# Kompleksitet som mulighet – partnerskapet sett fra et forskerståsted

Av Knut Fossestøl, Arbeidsforskningsinstituttet

Dagskonferanse om partnerskapet i NAV-kontorene i regi av KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet
13. april 2015, Oslo Kongressenter, Youngs gate 11

© Arbeidsforskningsinstituttet, 2014
© Forfatter/Author

# Datagrunnlag og metode



**Evalueringen av NAV-reformen 2006-2014 (NFR – NAV-evalueringen)**

- Besøkt 15 kontorer tre ganger i løpet av perioden 2007-2010, 10 av dem på nytt i 2014
- Intervjuet 8-10 personer per kontor (ledelse, tillitsvalgte, veiledere i mottak og oppfølging)
- 4 surveyundersøkelser til lokalkontorene, siste i 2014

**Organisatoriske betingelser for sosialt arbeid i NAV 2014-2015 (KS-Storbynettverket)**

- Besøk på 7 storbykontorer
- Surveyundersøkelse til lokalkontorene i storbyene (Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim)

**Men det hjelper ikke med aldri så mye data hvis man ikke vet hvordan man skal fortolke dem**

# Bakgrunnen for reformen



- Målet var mer helhetlig tjenesteyting – one stop shop

- NAV skulle utgjøre den organisatoriske infrastruktur for denne tjenesteytingen

… et lovpålagt partnerskap og fusjon

- En omstridt løsning – og en løsning som aldri fullt ut har vært iverksatt

# Partnerskapet - et umulig oppdrag?



Partnerskapet har blitt beskrevet som:

… som et politisk kompromiss, og ikke et redskap for å nå politiske mål

… som «a mission impossible»

… som en selvmotsigelse – «lovpålagt partnerskap»

… som en ordning som forsøker å nå mål som ikke kan nås på samme tid - som skulle forene det uforenlige

Resultatet: MAD? (multiple accountability disorder)

# Hva sier vår forskning om partnerskapet?



Stat og kommune drar ikke i samme retning på grunn av…

- Statlig dominans på kontorene
- Statlig målstyring
- Målkonflikter
- Kommunal motstand
- Problematikken rundt to herrer
- To lønns- og personalsystemer

# Et hus i strid med seg selv kan ikke stå…



| Fossestol, Alm Andreassen et. al. Managing Public Complexity in Public Sector Reform, *Public Administration* 2015 (forenklet) | Helhetlig tjenesteytingslogikk | Effektivitetslogikk |
|---|---|---|
| Formål med NAV kontoret | Flerformålsorganisering: Inntektssikring, sosialfaglig oppfølging og arbeid | Enformålsorganisering: Først og fremst arbeid |
| Implementering | Kontroll gjennom nettverks- og samstyring | Hierarkisk kontroll gjennom standardisering og målstyring |
| Organisatorisk integrasjon | Horisontalt, i samarbeid med lokale omgivelser | Vertikalt mellom sentrale og lokale administrative nivåer |
| Skreddersøm | Individualistisk tilpasset brukeren | Standardisert gjennom behovs- og arbeidsevnevurderinger |
| Tjenesteinnovasjon | Lokalt forankret profesjonsutvikling og utdanning | Standardisering av arbeidsprosedyrer og arbeidsverktøy |

# Bildet mer sammensatt – eller strid gjør sterk?



- Den statlige innholdsreformen synes å fremme bedre og mer helhetlige tjenester
- Lokale ledere (og i tidligere undersøkelser, rådmenn og ordførere) ser på partnerskapet som en styrke, og omfanget av kommunale tjenester som er lagt inn opprettholdes
- Integrerte arbeidsformer og kontaktpersonordninger og generalistmodeller er utbredt. Satsingen på ungdomsgruppa er sterk.
- Noen kontorer synes å ha større evne til å håndtere kompleksitet enn andre.

# Kontortilpasninger til motstridende krav



| Type hybriditet<br>Ref Fossestol, Alm Andreassen et. al. Managing Public Complexity in Public Sector Reform, Public Administration 2015 (forenklet) | Tilpasning | Kontorkjennetegn |
|---|---|---|
| Ikke-hybriditet | Reduserer kompleksitet ved å oppfylle den statlige partnerens ønsker, og se bort fra det kommunale - symbolsk etterlevelse | Mellomstore og store kontor<br>Lav eller middels oppgavebelastning<br>Leder med bakgrunn fra stat eller privat |
| Aa hoc hybriditet | Reduserer kompleksitet ved å retter oppmerksomheten mot de kravene i omgivelsene som oppleves som mest presserende | Store kontorer<br>Middels eller høy oppgavebelastning<br>Leder med bakgrunn fra kommunen |
| Negativ hybriditet | Reduserer kompleksitet ved å lage klar arbeidsdeling mellom kommunale og statlige oppgaver | Store kontorer<br>Høy oppgavebelastning<br>Leder med bakgrunn fra stat og kommune (tolederkontorer) |
| Positiv hybriditet | Reduserer kompleksitet ved å integrere oppgaver på tvers av statlige og kommunale oppgaveområder | Små og mellomstore kontorer<br>Lav oppgavebelastning<br>Leder med bakgrunn fra kommunen |

# Hva kan forklare variasjonen mellom kontorene?



- Størrelse
- Ledelse (enleder-toleder)
- Oppgaveportefølje
- Trekk ved leder
- Trekk ved ansatte

# Hvordan ledes kontorer kjennetegnet av høy integrasjon?



- Tilpasse organisasjonen menneskene og ikke omvendt
- Fagbasert ledelse og dialogisk ledelse
- Kreativitet mer enn grensedragninger
- Bufre de ansatte mot manglende måloppnåelse
- «Tenke moderne om sosialfaglig arbeid» – arbeid er det beste sosialfaglige tiltaket – sosialfag handler ikke bare om dem som ligger ned med store rusproblemer
- Aktiv bruk av tilskuddsmidler
- Bruk av kommunale midler for å «smøre systemet»

# Policy for partnerskap



- Erfaringene med partnerskapet positive enn det forskningen skulle tilsi
- Mye av den lokale innovasjonen skjedd på tross av staten, mer enn på grunn av den
- Staten må kombinere sentral styring gjennom standardisering, med innovasjonsstyring gjennom lokal utvikling.
- Policy for partnerskap et godt utgangspunkt, men må følges opp og konkretiseres.
- Kompleksitet gir mulighet for innovasjon