tillit fra NAV-lederen til å utføre sine oppgaver. Både statlige og kommunale ansatte utfører hverandres arbeid og i praksis er forskjellen mellom ansatte visket ut. Vi kan snakke om en liknende organisasjonsmodell til de to kontorene som ble caser i denne oppgaven, men det er lite som tyder på at vi kan snakke om en felles organisasjonsmodell til NAV-kontorene på grunn av den begrensede autonomien som NAV-ledere har for å bestemme organisasjonsstruktur på grunn av avtaleverket til statlige og kommunalt ansatte, lite oppmerksomhet fra NAV-fylkesdirektørene og rådmennene om hvordan NAV-kontorene er organisert og manglende læringsarenaer som kan forsterke felles organisering av NAV-kontorene.

6.3 Videre forskning

Denne oppgaven har fokusert på bruk av månedlige målekort for å endre eller opprettholde organisering av NAV-kontorene. Oppgaven viser at medvirkning til statlige og kommunalt ansatte for å påvirke organisasjonsstruktur til NAV-kontorene er formelt regulert gjennom avtaleverket. Nye studier kan fokusere på rollen som tillitsvalgte opplever i konkrete situasjoner som omfatter endringer i organisasjonsstrukturen til NAV-kontorene. Videre forskning kan se på om faktorer som blant annet kultur og tillit er avgjørende faktorer for å påvirke atferden til medarbeidere og oppnå gode resultater på målekortene.

NAV-ledere som ble intervjuet savner formelle og systematiserte læringsarenaer med andre NAV-kontor. Om kontakt med andre NAV-kontor gjennom hospitering og utveksling av erfaringer fører til bedre resultater kan være tema til andre studier. NAV- fylkesdirektørene og rådmenn viser lite interesse for hvordan NAV-kontorene er organisert, men i et system som kontrollerer og rangerer NAV-kontorene ut fra resultater på målekortene kan det være relevant å forske om konkurranse mellom

NAV-kontorene undergraver eventuelt samarbeid mellom NAV-kontorene i samme fylke.

Litteratur

- Aars, J. & Christensen, D.A. (2011). *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale NAV – avtalene*. Notat 1-2011. Uni Rokkansenteret. Hentet fra <https://core.ac.uk/download/pdf/30924939.pdf>
- Alm Andreassen, T. (2008). *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisasjoniske valg og variasjon i lokale NAV kontor*. AFI-NOTAT 10/2008. Hentet fra http://www.hioa.no/var/ezflow_site/storage/afi/files/n2008-10.pdf
- Alm Andreassen, T. & Fossetøl, K. (2011). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform* Oslo: Gyldendal
- Alm Andreassen, T. & Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget
- Alvesson, M. (2013). *Understanding Organizational Culture*. London: Sage Publications
- Andersen, R. K. & Skinnarland S. (2011). NAV kontoret som lærende organisasjon- Et kompetanseperspektiv på NAV-reformen. I T. Alm Andreassen & Knut Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform* (s.168-189). Oslo: Gyldendal
- Arbeids- og sosialdepartementet (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0c702e88bcb4970aa8b019f24df9d72/no/pdfs/stp200420050046000dddpdfs.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2019) *Tildelingsbrev for 2019 - Til Arbeids- og velferdsdirektoratet* (18/3005.21.1.19). Hentet 10. mai 2019 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/226f56edeea349cebe514a629241d192/tildelingsbrev-2019-arbeids--og-velferdsdirektoratet.pdf>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018). *Mål- og resultatstyring i NAV – del II*. Hentet fra <https://memu.no/wp-content/uploads/2018/03/M%C3%A5l-og-resultatstyring-i-NAV-del-II.pdf>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Mål- og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke* (19.02.19. Saksnr. 18/3277-3). Hentet fra [file:///C:/Users/art1904/Downloads/md-brev-2019-fylkene%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/art1904/Downloads/md-brev-2019-fylkene%20(1).pdf)

- Arntzen A. & Grøgaard Jens B. (2001). Utfordringer for samarbeidet mellom NAV – kontorene og utdanningssystemet. I T. Alm Andreassen & K. Fossetøl (Red.) *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. (s. 148-168). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing Accountability: A conceptual framework. I *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, July 2007 (s. 447-468). UK: Blackwell Publishing Ltd. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/227681168_Analysing_and_Assessing_Accountability_A_Conceptual_Framework
- Brevik, B. (2010). *Mål- og resultatstyring i praksis. - En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet*, Notat 9-2010, Uni Rokkansenteret. Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5360/Notat%209-2010%20Brevik.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Busch, T., Johnsen, E., Klaudi Klausen, K. & Vanebo, J. O. (red.) (2005). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget
- Busch T. & Vanebo, J. (2005). Interne markeder – fokus på bestiller- utfører-modellen. I T. Busch, E. Johnsen., K. Klaudi Klausen & J.O. Vanebo, (red.). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (s. 106-119). Oslo: Universitetsforlaget
- Butler, E. (2012). *Public choice. A Primer*. The Institute of Economic Affairs. London IEA. Hentet fra <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/IEA%20Public%20Choice%20web%20complete%209.1.12.pdf>
- Christensen, T., Lægreid P., Ronnes P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2011a). Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review* (2011) 11, 407-423. Springer Hentet fra <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11115-010-0141-4.pdf>

- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2011b): *Competing principles og agency organization- the reorganization of a reform*. Notat 8-2011, Bergen: Uni Rokkansenteret. Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5986/Notat%2008-2011%20L%c3%a6greid%20and%20Christensen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Christensen, T., Fimreite, A. L. & Læg Reid P. (2013) Joined up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*, 2014 (14), 439-456
<https://doi.org/10.1007/s11115-013-0237-8>
- Danielsen, T. & Reiersen J. (2011). *Fra konflikt til samarbeid. Hva gjorde hovedavtalen av 1935 mulig?* Høgskolen i Vestfold-Notat 1/2011. Hentet fra <https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2581926/notat01-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Di Maggio P.J. og Powell W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Volume 48, Issue 2 (April., 1983), 147-160. Hentet fra <http://www.analytictech.com/mb874/Papers/dimaggio%20and%20powell%20-%20iron%20cage.pdf>
- Djupvik, A.R. og Eikås, M. (2010). *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse og sosialarbeidarar*. Oslo: Det Norske Samlaget, 133-182
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, Vol 14, No. 1 (January, 1989), 57-74. Hentet fra https://www.jstor.org/stable/258191?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Fimreite, A.L. (2008). *Mission Impossible made possible?* Notat 14.2008. Bergen: Rokkansenteret. Hentet fra <http://bora.uib.no/handle/1956/4299>
- Fimreite, A.L. (2011). *Partnerskapet i NAV – innovasjon eller «samme procedure»?* Notat 4-2011. Bergen: Uni Rokkansenteret. Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5789/Notat%2004-2011%20Fimreite.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Sosial Science Matter. Why sosial inquiry fails and how it can succeed again*. New York: Cambridge University Press

- Greve, A. (1995). *Organisasjonsteori – nyere perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4 (2001), 1-25. Hentet fra https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf
- Grung, C., Johnsen I, Hansen H. T., Lundberg K. & Syltevik L.J. (2014): *Implementering av Nav-reformen ved to lokale Nav-kontorer sett fra ansattes perspektiv*, Notat 5-2014, Bergen. Uni Research Rokkansenteret. Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/9380/WP%205-2014%2c%20Grung%2c%20Johnsen%2c%20Hansen%2c%20Lundberg%20og%20Syltevik.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Helgøy, I., Kildal, N. og Nilssen, E.: *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Notat 1-2010, Bergen: Uni Rokkansenteret. Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5357/Notat%201-2010%20Helgoy%2c%20Kildal%20og%20Nilssen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Irgens Karlsen, J. & Veium.K. (1997). *Fra Analyse til Handling. Praktisk organisasjonsutvikling*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Jacobsen, D.R. (2010). *Striden som seierherrene nesten tapte. Tjenestemannsorganisasjonene og organisering av NAV*. Notat 10-2010. Bergen: Uni Rokkansenteret. Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5361/Notat%2010-2010%20Jacobsen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Johnsen, E., Aarum Andersen J. & Vanebo J.O. (2011). Mot en ny ledelsespraksis. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (s. 196-211) Oslo: Universitetsforlaget
- Jonsson, P. (2014). Does organization structure matter? On the relationship between the structure, functioning and effectiveness. *International Journal of Innovation and Technology Management*, Vol. 3, No. 2, 1-26. <https://doi.org/10.1142/S0219877006000788>

- Kalleberg, R. (1996). Forskningsopplegget og samfunnsforsknings dobbeltdialog. I H. Holter & R. Kalleberg (Red.). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (s. 26-72). Oslo: Universitetsforlaget
- Kiewet R. og McCubbins, M.D. (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago press.
- Klaudi Klausen, K. (2005). Fra Public administration over New PA til NPM. En fortolkningsramme for reformer. I T. Busch, E. Johnsen., K. Klaudi Klausen & J.O. Vanebo, (red.). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (s. 48-61). Oslo: Universitetsforlaget
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Hovedavtalen i staten. Avtalen mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne. Gjelder fra 6. november 2019 til og med 31. desember 2020*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/1d80f80f0ba24db3ad018c75052e81eb/no/pdfs/hovedavtalen_i_staten_19-20.pdf
- Kracauer, Siegfried (2011). The Challenge of Qualitativ Content Analysis. *Public Opinion Quartely*, 16(4), 631-642. I L. Prior (Red.) *Using documents and records in social research*. Volume I. Los Angeles: Sage
- KS Hovedavtalen (2018). *Hovedavtalen*. Oslo: Kommuneforlaget. Hentet fra <file:///C:/Users/art1904/Downloads/KS%20hovedavtale%202018-2019.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Læg Reid, P. & Christensen, Tom. (2011): *Changing accountability relations- the forgotten side of public sector reform*. Notat 5-2011, Bergene: Uni Rokkansenteret. Hentet fra http://uni.no/media/manual_upload/287_notat_05_2011_laegreid_and_christensen.pdf
- Løvold Syversen, T. (2011) Partnerskap i velferd. I T. Alm Andreassen & K. Fossetøl (Red.) *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform* (s. 209-237). Oslo: Gyldendal Akademisk

- Maduenyi, S., Oluremi Oke, A., Fadeyi, O. & Akintunde Ajagbe, M. (2015). Impact of Organizational Structure on Organizational Performance. *International Conference on African Development Issues (CU-ICADI): 2015 (s.354-358). Social and Economic Models for Development Track*. Hentet fra <http://eprints.covenantuniversity.edu.ng/5296/>
- Metcalfe, Les & Lapenta, Antonio (2012). Partnerships as strategic choices in public management. I *Journal of Management & Governance*, February 2014, Volume 18,51-76. New York. Springer hentet fra http://download.springer.com/static/pdf/297/art%253A10.1007%252Fs10997-012-9233-6.pdf?auth66=1409340405_58e9a3e76e09e4703879678951c2c7be&ext=.pdf
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice – Hall, Incorporated
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- Nordhaug, O, Hildebrandt, S. & Brandi, S. (2007). *Håndbok i Endringsledelse*. Forlag1: Oslo
- Nyeng, F. (2012). *Nøkkelpbegreper i Forskningsmetode og Vitenskapsteori*. Bergen: Fagbokforlaget
- O’Neill, J.W., Beauvais, L.L. & Scholl R. W., (2001). *The Use of Organizational Culture and Structure to Guide Strategic Behavior: An Information Processing Perspective*. Institute of Applied and Behavioral Management, 132 – 152. Hentet fra <https://jbam.scholasticahq.com/article/816-the-use-of-organizational-culture-and-structure-to-guide-strategic-behavior-an-information-processing-perspective>
- Paternotte, C. (2014). Rational Choice Theory. *The SAGE Handbook of the Philosophy of Social Sciences*. 307-321.London. SAGE publications LTD. Hentet fra <https://dx.dou.org/10.4135/9781473913868>
- Pettersen, I.J. og Fallan, L. (2010). Mål og mening?. Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi og finans*. Vol. 26, 99 – 105.
- Pollitt, C. (2009). Pathologies of the Neo-liberal State: From Bureaucracy to Fragmentocracy? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2, 160-182

- Poulfelt, F. (2008). Ledelse i kunnskapsintensive virksomheter. I O. Norhaug (Red.). *Kunnskapsledelse. Trender og utfordringer (73-79)*. Oslo: Universitetsforlaget
- Reiersen, J. (2011). *Fra konflikt til samarbeid*. Samfunnsøkonomien, 5, s. 34-44
- Roaldsnes, A. (2018). Mål og resultatstyring i NAV- kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid? *Arbeid og Velferd.1*. NAV. Hentet fra <file:///C:/Users/art1904/Downloads/mal-og-resultatstyring-i-nav.pdf>
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Seip, A. L. (1994). *Veien til velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal
- Selnes, C. & Skinderhaug I. M. (2014). *Mål med mening? NAV-kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet fra 2013* (Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus). Hentet fra <https://oda-hioa.archive.knowledgearc.net/handle/10642/2161>
- Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. Veileder.12/2010*. Hentet 9. august 2013 fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Schein, E. (2004). *Organizational culture and leadership*. U.S.A.: Jossey-Bass. Hentet fra http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/ORGANIZATIONAL%20CULTURE%20Organizational%20Culture%20and%20Leadership,%203rd%20Edition.pdf
- Schwartzman, H. B. (1993). *Ethnography in organizations*. U.S.A.: Sage Publications
- Skog, O. J. (2010). Validitet. I *Å forklare sosiale fenomener* (2. utgave. s.87-115). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Statistisk sentralbyrå (2016). *Folkemengde og befolkningsendringar, 1. januar 2016*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001>
- Statskonsult. Direktoratet for forvaltning og ikt (2002). *Servicekontorer. Etablering, drift og videreutvikling*. Hentet fra <https://www.difi.no/sites/difino/files/2003-12nyn.pdf>
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget

- Verhoest K., Verschuere, M. F. & Sulle A. (2010). Performance of Public Sector Organizations: Do Managerial Tools Matter? I P. Lægreid & K. Verhoest (Red.). *Governance of Public Sector Organizations* (s.211-232). England: Palgrave Macmillan
- Wiberg, L. (2001). *Visjonen. Et verktøy for utvikling og ledelse*. Oslo: NKS Forlaget
- Witteck, R. (2013). Rational Choice Theory. I Richard L. Warms & R. Jon McGee (Red.). *Theory in Social and Cultural Anthropology: An Encyclopedia* (s.688 – 689). Texas: Sage Publishing. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/281206368_Rational_Choice_Theory
- Zaleznik, A. (1977). Managers and Leaders: Are They Different? *Harvard Business Review*, May-June, s. 74-81 Hentet fra <https://hbr.org/2004/01/managers-and-leaders-are-they-different>
- Østre, S. (2005). *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd*. Oslo: Kommuneforlaget AS

--

Interne dokumenter

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Mål- og disponeringsbrev 2010 til NAV fylke* (26.03.2010)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2011). *Mål- og disponeringsbrev 2011 til NAV fylke* (24.02.11. Saksnr. 10/11904)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Ledelsesplattform i NAV. Ledelse er å være til sted så folk merke det*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Mål- og disponeringsbrev 2012 til NAV fylke* (05.03.12. Saksnr. 11/12839)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2013). *Mål- og disponeringsbrev 2013 til NAV fylke* (21.02.13. Saksnr. 12/9339-5)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2014). *Anbefaling av kommunale indikatorer i NAV – kontorenes målekort – Brev til landets kommuner v/ rådmannen*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2014). *Mål- og disponeringsbrev 2014 til NAV fylke* (24.02.13/Saksnr. 13/9887)

Arbeids- og velferdsetaten. (2011). *Virksomhetsstrategien for Arbeids og velferdsetaten 2011- 2020.*

NAV. (2010). *Slik driver NAV - kontoret målstyring ved bruk av målekort. Kortfattet informasjon til ledere ved NAV – kontor (2010).*

NAV. (2012). *Målstyring ved bruk av målekort. Innføring.*

Oversikt over figurer

Figur 1. Demo målekort. Et eksempel på hvordan et målekort i NAV kan se ut.

Figur 2. Statusrapport. NAV-fylkesdirektørene og rådmennene får oversikt over resultater på målekort gjennom en statusrapport med kommentater og tiltak.

Figur 3. NAV-ledere befinner seg i spenningen mellom maktforhold til en statlig prinsipal og en kommunal prinsipal som gir autonomi til NAV-leder som agent.

Figur 4. Organisasjonskart NAV-kontor A. Modifisert.

Figur 5. Organisasjonskart NAV-kontor B. Modifisert.

Figur 6. Målekort til et NAV-kontor med indikatorer fordelt i fire perspektiver.

Figur 7. Antall indikatorer i målekortene fordelt i 4 perspektiver og lokale – kommunale indikatorer. Under revidering.

Vedlegg

Vedlegg1

Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet

«Masteroppgave i tverrfaglig samfunnsvitenskap om mål og resultatstyring i NAV»

Bakgrunn og formål

Jeg gjennomfører en masteroppgave i tverrfaglig samfunnsvitenskap om mål og resultatstyring i NAV med tema: *Likheter og ulikheter i organisasjonsmodeller i to lokale NAV kontor. Mot en felles organisasjonsmodell?*

Oppgaven gjennomfører jeg på selvstendig grunnlag og som en del av studiene ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold. I den anledningen ønsker jeg å intervjuve ... vedrørende organisering av NAV kontor og mål og resultatstyring i NAV.

Hva innebærer deltagelse i studien?

Datainnsamling skal foregå gjennom intervjuer. Studiet er basert på gjennomgang av diverse dokumenter i NAV blant annet partnerskapsavtaler mellom NAV-fylke og kommunen. Tidligere forskning om NAV skal jeg også benytte i denne sammenhengen. Aktiv deltagelse gjennom intervjuer anser jeg som nødvendig for å få erfaringer fra ... og samtidig at ... har mulighet til å uttrykke sine egne meninger om tema for studiet.

Spørsmålene i intervjuene handler om relevante opplysninger om tema til oppgaven. Studiet har som mål å belyse erfaringer vedrørende bruk av målekort for å opprettholde eller endre organisasjonsmodeller av NAV-kontor.

Av praktiske årsaker intervjuene gjennomføres med diktafon og korte notater under samtalene. Intervjuene har varighet av maksimal en time og deltagere i intervjuene skal ha mulighet til å utdype sine meninger utover stilte spørsmål.

Hva skjer med informasjonen om deg etter intervjuet?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Navn blir anonymisert og en referanse nummer blir brukt under gjennomføring av masteroppgaven.

Innsamlet materiale som ikke inngår i masteroppgaven og lydopptak slettes. Ved eventuelle endringer tar undertegnede kontakt med dere.

Frivillig deltagelse

Det er frivillig å delta i intervjuene og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Trond Løyning -

Førsteamanuensis ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold.

E- post: trond.loyning@hbv.no

Telefon: 33 03 10 00

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Jeg ber om skriftlig tilbakemelding om deltagelse og samtykke for å bruke intervjuet.

Mvh

Arturo P. Hernandez

Andebu, 10.07.14

Vedlegg 2

Styringsparametere	Resultatkrav
<ul style="list-style-type: none"> - Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid - Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid 	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> - Overgang til arbeid fra tiltak fordelt på: <ul style="list-style-type: none"> - situasjonsbestemt innsatsbehov - spesielt tilpasset innsatsbehov <p><i>En samlet indikator på lønnstilskudd, arbeidstrening, oppfølging, utvidet oppfølging</i></p>	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> - Antall formidlinger totalt og fordelt på: <ul style="list-style-type: none"> - situasjonsbestemt innsatsbehov - spesielt tilpasset innsatsbehov 	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> - Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker 	Skal minst være på samme nivå som samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> - Andel brukere med arbeidsrettet aktivitet, fordelt på: <ul style="list-style-type: none"> - situasjonsbestemt innsatsbehov - spesielt tilpasset innsatsbehov 	Skal øke i løpet av året
<ul style="list-style-type: none"> - Andel brukere som har hatt dialog, møte eller samtale med NAV siste 30 dager, fordelt på: <ul style="list-style-type: none"> - situasjonsbestemt innsatsbehov - spesielt tilpasset innsatsbehov 	Skal øke i løpet av året
<p>HR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etatens sykefravær samlet (<i>egenmeldt og legemeldt</i>) skal ikke overstige 6,1 % (felles mål for etaten). Den enkelte enhet setter sitt sykefraværs mål basert på lokal situasjon. - Inkluderingsdugnaden gjelder også NAV som arbeidsgiver og 5 % av de nyrekrutterte til etaten skal enten være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV²⁰. 	<p style="text-align: center;"><6,1 % (gjennomsnitt for året)</p> <p style="text-align: center;">5 %</p>

Kilde: Mål og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke, s.16

Vedlegg 3

Intervjuguide

Intervjuguiden er laget for å ha en struktur under samtalen. Ut fra dynamikken i samtalen kan det være aktuelt å stille andre spørsmål i tillegg til følgende spørsmål.

Til NAV- ledere:

1. Kan du fortelle hvordan deres NAV kontor er organisert og hva heter stillingen til de som leder organisasjonen?
2. NAV er basert på partnerskapsavtale mellom staten og kommune. Hvilke parametere blir bestemt av kommunen og hvilke parametere blir bestemt av Staten? Hvordan er samhandling mellom kommunale og statlige parametere?
3. NAV kontor bruker månedlige målekort som en del av mål og resultatstyring. Kan du fortelle hvordan bruker dere målekort i deres organisasjonsstruktur, endringer i denne strukturen, justeringer eller utvikling av denne strukturen?
4. Hvilket handlingsrom har du for å justere og eller endre organisasjonen ut fra målekortenes resultater? Er de andre aktører i organisasjonen du må ta hensyn til?
5. Målekort rangerer de ulike NAV kontor i deres fylke. Hvordan utveksler dere erfaringer med andre kontor for at dere og andre oppnår gode tall?
6. Hvordan påvirker du resultatene på målekortet?

Til NAV-fylkesdirektører:

1. NAV er basert på partnerskapsavtale mellom stat og kommunen. Som en del av mål og resultatstyring hvordan opplever fylkesdirektør månedlige målekort i NAV?
2. NAV kontor bruker månedlige målekort som en del av mål og resultatstyring. Hvilke parametere blir bestemt av staten? Hvordan er samhandling mellom kommunale og statlige parametere?
3. Hvordan påvirker du resultatene på målekortet?
4. Målekort rangerer de ulike NAV kontor i deres fylke. Hvordan legger NAV fylket opp til rette for at erfaringer fra NAV kontor blir utvekslet for å oppnå gode resultater?
5. Hvert NAV kontor har sin egen organisasjon. Hvordan forholder seg NAV Fylket til hver organisasjonsstruktur?
6. Kan du fortelle om fylkesdirektør gir noen føringer om endringer i organisasjonsstruktur, justeringer eller utvikling av et NAV kontor ut fra målekortenes parametere?

Til Rådmenn:

1. NAV er basert på partnerskapsavtale mellom stat og kommunen. Som en del av mål og resultatstyring hvordan opplever rådmannen månedlige målekort i NAV?
2. NAV kontor bruker månedlige målekort som en del av mål og resultatstyring. Hvilke parametere blir bestemt av kommunen? Hvordan er samhandling mellom kommunale og statlige parametere?
3. Hvordan påvirker du resultatene på meldekortet?
4. NAV kontor har sin egen organisasjon. Kan du fortelle om rådmannen gir noen føringer om endringer i denne strukturen, justeringer eller utvikling av et NAV kontor ut fra målekortenes parametere?

Antall ord: ca. 28688