

# **Samstyring i NAV**

En studie av styringsutfordringer i partnerskapet  
mellom kommune og stat i NAV

Tor Inge Storvik

Master of Business Administration (BE 323E)

# Forord

Jeg vil takke min veileder Alf-Håvard Dahl for god oppfølging gjennom hele skriveprosessen. Takk for meget konstruktive innspill, for engasjement og inspirasjon.

Jeg må også få lov til å takke mine informanter og respondenter. Takk for at dere delte erfaringer, tanker, og ikke minst tid med meg. Retter også en stor takk til en tålmodig arbeidsgiver.

Til slutt vil jeg takke min samboer Monica og vår datter Erika for at dere har vært tålmodige underveis. Dere har begge to "skylden" for at jeg kunne gjennomføre dette 😊

Tor Inge Storvik  
Bodø, desember 2010

## **Sammendrag**

Formålet med denne masteroppgaven har vært å se på hvordan partnerskapet mellom kommune og stat i NAV enten fremmer eller hemmer styring. Gjennom forskningsintervju med representanter fra kommunene, NAV fylkeskontor og ledere for flere NAV-kontor har en forsøkt å utrede denne problemstillingen. Oppgaven tar utgangspunkt i en rekke teoriperspektiver på styring, blant annet governance-teorier, balansert målstyring og virksomhetsstyring for å undersøke oppgavens problemstilling.

Opgaven har vist at partnerskapsmodellen mellom kommune og stat i NAV ser ut til å skape en del utfordringer knyttet til samstyring. Blant annet kan de to eierne av NAV-kontoret, kommune og stat, ha ulike visjoner for arbeids- og velferdsområdet i kommunen, og de kan ha ulike prioriteringer. Vi har sett at den kommunale organisasjonsfriheten har medført ulikheter i kommunalt tjenesteinnhold fra kommune til kommune, og at enkelte mener at dette er med på å ta fokus vekk fra arbeids- og aktivitetslinja i NAV. Partnerskapsmodellen beskrives av enkelte som en såkalt ”godværs-modell” som fungerer godt så lenge stat og kommune er enige om mål og middel, men at en vil støte på en rekke problemer når det oppstår uenighet. Spesielt ser det ut til at det kan være krevende å løse problemer som ikke skal reguleres i drifts- og samarbeidsavtalene mellom eierne.

## **English abstract**

This master thesis is about the partnership between local and central government in NAV (the Norwegian employment and welfare administration), and how this model promote or prevent governance. We have seen that the local governments’ (municipality) organizational freedom has lead to different services in NAV from one municipality to another, and that this can take focus from NAVs employment- and welfare-policy.

The partnership-model is described by some as a “fair weather-model” that works well as long as local and central government agree on means and ends. But it seems like this model will run into trouble if the local and central government disagree. It seems to be an even greater problem if the “conflict” is on topics that are not regulated in the written agreements between the parts.

## Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	5
1.1 Problemstilling: .....	6
2.0 Kontekst .....	7
2.1 Partnerskapsmodellen i NAV .....	8
2.2 Forholdet mellom stat og kommune i NAV .....	10
3.0 Teoretisk tilnærming .....	11
3.1 Autonomi og integrasjon .....	12
3.2 Governance.....	14
3.2.1 Multi-level governance .....	15
3.2.2 Corporate Governance.....	17
3.3 Virksomhetsstyring .....	20
3.4 Målstyring i Arbeids- og velferdsetaten.....	22
3.4.1 Balansert målstyring.....	24
3.4.2 Målstyringsverktøy i statlig styringslinje i NAV .....	25
3.5 Teorien om begrenset rasjonalitet .....	27
3.6 Oppsummering av teoretisk tilnærming .....	28
4.0 Metodiske valg .....	29
4.1 Case-studiet som forskningsdesign .....	29
4.2 Datainnhenting og utvalg av informanter.....	30
4.2.1 Kvalitative forskningsintervju .....	31
4.2.2 Intervjuguide og kobling mot anvendt teori.....	32
4.2.3 Dokumenter og annen forskning .....	33
4.3 Vurdering av data .....	33
4.3.1 Reliabilitet .....	34
4.3.2 Validitet .....	35
4.4 Oppsummering .....	36
5.0 Empiri.....	37
5.1 Data fra forskningsintervju.....	37
5.1.1 Oppsummering av intervjuenes innledningsdel .....	37
5.1.2 Oppsummering av spørsmål knyttet til autonomi og integrasjon i intervjuene .....	38
5.1.3 Oppsummering av spørsmål knyttet til governance i intervjuene.....	40
5.1.4 Oppsummering av spørsmål knyttet til multi-level governance i intervjuene .....	42
5.1.5 Oppsummering av spørsmål knyttet til corporate governance.....	43
5.1.6 Oppsummering av spørsmål knyttet til virksomhetsstyring.....	44
5.1.7 Oppsummering av spørsmål knyttet til målstyring i intervjuene .....	45
5.1.8 Oppsummering av spørsmål knyttet til begrenset rasjonalitet i intervjuene .....	46
5.1.9 Oppsummering av spørsmål knyttet til intervjuenes avslutningsdel.....	47
5.2 Optelling av kommunalt tjenesteinnhold i NAV-kontor i Nordland.....	48
5.3 Resultater fra kommuneundersøkelsen 2009 .....	49
6.0 Analyse.....	50
6.1 Analyse av empiriske funn .....	51
6.2 Andre analytiske betraktninger .....	61
6.3 Sammenhengen mellom teori og empiri .....	63
7.0 Oppsummering .....	64
7.1 Oppsummering av studien.....	64
7.2 Studiens funn.....	65
7.3 Videre forskning.....	68
8.0 Litteraturliste .....	69

8.1 Offentlige dokument .....	71
8.2 Internettreferanser .....	71
9.0 Vedlegg .....	72
9.1 Intervjuguide for NAV-leder.....	72
9.2 Intervjuguide for overordnet ledd (stat og kommune) .....	74

**Figur og tabelloversikt:**

Figur 1: Organisasjonskart for NAV i Nordland	7
Figur 2: Partnerskapsmodellen i NAV	11
Figur 3: NAVs virksomhetsstyringsmodell	21
Figur 4: Utklipp fra målekortet	26
Tabell 1: Kommunalt tjenestetilbud i NAV-kontorene	48

# **Samstyring i NAV**

## **En studie av styringsutfordringer i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV**

### **1.0 Innledning**

Offentlig sektor har vært gjenstand for store reformer og omstillingsprosesser de siste årene. Det har blitt gjennomført store reformer innenfor skolen, helsevesenet, forsvaret og innenfor høyere utdanning og forskning. Formålet har vært effektivisering, bedre ressursutnyttelse og et ønske om å bedre kvaliteten på tjenestetilbudene. En slik kvalitetsforbedring kan skje både ved at offentlige organer splittes opp og spisses mot spesifikke oppgaver, og ved at de slås sammen for å bidra til økt samordning på tvers.

Et eksempel på en sammenslåing som gjøres for å integrere og å styrke sammenslåing på tvers er sammenslåingen mellom Trygdeetaten og Aetat. Norgeshistoriens største forvaltningsreform har kuliminert i opprettelsen av Arbeids- og velferdsforvaltningen 1. juli 2006 med ca 14.500 statlige og ca 3.000 kommunalt ansatte. På sentralt nivå ble Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket slått sammen til Arbeids- og velferdsdirektoratet underlagt Arbeidsdepartementet (tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Disse to enhetene ble slått sammen også på fylkesnivå, til et NAV-fylkeskontor i hvert av landets fylker. Dette fylkeskontoret skal ha en støttende og styrende rolle i forhold til NAV-kontor, Arbeidslivssenter og andre forvaltningsenheter i eget fylke. På lokalt nivå har det i perioden 2006-2010 blitt etablert et NAV-kontor i alle landets kommuner. I Nordland har det eksempelvis blitt etablert 43 NAV-kontor og 3 forvaltningsenheter i samme periode. NAV-kontoret rommer tjenestene til tidligere trygdekontor og arbeidskontor samt at kommunene som minimum har gått inn med økonomisk sosialhjelp i en felles førstelinje. Den organisatoriske overbygningen for hvert NAV-kontor er et likeverdig partnerskap mellom kommune og stat, og disse to styringslinjene ledes av henholdsvis rådmannen i den enkelte kommune og fylkesdirektør i NAV sitt fylkeskontor. Et av hovedmålene for sammenslåingen av kommunale og statlige tjenester i et lokalt NAV-kontor har vært å samordne et fragmentert tjenestetilbud.

Vi skal se at partnerskapet mellom kommune og stat i NAV fører til at den tradisjonelle hierarkiske oppbygningen innenfor arbeids- og velferdsområdet brytes opp, og at en får lokale enheter som samstyres av både kommune og stat. Dette skaper enkelte styringsutfordringer knyttet til eksempelvis samordning mellom to eiere, utvikling av statlig og kommunalt tjenestetilbud, målstyring, lokale prioriteringer, personellmessige utfordringer, økonomistyring og komplekse rapporteringsregimer. Leder av hvert NAV-kontor må rapportere til to eiere, og dette begrenser styringskapasiteten denne har lokalt. Tiden er et knapphetsgode, og dobbeltarbeid opp mot både statlig og kommunal eier oppleves til tider som problematisk for NAV-leder og øvrige ansatte ved NAV-kontorene. Som oppgaven vil vise bringer også denne samstyringen med seg nye muligheter, blant annet knyttet til ivaretagelse av lokaldemokratiets interesser og muligheten for å utvikle og forbedre statlige og kommunale tjenester i fellesskap.

## 1.1 Problemstilling:

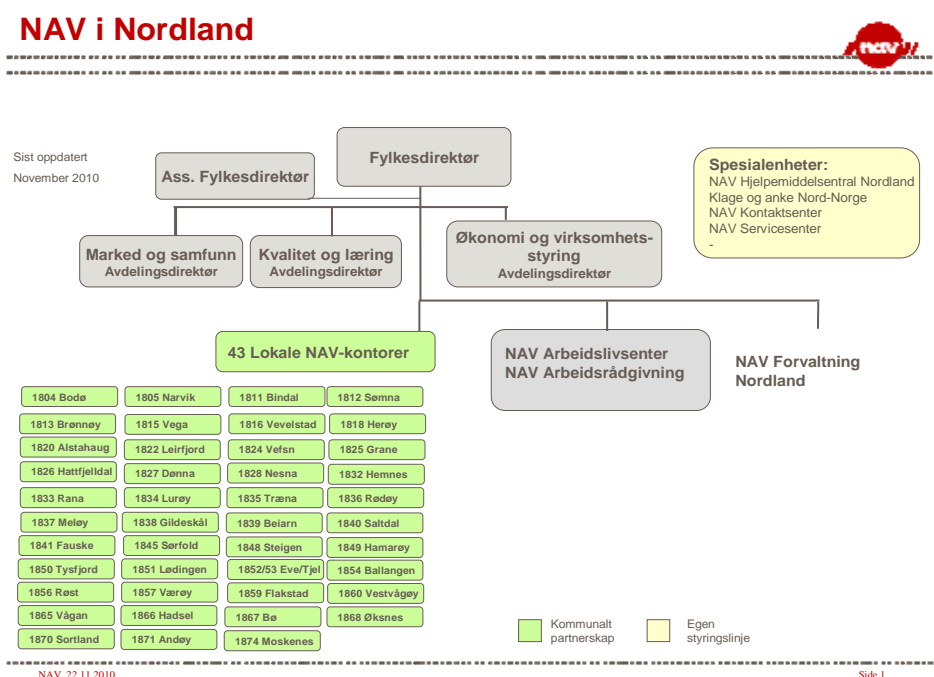
Partnerskapsmodellen i NAV, der stat og kommune skal styre som to likeverdige parter, er en organisatorisk nyvinning i norsk forvaltningshistorie. Utgangspunktet for denne oppgaven vil være å se på styringsutfordringer i NAV som følge av partnerskapet både på fylkesnivå i statlig del av NAV (NAV fylkeskontor) og på kommunenivå i det enkelte NAV-kontor. Formålet med oppgaven er å forsøke å få frem problemstillinger knyttet til effektivitet, samstyringsutfordringer og interessekonflikter i styring av virksomheten. Min oppgave skal ta utgangspunkt i en konkret styringslinje; fylkeslinjen i NAV i Nordland med tilhørende partnerskap. Oppgaven tar utgangspunkt i partnerskapet som en strukturell utforming, og på hvilken måte denne hemmer eller fremmer styring i NAV. Oppgaven tar ikke sikte på å forsøke å forklare på hvilken måte trekk ved organisasjonens omgivelser påvirker styringen. Det gjøres heller ingen vurderinger av betydningen av organisasjonskultur, interne maktforhold eller politiske vindretninger sin påvirkningskraft i forhold til hvordan NAV arbeider med sin styring av sin virksomhet. Det betyr ikke at disse forholdene ikke tillegges betydning, men oppgavens klare begrensninger gjør vurderinger av disse momenter lite hensiktsmessig. Det fokuseres imidlertid på samstyring mellom kommune og stat, og virkninger dette får for styring av NAV totalt sett. Horisontal integrasjon og samordning i NAV på statlig side vil ikke analyseres i nevneverdig grad, men kun som en ytterligere nyansering av hvilke styringsutfordringer etaten står ovenfor. Den mest fremtredende

utfordringen er, etter forfatterens vurdering, den vertikale samordningen og samstyringen. Følgende problemstilling vil bli besvart i denne avhandlingen:

”På hvilken måte hemmer/fremmer partnerskapet mellom kommune og stat styring i NAV?”

## 2.0 Kontekst

NAV-reformen, som er tuftet på Stortingets behandling av Stortingsproposisjon nr 46 (2004-2005), legger føringer for sammenslåingen av tidligere Trygdeetaten, Aetat og for at kommunenes sosialtjenester inkluderes i det lokale NAV-kontor. I forhold til tilknytningsform er NAV et såkalt forvaltningsorgan underlagt Arbeidsdepartementet. Dette betyr at Arbeidsdepartementet (som sekretariat for statsråden) legger rammene for NAV gjennom et tildelingsbrev. På lokalt nivå styres NAV-kontorene i et lokalt partnerskap mellom stat og kommune, representert ved kommunenes folkevalgte og rådmann på kommunal side og fylkesdirektør i NAV på statlig side. Dette partnerskapet er vedtatt av Stortinget og forankret i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen som ble vedtatt av Odelstinget 7. juni 2006, og trådte i kraft 1. juli 2006. Partnerskapet er dermed ikke frivillig. Et slikt offentlig-offentlig partnerskap er en organisatorisk nyvinning i Norge. Partnerskapet som styringsform avstedkommer organisatoriske utfordringer for den statlige delen av NAV så vel som for kommunene. Ulike organisasjonsstrukturer og styringslinjer mellom kommune og stat er med på å underbygge dette, og skape styringsutfordringer.



Figur 1: Organisasjonskart for NAV i Nordland. Kilde: interne dokumenter i NAV



## 2.1 Partnerskapsmodellen i NAV

Det rettslige grunnlaget til NAV-kontorene består av fem hovedelementer:

- Det skal være et NAV-kontor i alle kommuner.
- Det skal utarbeides en avtale mellom kommune og stat i hver kommune.
- NAV-kontoret skal utføre oppgaver knyttet til Sosialtjenestelovens kapittel 5 (økonomisk sosialhjelp) som et minimum.
- Avtalen mellom kommune og stat kan bestemme at også andre kommunale tjenester legges inn i NAV-kontoret.
- Loven gir partene adgang til delegasjon av myndighet (kommune og stat kan overta hverandres oppgaver).

Arbeidsdepartementet (tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet) og KS har også inngått en rammeavtale som regulerer ulike sider ved opprettelsen av NAV-kontoret.

Christensen et al (2009) hevder at vår tids samfunnsutfordringer krever nye typer organisasjonsformer som bryter ned grensene mellom organisasjoner. Samfunnsutfordringene går på tvers av organisasjonsgrenser og sektorer, og krever opprettelsen av nettverksstrukturer og andre "whole-of-government"- løsninger. Sistnevnte begrep kan oversettes til *samlet forvaltning*. De eksemplifiserer dette ved å vise til NAV-reformen, og peker blant annet på faren for at "...grensene mellom organisasjonene blir mer uklare, med tilhørende problemer med å spesifisere klare mål for hver enkelt organisasjon, og å identifisere dens resultater atskilt fra det andre organisasjoner yter" (Christensen et al. 2009:17). Rokkan-senteret ved Universitetet i Bergen evaluerer NAV-reformen, og i den forbindelse har professorene Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid (2008) blant annet skrevet et konferansepaper kalt "Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, networks and accountability". I dette paperet problematiseres flere forhold knyttet til partnerskapet i NAV. Blant annet trekkes det fram at konkurrerende ansvarlinjer mellom lokale og sentrale myndigheter byr på utfordringer. Det stilles også spørsmål til hvordan stat og kommune kan arbeide sammen som to likeverdige partnere når staten samtidig krever vertikal rapportering og måling av NAV-kontoret i den enkelte kommune. I tillegg er det i realiteten ikke likeverd i tjenestetilbudet. Staten har et større tjenestetilbud enn kommunen. I et NAV-kontor har staten et bredt spekter av ytelser og tiltak som kan hjelpe brukeren mot arbeid og aktivitet. Kommunen på sin side har i grove trekk økonomisk sosialhjelp, som er en passiv ytelse i motsetning til mange av de

statlige ytelsene som kommer med et aktivitetskrav. Mange kommuner har lagt inn marginale tjenester slik som skjenkebevilling, rus, flyktninger osv inn i NAV-kontoret. Disse tjenestene er ikke direkte beslektet med målet om å få befolkningen i arbeid og aktivitet, og plasserer således enkelte kommunale tjenester utenfor hovedmålsetningen til NAV som er å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad.

Vi har tidligere sett at målet med reformen har vært å få mer samordning mellom tidligere trygdekontor, arbeidskontor og sosialkontor. Partnerskapsmodellen har derfor også blitt kalt en ”tverrinstitusjonell organisasjonsform” (Baldersheim et al. 2008). Dette henspiller til at det er et samarbeid på tvers av institusjoner. Peters (1998:12) beskriver et partnerskap som en vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst 2 prinsipaler som overfører ressurser til partnerskapet, og hvor de ulike partene har et medansvar for utfallet. Samtidig peker Peters (1998) på fire premisser som må være oppfylt for at vi skal kunne kalle et samarbeid for partnerskap:

- Partene skal være *prinsipaler*, de skal ta forpliktende avgjørelser på vegne av hverandre.
- Samarbeidet må være *varig og stabilt*.
- Partene må bidra og investere *ressurser/materiell*.
- Samarbeidet må ha en *organisatorisk overbygning og formelle strukturer*.

Samarbeidet mellom kommune og stat har ingen tidsbegrensning. Det bør også legges til at samarbeidet mellom kommune og stat heller ikke er frivillig, men bestemt ved lov. En rammeavtale inngått mellom det tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS danner utgangspunkt for lokal avtaleinngåelse. Det er altså ingen mulighet å avslutte samarbeidet. Både stat og kommune bidrar i forhold til drift av NAV-kontor blant annet i forhold til husleie, lønn til NAV-leder og lønn til medarbeidere. Ved et NAV-kontor er det eksempelvis både statlig og kommunalt ansatte. Statlig ansatte får følgelig lønn fra statlig del av NAV, og kommunalt ansatte får lønn fra kommunen. Det er inngått samarbeidsavtaler og driftsavtaler mellom kommune og stat i hver kommune som inneholder økonomiske fordelingsnøkler på lederlønn og andre driftsutgifter samt avtaler om tjenestetilbudet ved NAV-kontoret for øvrig. Samarbeidet har også helt klart en organisatorisk overbygning og formelle strukturer regulert gjennom NAV-reformen. Samarbeidsavtalene sier også at stat og

kommune gjennom samarbeidsmøter (2 ganger pr år) skal ”foreta strategiske vurderinger med hensyn til videreutvikling av kontoret”.

På bakgrunn av dette kan en si at samarbeidet mellom kommune og stat oppfyller kriteriene for å kalles et partnerskap, og at samarbeidet for eksempel ikke bare kan karakteriseres som et mer løselig nettverk. Denne modellen innebærer også en **samstyring** fordi to aktører styrer NAV-kontoret i fellesskap.

Som organisasjon er NAV i 2010 gått over fra å være i en etableringsfase til å være en organisasjon i konsolideringsfasen. Forbedring av eksisterende organisasjon er i hovedfokus, og som et ledd i dette sees det på videreutvikling av partnerskapstankegangen. I Nordland arbeider stat og kommune hver på sin side med dette. På statlig side vil NAV i Nordland arbeide for å etablere geografiske tjenesteområder der klynger av NAV-kontor samarbeider om tjenesteutvikling. I ytre Salten vil eksempelvis NAV Bodø bli et slags ”hovedkontor”, og NAV-kontorene i Steigen, Værøy, Røst, Gildeskål, Meløy, Rødøy og Beiarn vil være underlagt Bodø. Meningen er at slike tjenesteområder på en bedre og mer ressurseffektiv måte skal kunne videreutvikle NAVs tjenestetilbud og de ansattes kompetanse i fylket i tillegg til å bidra til en mer effektiv ansvars- og oppgavefordeling innad i etaten. På kommunal side er det flere kommuner som ser på utviklingen av en vertskommunemodell. I Nordland gjelder dette eksempelvis samarbeid mellom Vestvågøy, Flakstad og Moskenes samt Herøy og Dønna. Vertskommunemodellen er en kommunal analogi til tjenesteområdene, og målet er at denne modellen skal bidra til et bedre samarbeid på tvers av kommunegrensene på velferdsområdet og andre områder. Kommunene kan eksempelvis bistå hverandre i vanskelige enkeltsaker og dele på hverandres kompetanse. Kommunene kjører også felles opplæring og kompetanseutvikling, og oppnår på den måten stordriftsfordeler.

## 2.2 Forholdet mellom stat og kommune i NAV

Partnerskapet mellom kommune og stat i NAV reguleres hovedsakelig gjennom lokale samarbeidsavtaler og lokale driftsavtaler. Fimreite og Lægreid (2008) peker på at ivaretagelsen av den kommunale autonomi har vært en av hovedbegrunnelsene for partnerskapet. Christensen (2008:56) beskriver NAV-partnerskapet som et columbi-egg. Det kombinerer på den ene siden hensynet til kommunene sine interesser, og på den andre siden hensynet til å få mer samordna velferdstjenester. Figur 2 viser at disse kommunale og statlige

interessene skal ivaretas i partnerskapet, og at partnerskapet danner et utgangspunkt for dialog mellom overordnet ledd og lokalt nivå, der NAV-leder befinner seg. Vi ser også at enkelte handlinger finner sted utenfor formelle møtepunkter i partnerskapet. NAV-leder må forholde seg til statlige styringssignaler og statlig rapportering så vel som kommunale styringssignaler og kommunal rapportering på samme tid. I tillegg vil det også være ulike budsjett- og bevilgningssystemer mellom stat og kommune.



Figur 2: Partnerskapsmodellen i NAV. Kilde: internt dokument 'Introduksjon til partnerskapet'.

### 3.0 Teoretisk tilnærming

Denne oppgaven tar utgangspunkt i det instrumentelle synet på organisasjonen. Med dette menes at en tar utgangspunkt i organisasjonen som et *instrument* eller *redskap* som er rettet mot å oppnå visse mål som regnes som samfunnsviktige (Christensen et al. 2009). Organisasjonsstrukturen blir gjerne lagt med bakgrunn i mål-middelvurderinger, og gir dermed føringer på organisasjonens medlemmer i utførelsen av arbeidsoppgavene. Det instrumentelle perspektiv på organisasjonen har lange tradisjoner, og er blitt gjort kjent av blant andre Frederick Taylor for ca hundre år siden gjennom "Scientific Management" og Luther Gulick's "Scientific Administration". Et viktig moment for Taylor og Gulick var at en på en vitenskapelig måte kan finne fram til effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker. Det ble vektlagt at en gjennom organisering kunne øke en organisasjons evne til rasjonell kalkulasjon og formålsrasjonell handling, og dermed minimere irrasjonelle beslutninger. Som Christensen et al. (2009:34) understreker er instrumentelle forklaringer på organisasjoner opptatt av å ... "klarlegge mål og mål-middel-forståelser hos organisasjoner og medlemmer, hvilke handlingsvalg de gjør, og om hvordan resultatet av handlingene er i samsvar med det de ønsker". Vi skal se at det instrumentelle perspektivet har sine begrensninger, og nyansere

perspektivet ved å innføre begrepet *begrenset rasjonalitet*. Det holder ikke å se på en organisasjon som et kjølig og beregnende system som er innrettet for å nå et mål. En er nødt til å ta høyde for at mennesket, organisasjonens viktigste ressurs, har sine klare kognitive begrensninger. Teorien om begrenset rasjonalitet skal gi oss et verdifullt redskap når en skal ta i betraktning hvilke implikasjoner partnerskapsmodellen i NAV får for mål og prioriteringer for henholdsvis organisasjonen som hele og for den enkelte NAV-leder i det lokale NAV-kontor.

Det instrumentelle perspektivet skal, sammen med underliggende teori, forsøke å forklare på hvilken måte en samstyringsmodell mellom kommune og stat i NAV kan være med på å påvirke arbeidet med mål-middel-perspektiver og styring. For å besvare dette spørsmålet er det formålstjenlig å se på hva som kjennetegner partnerskapsmodeller generelt og NAV sin partnerskapsmodell spesielt i tillegg til en gjennomgang av på hvilken måte en betrakter styring og målstyring i NAV. I tillegg vil oppgaven også ta utgangspunkt i governance-perspektiver og teorien om begrenset rasjonalitet for å forklare hva samstyring i partnerskap er, og på hvilken måte denne strukturen kan påvirke adferd i organisasjonen.

Oppgavens problemstilling er knyttet til begrepet *styring*. Christensen et al (2009:48) sier at styring i et instrumentelt perspektiv på organisasjoner innebærer en påvirkning av forhold som påvirker måloppnåelse, og at styring kan skje gjennom utforming av strukturelle trekk og formålsrasjonelle handlinger. Videre argumenterer Christensen et al (2009:121) for at styring kan forbindes med ledelsens forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke adferd gjennom formelle styringsinstrumenter. I NAV sitt tilfelle vil det på den ene siden være felles overordnede målsetninger, men på den andre siden vil det være ulike formelle styringsinstrumenter mellom kommune og stat og fra kommune til kommune. Dette vil skape utfordringer for styring av virksomheten både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. En kan si at skillet mellom styring og ledelse, i grove trekk, er at styring har med rutiner, struktur og prosesser å gjøre mens ledelse har med mellommenneskelige forhold å gjøre.

### 3.1 Autonomi og integrasjon

Det norske politiske system og offentlig forvaltning kan deles inn i ulike nivåer. En kan møte offentlige myndigheter på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Hvor skillene går mellom forvaltningsnivåene er vanskelig å definere absolutt. Arbeids- og velferdsetaten

(NAV) kan inndeles i ulike nivåer. Arbeids- og velferdsdirektoratet er øverste nivå i etaten, og er et nasjonalt forvaltningsorgan. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer til, og er underlagt Arbeidsdepartementet. NAV fylkeskontor, eksempelvis NAV Nordland, representerer det regionale nivået. NAV-kontoret i den enkelte kommune representerer det lokale nivået. En finner også en rekke nivåer horisontalt i NAV i de forskjellige styringslinjene. NAV har en egen styringslinje for NAV-kontorene, den såkalte fylkeslinjen. I tillegg er det eksempelvis også en egen styringslinje for kundesenter og en styringslinje for pensjonsenhetene.

Nivåene må forholde seg til hverandre som en del av en samlet norsk offentlig sektor, men har ulikheter både i struktur og funksjon. Kommunene på sin side har delegert myndighet. Denne myndigheten går ut på at kommunene kan fatte vedtak i lokale forhold. I det norske politiske system er statsmakten sentralisert, og kommunenes myndighet må derfor sees på som *avledet statsmakt* (Fimreite og Grindheim 2007:119). Det formelle lokale selvstyret har lange tradisjoner i Norge, og er nedfelt i formannskapslovene i 1837. I Norge er kommunene egne rettssubjekter. Dette betyr at de ikke er en del av hierarkiet i statlig forvaltning. Det er ingen direkte kommandolinjer mellom stat og kommune, men staten styrer kommunene med økonomiske virkemidler, lover og reguleringer og veiledning og rådgivning (Fimreite og Grindheim 2007:122).

Perspektiver som belyser skillet mellom nivåene i stat og kommune kalles autonomi- og integrasjonsmodeller. Modellene tar utgangspunkt i synet på lokaldemokratiet. Integrasjonsmodellen peker på at kommunene er et organ som skal operasjonalisere og sette ut i livet statens beslutninger. Autonomimodellen går ut på at kommunene er autonome organ, og at lokaldemokratiet er noe kvalitativt mer enn bare et redskap for å implementere statlig politikk.

Kjellberg (1995:48-49) peker på et paradoks han kaller lokalstyreparadokset. Dette peker på at staten vil få større og større interesse av å kontrollere kommunene etter hvert som fler oppgaver legges ut i kommunene. Etter hvert som kommunene får fler oppgaver, vil statlig kontroll øke – og kommunal autonomi og selvråderett vil bli mindre. Spenningen mellom autonomi og integrasjon er derfor en faktor en må ta med i beregningen i partnerskapsmodellen mellom kommune og stat i NAV. På lokalt nivå får en NAV-kontor som preges av begge perspektivene. Styringsutfordringene i partnerskapsmodellen vil preges

av disse motsetningsforholdene mellom stat og kommune da de skal samarbeide som likeverdige parter om et NAV-kontor som skal tilby en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning til brukerne i kommunen. Fimreite og Læg Reid (2008) hevder at partnerskapet mellom stat og kommune i NAV vil kunne føre til såkalt ”sektorforvirring”. Denne ”sektorforvirringen” vil, i følge Fimreite og Læg Reid, utvikle seg fordi en får uklare skillelinjer mellom statlige og kommunale ansvarsområder lokalt. Sentrale sektoraktører vil forsøke å ta tilbake kontrollen over eget tjenestetilbud ved å øke den vertikale samordningen. Fimreite og Læg Reid (2008) mener at dette vil gå på bekostning av den horisontale samordningen, og dermed svekke grunnlaget for partnerskapet.

På bakgrunn av dette teoretiske perspektivet kan en utarbeide en hypotese som går på forholdet mellom autonomi og integrasjon i NAV i Nordland. Med denne teorien i bakhodet kan en forvente at både kommune og stat på sin side vil forsøke å øke kontrollen over eget tjenestetilbud gjennom integrerings- og autonomiprosesser, og at dette vil kunne gå på bekostning av partnerskapet. Kontrollen vil på statlig side gjøre seg utslag i økt vertikal integrasjon, eksempelvis gjennom at en på sentralt hold vil forsøke å kontrollere NAV-kontorene i større grad enn før ved hjelp av rapporteringsregimer ol, og på kommunal side ved at den enkelte kommune vil forsøke å framheve sin autonomi og til en viss grad selvråderett i form av lokaldemokratiske prosesser.

### 3.2 Governance

Vi har tidligere sett på motsetninger mellom stat og kommune i forhold til autonomi og integrasjonsperspektivene. For å få et bedre og mer helhetlig bilde av styringsutfordringene relatert til partnerskapsmodellen er det fruktbart å se på governance-tankegangen og perspektiver på flernivåstyring (multi-level governance). Begrepet governance har sitt utspring i ordet government som henspeiler til formelle prosedyrer og institusjoner som samfunnet har skapt for å ivareta sine interesser og for å regulere politisk adferd (John 2001:6). I et government-perspektiv er det disse institusjonene som styrer samfunnet uten vesentlig innblanding fra andre aktører. I virkelighetens verden er det slik at det er mange aktører som legger føringer for beslutninger, og ikke bare sentraliserte statlige institusjoner. Markedsinteresser, sivile, andre aktører på andre nivå innenfor det offentlige, media og andre ikke-offentlige aktører legger gjerne føringer for beslutninger tatt på det sentrale statlige nivået. Når disse aktørene ikke bare deltar, men slippes inn i systemet og deltar i styringen,

etableres det som kan kalles governance (Fimreite og Grindheim 2007:132). En kan si at governance også uttrykker en tettere kobling mellom staten på den ene siden og markedet på den andre. Governance kan oversettes til samstyring på norsk (Fimreite og Grindheim 2007:132), og fører til andre styringsutfordringer enn den tradisjonelle sentraliserte government-modellen. ”Den store utfordringen for styringssystemet er da at andre former for styringslogikk enn den demokratiske, blant annet basert på ansvarsutkrevelse, likhetsprinsipp, rettferdighetsprinsipp og rettssikkerhet, slippes inn i det offentlige styringssystemet” (Fimreite og Grindheim 2007:132). En snakker ofte i denne sammenhengen om et demokratisk underskudd. Begrepet kan sees på som et mer fleksibelt perspektiv på beslutningstaking og styring basert på løse nettverk av individer/organisasjoner, og er et motstykke til den tradisjonelle tilnærmingen til styring som kjennetegnes av hierarkisk styring gjennom offentlige institusjoner. Offentlige myndigheter agerer på andre måter enn tidligere, og tar initiativ til eller deltar i nettverk. Engelskspråklig faglitteratur betegner endringen i styringsformer som en overgang fra *government* til *governance* (Rhodes 1996). Osborne (2010) forfekter også dette synet, og hevder at utviklingen har gått fra det tradisjonelle Public Administration med sentralisert makt og hierarkisk oppbygning, via den mer markedsorienterte reformbølgen New Public Management som en ”mellomfase” til New Public Governance (NPG) – som kjennetegnes av at det fokuseres på nettverk og relasjonelle kontrakter mellom individer og organisasjoner.

Ut i fra et government-perspektiv kan en forvente at NAV vil kunne oppleve styringsutfordringer som en direkte konsekvens av samstyringen mellom stat og kommune. Samstyringen og den relasjonelle kontrakten mellom kommune og stat vil kunne gjøre det mer utfordrende å gjennomføre prosesser og å ta beslutninger. En har gått bort fra det tradisjonelle hierarkiske systemet, og etablert en samstyringsmodell, og da må en påregne at det går mer tid for å skape konsensus. Dette kan skape en virkelighet der usikkerhet og uenighet om ansvarsforhold kan prege organisasjonen. På sikt kan dette på mange måter være en hemsko for effektivitet og for å nå de overordnede målsetninger.

### 3.2.1 Multi-level governance

Som begrepet governance peker på ser vi i dag en mer nettverksorientert offentlig forvaltning som har relasjoner til en rekke aktører. Disse relasjonene finner vi på flere nivåer, både sentralt, regionalt og lokalt. Den klassiske hierarkiske oppbygningen i offentlig forvaltning



brytes opp, og nye samhandlingsformer kommer til. Samordning og samstyring finner sted på flere nivåer, både vertikalt og horisontalt. Denne styringen og beslutningstakingen, i skjæringspunktet mellom ulike forvaltningsnivåer, er gitt betegnelsen multi-level governance, eller flernivåstyring på norsk. Marks (1993) definerer multi-level governance som et system der det forhandles mellom ”nye” beslutningstakere på ulike territorielle nivåer gjennom institusjonell utvikling og beslutningsmessig omfordeling. Helgøy og Aars (2008:13) påpeker at ”...multi-level refererer til økt vertikal gjensidig avhengighet (integrasjon) mellom aktører som opererer på ulike territorielle nivåer, mens governance innebærer en økende horisontal gjensidig avhengighet mellom de formelle styringsinstitusjonene (government) og ikke-offentlige aktører/organer”. Vi ser parallellen til dette i NAV der vi finner en stor grad av vertikal integrasjon og inndeling i nivåer fra Arbeidsdepartementet (AD) som representant for den øverste politiske ledelse, via Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV fylkeskontor og ned til NAV lokalt. Governance-perspektivet kommer inn når det gjelder samstyringen med kommunene i partnerskapet. Vi ser av dette at den organisatoriske oppbygningen i NAV er et godt eksempel på multi-level governance eller flernivåstyring.

I styringssystemer som kan deles inn i ulike nivåer, både horisontalt og vertikalt, kan det utvikle seg en usikkerhet rundt resultatmål. Baldersheim og Ståhlberg (2002:78) peker på at multi-level governance ikke bare betyr en samhandling mellom ulike aktører på forskjellig nivå. En av de mest fremtredende utfordringer med en slik styring er den koordineringen som skal finne sted mellom de ulike nivåene. Det er ikke problematisk så lenge de ulike aktørene og nivåene har sammenfallende mål, men utfordringene kan lett komme når det ikke er tilfellet. Når en har mål og interesser mellom nivåene som er ulike eller motstridende vil det kunne oppstå spenninger som gir et behov for gjensidig tilpasning og koordinering. Helgøy og Aars (2008:16) peker på tre forhold som flernivåstyring påvirker styringskapasitet og representativitet på;

1. Flernivåstyring medfører en økt grad av *integrasjon* mellom de forskjellige forvaltningsnivåene. De enkelte nivåer er avhengige av hverandre, og nivåenes autonomi påvirkes av dette. Styringskapasiteten til nivåene kan bli påvirket av denne avhengigheten.
2. Flernivåstyringen vil øke beslutningssystemets *kompleksitet*.
3. Flernivåstyring vanskeliggjør ansvars plassering og ansvarsutkrevelse. Dette kan gi problemer i forhold til demokratisk kontroll.

Disse tre forholdene er viktige å ha i bakhodet når en skal undersøke om partnerskapsmodellen i NAV fremmer eller hemmer styring. Vi kan, med bakgrunn i ovenfor nevnte forhold, anta at partnerskapet medfører økt grad av integrasjon mellom nivåene – i dette tilfellet kommune og stat. Denne integrasjonen medfører en økt avhengighet mellom kommune og stat, og kan svekke både kommune og stats autonomi og styringskapasitet. Kompleksiteten i NAV har økt som et resultat av flernivåstyringen. De gamle ”kommandolinjene” som var etablert i Trygdeetaten og Aetat har blitt mindre klare, og organisasjonens muligheter til integrasjon har blitt mindre. Det vil ikke i enhver sammenheng være mulig å plassere ansvar i NAV. Gamle tradisjonelle skillelinjer mellom stat og kommune innenfor arbeids- og velferdssektorene i den enkelte kommune vil være vanskeligere å definere. En kan si at flernivåstyring generelt, og i NAV spesielt, kan føre til at grensene mellom sektorene og nivåene blir mer uklare. Ansvarsutkrevelse er en viktig hjørnestein i det moderne demokratiet. Dette kan i noen grad representere et demokratisk problem i arbeids- og velferdsforvaltningen. Uklare ansvarsgrenser mellom kommune og stat kan gjøre det vanskelig å isolere og utbedre et problem. Styring og samordning blir mer utfordrende når en skal gjøre dette i en samordningsprosess mellom ulike nivåer både vertikalt og horisontalt.

### 3.2.2 Corporate Governance

Governance-teoriene er nært beslektet med og påvirket av begrepet *corporate governance*. Corporate governance kan oversettes til *styring av selskap* på norsk. Begrepet har utviklet seg over tid, og har sin opprinnelse i hvordan aksjonærer (aksjeeiere) i selskaper skulle styre selskapene. I Norge ble corporate governance et innbegrep fra slutten av 1990-tallet. Huse (2007) argumenterer for at corporate governance kan sees på som en interaksjon mellom ulike typer aktører i styringen av et selskap, og peker på at begrepet kan defineres på flere forskjellige måter. Han understreker at corporate governance har utgangspunkt i selskapsledelse, og peker på to hovedformer for corporate governance-definisjoner. Den ene hovedtypen definisjoner er knyttet til prosesser og metoder, og den andre definisjonstypen er knyttet til formål. En kan, grovt sett, si at den ene definerer hva som kjennetegner corporate governance-tankegangen, og den andre prøver å definere hvilke formål en knytter til eierstyring eller corporate governance i et selskap. Huse (2007:63) argumenterer for det han kaller for selskapsdefinisjonen på corporate governance; ”Det er ulike typer av aktører som

*har investert i et selskap, og corporate governance innebærer hvordan man i fellesskap skal kunne skape verdier (...) Det behøver imidlertid ikke å være noen konflikt mellom det å skape verdier i selskapet og det at det skapes verdier for samfunnet, investorer og ledelsen – i alle fall ikke på lang sikt*". Huse (2007) definerer dermed corporate governance som styring av selskaper i den hensikt å skape verdier. I denne selskapsdefinisjonen har en som utgangspunkt hva som er det beste for selskapet. Andre corporate governance-definisjoner kan ha som utgangspunkt hva som er det beste for aksjonærer, ledelsen, de ansatte eller samfunnet. Corporate governance forbindes dermed med begreper som eierstyring og selskapsledelse.

I Norge har et partssammensatt utvalg fra flere ulike organisasjoner kalt Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse (NUES) i 2004 utarbeidet dokumentet "Norsk anbefaling: Eierstyring og selskapsledelse". Anbefalingen, som er inndelt i 14 punkter, tar for seg punkter i forhold til emnet eierstyring og selskapsledelse som børsnoterte selskap enten må følge opp eller avviksforklare. Eksempler på slike anbefalinger kan eksempelvis være (Anbefalingens punkt 2);

- a) Selskapets virksomhet bør tydeliggjøres
- b) Innenfor rammen av vedtektene bør selskapet ha klare mål og strategier for sin virksomhet.
- c) Vedtektenes formålsparagraf og selskapets mål og hovedstrategier bør fremgå av årsrapporten.

Anbefalingen er konkret i forhold til hva som må forklares, og er en god rettesnor til bedriftene i hvordan de skal styre sine selskap. Anbefalingen er utarbeidet med tanke på styrets arbeid i et selskap, og skal være et sentralt redskap for styrearbeid. Anbefalingen er også nyttig som et utgangspunkt for utenforstående som skal analysere et selskaps eierstyring og selskapsledelse.

NAV er et statlig forvaltningsorgan underlagt Arbeidsdepartementet, og har derfor ikke aksjonærer i tradisjonell forstand. En kan skille mellom 6 ulike tilknytningsformer i staten; ordinær forvaltningsorganisasjon, forvaltningsorganisasjon med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter, særlovsselskap, statsforetak og aksjeselskap. NAV vil i denne sammenhengen være en ordinær forvaltningsorganisasjon, og en ikke ubetydelig del av statsbudsjettet. Eierstyringen eller corporate governance vil derfor bære preg av dette.

Et interessant moment i denne sammenhengen er at NAV lokalt har to eiere; kommune og stat. Gulick (1937:9) sa at fra tidenes morgen har ingenting annet enn forvirring kommet ut av det å ha flere kommandanter å forholde seg til. Dersom en ser på kommune og stat som aksjonærer med halvparten hver av aksjene i NAV lokalt kan en se for seg at dette påvirker eierstyringen i det enkelte NAV-kontor.

Et supplement til corporate governance kan være den såkalte *interessentmodellen*. Denne modellen illustrerer hvordan ulike interne og eksterne koalisjoner konkurrerer om ressurser og innflytelse i en organisasjon (Jakobsen og Thorsvik 2002:157). Grovt sett kan en si at de interne koalisjonene i en organisasjon omfatter 3 grupper: 1) de ansatte, 2) ledelsen og 3) eierne. De eksterne koalisjonene omfatter 1) samarbeidspartnere, 2) fagforeninger, 3) spesielle interessegrupper og 4) offentlige myndigheter. Jakobsen og Thorsvik (2002:158) sier videre at en organisasjon som i stor grad er gjenstand for makt- og interessekamp vil preges av følgende trekk:

- a) Uenighet om mål og virkemidler og om hvordan ressurser skal fordeles.
- b) Skiftende interessegrupper og koalisjoner.
- c) Uoversiktlige beslutningsprosesser preget av konflikt, tautrekking og forhandling.

Organisasjoner som preges av ovenfor nevnte trekk vil være mer konfliktfylte enn andre organisasjoner, og kampen om makt og innflytelse vil være sentral.

Kommune og stat har, som vi har sett i autonomi- og integrasjonsmodellen, litt ulik forvaltningspraksis. For eksempel står vertikal samordning og rapportering sterkt som prinsipp i staten, mens skjønnsutøvelse er mer utpreget i kommunal forvaltning. I tillegg kan de to eierne ha ulike tanker om økonomi, service, personalforvaltning, kommunikasjonsstrategier og andre momenter som har stor betydning for både den lokale NAV-leder og for NAV-kontoret som tjenesteleverandør. Corporate governance i NAV vil derfor måtte ta inn over seg stat-kommune-relasjonen både på nasjonalt, regionalt og kommunalt/lokalt nivå. De største konsekvensene finner vi nok på lokalt nivå der vi har enheter styrt av både kommune og stat. Eierstyring og selskapsledelse vil nok variere i det enkelte NAV-kontor som følge av dette. En vil kunne se ulike perspektiver på corporate governance fra kommune til kommune, og dette vil påvirke NAV på lokalt nivå i første rekke. Det vil naturlig nok være mange interne og eksterne koalisjoner som konkurrerer om innflytelse i en så stor organisasjon som NAV, og dette kan føre til blant annet uenighet om

mål og virkemidler og uoversiktlige beslutningsprosesser jamfør interessentmodellen. NAV fylkeskontor vil måtte forholde seg til dette, og tilpasse sin organisasjon til dette faktum.

### 3.3 Virksomhetsstyring

Direktoratet for forvaltning og IKT ([www.difi.no](http://www.difi.no)) definerer den interne styringen av virksomheten som *”...systematiske aktiviteter for å sette mål, prioritere oppgaver, fordele ressurser og kompetanse, overvåke produksjonen og følge opp resultater, slik at virksomheten oppfyller sine mål og resultatkrav innenfor fastsatte rammer”*. Difi drar fram 6 elementer som inngår i den interne styringen av en virksomhet; rammebetingelser, ledelse, struktur, styringsverktøy, kultur og prosesser. På NAVs intranettside ([navet](http://navet)) defineres virksomhetsstyringen til å omfatte både styring, ledelse, kontroll og risikohåndtering. NAV har satt fem hovedmål for sin virksomhet ([www.nav.no](http://www.nav.no));

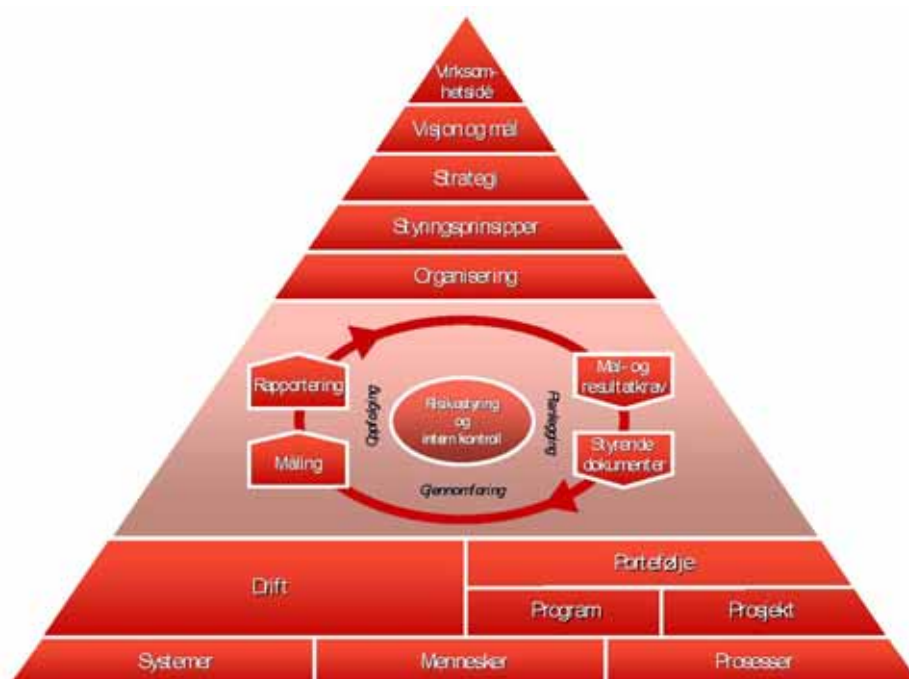
- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Et velfungerende arbeidsmarked
- Rett tjeneste og stønad til rett tid
- God service tilpasset brukernes forutsetninger og behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Disse målene vil være en sentral del av NAVs virksomhetsstyring da etatens aktiviteter og prioriteringer vil være rettet mot gode resultater på de fem områdene. Virksomhetsstyringen skal videre skje gjennom gjentagende prosesser for planlegging, gjennomføring og oppfølging. Internkontroll og risikohåndtering skal være en integrert del i virksomhetsstyringen.

Selv om ledelse dras fram som et element i styringen av en virksomhet er det viktig å understreke at ledelse og styring er to forskjellige ting. Røvik (2007:146) understreker forskjellen mellom ledelse og styring slik: *”Ledelse handler om desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte”*. Videre sier han at: *”styring innebærer en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, blant gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner”*. Det settes med andre ord et skarpt skille mellom ledelse og styring. Ledelse per se utøves i relasjonen mellom mennesker, mellom leder og ansatt. Styring gjøres gjennom strukturer, rutiner og prosedyrer. I denne avhandlingen vil vurdering av virksomhetsstyringen være nært knyttet til hvordan partnerskapet mellom kommune og stat håndterer ulikhet i

organisasjonsstruktur, rutiner, arbeids- og oppgavedeling, målstyring, ressurser, styringsverktøy, risikohåndtering og kontroll. Målstyring og målekortet skal være et ledd i NAVs styring, og vil bli gjennomgått i oppgavens punkt 3.4.1 og 3.4.2. Vi ser av Difis definisjon at det innenfor begrepet styring legges flere oppgaver, blant annet knyttet til ressurser, kompetanse, produksjon, resultater og mål, og vi kan derfor fastslå at virksomhetsstyring i en større organisasjon som eksempelvis NAV byr på utfordringer. Det interne dokumentet ”Styringsprinsipper: roller, ansvar og fullmakter” fra november 2008 lister opp følgende dokumenthierarki for styringen av Arbeids- og velferdsetaten:

1. Lov- og forskrifter
2. Statsbudsjettet
3. Stortingsmeldinger
4. Tildelingsbrev
5. Instruks fra departementet
6. Styringsdialogreferater
7. Tertialrapporter fra Arbeids- og velferdsetaten til departementet og departementets tilbakemeldinger
8. Strategisk plan for Arbeids- og velferdsetaten (fireårig med årlig rullering)
9. Årsplan for etaten (tidligere Mål- og strategidokument – årlig)
10. Mål- og disponeringsbrev til samtlige direktører som rapporterer til Arbeids- og velferdsdirektøren.



Gjennom disse dokumentene klargjøres det hva som er mål, rammer, premisser og resultatkrav, og hvilke økonomiske midler som stilles til disposisjon for Arbeids- og velferdsetaten.

Figur 3: NAVs virksomhetsstyringsmodell. Kilde: internt dokument ”Virksomhetsstyring”

Christensen et al. (2009:35) argumenterer for at man ut i fra et instrumentelt syn på organisasjoner kan styre "...dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene".

Som vi har sett ovenfor er det slik at dersom en legger et instrumentelt perspektiv til grunn for sitt syn på organisasjoner så legger strukturen sterke føringer på hvordan arbeidsoppgaver blir utført. Dette overføres til alle arbeidsoppgaver, også virksomhetsstyring. En kan dermed ha som utgangspunkt at arbeidsoppgavene innenfor området virksomhetsstyring også blir påvirket av organisasjonsstrukturen. NAVs modell for virksomhetsstyring (ovenfor) er hentet fra det interne dokumentet "Styringsprinsipper, roller, ansvar og fullmakter" fra november 2008, og er hjørnesteinen i virksomhetsstyringsmodellen, organisasjonens virksomhetsidé, visjoner og mål og strategi.

I NAV kan en forvente å finne ulike mål og strategier for virksomhetsstyring mellom kommune og stat. Det vil variere i hvilken grad en fokuserer på virksomhetsstyring fra kommune til kommune. Som en konsekvens av dette forventer vi å finne ut at statlig del av NAV i større grad enn tidligere er nødt til å øke kontrollen og ha strengere styring over virksomheten enn tidligere Aetat og Trygdeetaten. Dette vil blant annet gjøres for å forsøke å styre flernivåsystemet mot like standarder fra kommune til kommune, og for å forhindre at den lokale organisasjonsfriheten i kommunene kommer på kant med overordnede mål og prioriteringer for etaten som helhet.

### 3.4 Målstyring i Arbeids- og velferdsetaten

Siden 1990 har det vært et krav at alle offentlige organisasjoner skal ha en virksomhetsplan med overordnede og spesifiserte mål, spesifisering av ansvar for å nå målene, og mekanismer for resultatrapportering. Fra 1997 har mål- og resultatstyring vært nedfelt som et hovedprinsipp i Statens økonomiregelverk. Målstyring i offentlig sektor kan sies å ha sitt utspring i reformbølgen New Public Management (NPM) som de siste 25 årene har framhevet at styringsformer fra private organisasjoner kan overføres til offentlige organisasjoner. NPM-perspektivet fokuserer på likheter mellom offentlig og privat sektor, og understreker at mål også kan operasjonaliseres i offentlig sektor på lik linje med privat sektor. Christensen et al (2009:107) hevder at det som er typisk for mål i offentlig sektor er at de generelt er *komplekse* og *vage*, og at de inkorporerer for mange ulike hensyn og aktiviteter på en og samme tid. Mål- og resultatstyring i NAV styres blant annet av tildelingsbrev som utgår fra

Arbeidsdepartementet. Oppgavens pkt 3.3 lister opp dokumenthierarkiet knyttet til virksomhetsstyringen av Arbeids- og velferdsetaten. I tildelingsbrevet stiller Arbeidsdepartementet midler til rådighet til Arbeids- og velferdsdirektoratet samtidig som det også gis rammer og retningslinjer for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og velferdsetatens virksomhet for det aktuelle kalenderår. I det interne dokumentet ”Styringsprinsipper: roller, ansvar og fullmakter” utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, står det at mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsipp i etaten. Mål- og resultatstyring innebærer i dette dokumentet at mål skal angis, resultater skal følges opp og at en sammenligner resultatoppnåelse med oppsatte mål.

På bakgrunn av tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet (AD) utarbeider Arbeids- og velferdsdirektoratet årlig et mål- og disponeringsbrev innen utgangen av 1. kvartal. Mål- og disponeringsbrevet operasjonaliserer målene for statlig side av NAV innenfor alle resultatområdene i etaten, og har et bredt spenn fra interne mål på HRM til politisk vedtatte resultatmål på behandlingstider og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Eksempel på sistnevnte kan være mål på gjennomførte dialogmøter med brukerne, oppfølging av unge arbeidssøkere eller behandlingstider på spesifiserte ytelsesområder. Christensen et al (2009:117) kaller disse målene for *effektorienterte resultatmål*, og argumenterer for at de kjennetegnes ved at de representerer substansielle verdier, og at det spesifiseres konkrete mål som skal nås innen en bestemt tidshorison. En kan si at tildelingsbrevet fra AD og mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet legger rammer for vertikal integrasjon og kontroll i etaten, og er en grunnpilar i kontrollen og rapporteringen mellom departementsnivå, direktoratsnivå, fylkeskontornivå og lokalkontornivå i NAV. De målsetningene som settes i tildelingsbrevet er målene som den enkelte NAV-medarbeider skal strekke seg mot og måles på.

Christensen og Lægreid (1998:119-122) viser til flere former for effekter offentlig forvaltning kan få ved å innføre mål- og resultatstyring;

- Økt bevisstgjøring
- Økt politisk styring
- Økt kostnadseffektivitet
- Økt styring av underliggende etater/enheter
- Bedre tjenester og service



I NAV kan en finne en klar relevans mellom disse fem punktene og mål- og disponeringsbrevet som utgår fra arbeids- og velferdsdirektoratet. Mål- og disponeringsbrevet bidrar til økt bevisstgjøring og bedre kommunikasjon rundt hva som er prioriterte mål for etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet får synliggjort sine mål og prioriteringer ut i ytre etat, og det kan føre til at ansatte blir mer resultatorienterte. Dette kan også bidra til en økt politisk styring da en på en mer detaljert måte kan sette politiske vedtak ut i operative mål. Vi kan også anta at mål- og disponeringsbrevet kan ha en positiv økonomisk effekt. Forenklet kan en si at en eksplisitt og konkret mål- og resultatstyring kan bidra til at det blir lettere å prioritere, og at en dermed sikrer en mer effektiv drift av de enkelte enhetene. Da er det selvfølgelig en forutsetning av de ansatte oppfatter målene likt, og at de samarbeider for måloppnåelse. Mål- og disponeringsbrevet kan også bidra til økt styring av underliggende enheter. Som Christensen og Læg Reid (1998:122) understreker har mål- og resultatstyring ”...ført til mer raffinert og detaljert informasjon til høyere nivå om ulike sider ved virksomheten på lavere nivå, noe som kan gi grunnlag for sterkere sentral styring”.

Måloppnåelse for hvert enkelte NAV-kontor på de målene som er satt opp i mål- og disponeringsbrevet vil gjennom rapportering nå tilbake til direktoratet. Denne informasjonen oppover i systemet om resultatoppnåelse vil være en hjørnestein i virksomhetsstyringen, og være et naturlig ledd i en styringsløyfe. Direktoratet vil være avhengig av å ha god og relevant informasjon om hvordan etaten oppfyller resultatmålene. Derfor rapporteres det kvartalsvis på målene i mål- og disponeringsbrevet fra alle fylkeskontorene og til direktoratet. Dette er en viktig del i styringen av NAV. Vi skal i punkt 3.4.2 se på et annet målstyringsverktøy (målekortet) som NAV benytter for å sikre vertikal styring og integrasjon av oppsatte mål. Når det gjelder bedre tjenester og service kan en si at fokus på mål- og resultatstyring kan bidra til bedre kvalitet på de tjenestene etaten leverer ut mot brukerne. Ikke minst vil dette kunne være en konsekvens av effektivisering og fokus på kvantifiserbare servicemål som eksempelvis antall oppfølginger og saksbehandlingstider.

### 3.4.1 Balansert målstyring

Målstyringskonseptet 'The Balanced Scorecard' – eller balansert målstyring – ble først gjort kjent i 1992 gjennom Robert Kaplan og David Nortons artikkel ”The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance” i *Harvard Business Review*. Ideen gikk kort og godt ut på at en virksomhets utvikling kan vurderes ut i fra fire ulike perspektiver: *kundene, det finansielle, interne prosesser og læring og vekst*. Historisk sett har det vært tradisjon for å

vurdere virksomheter ut i fra et mer snevert og endimensjonalt perspektiv; det økonomiske. Kaplan og Nortons utgangspunkt var at ensidig fokus på økonomiske/finansielle styringsparameter ikke på en god nok måte kunne fange opp og anskueliggjøre en virksomhets reelle status og utfordringer. *”Den grunnleggende idé er å knytte kortsiktige finansielle og ikke-finansielle målinger av utviklingen opp mot virksomhetens visjon og strategiske mål. Gjennom et sett med årsaks-/virkningssammenhenger kan virksomhetens ledere i sitt løpende arbeid fokusere på noen få kritiske styringsparametere, som er satt i sammenheng med virksomhetens langsiktige utviklingsstrategi”* (Hoff og Holving 2003:26).

En av grunntankene i balansert målstyring er at en kan fokusere på fortid, nåtid og fremtid når en utarbeider tiltak for å nå sine resultatmål. Tiltakene som iverksettes trenger ikke å ha effekt på kort sikt, men være av en mer langsiktig strategisk art.

### 3.4.2 Målstyringsverktøy i statlig styringslinje i NAV

For å få opp fokuset på viktige og prioriterte mål har NAV, i samarbeid med konsultentselskapet Ernst & Young, utviklet et målstyringsverktøy kalt ”målekortet” som har klare paralleller til Kaplan og Nortons ”balanced scorecard” og balansert målstyring. Dette målekortet er en ytterligere operasjonalisering av målene fra mål- og disponeringsbrevet som kommer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Målekortet er et verktøy for balansert målstyring, og har måleparametre innenfor områdene *brukerperspektivet, medarbeiderperspektivet, produksjonsperspektivet og økonomiperspektivet*. I NAV har fylkeskontorene det operasjonelle ansvaret for resultatoppfølging på statlig tjenesteområde i det enkelte NAV-kontor i eget fylke. Det er derfor NAV fylke som følger opp NAV-leder på måloppnåelse ved bruk av målekortet som ”rettesnor”. Målekortet visualiserer resultatmålene til det enkelte NAV-kontor på en intuitiv og enkel måte ved bruk av piler og fargekoder på det enkelte måleparameter. Målekortet oppdateres en gang i måneden med tall for foregående måned, og gir både NAV-kontorene og NAV fylkeskontor nøyaktig informasjon om måloppnåelse, og er således et nyttig utgangspunkt for å prøve å finne tiltak som ytterligere bedrer måloppnåelsen. Verktøyet er også verdifullt i den vertikale rapporteringen opp til direktoratsnivå da en kan ta ut målekort på fylkesnivå som viser måloppnåelsen til alle NAV-kontor i et fylke samlet på et ”fylkesmålekort”. NAV Nordland ønsker at de kommunale styringslinjene også begynner å ta i bruk målekortet. Dette vil være mulig dersom hver enkelt kommune melder inn til NAV Nordland hvilke kommunale parametere de ønsker tatt inn i

målekortet for NAV-kontoret i sin kommune. NAV Nordland vil innarbeide disse kommunale parametrene i målekortet til hvert enkelte NAV-kontor. Disse parameterne må være innenfor de fire perspektivene til målekortet (bruker, medarbeider, produksjons- og økonomiperspektivet). Kommunene vil selv være ansvarlige for å melde inn hvilke perspektiver de ønsker på de kommunale tjenesteområdene i målekortet, og de vil selv være ansvarlige for å velge hvilke grenseverdier de skal jobbe ut fra. Grenseverdier definerer når pilene i målekortet er grønn, gul eller rød. NAV Nordland ønsker en felles plattform for å synliggjøre den helhetlige måloppnåelsen til NAV-kontoret for både statlig og kommunal side, og ser på målekortet som et godt verktøy i så måte. NAV Nordland benytter samarbeidsmøter mellom stat og kommune som en arena for å vise kommunene målekortet, og for å fortelle om statlig mål- og resultatstyring. På den måten kan en si at målekortet har et potensial til å være en link i begge styringslinjers styring og mål- og resultatstyring. Det er likevel viktig å være klar over hva målekortet *ikke* måler. Målekortet måler ikke verdier som organisasjonens kultur og andre kvalitative størrelser. Alle organisasjoner som har slike systemer for balansert målstyring bør være oppmerksom på at også momenter som ikke måles kan være vel så viktige for organisasjonens måloppnåelse på lang sikt. En bør eksempelvis være oppmerksom på dette for å avdekke opportunistisk adferd blant ledere; ledere som utelukkende fokuserer på arbeidsoppgaver som er målbare og som er i et målstyringssystem – og som utelater å utføre arbeidsoppgaver som ikke måles av overordnet ledd.

Figur 4: målekortet

Ut i fra dette forventer vi å finne at NAV er på god vei til å innføre et målstyringssystem som kan integrere både statlige og kommunale mål- og prioriteringer i ett og samme system (målekortet). Imidlertid forventer vi å se at det vil være store forskjeller

fra kommune til kommune når det gjelder hvilke mål som skal prioriteres, og hvilke mål som skal nedprioriteres. Det vil være ulike utfordringer fra kommune til kommune ut i fra hvilke hovedutfordringer som ligger i regionen på velferdsområdet, og dette vil hypotetisk sett være

en utfordring for integrasjon for den statlige delen av NAV. Målekortet vil nok være et verdifullt tilskudd for målstyringsløyfen i NAV, både på kommunal og statlig side. Videre forventer vi å finne at lederne for det enkelte NAV-kontor får en viktig og avgjørende rolle i målstyringsprosessen, og at god lokal målstyring avhenger av denne lederens evne til å balansere mellom statlige og kommunale mål- og prioriteringer.

### 3.5 Teorien om begrenset rasjonalitet

Et rent instrumentelt syn på organisasjoner har enkelte svakheter, blant annet tar det lite hensyn til mennesket i organisasjonen. Det er ikke mulig å sikre rasjonelle beslutninger i en organisasjon bare med utgangspunkt i organisering og struktur. En må ta hensyn til at mennesket i organisasjonen har begrensninger. Herbert Simon dro denne rasjonelle modellen for beslutninger i tvil. Han pekte blant annet på at beslutningstakerne i en organisasjon ikke har kunnskaper om alle alternativer og konsekvenser ved en gitt beslutning, men at de ofte sitter med utilstrekkelig informasjon om alternativer og konsekvenser (Hatch 2001:301). På tross av alle instrumentelle redskaper for styring (eks målekortet) en har i NAV er det slik at en ikke kan sikre rasjonell adferd til enhver tid. Det er alltid en risiko for at det kan oppstå uenighet, ulike oppfatninger eller andre forhold som kan være med på å legge hinder for de instrumentelle modellene. I NAV blir denne risikoen større gjennom partnerskapsmodellen.

Simon understreket også at beslutningstakerne ofte står ovenfor motstridende mål, og at dette ytterligere kompliserte rasjonell adferd. Simon hevdet at rasjonalitet i organisasjoner begrenses av:

1. ufullstendig og utilstrekkelig informasjon
2. kompleksiteten i problemene
3. menneskets evne til å bearbeide informasjon
4. den tiden som er tilgjengelig for beslutningsprosessene
5. beslutningstakernes motstridende preferanser når det gjelder organisasjonens mål

Simon kalte disse begrensningene for problemet med *begrenset rasjonalitet*, og hevdet at selv om beslutningstakerne strever etter å være rasjonelle hindres de i å være fullt ut rasjonelle av de ovenfor nevnte begrensninger. Hatch (2001:302-303) understreker to implikasjoner av begrenset rasjonalitet. Den første går på at beslutningstakerne i en organisasjon i enkelte tilfeller har for lite informasjon til å oppfylle kravene som ligger i den rasjonelle modellen.

Dette vil kunne skape usikkerhet og påvirker den rasjonelle beslutningsprosessen. Kompleksitet og forandringer i og rundt organisasjonen vil kunne påvirke dette ytterligere. Den andre implikasjonen går på motstridende mål; at man ikke har konsensus rundt eksempelvis mål og verdier. Ved mangel på konsensus rundt mål og verdier vil beslutningstakerne stå i fare for å vurdere alternativer og konsekvenser på ulike måter. For å motvirke at manglende oversikt eller informasjon fører til at en mister overordnede målsetninger av syne kan en innføre koordineringstiltak i organisasjonen. Ved horisontal differensiering, som i NAV, vil koordinering være en av ”kostnadene” en må betale for eventuelle spesialiseringsgevinster (Jacobsen og Thorsvik 2002:78). Mintzberg (1979) sier at det er ulike koordineringsmekanismer som kan tas i bruk av en organisasjon, og at disse avhenger av hvor kompleks og uoversiktlig situasjon organisasjonen befinner seg i. I en enkel og oversiktlig situasjon vil det være tilstrekkelig med såkalt *gjensidig tilpasning* gjennom uformell kommunikasjon. Et eksempel på gjensidig tilpasning er to roere som tilpasser farten til hverandre for å ro i takt. Dersom situasjonen blir mer kompleks og uoversiktlig vil andre koordineringsmekanismer være påkrevd. Mintzberg (1979) peker på at en er nødt til å innføre direkte tilsyn, standardisering av arbeidsoppgaver, standardisering av resultater og standardisering av kunnskap. Dersom situasjonen er meget kompleks og uoversiktlig er en nødt til å iverksette gjensidig tilpasning gjennom laterale og horisontale forbindelser. Videre påpekes det at standardisering av normer vil være en hensiktsmessig koordineringsmekanisme i alle situasjoner (Jakobsen og Thorsvik 2002:84).

På bakgrunn av dette vil en kunne forvente å finne ut at partnerskapsmodellen mellom kommune og stat i NAV gjør det vanskeligere å handle rasjonelt i forhold til styringen av virksomheten. Mangelen på informasjon eller kunnskaper vil gjøre det vanskeligere for enten kommune eller stat å ta avgjørelser som tjener organisasjonens overordnede målsetninger. Det vil være behov for å benytte koordineringsmekanismer for å skaffe oversikt, og ulike former for standardisering vil kunne bli en konsekvens. En annen konsekvens av dette kan være at NAV-leder opplever at enten kommunal eller statlig styringslinje fatter beslutninger som hemmer NAV-kontorets totale tjenestetilbud i stedet for å fremme det.

### 3.6 Oppsummering av teoretisk tilnærming

Vi har sett at oppgavens problemstilling skal besvares ved en gjennomgang av ulike teoretiske perspektiver på styring. Perspektiver på forholdet mellom stat og kommune, anskueliggjort

gjennom autonomi- og integrasjonsperspektivet, vil være sentralt for oppgavebesvarelsen. I tillegg vil teori på governance, multi-level governance, corporate governance, virksomhetsstyring, målstyring/balansert målstyring og teorien om begrenset rasjonalitet være sentralt for å belyse og besvare problemstillingen. Sammen har disse teoriperspektivene dannet grunnlaget for hypoteser som er blitt operasjonalisert gjennom intervjuguiden. På den måten har en forsøkt å skape en rød tråd fra det teoretiske grunnlaget, via empirien og til oppgavens analysedel.

Når staten mister muligheten til integrasjon som en følge av kommunenes lokale organisasjonsfrihet vil behovet for kontroll øke. Uklare ansvarsforhold og usikkerhet rundt mål og prioriteringer gjør behovet for kontroll større. Hypotesene i oppgavens teorikapittel vil etterprøves i intervjuene, og således vil en forsøke på en vitenskapelig måte å etterprøve sammenhenger mellom teori og praksis for å finne svar på oppgavens problemstilling.

## **4.0 Metodiske valg**

For å bruke oppgavens teoretiske forankring med den hensikt å besvare problemstillingen er en nødt til å følge vitenskapelig metode. Vitenskapelig metode bidrar til å sikre grundighet i besvarelsen. Halvorsen (2003) definerer metode som den håndverksmessige siden av vitenskapelig virksomhet – og som et verktøy en kan benytte for å samle inn informasjon. Det en etterstreber er å følge en systematikk eller et sett spilleregler så systematisk at det blir etterprøvbart. Dette kapitlet vil gjennomgå de metodiske valgene i besvarelsen. Valg av metode for datainnsamling vil også bli gjennomgått, og det vil bli redegjort for valg av informanter. Til slutt vil validitet og reliabilitet i innsamlede data bli gjennomgått. Oppgaven tar utgangspunkt i et case-studie der partnerskapet mellom kommune og stat i NAV er utgangspunktet. Et kvalitativt forskningsopplegg vil bli brukt for å besvare oppgavens problemstilling.

### **4.1 Case-studiet som forskningsdesign**

Ordet *case* har opprinnelse fra latin. Casus betyr ”tilfelle”. Denne oppgavens case er NAV Nordland med tilhørende styringslinje, og partnerskapet mellom kommune og stat i NAV i Nordland. En vanlig metode er gjerne å studere en case ved hjelp av kvalitative tilnærminger. Johannesen et al (2004) sier at det er særlig to kjennetegn ved en case: et avgrenset fokus på

casen, og en mest mulig inngående beskrivelse. Dette case-studiet har flere analyseenheter; informatørene kommer fra ulike enheter i NAV i Nordland. Hensikten er å nyansere bildet, og å få fram et mest mulig balansert datagrunnlag. Yin (2003) beskriver fire designstrategier for case-studier. Strategier for enkelt-case-design studier med flere analyseenheter, slik som i dette tilfellet, kjennetegnes ved at man har et felt, og et selektivt fokus på begrensede delfelt og/eller personer.

## 4.2 Datainnhenting og utvalg av informanter

Valg av undersøkelsesmetode er meget sentralt fordi det er slik at to ulike metoder gir ulike data. Kvalitativ og kvantitativ metode gir ulike data, og er to metodiske hovedtyper. Det viktigste skillet mellom de to metodene er at kvalitative data uttrykkes i tekst, og kvantitative data uttrykkes i tall (Halvorsen 2003). En god besvarelse av oppgavens problemstilling er avhengig av mange opplysninger om relativt få undersøkelsesenheter, og kvalitativ metode har derfor blitt foretrukket.

For å besvare oppgavens problemstilling på en systematisk måte falt beslutningen ned på å intervju NAV-ledere for 6 enheter; to små, to mellomstore og to store. Intervjuene med NAV-lederne er meget sentral i forhold til besvarelse av problemstillingen da disse leder NAV-kontoret, som er de enhetene som ledes av både stat og kommune i partnerskap. De har derfor førstehånds kjennskap til hvordan det er å drifte et NAV-kontor som må rapportere til to eiere, og som må rette seg etter styringssignaler fra to hold. I tillegg har assisterende fylkesdirektør i NAV i Nordland blitt intervjuet for å se partnerskapsmodellen og samarbeidet mellom stat og kommune i NAV fra fylkesnivået i NAV sin side. For å få et innblikk i hvordan en på kommunal side oppfatter problemstillingen har det blitt gjennomført intervju med tre representanter for kommunene. Disse har blitt valgt ut på samme måte som NAV-lederne; en fra en liten kommune, en fra en middels stor kommune og en fra en stor kommune. I utvalget finner vi en rådmann, en helse- og sosialsjef og en rådgiver i en helse- og sosialstab. En vil da kunne fange opp nyanser og lettere kunne undersøke styringsutfordringene i partnerskapet. Det kan være en svakhet for oppgavebesvarelsen at de kommunale intervjuobjektene sitter i forskjellige stillinger (rådmann, helse- og sosialsjef og rådgiver i helse- og sosialstab), og derfor kan ha forskjellig ståsted. Det var ikke praktisk mulig, innenfor oppgavens tidsrom, å gjennomføre intervjuer med eksempelvis bare rådmenn på grunn av at disse viste seg å være svært vanskelig å få tak i. En får derfor kanskje ikke

balansert disse intervjuene opp mot hverandre på en direkte sammenlignbar måte, men utvalget kan også være en styrke da en får belyst kommunenes ståsted fra ulike perspektiver. Selv om de kommunalt ansatte informantene har ulike stillingskoder så er de like fullt representanter for kommunenes sentraladministrasjon, og representerer i så måte overordnet ledd på kommunal side som er en av eierne i partnerskapet. Totalt ble det gjennomført 10 forskningsintervjuer og stilt totalt over 200 spørsmål som hver for seg er med på å belyse og besvare oppgavens problemstilling. Denne måten å velge ut intervjuobjekter på kan kalles kvoteutvelging eller stratifisert utvalg (Johannesen et al 2004). Denne utvalgsmetoden kjennetegnes ved at det konstrueres kategorier med spesielle kjennetegn, og at det rekrutteres informanter basert på disse kjennetegnene. I denne undersøkelsen har det blitt konstruert kategorier. Først er det konstruert en kategori for NAV-lederne. Disse lederne er ledere på lokalt nivå for et NAV-kontor. Disse er igjen blitt delt inn i 3 kategorier; liten kommune, middels kommune og stor kommune. En liten kommune er i dette utvalget en kommune med under 2000 innbyggere, en middels kommune har 8.000-10.000 innbyggere mens en stor kommune har over 25.000 innbyggere. Utvalget gjøres for å fange opp variasjoner mellom små og store kommuner.

I tillegg er en rekke interne dokumenter, NOUer, Stortingsproposisjoner, forskningsrapporter og to masteroppgaver om lignende tema tatt med som underlagslitteratur for å nyansere bildet og utfordre egne funn.

#### 4.2.1 Kvalitative forskningsintervju

Steinar Kvale (1997) beskriver det kvalitative forskningsintervjuet som en samtale med en struktur og et mål. Intervjuene i denne oppgaven vil være strukturert, og gjøres på bakgrunn av en intervjuguide (se vedlegg). Selv om det strukturerte forskningsintervjuet gir en begrenset fleksibilitet vil det være en fordel at en har en viss standardisering når en skal analysere innsamlede data. Tema og spørsmål er klargjort på forhånd, og informanten har fått informasjon om tema og bakgrunn for intervjuet. Valg av kvalitativt forskningsmetode kan betegnes som et pragmatisk valg, og er den metoden som antas å gi best data i forhold til problemstillingen. Intervjuguiden er utformet etter en struktur anbefalt av blant annet Johannesen et al (2004). Intervjuene vil starte med en innledning der intervjuer vil presentere seg selv og bakgrunn/målsetning med oppgaven. Deretter vil enkle faktaspørsmål komme blant annet for å etablere en relasjon til intervjuobjektet. Når denne fasen er over vil



spørsmålene bli mer kompliserte og sensitive, og gå mer i dybden på informantens opplevelse av partnerskapsmodellen i NAV. Til slutt vil intervjuene avsluttes på en mest mulig ryddig måte, og det vil bli satt av tid til å avklare eventuelle uklarheter fra både spørsmålsstillers og informant sin side.

Det ble gjennomført totalt 10 intervjuer. 4 av disse intervjuene ble gjennomført ved personlig møte med intervjuobjektene, 2 ble gjennomført på videokonferanse og 4 ble gjennomført pr telefon. Det var i utgangspunktet ønskelig å gjennomføre alle intervjuene gjennom personlige møter, men da dette ikke var praktisk gjennomførbart ble andre kommunikasjonsformer valgt. Selv om intervjuformen kan bli preget av det mediet de gjennomføres i antas dette ikke å ha særlig betydning i forhold til besvarelsene. Det opplevdes å være en god kommunikasjon i alle intervjuene, og intervjuobjektene opplevdes som aktive, kunnskapsrike og engasjerte uavhengig av om de ble intervjuet ved personlig oppmøte, på videokonferanse eller pr telefon. Hver og en av samtalene utviklet seg gjerne da de ble gjennomført i en uformell tone. På den måten fremkom det gjerne opplysninger gjennom intervjuene som det ikke direkte ble spurt om. Besvarelsene ble notert ned underveis i intervjuet, og transkribert på data samme dag.

#### 4.2.2 Intervjuguide og kobling mot anvendt teori

For å kunne gjennomføre et strukturert forskningsintervju er det viktig å utarbeide en intervjuguide. For å besvare oppgavens problemstilling har det blitt utarbeidet en intervjuguide med spørsmål som er knyttet til den teorien og de hypotesene som er gjennomgått i teorikapittelet. Dette gjøres for å kunne prøve ut disse teoriens relevans og holdbarhet i forhold til å besvare oppgavens problemstilling, og for å se på om hypotesene i teorikapittelet holder vann. De ulike teoriperspektivene belyser hver på sin måte utfordringene som ligger i en slik partnerskapsmodell. Til hver av teoriene er det plukket ut 2 eller 3 spørsmål som prøver ut teoriene i forhold til partnerskapsmodellen i NAV. Som et eksempel er spørsmål 3 og 4 utarbeidet for å se nærmere på om forhold rundt autonomi og integrasjon kan belyse oppgavens problemstilling. Hver især av disse teoriperspektivene er derfor linket opp til konkrete spørsmål som har den hensikt å belyse ulike sider av partnerskapsmodellen i NAV i Nordland med den målsetning å besvare oppgavens problemstilling på en mest mulig konkret og balansert måte. Denne koblingen mellom teori og datainnsamling er et viktig prinsipp i vitenskapen, og er en hypotetisk deduktiv metode.

Som det fremgår av intervjuguiden(e) har det blitt gjort noen små justeringer i formuleringene fra den intervjuguiden som brukes i intervjuene med NAV-lederne, og den som brukes i intervjuene med overordnet ledd i stat og kommune. To spørsmål har blitt tatt bort (spørsmål 7 og 9) fra den intervjuguiden som brukes for NAV-ledere for å tilpasse denne til å brukes til intervjuene med overordnet ledd i stat og kommune. Dette er spørsmål som går direkte på NAV-leders oppgaver/forhold til overordnet ledd. Bortsett fra noen små formuleringsendringer er disse to intervjuguidene like.

#### 4.2.3 Dokumenter og annen forskning

I tillegg til kvalitative forskningsintervju er en rekke andre dokumenter en del av denne studiens datagrunnlag. Artikler, bøker, nettsider og offentlige dokumenter og utredninger har vært en del av datagrunnlaget. Disse har blitt benyttet som kilde til bakgrunnskunnskap, og har vært med på å nyansere bildet som fremkommer i egen datainnsamling. Utenom faglitteraturen og offentlige dokumenter har mye av dokumentene som ble benyttet vært interne dokumenter forfatteren har hatt tilgang på som medarbeider i NAV. Slike dokumenter må leses med et kritisk blikk da de i mindre grad enn utredninger og forskning er preget av objektivitet. Like fullt har disse komplimentert faglitteraturen, og brakt ny kunnskap til forfatteren. Dokumentene har i all hovedsak vært tilgjengelig via NAVs egen intranettside, navet.

Annen forskning har også vært til stor hjelp i arbeidet med denne oppgaven. Masteroppgaven til Kristin Dahle (2008) som omhandler styringsnettverket i NAV og masteroppgaven til Torbjørn Lønne Linden (2008) som omhandler kommunen, staten og partnerskapet i NAV har vært verdifulle som utgangspunkt for egen forskning, og har gitt tanker, kunnskaper og ideer som har blitt brukt i denne oppgaven.

#### 4.3 Vurdering av data

Data kan sees på som representasjoner av virkeligheten (Johannesen et al 2004), og er synonymt med begrepet empiri. Empiri har sitt utspring i det greske ordet *empeira*, som betyr forsøk eller prøve. De dataene som er innhentet i denne oppgaven vil danne grunnlaget for en konklusjon i forhold til problemstillingen, og bør derfor vurderes nøye i forhold til reliabilitet

og validitet. Både reliabilitet og validitet er utviklet med tanke på kvalitativ forskning, og passer derfor ikke like godt inn i den kvalitative forskningsmetoden (Halvorsen 2003:43) som i den kvantitative. Men selv om kvalitativ og kvantitativ metode er ulike har de ett fellestrekk: de er utarbeidet med den hensikt å skape en troverdig måte å innhente data på.

#### 4.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet stammer fra det engelske ordet reliability som betyr pålitelighet. Høy reliabilitet skal bidra til at dataene er egnet til å belyse en vitenskapelig problemstilling (Halvorsen 2003). Når en vurderer en undersøkelses reliabilitet ser en på hvilke data som brukes, måten de samles inn på, og hvordan de bearbeides (Johannesen et al 2004). I denne undersøkelsen vil hovedtyngden av data komme fra intervjuene, og noe kommer fra dokumenter og annen forskning. Intervjuenes reliabilitet har mye med informantenes forståelse av virkeligheten å gjøre, og hvilke kunnskaper de sitter inne med. Det er også av avgjørende betydning at det oppstår en god relasjon i intervjusituasjonen for å få inn best mulig data. Data fra intervjuene vil sammenlignes med hverandre for å kunne stadfeste om svarene fremstår som reliable, og om det har oppstått åpenbare målefeil. Hovedsaken er at de dataene som er samlet inn er korrekte, og en snakker oftere om dataenes ”konsistens” innenfor kvalitativ forskning enn en snakker om validitet. Denne konsistensen, eller troverdigheten, sikrer en gjennom at resultatene er troverdige og etterprøvbare. For å få dette til må en stille høye krav til metodene for datainnsamling og analyse.

I denne oppgaven er det gjennomført intervjuer med mennesker som har stor kunnskap om NAV, og hvilke styringsutfordringer som ligger i partnerskapsmodellen generelt, og Nordland spesielt. NAV-lederne, som er de som leder NAV-kontoret, er de personene som rapporterer til både kommune og stat. De leder de enhetene som både stat og kommune er satt til å styre sammen i et partnerskap. I tillegg er det gjennomført intervjuer med sentrale aktører innenfor kommunene og fra den statlige styringslinjen i overordnet ledd. Disse personene står daglig i utfordringer knyttet til oppgavens problemstilling, og har erfaring fra styring i egen linje, og erfaring fra å styre et NAV-kontor i samarbeid med partner i enten stat eller kommune. Gjennom dette sikrer en at påliteligheten eller reliabiliteten i de innsamlede data er meget god.

Respondentene har høy reliabilitet blant annet med følgende begrunnelse:

- Rådmann i liten kommune. Har vært sentral i etableringen av NAV-kontoret, og kjenner både kommunal og statlig side av NAV sitt tjenestetilbud.
- Helse- og sosialsjef i mellomstor kommune. Har vært med på etableringen av NAV-kontoret, og kjenner NAV veldig godt både på statlig og kommunal side. Samarbeider med rådmannen i egen kommune i NAV-spørsmål.
- Rådgiver i helse- og sosialavdelingen i stor kommune. Har jobbet tett med rådmann og NAV-leder i etableringen av NAV-kontoret. Håndterer NAV-spørsmål på kommunal side i det daglige på fullmakt fra rådmannen.
- 6 NAV-ledere fra små, mellomstore og store kommuner. Har vært prosjektledere i etableringen av NAV-kontoret, og kjenner meget godt til NAVs tjenesteinnhold både på kommunal og statlig side. Møter hver dag utfordringer knyttet til partnerskapet.
- Representant fra ledelsen i NAV fylke (ass fylkesdirektør). Har lang erfaring fra statlig side av virksomheten, og har vært involvert i etablering av 43 NAV-kontor i Nordland. God erfaring fra samarbeidsmøter med kommunene og andre møtepunkter mellom partene.

#### 4.3.2 Validitet

Validitet er knyttet til hvor relevant dataene er i forhold til problemstillingen. Begrepet er knyttet til det engelske ordet validity som betyr gyldighet. En kan i utgangspunktet skille mellom tre ulike former for validitet; begrepsvaliditet, intern validitet og ytre validitet (Cook og Campbell 1979). Begrepsvaliditet går ut på å vurdere om dataene er valide representasjoner av det fenomenet en forsker på (Johannesen et al 2004). Å vurdere validiteten i denne undersøkelsen vil hovedsakelig bety å undersøke om en med utgangspunkt i intervjuguiden spør spørsmål om det en ønsker å måle. Intervjuguiden har 22 (20) spørsmål, alle med utgangspunkt i styring i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV. For å oppnå høy validitet i forskning er det ofte en forutsetning av en har en høy grad av reliabilitet. Innenfor den kvalitative forskningen benytter en seg ikke av talldata, men av tekst eller ord.

I denne undersøkelsen er validiteten ivaretatt gjennom den hypotetisk-deduktive metoden. Hypoteser, som er relevante i forhold til oppgavens problemstilling, er utarbeidet med bakgrunn i gjennomgått teori og forfatterens egen kjennskap til NAV. Disse hypotesene og teoriene har deretter blitt satt i system i en intervjuguide. Intervjuguiden har blitt brukt i

strukturerte forskningsintervju med intervjuobjekter som har blitt valgt ut for å ivareta perspektivene til både små, mellomstore og store kommuner i Nordland. Gjennom et slikt utvalg av ulike kommunestørrelser forsøker forfatteren å sikre at funnene i eget utvalg kan ha gyldighet også i en større sammenheng, og at funnene således kan representere hvilke utfordringer som er knyttet til styring i partnerskapsmodellen i NAV i Nordland. Utvalget er imidlertid så lite at en ikke kan generalisere eller påberope seg at funnene i disse intervjuene kan ha gyldighet også utenfor Nordland. For å kunne generalisere og begrunne at funnene har gyldighet også utenfor Nordland vil en måtte utvide utvalget en del. Det har ikke vært hensikten i denne oppgaven. Hensikten har vært å beskrive hvordan partnerskapsmodellen fremmer eller hemmer styring i NAV i Nordland.

#### 4.4 Oppsummering

I de foregående avsnittene er metodiske valg og implikasjoner av dette gjort rede for. Kvalitativ metode er blitt valgt for å besvare oppgavens problemstilling, og bakgrunnen for dette har vært at besvarelsen av problemstillingen ikke egner seg så godt i form av tallstørrelser, men trenger kvalitative vurderinger i form av ord for å bli besvart på en best mulig måte. Vi har videre sett at reliabilitet og validitet i forskningen spiller en meget viktig rolle, og at forskning er avhengig av dette for å være pålitelig og troverdig. Disse prinsippene innenfor vitenskapelig metode er ivaretatt i denne avhandlingen både gjennom at de intervjuobjektene som har bidratt med svar har hatt meget gode kunnskaper om NAV, partnerskapsmodellen og styring, gjennom at det er en god kobling mellom gjennomgått teori og forskningsspørsmål i intervjuguiden, og gjennom at utvalget av intervjuobjekter er gjort på en måte som sikrer at en fanger opp ulikheter som kan oppstå mellom store, mellomstore og små kommuner. I tillegg er det både samlet inn data fra lokalt nivå i NAV gjennom intervju med NAV-ledere og det er samlet inn data fra overordnet nivå både i tre ulike kommuner og fra overordnet nivå i staten gjennom intervju med toppledelsen i fylkeskontoret i NAV i Nordland. For å triangulere og utfordre egen funn har også annen forskning, stortingsmeldinger og NOU'er blitt gjennomgått. Samlet vil dette bidra til at avhandlingen står relativt støtt i forhold til både reliabilitet og validitet, og at den tilfredsstillende alminnelige krav til hypotetisk-deduktiv metode.

## 5.0 Empiri

Empiri og data kan være synonyme begreper. Empiri kommer fra det greske *empeira*, som betyr forsøk eller prøve (Johannesen et al 2004:42), og betyr at påstander om virkeligheten har sitt grunnlag i erfaring, og ikke i fra synsing. Det er viktig at empiri ikke må forstås som virkeligheten per se, men som representasjon av virkeligheten. Ved hjelp av en metode som er gjennomgått i foregående kapittel forsøker en å innhente data eller empiri på en måte som belyser eller besvarer problemstillingen på en så troverdig og pålitelig måte som mulig. I det følgende skal empiri i all hovedsak hentet fra 10 forskningsintervjuer bli gjennomgått og satt opp mot oppgavens problemstilling som er å besvare på hvilken måte partnerskapsmodellen i NAV fremmer eller hemmer styring. Synspunkter fra intervju med 6 NAV-ledere vil bli gjengitt og satt opp mot synspunkter som fremkommer fra intervjuer med eiersiden i partnerskapet i overordnet ledd på statlig og kommunal side.

### 5.1 Data fra forskningsintervju

Gjennomgangen av dataene som er innhentet fra forskningsintervjuene vil ha samme struktur som intervjuguiden, og vil i all hovedsak konsentrere seg om de 7 teoretiske perspektivene og hypotesene som ligger til grunn for spørsmålene; autonomi og integrasjon, governance, multi-level governance, corporate governance, virksomhetsstyring, målstyring og begrenset rasjonalitet. I tillegg kommer en oppsummering av data som kom inn i intervjuenes innlednings- og avslutningsdel.

#### 5.1.1 Oppsummering av intervjuenes innledningsdel

I grove trekk går tilbakemeldingene på at partnerskapsmodellen har fungert tilfredsstillende til nå, men at den kanskje ikke har vært satt på de store prøvelsene ennå. Flere av intervjuobjektene påpeker at det formelle er på plass i samarbeids- og driftsavtalene mellom kommune og stat, og mener at et vellykket partnerskap er avhengig av god kommunikasjon og klare rammer. Men disse rammene kan bli utfordret i fremtiden.

*”Grovt sett kan en si at samhandlingen mellom partene er ok når alt fungerer som det skal. Men i det øyeblikket det oppstår problemer kan det fort skjære seg, og partene kan stå fast på sitt. Partnerskapsmodellen er med andre ord en typisk ”godværsmodell”” (NAV-leder, intervju oktober 2010).*

9 av de spurte mener at partnerskapsmodellen fungerer bra, men en av NAV-lederne mener at den ikke fungerer. Den ene som mener at modellen ikke fungerer begrunner dette ut fra at selv om avtalene som ligger i bunn er gode, så er det mange utfordringer knyttet til det faktum at det er to eiere som skal samhandle praktisk i det daglige med å drifte en enhet *sammen*. Samhandlingen vil, etter intervjuobjektets mening, bli satt på store prøver når en møter problemstillinger som ikke er formalisert i drifts- og samarbeidsavtalen.

Samtlige intervjuobjekter har brukt tid på å sette seg inn i partnerskapsmodellen, og organisering og arbeidsfordeling mellom stat og kommune. Det er litt ulikt hva som har vært mest krevende å sette seg inn i, alt etter hvilken bakgrunn de har. Tidligere ansatte i staten kjenner godt den statlige styringslinje osv. Listen over hva som har vært mest krevende å sette seg inn i understreker dette:

- Lokal parlamentarisme (bystyre, kommunestyre, komiteer osv)
- Kommunalt tjenestetilbud (eksempelvis rus, flyktning, sosialhjelp osv)
- Kulturforskjeller mellom kommune og stat
- Statlig grensesnitt og organisering
- Lære seg beslutningslinjene i kommune og stat
- Oppdatere seg på totalt tjenestetilbud i kontoret
- NAVs forankring inn i den kommunale organisasjonen

Det siste kulepunktet peker på en utfordring som har vært stor for mange NAV-ledere. Det er ulikt hvordan NAV-leders forankring er opp mot kommunen og rådmannen, og hvilke fullmakter denne har i den kommunale organisasjonen.

*”En av de største utfordringene er å forankre NAV inn i den kommunale organisasjonen. Det eksisterer uklarheter med hensyn til NAV-leders rolle i forhold til øvrig kommuneledelse og politiske myndigheter i kommunen”* (Intervju med NAV-leder, oktober 2010).

### 5.1.2 Oppsummering av spørsmål knyttet til autonomi og integrasjon i intervjuene

Alle intervjuobjektene påpeker at det er to forskjellige kulturer i staten og kommunens måte å utføre kontroll på i forhold til NAV-kontoret. Grovt sett går svarene ut på at staten er langt mer detaljorientert, og krever hyppig rapportering fra underordnet ledd. Mange opplever

staten som relativt rigid i forhold til kommunen. På den andre siden oppleves kommunen å være mye mer rammestyrte samtidig som den gir NAV-leder større handlingsrom. NAV-leder får utdelt en ramme, og må holde seg til den. Kommunene styrer stramt på økonomiske rammer, og NAV-leder må rapportere til den lokale parlamentarismen ved overskridelser. Disse synspunktene fremkommer i intervjuer med både NAV-ledere og eierne på kommunal og statlig side. Enkelte NAV-ledere sier at det har vært en bratt læringskurve å være nødt til å for eksempel rapportere til et bystyre eller et kommunestyre dersom de eksempelvis har brukt for mye penger på økonomisk sosialhjelp i forhold til rammen.

*”I forhold til kommunen som eier har jeg ved flere anledninger vært nødt til å stille i bystyret og helse- og sosialkomiteen for å redegjøre for ting. Dette har vært en ny opplevelse for meg, og krevd mye av meg som leder”. (Intervju, NAV-leder, september 2010).*

I spørsmålet om ulikhetene mellom stat og kommunes måter å utøve kontroll på påvirker arbeidet i NAV-kontoret er svarene ulike. Alle påpeker at det er store ulikheter i måter å utøve kontroll på, og de fleste er enige i at dette påvirker arbeidet i egen enhet på en eller annen måte.

*”I dag er det nok slik at de statlige tjenestene i NAV-kontoret får uforholdsmessig stor fokus, og legger beslag på uforholdsmessig stor andel av min arbeidsdag i forhold til det kommunale tjenestetilbudet. Eksempler på dette er innføringen av AAP samt nye IKT-systemer på statlig side...Staten med sin ”tyngde” vinner”. (Intervju, NAV-leder september 2010).*

Det kan se ut til at statlig styringslinje i noen tilfeller med sin ”tyngde” er med på å legge beslag på mye av tiden til både NAV-leder og NAV-kontoret. Men det dras også fram eksempler på det motsatte:

*”I vår kommune sliter en for eksempel en del med overforbruk av økonomisk sosialhjelp. NAV-leder bli derfor bedt av rådmannen om å lage en tiltaksplan. Som en konsekvens av dette kan NAV-leder bli bedt om å omdisponere ressurser ved kontoret slik at eksempelvis statlige ansatte må gjøre kommunale arbeidsoppgaver”. (Intervju, overordnet ledd i kommune, september 2010).*



Andre peker på at kommunen har en annen tilstedeværelse enn staten:

*”Jeg oppfatter kommunen som velvillig dersom jeg trenger bistand. Kommunen oppleves i mange tilfeller som raskere og mer påregnelig enn statlig styringslinje. Jeg føler av og til at kommunen er mer tett på, og at jeg ikke bare er et nummer i rekka slik det av og til kan oppleves at en er i overordnet ledd på statlig side”. (Intervju, NAV-leder, september 2010).*

Det bemerkes også at det fokuseres på forskjellige felt, og at staten har et større tjenestetilbud i NAV-kontoret og dermed også et større kontrollspenn. Flere gir uttrykk for at det er naturlig at staten har en mer detaljert måte å utøve kontroll på med bakgrunn i organisasjonens størrelse og store antall tjenester. En større portefølje gir et større behov for kontroll.

### 5.1.3 Oppsummering av spørsmål knyttet til governance i intervjuene

Samtlige 10 av de som ble intervjuet sier at de ikke opplever uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat, og mange drar fram at samarbeidsavtalene er greie. Men det fremkom et eksempel på en sak der ansvarsforholdet mellom kommune og stat ble utfordret, selv om det ikke direkte var uklart:

*”I disse dager fører for eksempel Fylkesmannen tilsyn med flere NAV-kontor på sosialområdet. Dette er i utgangspunktet kommunens ansvar, men det er NAV-kontoret som helhet som må stå til ansvar. Blant annet ble det VG-oppslag i Narvik da de hadde tilsyn der. Det kommunale ansvarsområdet blir dermed et felles ansvar. En blir utfordret på om en vil slå ring rundt hverandre eller ikke”. (Intervju, overordnet ledd stat, september 2010).*

Vi ser her at en del av utfordringen kan ligge i saker som ikke direkte er regulert av drifts- og samarbeidsavtalene mellom kommune og stat, og som må løses der og da gjennom dialog mellom partene. Dialogen er da ikke formalisert, og går ikke gjennom samarbeidsmøtene.

Andre påpeker også at samarbeidsavtalen er presis på ansvarsfordeling, men at det kan være vanskelig i enkeltsaker å avgjøre om ansvaret ligger til stat eller kommune:

*”...Men i enkeltsaker kan jo grensen være mer diffus. I forhold til enkeltmennesket har en jo for eksempel valget mellom å sende brukeren hjem med sosialstønad eller velge å prøve ut personen i et arbeidsretta tiltak. På den måten kan nok ansvaret skyves litt mellom kommune*

*og stat, og NAV-kontoret kan ta valget*". (Intervju, overordnet ledd i kommunen, oktober 2010).

8 av 10 i utvalget mener de ikke har opplevd tilfeller der beslutninger har tatt lang tid på grunn av uenighet mellom kommune og stat. De resterende to, den ene fra overordnet ledd i staten og den andre en NAV-leder i en liten kommune, mener at uenighet rundt eksempelvis NAV-lederlønn, husleie og driftsutgifter har gjort at beslutninger har tatt lang tid.

*"NAV-lederlønn kan være et eksempel. Dette er en forhandlingssak mellom stat og kommune. Noen kommuner ønsker at lederlønnen fordeles forholdsmessig etter antall statlige/kommunale årsverk i kontoret, mens vi i staten ønsker en 50/50 fordeling for å synliggjøre likeverd i partnerskapet. I kommunene må slike saker gjennom den lokale parlamentarismen, og tar derfor tid. Kommunene kan agere raskere enn staten hvis de vil på grunn av at de tar avgjørelsene sine selv og har autonomi. På statlig side kan det hende vi må forholde oss til Oslo, og ting kan da ta litt lengre tid*". (Intervju, overordnet ledd stat, september 2010).

En representant fra overordnet ledd i kommunen påpeker at det ikke er uenighet mellom kommune og stat som er problemet:

*"Problemet er vel kanskje mangel på samhandling. Jeg tror ikke det har vært samarbeidsmøte mellom kommune og stat i vår kommune på over et og et halvt år. Rådmannen får stadig vekk kanselleringer fra NAV Nordland når de har planlagt samarbeidsmøte. Tror dette kan være en kime til irritasjon*".

Vi ser, i grove trekk, at de som har blitt spurt ikke opplever at beslutninger tar lang tid på grunn av uenighet mellom partene. Men, som det påpekes, kan det være slik at det ikke blir nok møtepunkter til å diskutere viktige saker.

I spørsmål 7 i NAV-ledernes interjuguide, som går på om NAV-lederne har opplevd motstridene signaler fra de to eierne, er det ingen som svarer at de har opplevd motstridene signaler fra stat og kommune. Men en av disse påpeker mer grunnleggende ideologiske motsetninger mellom stat og kommune:

*"På den ene siden skal statlig side av NAV oppmuntre brukeren til å være mobil, og prøve å søke jobb andre steder i landet. Da har vi for eksempel mobilitetsfremmende stønader. På den*

*andre siden er det slik at rådmannen og kommunen ikke vil ha fraflytting fra kommunen. Da oppstår det egentlig motstridende signaler fra stat og kommune på systemnivå”. (Intervju, NAV-leder, september 2010).*

#### 5.1.4 Oppsummering av spørsmål knyttet til multi-level governance i intervjuene

Ingen av de ti personene i utvalget har opplevd at det har vært vanskelig å få løst et problem på grunn av uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat. Men en av de spurte peker igjen på at vi ikke har fått satt partnerskapet på prøve ennå:

*”Det er klare kommandolinjer opp fra NAV-leder og til rådmann/fylkesdirektør. Men skulle problemet oppstå i en sak som angår både statlig og kommunalt tjenestetilbud har vi et problem. Da kommer vi igjen tilbake til det faktum at partnerskapsmodellen er en ”godværsmodell””. (Intervju, NAV-leder, oktober 2010).*

På spørsmålet om de bruker mye tid på samordning av prosesser mellom kommune og stat er det flere ulike svar. Noen sier at de ikke bruker mye tid på å samordne prosesser, men heller mye tid på hver styringslinje for seg. Andre peker på at de har brukt en del tid på å eksempelvis utligne lønn mellom statlig og kommunalt ansatte slik at forholdene skulle være like om du jobbet i stat eller kommune. To av de som representerer overordnet ledd i kommunen mener at ulike typer samordning nok tar en del tid for NAV-leder, og at de ser at det går bort en del tid på møter i statlig regi der NAV-leder må være med.

I NAV-ledernes intervjuguide stilles det spørsmål om de har opplevd lojalitetskonflikter i forbindelse med partnerskapet, eksempelvis om de lettere forholder seg til rådmann eller fylkesdirektør som sin nærmeste overordnede. Ingen av de 6 NAV-lederne opplever slike lojalitetskonflikter, men flere påpeker det faktum at rådmannen er nærmere rent geografisk.

*”Rådmannen er jo nærmere rent geografisk, og vi møtes oftere. Det avholdes flere kommunale ledermøter enn statlige ledermøter. Jeg er statlig ansatt, og har selvfølgelig mye kontakt opp mot fylkesdirektør også. Jeg opplever ikke at lojalitetskonflikter fører til at jeg ikke får tatt beslutninger”. (Intervju, NAV-leder, september 2010).*

### 5.1.5 Oppsummering av spørsmål knyttet til corporate governance

I intervjuene med overordnet ledd på statlig og kommunal side ble det spurt om de har opplevd at den andre eieren har hatt andre visjoner for hvordan NAV-kontoret skal drives/ledes. Her har de tre representantene for kommunal side i grove trekk svart at de mener at det eksisterer felles mål og visjoner, mens representanten for overordnet ledd i staten var av en annen oppfatning.

*”Kommunene har ofte for lite visjon. Kommunene må sette NAV-kontoret i en større sammenheng. NAV-kontoret kan eksempelvis spille en viktig rolle i utviklingen av kommunen, men mange kommunale eiere ser ikke dette. De går da glipp av muligheter for utvikling innenfor eksempelvis sysselsetting og andre områder innenfor arbeids- og aktivitetsområdet”.*(Intervju, overordnet ledd stat, september 2010).

Intervjuobjektene fra overordnet ledd i kommunene mener at kommune og stat ikke har spesielle ulikheter i forhold til hvordan de utøver ledelse eller styring utover at staten er mer detaljorientert. Intervjuet med overordnet ledd på statlig side mener på sin side at det er forskjeller.

*”Kommune og stat har ulik praksis på hvordan de følger opp NAV-leder. Kommunene seg i mellom er også veldig ulike. Noen har klare lederavtaler – andre ikke. Det er også ulikt hvor topptung kommunene er. Noen bygger flere nivåer slik at NAV-leder ikke rapporterer direkte til rådmann, men til en kommunaldirektør. Det kan oppleves som et problem for NAV-ledere at de ikke rapporterer til toppnivået i kommunen. Det blir lengre opp til beslutningstakerne”.* (Intervju, overordnet ledd stat, september 2010).

Fire av de seks spurte NAV-lederne har ikke opplevd motstridene instruksjoner fra kommune og stat. De to som mener de har opplevd dette knytter det til tjenestetilbudet i NAV-kontoret. De mener at når staten bremser opp tiltaksbruken på grunn av overforbruk på tiltaksbudsjettene så presser dette kommunen til å bruke mer penger på økonomisk sosialhjelp. Da er staten med på å øke bruken av økonomisk sosialhjelp, mens kommunen på sin side ikke ønsker å bruke mer på dette. Da blir det, i følge de to NAV-lederne, motstridene instruksjoner fra kommune og stat.

Når det gjelder NAV-ledernes svar på om kommune og stat har ulike perspektiver på ledelse og styring så er alle enige om at det eksisterer grunnleggende forskjeller. En NAV-leder sier det slik:

*”Spissformulert kan en si at kommunen utøver ledelse mens staten utøver styring”* (Intervju, NAV-leder, september 2010).

NAV-lederne beskriver staten som mer detaljorientert og opptatt av styring på mange forskjellige områder samtidig som de krever hyppig rapportering fra NAV-kontorene. Kommunene oppfattes som en eier som gir mer handlingsrom til NAV-leder bare de holder seg innenfor rammene på økonomisk sosialhjelp.

### 5.1.6 Oppsummering av spørsmål knyttet til virksomhetsstyring

På spørsmål om NAV-lederne har eksempler på at statlig styringslinje forsøker å styre kommunene mot å ha like standarder på det kommunale tjenestetilbudet svarer 4 av dem nei. En av dem mener at når staten ønsker at kommunen også ”melder inn” kommunale parametre i målekortet så er det et steg mot standardisering. En annen NAV-leder mener at han selv er med på å standardisere:

*”På lokalt nivå kan det nok være slik at jeg som NAV-leder setter ”statlige standarder” på kommunal tjenesteproduksjon. Dette er en måte jeg kan måle de ansattes produksjon opp mot hverandre på”* (Intervju, NAV-leder, oktober 2010).

Overordnet ledd i stat og kommune har ulikt syn på samme spørsmål. På kommunal side opplever de ikke at staten forsøker å standardisere kommunale tjenester, mens overordnet ledd i staten har en annen innfallsvinkel:

*”I dag er staten opptatt av å bruke aktuelle treffpunkter på å få i gang en diskusjon med kommunene om hvilke tjenestetilbud NAV skal ha. En forsøker gjerne å påvirke kommunene til å gå mot en rendyrking av tjenestene på det kommunale tjenestetilbudet. Vi ønsker å diskutere utvikling, og ønsker å diskutere om rus, psykiatri, barnevern og flyktningområdet egentlig hører hjemme i et NAV-kontor”*. (Intervju, overordnet ledd stat, september 2010).

På spørsmål til NAV-lederne om de tror at den kommunale organisasjonsfriheten vil kunne komme på kant med overordnede mål- og prioriteringer for etaten som helhet svarer en at han

tror at arbeids- og aktivitetslinja i etaten er såpass klar at dette ikke bli et problem. De resterende fem NAV-lederne påpeker at det er en fare for at kommunene legger for mange tjenester inn i NAV-kontoret slik at innholdet i NAV-kontoret kan bli uklart og ta fokus bort fra arbeids- og aktivitetslinja. Overordnet ledd i kommune og stat har samme syn som NAV-lederne i denne saken.

*”En plass må vi sette grensen. Det er nok viktig å spisse tjenestene, og å lage tydelige grensesnitt mot de øvrige kommunale tjenestene utenfor NAV”* (Intervju, overordnet ledd stat, september 2010).

### 5.1.7 Oppsummering av spørsmål knyttet til målstyring i intervjuene

På spørsmål om hvordan en opplever målstyring i stat og kommune svarer alle tre representantene for kommunene at de ikke har innført balansert målstyring ennå, og at staten har kommet lengre i forhold til å styre etter konkrete og kvantifiserbare mål. På statlig side har en innført balansert målstyring, mens kommunene i grove trekk styrer i forhold til hvordan NAV-kontoret ligger an på forbruk av økonomisk sosialhjelp. NAV-lederne har samme syn på dette spørsmålet, og mener at den statlige styringslinjen er mer tett på, og har et mer rendyrket system for målstyring.

På spørsmål om de mener at stat og kommune har en felles forståelse av hvordan man kan nå reformens målsettinger er det ulike syn i overordnet ledd mellom stat og kommune. Mens representantene fra eiersiden i kommunen mener at stat og kommune er enige i reformens målsettinger, har informanten fra overordnet ledd i staten følgende mening:

*”Det er en stor overraskelse at mange kommuner er lite interessert i NAV-kontoret, og at de ikke er tettere på utviklingen av kontoret og NAVs tjenestetilbud lokalt”* (Intervju, overordnet ledd stat, september 2010).

På samme spørsmål svarer alle NAV-lederne at de tror kommune og stat er enige om de overordnede målsettingene, men de peker på kulturelle forskjeller og forskjeller i virkemiddelbruk mellom stat og kommune.

Når det gjelder bruk av målekortet som felles system for målstyring av både statlig og kommunal del i NAV-kontoret er alle informantene i overordnet ledd positive. Kommunene

ser ut til å være stort sett fornøyde med et felles målstyringssystem, men peker på at noen av de kommunale tjenestene kan være vanskelig å lage konkrete mål på da de er av en mer kvalitativ art.

Fem av de seks NAV-lederne mener at målekortet integrerer statlige og kommunale mål- og prioriteringer på en god måte, mens en NAV-leder er mer betenkt.

*”Nei, jeg tror nok vi har en vei å gå for å etablere en felles mål- og resultatstyring. På ledernivå i kommunen er det ingen ”halleluja-stemming” for målekortet. Mål- og prioriteringene til stat og kommune er såpass forskjellige at det er vanskelig å etablere en felles standard. På kommunal side er det vanskelig å kvantifisere produksjonen”.* (Intervju, NAV-leder, oktober 2010).

På spørsmål om det kan være vanskelig å balansere mellom statlige og kommunale mål- og prioriteringer mener overordnet ledd i stat og kommune at dette kan være en utfordring for partene. Det pekes på at to politikker møtes i NAV-kontoret, og at partene er avhengige av god dialog for å gjøre dette lettere.

NAV-lederne på sin side er delte i synet på om det er utfordrende å balansere mellom stat og kommune. En av NAV-lederne som peker på at balansen kan være utfordrende eksemplifiserer dette gjennom at en på statlig side oppfordrer arbeidssøkere til å være mobile slik at de kan søke seg arbeid i andre områder, mens kommunen på sin side vil hindre fraflytting. En annen NAV-leder drar fram at det kan være ulike forventninger i stat og kommune, og at dette kan være et hinder for å drive frem positive endringer i NAV-kontoret.

### 5.1.8 Oppsummering av spørsmål knyttet til begrenset rasjonalitet i intervjuene

På spørsmål om de har opplevd at mangelen på informasjon eller kunnskaper har gjort det vanskelig for enten kommune eller stat å ta avgjørelser som tjener organisasjonens overordnede målsetninger peker informantene fra overordnet ledd på viktigheten av samarbeidsmøtene. Det pekes på at samarbeidsmøtene avholdes relativt sjelden, og i den sammenheng dras NAV-leder fram som en viktig bidragsyter for å videreformidle informasjon fra den ene styringslinjen til den andre.

To av de seks spurte NAV-lederne mener at dette skjer. Det dras fram at kommune og stat har ulike forutsetninger for å kjenne til omgivelsene til det enkelte NAV-kontor:

”...staten har jo ikke så god lokalkunnskap som kommunen. Det er derfor en viss fare for at de målene som settes på statlig side ikke er realistisk i forhold til virkeligheten”. (Intervju, NAV-leder, oktober 2010).

På spørsmål om de har opplevd at enten kommunal eller statlig styringslinje fatter beslutninger som hemmer NAV-kontorets tjenestetilbud istedenfor å fremme det har tre av de fire informantene fra overordnet ledd eksempler på dette. En av informantene dro frem et eksempel på uenighet om ressurser ved NAV-kontoret, en annen pekte på at det kan hende en NAV-leder får beskjed om å prioritere eksempelvis kommunale oppgaver ved kontoret så høyt at det går ut over statlige oppgaver ved kontoret. Den tredje pekte på at han mente tjenestetilbudet lokalt ble hemmet da staten fjernet reisekontoret fra NAV-kontorene, og automatiserte tjenesten (overført til helseforetakene). Dette bidrar, i følge informanten, til en fremmedgjøring av NAV fra kommunens innbyggere.

Svarene til de seks NAV-lederne på samme spørsmål peker på at samtlige har en oppfatning om at beslutninger tatt av statlig styringslinje har hemmet NAV-kontorets tjenestetilbud. Fire av de spurte peker på at når staten begrenser tiltaksbruken så vil dette hemme kontorets tjenestetilbud. I tillegg vil det kunne bidra til å øke kommunenes sosialbudsjett. En av lederne peker på en konkret sak der NAV Nordland dro tilbake økonomiske midler som allerede hadde blitt fordelt på kontorene, og pekte på at han mente at statlig styringslinje av og til kunne oppleves som mindre påregnelig enn kommunen. Den sjette NAV-lederen viste til at hun opplevde staten som topptung, og i liten grad klar over hvor store utfordringene er ute. Hun mener at bemanningen lokalt er for lav.

### 5.1.9 Oppsummering av spørsmål knyttet til intervjuenes avslutningsdel

I intervjuenes avslutningsdel ble intervjuobjektene spurt to spørsmål. Det ene spørsmålet gikk ut på hvordan de ser for seg partnerskapet i NAV om fem år, og det andre gikk på om det er noe i partnerskapet de ville ha endret på om de hadde hatt fullmakt til det.

De fleste av de spurte mener at NAV-kontoret bare burde hatt én eier. Mange av tilbakemeldingene gikk på at økonomisk sosialhjelp burde være eneste kommunale ytelse. En av hovedbegrunnelsene for dette synspunktet er at en da unngår masse dobbeltarbeid som det



medfører å måtte forholde seg til to eiere lokalt. Blant de spurte mente to personer at partnerskapet består, men at staten og kommunen nok er mer samkjørte.

På spørsmål om det er noe i partnerskapet de ville ha endret på dersom de hadde hatt fullmakt til det kom det inn synspunkt på at samarbeidsmøtene avholdes for sjeldent til at partnerskapet er så levende og reelt som det burde være. Det ble også pekt på at en regionalisering av NAV gjennom å skape færre (og større) NAV-kontor ville vært et framskritt. Dette fordrer en enighet også på kommunal side om en regionstankegang.

## 5.2 Opptelling av kommunalt tjenesteinnhold i NAV-kontor i Nordland

Tabell 1 gir en oversikt over kommunalt tjenestetilbud i Nordland. Oversikten er utarbeidet av NAV Nordland høsten 2010, og er verdifull når en skal forsøke å forstå ”forskjelligheten” til de enkelte NAV-kontorene i Nordland. Dette er i så måte et supplement til svar som fremkommer i forskningsintervjuene angående eksempelvis tjenesteinnhold i NAV-kontorene, målstyring i NAV-kontorene og andre betraktninger som kan gå på det lokale tjenestetilbudet eller organisering og arbeidsfordeling mellom kommune og stat. Vi ser at det kommunale tjenestetilbudet er bredt, og at oppgaver knyttet til eksempelvis serveringsbevilling, adopsjon, støttekontakt, rusmiddelbrukere og utstedelse av parkeringsbevis er lagt til mange NAV-kontor.

### Kommunalt tjenesteinnhold i NAV-kontor - Nordland

Kontor	Rusmiddelbrukere	Psykatri	Bolig for vanskeligstilte	Gjeldsrådgivning	Introduksjonsordningen	Støttekontakt	TT-kort	Husbankens støtteordninger	Barnevern	Midlertidig husvære	Bostøtte	Parkeringsbevis	Ledsakerbevis	Sosialrapport	Forvaltning av økonomiske ytelser	Avlastning	Tyngende omsorgsarbeid	Utbedringstilskudd	Adopsjon	Serveringsbevilling
Bodø			x	x						x					x					
Narvik	x		x	x	x			x		x	x				x					
Bindal	x			x				x		x	x	x	x	x						
Sømna	x			x	x			x			x			x				x		
Brønnøy	x			x						x					x					
Vega	x		x	x		x	x	x		x	x									
Vevelstad	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x

Herøy	x		x	x	x			x		x	x			x	x			x		
Alstahaug			x		x			x		x	x									
Leirfjord			x	x	x			x		x	x	x		x	x			x		
Vefsn			x	x	x					x					x					
Grane				x	x	x	x	x							x	x		x		
Hattfjelldal			x	x			x			x		x	x	x	x					
Dønna	x			x	x			x	x	x										
Nesna					x			x												
Hemnes				x	x									x						
Rana				x						x					x					
Lurøy				x						x					x					
Træna	x			x	x			x	x		x				x					
Rødøy	x		x	x	x	x			x	x				x	x	x			x	
Meløy	x		x	x	x	x			x	x		x					x	x		
Gildeskål	x		x	x		x	x	x		x				x		x	x			
Beiarn				x											x					
Saltdal	x		x	x	x	x	x			x		x	x	x	x	x	x			
Fauske	x			x	x	x				x				x	x	x				
Sørfold			x	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x			x	x	
Steigen	x		x	x	x					x	x									
Hamarøy				x						x					x					
Tysfjord				x						x					x					
Lødingen	x		x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x			x	x	
Ballangen	x		x	x	x		x			x										
Tjeldsund				x						x					x					
Evenes				x						x					x					
Røst				x																
Værøy	x		x		x	x		x		x		x	x		x				x	
Flakstad	x									x										
Vestvågøy	x			x				x		x										
Vågan			x							x										
Hadsel	x			x						x					x					
Bø	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x			x		
Øksnes				x	x	x		x		x	x			x	x				x	
Sortland	x		x	x	x			x		x	x				x			x		
Andøy	x			x		x	x			x		x			x	x	x		x	
Moskenes	x			x	x	x				x					x	x				
	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>39</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>29</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

Tabell 1: Kommunalt tjenestetilbud i NAV-kontorene. Kilde: NAV Nordland.

### 5.3 Resultater fra kommuneundersøkelsen 2009

Høsten 2009 gjennomførte selskapet Perduco *Kommuneundersøkelsen* på oppdrag fra NAV. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge problemstillinger knyttet til etableringen av NAV-kontor i kommunene. Det ble intervjuet 603 ordførere, rådmenn og stabs-/økonomisjefer i kommunene. En kan lese resultatene fra undersøkelsen fylkesvis, og se

forskjellene fra fylke til fylke. I tillegg er respondentenes svar delt inn etter kommunestørrelse i tre hovedgrupper. En kan lese resultatene fra kommuner med under 5000 innbyggere, kommuner med 5000-15000 innbyggere og fra kommuner med over 15000 innbyggere. Totalt ble det stilt 20 spørsmål, og spørsmålene gikk på kommunenes forventninger til NAV-reformen, etableringen av NAV-kontor i egen kommune, holdningene til de ansatte og forholdet mellom kommune og stat. I denne sammenhengen vil det bli trukket frem 3 spørsmål og svar som kan belyse oppgavens problemstilling, og det er funnene fra Nordland som vil bli gjennomgått.

52 % av respondentene fra Nordland mener at kommunen i stor grad får ivaretatt sitt behov for ledelse, styring og oppfølging i NAV-modellen mens 47 % mener at kommunen får ivaretatt sitt behov i liten grad. De resterende svarer ”vet ikke”. På landsbasis svarte prosentmessig flere av de små kommunene ”i stor grad” enn de største kommunene.

43 % av respondentene fra Nordland svarer at de i stor grad mener at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i forhold til NAV-kontorets økonomiske ytelser fungerer hensiktsmessig. 45 % svarer i liten grad mens 12 % svarer ”vet ikke”. Også på dette spørsmålet svarer flere respondenter i de små kommunene ”i stor grad” enn i de større.

60 % av respondentene fra Nordland svarer at de i stor grad er fornøyde med NAV-samarbeidet mellom stat og kommune hittil. 38 % av respondentene svarer at de i liten grad er fornøyde mens 2 % svarer ”vet ikke”. Også her svarer flere mindre kommuner ”i stor grad” enn de større kommunene.

## **6.0 Analyse**

I denne delen av oppgaven vil en forsøke å besvare oppgavens problemstilling. Dette gjøres gjennom en gjennomgang av de empiriske funnene i forskningsintervjuene sett opp mot teoretiske tilnærminger knyttet til autonomi og integrasjon, governance, multi-level governance, corporate governance, virksomhetsstyring, målstyring og begrenset rasjonalitet. Svarene i forskningsintervjuene er, sammen med de teoretiske perspektivene, verktøyene som skal besvare oppgavens problemstilling. I tillegg vil en forsøke å benytte annen dokumentasjon, eksempelvis svarene fra Kommuneundersøkelsen, til å understreke eller

utfordre funnene. Etter en gjennomgang og diskusjon av empiriske funn og betydning disse har for problemstillingen vil implikasjoner av dette bli diskutert i forhold til problemstillingen med bakgrunn i egen erfaring fra virksomheten.

## 6.1 Analyse av empiriske funn

### **Autonomi og integrasjon**

Autonomi og integrasjons-perspektivet, som har som utgangspunkt å belyse skillet mellom nivåene i kommune og stat, ble brukt for å forsøke å se på hvordan skillet i mellom kommune og stat sin måte å utøve kontroll på påvirker det lokale partnerskapet. Mens kontroll på statlig side kjennetegnes av vertikal (og horisontal) integrasjon, så er kommunene på sin side autonome gjennom den lokale parlamentarismen. Det eksisterer et naturlig motsetningsforhold mellom disse to dimensjonene, og NAV-kontorene må forholde seg til begge i partnerskaper.

Spørsmålene knyttet til autonomi og integrasjon i intervjuguiden hadde følgende ordlyd:

- På hvilken måte vil du si at det er forskjeller mellom de statlige og kommunale eiernes måter å utføre kontroll på i forhold til din enhet?
- På hvilken måte vil du si at eventuelle ulikheter i de to eiernes måter å utøve kontroll på påvirker arbeidet i din enhet?

Respondentene i forskningsintervjuene er i stor grad enige i at kommune og stat utøver kontroll på ulike måter, og mange mener at dette påvirker arbeidet i NAV-kontoret. Staten har utstrakt bruk av rapportering som kontrollmekanisme mens kommunene er mer rammestyrte. Dette gir seg utslag i at NAV-leder må forholde seg til to ”oppfølgings-regimer”, og bruke tid på å tilfredsstille begge eiernes behov for kontroll. Selv om staten har et større tjenestetilbud lokalt, og dermed et større kontrollspenn, dras rapportering mot overordnet nivå i staten fram som svært tidkrevende og av og til uforholdsmessig mye.

Hypotesen om at ulikheter i forhold til autonomi og integrasjonsprosesser vil kunne gå på bekostning av partnerskapet har en imidlertid ikke funnet gode nok argumenter for å kunne si seg enig i. Det vil selvfølgelig til en viss grad være personavhengig om en NAV-leder er i stand til å håndtere de to eiernes behov for kontroll, og i så måte kan en si at dette representerer en risiko for styringen. I tilfeller der det eksempelvis brukes uforholdsmessig

mye tid på rapportering mot bare en av eierne og en underprioritering av behovene til den andre eieren vil det kunne føre til at en får mindre styringsgrunnlag enten på statlig eller kommunalt nivå. Dette er avhengig av en god balanse hos lokal leder, og en god dialog mellom eierne i eksempelvis samarbeidsmøter.

## **Governance**

Partnerskapsmodellen gjør at staten ikke har fullstendig styring med NAV-kontoret, og at stat og kommune må bedrive *samstyring*. Dette er et motstykke til den tradisjonelle hierarkiske styringen en tidligere har hatt på statlig side. Kommunen slippes inn i styringsnettverket, og dette skaper utfordringer. Vi har tidligere utarbeidet en hypotese om at samstyring og de relasjonelle kontraktene mellom stat og kommune vil kunne gjøre det mer utfordrende å gjennomføre prosesser og å ta beslutninger, og at dette kan være en hemsko for å nå de overordnede målsetninger for organisasjonen.

Spørsmålene knyttet til governance hadde følgende ordlyd:

- Oppfatter du at det noen gang er uklart om ansvarsforholdet ligger i kommune eller stat i en sak (enten i forhold til ytelser, HR-området, økonomi eller andre felt)?
- Har du noen gang opplevd tilfeller der beslutninger i overordnet ledd tar lang tid på grunn av uenighet mellom kommune og stat?
- Har du som leder opplevd motstridene signaler fra rådmann og fylkesdirektør, og i så tilfelle hva gjør du når det skjer?

I forskningsintervjuene sier samtlige 10 respondenter at de ikke opplever uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat. Mange mener at dette har sammenheng med gode samarbeidsavtaler. På den andre side fremkommer det gode argumenter på at det kan ligge vesentlige utfordringer knyttet til saker som ikke direkte er regulert av drifts- og samarbeidsavtalene. Vi får da en mangel på formalisering, og egeninteresser vil kunne påvirke beslutningene. Manglende formalisering gjør også at dette ikke er diskutert i samarbeidsmøtene. Videre ser vi at 8 av 10 respondenter ikke har opplevd tilfeller der beslutninger har tatt lang tid på grunn av uenighet mellom kommune og stat, men at det påpekes at det ikke skapes nok møteflater mellom eierne til å diskutere viktige saker. Funnene underbygges av svarene i Kommuneundersøkelsen, der 60 % av respondentene i Nordland er stort sett fornøyde med samarbeidet mellom kommune og stat. Det er positivt at samarbeidsavtalene og driftsavtalene oppleves som gode i dag, men en av utfordringene kan være at disse avtalene kan bli for statisk i forhold til endringstakten i organisasjonen og dens

omgivelser. En kan tenke seg at en av farene ved samstyringen er at en bare konsentrerer seg om daglig drift, og har liten tid til å tenke på utviklings- og endringsarbeid. Når ingen av de 6 NAV-lederne mener at de har opplevd motstridene signaler fra rådmann og fylkesdirektør forsterkes inntrykket av at det i dag er en god relasjon mellom kommune og stat.

For å knytte dette til hypotesen kan en si at det ikke er uklarheter om ansvarsforhold eller uenighet i samstyringen mellom kommune og stat som er utfordringen, men at det er en utfordring for partene å ha tilstrekkelig og god dialog slik at en også kan jobbe proaktivt med å håndtere utfordringer som ikke er formaliserte i drifts- og samarbeidsavtalene. I tillegg vil det være vesentlig for samstyringen at avtalene og samarbeidsmønsteret mellom partene kan utvikle seg i takt med organisasjonen og dens omverden. Spissformulert vil en kunne si at dersom det ikke er god nok kommunikasjon mellom partene så vil en ikke kunne karakterisere partnerskapet som en samstyringsmodell, men heller en modell der partene styrer hver for seg.

### **Multi-level governance**

Partnerskapet mellom kommune og stat i NAV danner en konstellasjon der samordning og samstyring finner sted på flere nivåer, både vertikalt og horisontalt. Denne styringen og beslutningstakingen, i skjæringspunktet mellom ulike forvaltningsnivåer, er gitt betegnelsen multi-level governance eller flernivåstyring. Gjennom forskningsintervjuene forsøkte en å finne ut om flernivåstyringen medfører at beslutningssystemet blir komplekst og at ansvars plassering og ansvarsutkrevelse vanskeliggjøres. Dette er i tråd med Helgøy og Aars (2006:16) sine synspunkter. Hypotesen som ble utformet i oppgavens teori-kapittel går på at ansvarsgrenser mellom kommune og stat kan være vanskelig å isolere slik at det blir mer krevende å løse et problem. Styring og samordning vil også, hypotetisk sett, bli mer utfordrende når en skal gjøre dette i en samordningsprosess mellom ulike nivåer både vertikalt og horisontalt.

Spørsmålene knyttet til multi-level governance hadde følgende ordlyd:

- Har du opplevd at det har vært vanskelig å få løst et problem pga uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat?
- Opplever du at du må bruke mye tid i hverdagen for å samordne prosesser mellom kommune og stat? Gi eksempler.
- Har du opplevd lojalitetskonflikter i forbindelse med partnerskapet, eksempelvis at du lettere forholder deg til rådmann eller fylkesdirektør som din nærmeste

overordnede? Svarene i forskningsintervjuene underbygger ikke hypotesen i nevneverdig grad. Ingen av de ti personene i utvalget har opplevd at det har vært vanskelig å få løst et problem på grunn av uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat. Men det påpekes riktignok at partnerskapet kanskje ikke har vært satt på prøve i tilstrekkelig grad ennå. En av respondentene kaller partnerskapsmodellen for en ”godværs-modell”, noe som underbygger dette. Det går bra så lenge partene er enige, men kan skjære seg når det oppstår uenighet. Enkelte NAV-ledere understreker at samstyringen mellom eierne ikke nødvendigvis trenger å være problemet, men at det kan være vanskelig for NAV-leder å finne sin plass i den kommunale organisasjonen. Selv om ansvarforholdene mellom partene oppleves som greie, så er det slik at mange bruker tid på å samordne prosesser mellom kommune og stat. Dette kan gå på utligning av lønn mellom statlig og kommunalt ansatte, møtevirksomhet, økonomi etc. Det kan være grunn for å tro at dersom denne samordningen tar mye tid for den enkelte så vil dette kunne påvirke styringskapasiteten til de ulike nivåene.

Ingen av de 6 spurte NAV-lederne mener å ha opplevd lojalitetskonflikter i forbindelse med partnerskapet, eksempelvis at de lettere forholder seg til rådmann eller fylkesdirektør som sin nærmeste overordnede. Mange påpeker at rådmannen er nærmere rent geografisk, og at relasjonene til overordnet ledd på kommunal side kan bli sterkere på grunn av dette. Flernivåstyringen kan dermed bli påvirket av at en av partene står relasjonelt og geografisk nærmere hverandre. Det kan dermed være en risiko for at det kommunale tjenesteinnholdet i NAV-kontoret på mer fokus enn det statlige tjenesteinnholdet dersom lokal leder påvirkes av tette relasjoner til kommunen.

Hypotesen om at ansvarsgrenser mellom kommune og stat kan være vanskelig å isolere slik at det blir mer krevende å løse et problem kan delvis falsifiseres. Uklare ansvarsforhold oppleves ikke som noe problem, og beslutninger tar heller ikke tid på grunn av uenighet mellom partene. Men det som kan være riset bak speilet her er at partnerskapsmodellen oppleves som en såkalt ”godværs-modell” som fungerer så lenge partene er enige, men som kan bli svært krevende å håndtere dersom det oppstår uenighet. Verken stat eller kommune har instruksjonsrett ovenfor den andre, så en er med andre ord nødt til å bli enige. Tar slike prosesser lang tid vil det kunne gå ut over styringskapasiteten samtidig som det vil kunne svekke integrasjonen mellom de forskjellige forvaltningsnivåene. Med andre ord så vil uenighet kunne påvirke driften av et NAV-kontor på en negativ måte.

## **Corporate governance**

Corporate governance, som kan defineres som styring av selskaper i den hensikt å skape verdier (Huse 2007), er også en av teoriperspektivene som er benyttet for å svare på oppgavens problemstilling. Corporate governance kan oversettes til styring av selskaper på norsk. Når en tar i betraktning at NAV-kontoret eies av både kommune og stat er det interessant å se hvordan eierstyringen i partnerskapet er. Interessentmodellen kan også være med på å belyse og underbygge problemstillingen. Interessentmodellen illustrerer hvordan ulike interne og eksterne koalisjoner konkurrerer om innflytelse og ressurser i en organisasjon, og sier at organisasjoner som er gjenstand for makt- og interessekamper blant annet vil preges av at det er uenighet om mål og virkemidler og om hvordan ressurser skal fordeles. En tar ikke utgangspunkt i at så er tilfelle i NAV, men en kan se for seg at sannsynligheten øker proporsjonalt med antall eiere/aksjonærer. Med dette som utgangspunkt har en utarbeidet en hypotese om at partnerskapsmodellen i NAV blant annet kan føre til uenighet om mål og virkemidler og uoversiktelige beslutningsprosesser.

Spørsmålene knyttet til corporate governance hadde følgende ordlyd:

- På hvilken måte oppfatter du at kommune og stat har ulike perspektiver på ledelse og styring, og hvordan påvirker dette din enhet?
- Kan du gi eksempler på tilfeller der du har opplevd motstridende instruksjoner fra kommune og stat, og i så tilfelle hvordan har du håndtert dette?

Respondentene fra overordnet ledd i kommunene var i grove trekk enige om at kommune og stat har felles mål og visjoner for ledelse og styring av NAV-kontoret, mens respondenten fra overordnet ledd i statlig styringslinje var av en annen oppfatning. Denne mente at kommunene ofte har for lite visjoner for hvordan NAV-kontoret skal være. Det ble argumentert for at kommunene ikke setter NAV-kontoret i en større sammenheng slik at de evner å se hvilke muligheter som fins i forhold til utvikling på sysselsettingsområdet i kommunen. En av forklaringene denne respondenten gir er at NAV er ”alt” for staten, men bare en liten del av budsjettet for rådmannen og kommunen. Det oppstår med andre ord ulike prioriteringer og kanskje ulikheter i kunnskapsnivå som følge av dette. Når eierne har ulike visjoner for NAV vil det kunne oppstå uenighet om mål og virkemidler. Uklar eierstyring er en mulig konsekvens av dette. Skulle uenighetene mellom kommune og stat bli for store kan det være en fare for at ansvaret for å levere gode tjenester lokalt ”pulveriseres”, og at en ikke evner å se helhetlig på tjenesten.



Når det gjelder hvilke perspektiver eierne har på styring og ledelse fremkom det følgende spissformulering: ”*Kommunene utøver ledelse mens staten utøver styring*” (intervju, NAV-leder, september 2010). Denne formuleringen summerer opp den oppfatningen flertallet av respondentene har knyttet til dette. Staten oppfattes som mye mer detaljorientert og opptatt av hyppig og detaljert rapportering fra underordnet nivå, mens kommunene er mer rammestyrte og gir handlingsrom til sine ledere.

Når stat og kommune har såpass ulik holdning til ledelse og styring kan det oppstå uoversiktelige beslutningsprosesser (jf interessentmodellen) og uenighet om mål og virkemidler. Legger en til at eierne kan ha ulike visjoner for NAV-kontoret, eller i verste fall manglende visjoner, ser en at det oppstår vesentlige utfordringer knyttet til eierstyring i det enkelte NAV-kontor. Erfaringene til respondentene tyder på at det er store forskjeller fra kommune til kommune, og dette gir ytterligere utfordringer i styringen av NAV-kontoret. Spesielt vil denne utfordringen merkes av overordnet nivå i staten, i Nordland sitt tilfelle NAV Nordland, da en må forholde seg til et stort antall kommuner. Hypotesen om at partnerskapsmodellen i NAV blant annet kan føre til uenighet om mål og virkemidler og uoversiktelige beslutningsprosesser kan derfor sies å være positivt bekreftet gjennom empiri.

### **Virksomhetsstyring**

Virksomhetsstyring kan, som vi har sett tidligere i oppgavens teorikapittel, defineres som ”...*systematiske aktiviteter for å sette mål, prioritere oppgaver, fordele ressurser og kompetanse, overvåke produksjonen og følge oppresultater slik at virksomheten oppfyller sine mål og resultatkrav innenfor fastsatte rammer*” ([www.difi.no](http://www.difi.no)). På lokalt nivå i NAV i Nordland er det 1 statlig eier og 43 kommunale eiere. Det forutsettes at ikke alle har de samme perspektivene, systemene og rutinene for virksomhetsstyring. En har derfor utarbeidet en hypotese om at en forventer å finne ut at statlig del av NAV i større grad enn tidligere er nødt til å øke kontrollen og ha strengere styring over virksomheten enn det som var tilfellet i tidligere Trygdeetat og Aetat. Staten vil forsøke å styre flernivåsystemet mot like standarder fra kommune til kommune for å forsøke å motvirke at den lokale organisasjonsfriheten i kommunene kommer på kant med overordnede mål og prioriteringer for etaten som helhet.

Spørsmålene knyttet til virksomhetsstyring hadde følgende ordlyd:

- Har du eksempler på at statlig styringslinje i NAV forsøker å styre kommunene mot å ha like standarder også på det kommunale tjenestetilbudet?
- Tror du at den kommunale organisasjonsfriheten i NAV vil kunne komme på kant med overordnede mål- og prioriteringer for etaten som helhet?

4 av 6 NAV-ledere mener at staten ikke forsøker å styre kommunene mot like standarder. Respondentene fra overordnet nivå i de tre kommunene er også av samme oppfatning. Respondenten fra overordnet nivå i staten mener imidlertid at staten er opptatt av å diskutere det kommunale tjenestetilbudet med kommunene. Hensikten med dette er å påvirke kommunene til å rendyrke tjenestene sine, og å ta ut tjenester som ikke direkte kan relateres til arbeid og aktivitet. Eksempler på hvor bredt det kommunale tjenestetilbudet er kan vi se i oppgavens avsnitt 5.2. Her ser vi at en finner eksempelvis serveringsbevilling, adopsjon, støttekontakt, rusmiddelbrukere og utstedelse av parkeringsbevis i mange NAV-kontor. 5 av de 6 spurte NAV-lederne mener at det er en fare for at kommunene legger for mange tjenester inn i NAV-kontoret slik at innholdet kan bli uklart og ta fokus bort fra arbeids- og aktivitetslinja. Overordnet ledd i kommune og stat har samme syn som de fleste NAV-lederne i denne saken.

Som vi ser er det knyttet store utfordringer til virksomhetsstyringen i det enkelte NAV-kontor på grunn av det store spennet i det kommunale tjenestetilbudet. Den kommunale organisasjonsfriheten kan derfor sies å være på kant med overordnede mål og prioriteringer for etaten som helhet da den er med på å ta fokus vekk fra arbeids- og aktivitetslinjen i NAV. Som et mottiltak til dette ser vi at statlig styringslinje vil forsøke å påvirke kommunene til å rendyrke sine tjenester for å gjenopprette fokus på hovedmålene i NAV. Hypotesen om at staten ser seg nødt til å styre flernivåsystemet mot like standarder fra kommune til kommune for å øke fokus på de overordnede mål og prioriteringene i NAV får tilslutning fra empirien.

## **Målstyring**

På statlig side i NAV praktiserer en balansert målstyring mens kommunene har store variasjoner i målstyring seg i mellom. Staten har innført ”målekortet”, som er et målstyringssystem som gjør det lettere å følge opp spesifiserte måleparametre. Disse er delt inn i fire hovedgrupper; brukerperspektivet, medarbeiderperspektivet, produksjonsperspektivet og økonomiperspektivet i tråd med prinsippet om balansert målstyring. På bakgrunn av dette ble det utarbeidet en hypotese om at en forventet å finne

store forskjeller fra kommune til kommune i forhold til hvilke mål som blir prioritert, og at dette vil være en utfordring for integrasjon av statlige oppgaver. Vi forventet også å finne at målstyring lokalt avhenger av lokal leders evne til å balansere mellom statlige og kommunale mål- og prioriteringer.

Spørsmålene knyttet til målstyring hadde følgende ordlyd:

- Hvordan opplever du målstyring i stat vs kommune?
- Har stat og kommune etter din mening en felles forståelse for hvordan man kan nå reformens målsetninger, eller er strukturelle og kulturelle utfordringer til hinder for dette?
- Opplever du at målekortet integrerer statlige- og kommunale mål- og prioriteringer i ett enkelt og formålstjenlig system?
- Synes du det kan være utfordrende å balansere mellom statlige og kommunale mål- og prioriteringer?

De tre respondentene fra overordnet ledd i kommunene svarte at de ikke hadde innført balansert målstyring i kommunene. NAV-lederne understreket dette ved å argumentere for at staten har et mer rendyrket system for målstyring enn kommunene, og er mye mer tett på i oppfølgingen av kontoret. Respondenten fra overordnet nivå i staten mener også at *”...det er en stor overraskelse at mange kommuner er lite interessert i NAV-kontoret, og at de ikke er tettere på utviklingen av kontoret og NAVs tjenestetilbud lokalt”* (intervju, overordnet ledd stat, september 2010). Hvis det er slik at mange kommuner har liten interesse for utvikling av kontorets tjenestetilbud i tillegg til at de heller ikke har et velfungerende målstyringssystem så er dette en betydelig utfordring for partnerskapet. En får ulikt styrkeforhold mellom utviklingen av kommunale og statlige tjenester. NAV-lederne er delte i synet på om det er utfordrende å balansere mellom statlige og kommunale mål- og prioriteringer. Selv om overordnede mål- og prioriteringer er sammenfallende så vil det være motsetningsforhold som vanskeliggjør behandling av enkeltsaker. Enkelte NAV-ledere og respondenter fra overordnet ledd i både stat og kommune peker på at to politikker møtes i NAV-kontoret. Et eksempel på dette kan være at NAV på statlig side oppfordrer brukeren til å være mobil dersom det skulle vise seg at det er vanskelig å skaffe seg jobb i egen kommune, mens kommunen på sin side ikke er interessert i fraflytting. Det siste er et klassisk eksempel på målforskyving eller suboptimalisering. Partene fokuserer så mye på egne mål at organisasjonens overordnede målsetninger glemmes. En jobber dermed lite enhetlig og effektivt.

Sett under ett vil det være en betydelig utfordring å utvikle NAV-kontorene i positiv retning ved hjelp av *helhetlig* målstyring på både kommunale og statlige tjenesteområder. Selv om også kommunene er positive til balansert målstyring og ”målekortet” så ligger det grunnleggende politiske/ideologiske motsetninger i de to styringslinjene som kan gjør det vanskelig å jobbe enhetlig med mål- og resultatstyring. En finner dermed grunnlag i empirien som støtter hypotesen om at det er forskjeller fra kommune til kommune i forhold til hvilke mål som prioriteres, og også store forskjeller mellom stat og kommune både på systemnivå og i enkeltsaker. Det ser også ut til at målstyringen påvirkes av NAV-leders evne til å balansere mellom statlige og kommunale mål- og prioriteringer.

### **Begrenset rasjonalitet**

Vi mennesker har alle kognitive begrensninger. Dette hindrer oss i å være fullt ut rasjonelle. Har en eksempelvis for lite informasjon vil dette påvirke beslutningen. I NAV har en to eiere, og problemstillingene er ofte komplekse i tillegg til at kommunikasjonen mellom kommune og stat kan være utilstrekkelig. På bakgrunn av dette kan en utarbeide en hypotese om at Partnerskapsmodellen i NAV gjør det vanskelig å handle rasjonelt i forhold til styringen av virksomheten. Mangelen på informasjon eller kunnskaper vil gjøre det vanskelig for enten kommune eller stat å ta beslutninger som tjener organisasjonens overordnede målsetninger. Det vil være behov for koordineringsmekanismer for å skaffe oversikt, og ulike former for standardisering vil kunne bli en konsekvens. En vil også forsøke å se på om enten kommune eller stat fatter beslutninger som kan hemme NAV-kontorets totale tjenestetilbud i stedet for å fremme det.

Spørsmålene knyttet til begrenset rasjonalitet hadde følgende ordlyd:

- Har du noen gang opplevd at mangelen på informasjon eller kunnskaper gjør det vanskelig for enten kommune eller stat å ta avgjørelser som tjener organisasjonenes overordnede målsetninger?
- Har du opplevd at enten kommunal eller statlig styringslinje fatter beslutninger som hemmer NAV-kontorets tjenestetilbud i stedet for å fremme det?

To av de seks NAV-lederne i utvalget mener at mangelen på informasjon gjør det vanskelig for eierne å ta de rette avgjørelsene. Det pekes på at statlig styringslinje ikke har så god lokalkunnskap som kommunene har, og at de dermed kanskje mangler kritisk informasjon. Et annet argument som dras fram er at det avholdes for få samarbeidsmøter mellom partene, og

at det derfor pålegges NAV-leder å være et bindeledd mellom partene. Det kan derfor bli veldig personavhengig om informasjonen deles eller ikke.

Tre av de fire respondentene fra overordnet ledd mener at statlig eller kommunal styringslinje har fattet beslutninger som har hemmet NAV-kontorets tjenestetilbud. Eksempler på dette er prioriteringer, ressursbruk og fjerning av statlige tjenester fra NAV-kontoret. Samtlige NAV-ledere mener at statlig styringslinje har fattet beslutninger som har hemmet NAV-kontorets tjenestetilbud. Flertallet begrunner dette med at innstramming på tiltaksbruken fra statlig styringslinje har hemmet tjenestetilbudet.

Vi ser at også denne hypotesen blir styrket av empiriske funn. Statlig styringslinjes manglende lokalkunnskaper dras frem som et eksempel som tillegger staten begrenset rasjonalitet. For få samarbeidsmøter er et annet argument som fører til at både stat og kommune i noen tilfeller har mangelfulle kunnskaper og utilstrekkelig informasjon. Summen av dette gjør at det alltid vil være en risiko for at en av eierne tar beslutninger som enten subjektivt eller objektivt hemmer NAV-kontorets tjenestetilbud.

### **Intervjuenes innlednings- og avslutningsdel**

Spørsmålene knyttet til intervjuenes innlednings- og avslutningsdel hadde følgende ordlyd:

- Synes du partnerskapsmodellen fungerer godt?
- Har du brukt mye tid på å sette deg inn i organiseringen og arbeidsdelingen mellom stat og kommune, og i så tilfelle hva er det du opplever som mest krevende å sette seg inn i?
- Hvordan ser du for deg partnerskapet mellom kommune og stat i NAV om 5 år?
- Er det noe i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV du ville endret på om du hadde fullmakt til det?

Flere av respondentene påpeker at det formelle er på plass i samarbeids- og driftsavtalene mellom kommune og stat, og mener at et vellykket partnerskap er avhengig av god kommunikasjon og klare rammer. Men, som det kom fram i intervjuene, er det ikke alltid slik at denne kommunikasjonen er så god som den kanskje burde være. Det er positivt at ansvarsfordelingen mellom kommune og stat vurderes som god, men det brukes en del tid av den enkelte NAV-leder på å holde seg oppdatert på aktuelle problemstillinger innenfor både statlig og kommunal organisasjon. Denne tiden, som av noen oppfattes som dobbeltarbeid,

kunne nok kanskje vært frigjort dersom en ikke hadde to organisasjoner i overordnet ledd å ”ivareta”.

Det er et ganske klart signal at flertallet av respondentene mener at NAV-kontoret bare bør ha én eier i fremtiden. En ønsker å bruke tiden mer effektivt, og slippe å forholde seg til to eiere som legger beslag på den knappeste ressursen en har – nemlig tiden. Flere ville også ha ønsket at det ble avholdt flere møter mellom kommune og stat til avklaring av viktige spørsmål.

## 6.2 Andre analytiske betraktninger

Med bakgrunn i teori og forskningsintervju har en i foregående avsnitt gjennomgått faktorer som hemmer eller fremmer styringen av NAV som følge av partnerskapet. Det kan være verdt å underbygge eller utfordre disse påstandene med bakgrunn i egne erfaringer fra virksomheten. Ofte klarer en å danne seg et godt bilde av en situasjon gjennom egenerfaring og samtale med kolleger i arbeidshverdagen. Hva er det så en, i fra eget ståsted, ser på som faktorer som kan hemme eller fremme styringen av NAV? Erfaringene er knyttet til drift og utvikling av NAV-kontor sett fra statlig styringslinje sitt ståsted ved NAV Nordland. Her ser en ofte hva som ikke er hensiktsmessig basert på egenerfaring eller basert på tilbakemelding fra kontorene.

I det praktiske liv møter en utfordringer knyttet til at kommune og stat har ulike perspektiver og systemer på eksempelvis HRM (Human Resource Management). Dette kan være ulikheter i lønn på NAV-kontorene mellom statlig og kommunalt tilsatte. Ofte har kommunalt ansatte lavere lønn, og dette kan være med på å skape spenninger mellom statlig og kommunalt tilsatte. Det er forskjeller mellom stat og kommune i forhold til seniorpolitikk, beregning av pensjon, godtgjørelse av reisetid, tilbud til kompetansehevende tiltak, godtgjørelser i forhold til fødselsdager, personaladministrative systemer, arbeidstid, lønnsutvikling osv. I tillegg har kommune og stat ulike systemer for sykefraværdata. En får da ikke et helhetlig bilde på sykefraværet, statlig og kommunalt, ved det enkelte NAV-kontor. Dette skaper utfordringer lokalt for leder, men også for overordnet nivå i stat og kommune. Ofte arbeides det lokalt for å utjevne eller fjerne forskjeller slik at alle ansatte, både statlige og kommunale, får en følelse av å jobbe sammen i samme etat. Slike ulikheter kan være med på å skape konflikter i

organisasjonen samtidig som den tiden en bruker på å utjevne/håndtere forskjeller tapper organisasjonen for styringskapasitet.

Videre brukes det mye tid både i stat og kommune på økonomiske forhold som følger av driftsavtalene. Stat og kommune er gjennom driftsavtalene enige om fordelingsnøkler på hvordan en fordeler utgifter. Eksempler på slike utgifter er NAV-lederlønn, husleie og kontorrekvisita. Det gjøres gjerne avtaler om at enten stat eller kommune betaler, og at den andre parten faktureres i etterkant. Det brukes mye tid på denne faktureringen både i stat og kommune, og ofte er det store utestående beløp hos enten stat eller kommune. Dette påvirker budsjetteringen, både i overordnet nivå og på lokalt nivå, slik at det er vanskelig å vite om en har hatt et høyere eller lavere forbruk enn det periodiserte budsjettet skulle tilsi. Vi ser at partnerskapet i så måte skaper dobbeltarbeid og vanskeliggjør god økonomistyring både lokalt og i overordnet ledd. Risikoen for at en gjør feilvurderinger blir dermed langt større enn i en tradisjonell hierarkisk organisasjon.

I tillegg til personaladministrative og økonomiske utfordringer knyttet til partnerskapet møter en også utfordringer på systemnivå. Vi har gjennom forskningsintervjuene sett at noen respondenter har en oppfatning av at kommunene mangler visjon for NAV-kontoret sitt og at det er en forskjell i prioriteringene mellom eierne. Det har blitt gjort et poeng av at NAV er ”alt” for NAV, mens NAV er bare en liten del av det samlede kommunale tjenestetilbud. De holder på med mange andre ting lokalt, for eksempel vann og kloakk, helse- og omsorgsarbeid, skoler, brøyting av veier, barnehager osv. NAV og budsjettet på økonomisk sosialhjelp blir en forsvinnende del av budsjettet til kommunene. En kan derfor også anta at rådmannen har tilsvarende liten tid til å jobbe med drift og utvikling av NAV-kontoret. Partnerskapet kan lide under dette, og statlig styringslinje kan kanskje av denne grunn danne seg en oppfatning av at kommunene har liten eller ingen visjon for utvikling av NAV-kontorene sine.

Både stat og kommune legger stor vekt på økonomistyring. Vi har sett at staten er kommet langt i forhold til balansert målstyring, mens kommunene styrer mer etter rammer samtidig som de fastholder at kvaliteten på tjenestene er viktig. Vi har sett at det eksisterer utfordringer lokalt i forhold til at mange opplever en oppgang på bruken av økonomisk sosialhjelp som følge av at staten bremser opp tiltaksbruken sin. Dette kan skape diskusjoner mellom partene, og være med på å skape en negativ holdning til statlig styringslinje i NAV i

lokalparlamentarismen. Kommunestyrene og helse- og sosialkomiteene i kommunene vil kanskje stille seg spørsmål om det pågår et økonomisk svarteper-spill i NAV der kommunen blir tapende part. I neste omgang kan kommunene gjøre vedtak om å saldere budsjettet for økonomisk sosialhjelp for å "tvinge" brukerne over på statlige tiltaksmidler. Slike styringssignaler vil skape dilemmaer for ansatte i NAV i tillegg til at NAV-leder havner i "skvisen". Han eller hun vil kanskje til slutt stille seg spørsmålet om dette gagnar brukeren, eller om partnerskapsmodellen virker mot sin hensikt.

I tillegg til uenighet mellom kommune og stat vil det også kunne oppstå store geografiske forskjeller. Mangelen på helhetlig (statlig) styring vil kunne føre til at et NAV-kontor i en kommune har en helt annen kvalitet på sine tjenester enn NAV-kontoret i nabokommunen. Dette følger også av hvilken visjon og prioritering den enkelte kommune har i forhold til NAV. Et mottiltak mot dette på kommunal side kan være å tenke regionalisering på samme måte som staten har gjort i forhold til opprettelse av tjenesteområder. Da kan kommunene samarbeide på tvers i forhold til enkeltsaker eller hele fagområder, og en vil kunne dra stordriftsfordeler slik at ressursene kanskje lettere kan mobiliseres mot de områdene som har størst ufordringer. I dag gjøres dette i liten grad. På statlig side tenker en gjerne på et arbeidsmarked som noe større enn relatert til en enkelt kommune, og en ønsker å mobilisere arbeidssøkere til å ta jobb i andre områder der etterspørselen etter arbeidskraft er større. Kommunene på sin side arbeider for å opprettholde innbyggertallet, og dette er to ideologier som ikke går godt sammen. Spesielt for kommuner som har lav vekst i sysselsettingen og har få jobber å tilby tilflyttere. I tillegg vil det nok være slik at mange kommuner er skeptiske til at deler av det kommunale tjenesteinnholdet sentraliseres innenfor geografiske regioner. Kommunene vil nok på den ene siden se at det eksisterer vesentlige stordriftsfordeler pga større fagmiljøer osv, men vil nok også være skeptiske til at de kan miste påvirkningsmuligheter og selvstyremuligheter over kommunalt tjenesteinnhold. Motsetningsforholdet mellom statlig integrasjon og kommunal autonomi vil derfor kunne skape spenninger i forhold til utviklingen av arbeids- og velferdsområdet både kommunalt, regionalt og nasjonalt.

### 6.3 Sammenhengen mellom teori og empiri

De ulike teoriperspektivene har hver for seg bidratt til å besvare oppgavens problemstilling. Alle teoriene har blitt operasjonalisert, og benyttet i intervjuguidene. På den måten kan en se



på denne oppgavens funn som et resultat av alle teoriene. Dersom en skulle trekke frem teorier som har bidratt mest til å besvare oppgavens problemstilling kan en peke på autonomi- og integrasjonsperspektivene som har bidratt til å klargjøre de grunnleggende forskjellene mellom stat og kommune med hensyn til ideologi, måter å kontrollere underliggende enheter på, og i forhold til å vektlegge den lokale parlamentarismens rolle i kommunen. I tillegg har governance-teoriene vært svært nyttige, og kanskje da spesielt corporate governance-perspektivet som har bidratt til å få fram det faktum at stat og kommune kan ha ulike visjoner for NAV-kontoret, og at dette påvirker (eier) styringen.

## **7.0 Oppsummering**

### **7.1 Oppsummering av studien**

I denne studien har en tatt for seg på hvilken måte partnerskapsmodellen mellom kommune og stat i NAV hemmer eller fremmer styring av virksomheten. Partnerskapsmodellen i NAV og forholdet mellom stat og kommune i NAV har blitt gjennomgått. NAV-reformen er norgeshistoriens mest omfattende forvaltningsreform, og innebærer en sammenslåing av Rikstrygdeverket og Aetat sentralt. På regionalt nivå innebærer reformen at tidligere Trygdeetat, Aetat og kommunenes sosialtjeneste sammen skal utgjøre det lokale NAV-kontoret. Som en konsekvens av dette må kommune og stat drive NAV-kontoret sammen, i en partnerskapsmodell. For å kunne svare på oppgavens problemstilling har ulike teoretiske perspektiver blitt gjennomgått, og hypoteser har blitt avledet av dette. Disse har blitt operasjonalisert i en intervjuguide, og vært gjenstand for en grundig analyse. Teorier på autonomi og integrasjon, governance-teorier, virksomhetsstyring, begrenset rasjonalitet og målstyring har vært verktøy for å besvare problemstillingen.

Studien ble gjennomført som en casestudie. Rent metodisk ble det gjennomført 10 kvalitative forskningsintervju med respondenter fra ulike posisjoner i partnerskapet. 6 av respondentene var NAV-ledere, 3 var fra overordnet ledd i kommunene og 1 var fra overordnet ledd i staten. Utvalget av respondenter var hentet fra tre ulike hovedgrupperinger av kommuner; liten kommune med under 5.000 innbyggere, mellomstor kommune med 10.000-15.000 innbyggere og stor kommune med flere enn 25.000 innbyggere. De var to NAV-ledere fra hver av disse gruppene med i utvalget, og kommunerepresentantene var hentet fra en liten, en

mellomstor og en stor kommune. Presentasjonen av det empiriske materiale ble gjennomgått etter samme temainndeling som intervjuguiden er delt inn i.

Analysedelen ble også gjennomført etter samme temainndeling. Først ble det foretatt en analyse av empiriske data mot hypotesene og anvendt teori. Deretter ble problemstillingen gjennomgått med utgangspunkt i egne erfaringer. Problemstillingen har blitt drøftet i forhold til både praktiske utfordringer knyttet til den daglige driften og i forhold til mer systembestemte forhold i forskjellen mellom kommunal og statlig eier.

## 7.2 Studiens funn

De svarene som fremkom i forskningsintervjuene har bidratt til å utprøve et sett hypoteser som ble utarbeidet på bakgrunn av gjennomgått teori. Hypotesene ble operasjonalisert gjennom en intervjuguide, og brukt som utgangspunkt for 10 kvalitative forskningsintervju. Svarene og analysen knyttet til svarene utgjør hovedfunnene i studien.

For å på en enkelt måte skissere opp studiens funn i forhold til problemstillingen er det formålstjenlig å dele gjennomgangen i to. Problemstillingen er: *”På hvilken måte fremmer/hemmer partnerskapsmodellen mellom kommune og stat styring i NAV?”* Første del av oppsummeringen er en gjennomgang av faktorer som fremmer styring og andre del vil være en gjennomgang av faktorer som hemmer styring.

### **På hvilken måte fremmer partnerskapsmodellen mellom kommune og stat styring i NAV?**

Analysen ble foretatt med utgangspunkt i intervjuguidens tematiske oppbygning. For lettere å kunne sammenfatte studiens funn er de fremmende faktorene satt opp i en tabell sortert etter tema.

<b>Teoriperspektiv</b>	<b>Fremmende faktorer</b>
Autonomi og integrasjon	Partnerskapsmodellen bidrar til at en ivaretar <i>lokaldemokratiets interesser</i> . Kommunal eier vil bidra med gode lokalkunnskaper som gir bedre grunnlag for beslutninger knyttet til utviklingen på arbeids- og velferdsområdet i det enkelte NAV-kontor.
Governance	Respondentene oppfattet at det er klare ansvarsforhold mellom kommune

	og stat. Dette skyldes i hovedsak <i>gode drifts- og samarbeidsavtaler</i> . I dag har man en oppfatning av at det er gode relasjoner mellom kommunene og staten.
Multi-level governance	NAV-leder får et lokalt overordnet nivå å forholde seg til. Det er bra å ha en diskusjonspartner <i>nært i geografisk avstand</i> . Nærhet i avstand er også positivt når en bygger sosiale relasjoner.
Corporate governance	Kommune og stat utfyller hverandre. Grovt sett kan en si at kommunene utøver ledelse mens staten utøver styring.
Målstyring	Kommunene får ta del i statlig balansert målstyring, og kan lære av dette. Dette kan bidra til å heve kvaliteten på de kommunale tjenestene. Et felles målstyringssystem mellom kommune og stat i NAV kan gjøre driften mer <i>kostnadseffektiv</i> samtidig som det kan lette <i>politisk styring</i> .
Andre analyseperspektiv	Regionaliseringstenkning på det kommunale tjenestetilbudet kan være med på å utvikle partnerskapet og det kommunale tjenestetilbudet til det bedre. En får da en tilpasning til tjenesteområdeorganiseringen i staten.

### På hvilken måte hemmer partnerskapsmodellen mellom kommune og stat styring i NAV?

Teoriperspektiv	Hemmende faktorer
Autonomi og integrasjon	Stat og kommune har to ”oppfølgingsregimer”. Det er komplisert for lokal NAV-leder å forholde seg til, og vil ta styringskapasitet fra denne. Det eksisterer også en spenning mellom statens behov for integrasjon og kommunenes behov for autonomi. Dette kan bidra til uenighet. Flere respondenter trekker fram at staten er størst, og ofte får høyest prioritet. Dette kan føre til at partnerskapsmodellen ikke blir en reell samstyringsmodell, og at partene ikke betraktes som likeverdige.
Governance	Samstyring i seg selv er krevende. Partnerskapsmodellen beskrives som en ”godværs-modell”. Når partene er enige er alt problemfritt, men i det øyeblikket problemene oppstår kan det oppstå store problemer. I tillegg kan det være slik at vanskelighetene gjerne oppstår på områder som <i>ikke</i> er regulert av drifts- og samarbeidsavtalene. Det har også fremkommet tilbakemeldinger på at det er for få møtepunkter mellom kommune og stat, og at en da i realiteten ikke opplever <i>reell</i> samstyring.

Multi-level governance	<p>Det kan være vanskelig for NAV-leder å finne sin plass i den kommunale organisasjonen. Det er også knyttet utfordringer til det faktum at NAV-leder av og til rapporterer til et nivå mellom seg selv og rådmannen. Møter med eksempelvis helse- og sosialkomiteer og kommunestyre er ofte uvant for NAV-leder, og vil være krevende.</p> <p>Samordningsprosesser mellom kommune og stat som NAV-leder må utføre vil påvirke <i>styringskapasiteten</i>. Uenighet mellom kommune og stat vil også påvirke styringskapasiteten, og i verste fall også kvaliteten på det lokale tjenestetilbudet.</p>
Corporate governance	<p>Staten mener at kommunene ofte har for lite visjoner for hva NAV-kontoret i deres kommune skal være. Dette kan tolkes som svak eierstyring av kommunene, og en nedprioritering av arbeids- og velferdsområdet. Dette kan ha sitt utspring i at NAV er ”alt” for staten, men bare en liten del av det totale kommunebudsjettet.</p> <p>Partnerskapsmodellen kan føre til uoversiktlige beslutningsprosesser (jf interessentmodellen), og dermed uenighet knyttet til mål- og prioriteringer.</p>
Virksomhetsstyring	<p>Den kommunale organisasjonsfriheten kan føre til for bredt kommunalt tjenestetilbud i NAV-kontoret, og et utydelig innhold i NAV-kontoret totalt sett. Fokus kommer bort fra arbeids- og aktivitetslinja som er hovedmålsetningen for NAV-reformen. Staten må derfor jobbe for å påvirke kommunene mot å <i>standardisere</i> det kommunale tjenestetilbudet for å <i>rendyrke tjenestene</i>.</p>
Målstyring	<p>De færreste kommunene har innført balansert målstyring. Mange kommuner er lite interesserte i balansert målstyring og metodisk utvikling av det helhetlige tjenestetilbudet i NAV-kontoret. En konsekvens av dette kan være at en opplever målforskyving og suboptimalisering i NAV. Kommune og stat er for opptatt av måloppnåelse på egne mål- og prioriteringer til å tenke på etatens overordnede målsetninger.</p>
Begrenset rasjonalitet	<p>Alle har sine kognitive begrensninger. Enten kommune eller stat kan fatte beslutninger som hemmer NAV-kontorets overordnede målsetninger på grunn av for lite eller for upresis informasjon. <i>Manglende lokalkunnskaper kan begrense statens rasjonalitet</i> og evne til</p>

	å fatte gode beslutninger som tjener de lokale brukerne av NAV.
Andre analyseperspektiv	Ulike personaladministrative systemer, politikker og belønningsmekanismer kan bidra til å skape konflikter lokalt. Arbeids- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på økonomiområdet vanskeliggjør budsjettkontroll. To ulike systemer på alt dette gjør at en <i>jobber dobbelt og dermed lite rasjonelt.</i>

### 7.3 Videre forskning

Denne avhandlingen tar for seg hvilke styringsutfordringer som melder seg inn når to eiere i partnerskap skal samarbeide om drift av en underliggende enhet. Hva styringsutfordringer angår har en forsøkt å holde seg til utfordringer knyttet til instrumentelle redskaper i organisasjonene, og ikke sett på kulturelle eller politiske utfordringer. I partnerskapet mellom kommune og stat i NAV finner en selvfølgelig bevis på at begge disse utfordringene er tilstede. Når det gjelder kulturelle utfordringer så kan disse være både på individ- og systemnivå. Hovedutfordringen på begge nivåer er blant annet at kommune og stat har to ulike saksbehandlingsmetoder på arbeids- og velferdsområdet. Mens staten er mer regelstyrt og opptatt av standardiserte løsninger er kommunene mer opptatt av det individuelle skjønnet. Dette gjenspeiler seg både på saksbehandlernivå der kommunalt ansatte og statlig ansatte arbeider på ulike måter, men også på systemnivå der vi ser at staten har en mer kvantitativ tilnærming gjennom målekortet mens kommunene på sin side er mer opptatt av kvalitet. Det kan derfor være interessant for videre forskning å se på hva dette gjør med en organisasjon på lengre sikt. Hvordan kan en, på en god måte, ivareta at det ligger fast to såpass store forskjeller i arbeidsmetodikk?

Et annet interessant tema for videre forskning kan være partnerskap på et mer ideologisk og politisk nivå. Som vi har sett i partnerskapet i NAV så skaper ulik politikk dilemmaer for den enkelte saksbehandler. Skal en satse på å sende en bruker ut av kommunen for å skaffe seg jobb i nabokommunen, eller skal en prøve å yte økonomisk sosialhjelp for å beholde personen i kommunen? Det er interessant å se på hvilke utslag disse politiske mekanismene gir i NAV, og om det påvirker arbeids- og aktivitetslinja i NAV på noen måte. Kanskje kan en i enkelte tilfeller se at motstand mot mobilisering kan skape innelåsningseffekter, og at personer blir stående uforholdsmessig lenge på økonomisk sosialhjelp.

Det kan også være interessant å forske på om de løsningene en kommer fram til gjennom samstyring er gode nok. Når to prinsipaler samstyrer vil nok mange løsninger være konsensusorientert. Kompromisser kan ha den egenskapen at de verken er fugl eller fisk, og dermed ikke like gode som løsninger fattet av èn part. Når to parter skal komme til en løsning gjennom partnerskap kan det ofte være at enighet knyttet til driftsoppgaver tar såpass lang tid at en ikke får frigjort tid til utviklingsoppgaver. Moderne organisasjoner skal tenke på *både* drift og utvikling, og dette bør være utgangspunktet når partene møtes.

## **8.0 Litteraturliste**

Andersen, Ole Johan og Asbjørn Røiseland (red) (2008): *Partnerskap – problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Baldersheim, Harald, Are Vegard Haug og Morten Øgård (2008): *Mot den virtuelle kommunen: studier I e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.

Baldersheim, Harald og Krister Ståhlberg (2002): "From Guided Democracy to Multi-level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries". *Local Government Studies*, 28 (3): 74-90

Christensen, Tom og Per Lægreid (1998): *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Tano Aschehoug. Oslo.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G Roness og Kjell Arne Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget. Oslo.

Cook, Thomas D. og Donald T. Campbell (1979): *Quasi-experimentation: design and analysis issues for field settings*. Boston: Houghton Mifflin.

Dahle, Kristin Marie (2008): *Forholdet mellom stat og kommune i NAV – nyskaping eller trasisjon. En studie av styringsnettverket i NAV*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen.

Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2007): *Offentlig forvaltning*. Universitetsforlaget. Oslo.

Fimreite, Anne Lise og Per Lægreid (2008): "Samordning – flernivåstyringens store utfordring. Eksemplet NAV", i Helgøy, I. og Jacob Aars (red.): *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grimen, Harald (2000): *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Universitetsforlaget. Oslo.

Gulick, Luther (1937): "Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government", i Gulick, Luther og L. Urwin (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York. A. M. Kelley.

Halvorsen, Knut (2003): *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen Akademisk Forlag. Oslo.

Hatch, Mary Jo (2001): *Organisasjonsteori; moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Abstrakt forlag. Oslo.

Hoff, Kjell G og Per Aksel Holving (2003): *Balansert målstyring. Balanced Scorecard på norsk*. Universitetsforlaget. Oslo.

Huse, Morten (2007): *Styret: tante, barbar eller klan?* Fagbokforlaget. Bergen.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002): *Hvordan organisasjoner fungerer – Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johannesen, Asbjørn, L. Kristoffersen og P.A. Tufte (2004): *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Abstrakt forlag. Oslo.

John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publications. London.

Kjellberg, F. (1995): The changing values of local government, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, no. 1 (s. 41-50).

Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal akademisk. Oslo.

Lunden, Torbjørn Lønne (2008): *Kommunen, staten og partnerskapet*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen.

Marks, Gary (1993): "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", i Cafruny, A. og G. Rosenthal (red.): *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*. London: Longman.

Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Osborne, Stephen P (2010): *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge. New York.

Peters, B. Guy (1998): 'With a little help from our friends': Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. I: John Pierre (red.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. New York: Palgrave.

Pierre, John (1998): *Partnerships in urban governance. European and American Experiences*. New York. Palgrave.

Rhodes, R. A. W. (1996): *The New Governance: Governing without Government*. Buckingham: Open University Press.

Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget. Oslo.

Simon, Herbert A (1957): A behavioral modell of rational choice. I: H:A: Simon. *Models of man*. New York: John Wiley.

Strand, Torodd (1985): Utkant og sentrum i det norske styringsverket. Universitetsforlaget. Oslo.

Veggeland, Noralv (2000): *Den nye regionalismen. Flernivåstyring og europeisk integrasjon*. Fagbokforlaget. Bergen.

Yin, Robert K. (2003): *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

## 8.1 Offentlige dokument

Odelstingsproposisjon nr. 47 (2005-2006): *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet.

## 8.2 Internettreferanser

### **www.difi.no:**

[www.difi.no/emne/organisering-og-effektivisering/styring/intern-styring](http://www.difi.no/emne/organisering-og-effektivisering/styring/intern-styring) (13.4.2010)

### **www.nav.no:**

<http://www.nav.no/Om+NAV/NAV> (20.11.2010)

<http://www.nav.no/page?id=1073743081> (20.11.2010)

<http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/192673.cms> (20.11.2010)

### **www.regjeringen.no:**

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stprp/20042005/Stprp-nr-46-2004-2005-.html?id=210402> (15.8.2010)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/otprp/20052006/Otprp-nr-47-2005-2006-.html?id=187143> (15.8.2010)

### **www.lovdatab.no:**

[http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdatab/all/nl-20060616-020.html&emne=lov+om+arbeids+og+velferdsforvaltningen\\*&](http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdatab/all/nl-20060616-020.html&emne=lov+om+arbeids+og+velferdsforvaltningen*&) (15.8.2010)

### **www.uib.no:**

Christensen, Tom (2008): *“En felles etat” – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelsen av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Rapport 1 fra modul 1 under NAV-evalueringen. [www.rokkansenteret.uib.no/nav/files/NAV-rapport%20Christensen](http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/files/NAV-rapport%20Christensen) (10.8.2010)



## 9.0 Vedlegg

### 9.1 Intervjuguide for NAV-leder

#### **Innledning**

1. Synes du partnerskapsmodellen fungerer godt?
2. Har du brukt mye tid på å sette deg inn i organiseringen og arbeidsdelingen mellom stat og kommune, og i så tilfelle hva er det du opplever som mest krevende å sette seg inn i?

#### **Autonomi og integrasjon**

3. På hvilken måte vil du si at det er forskjeller mellom de statlige og kommunale eiernes måter å utføre kontroll på i forhold til din enhet?
4. På hvilken måte vil du si at eventuelle ulikheter i de to eiernes måter å utøve kontroll på påvirker arbeidet i din enhet?

#### **Governance**

5. Oppfatter du at det noen gang er uklart om ansvarsforholdet ligger i kommune eller stat i en sak (enten i forhold til ytelser, HR-området, økonomi eller andre felt)?
6. Har du noen gang opplevd tilfeller der beslutninger i overordnet ledd tar lang tid på grunn av uenighet mellom kommune og stat?
7. Har du som leder opplevd motstridene signaler fra rådmann og fylkesdirektør, og i så tilfelle hva gjør du når det skjer?

#### **Multi-level-governance**

8. Har du opplevd at det har vært vanskelig å få løst et problem pga uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat?
9. Opplever du at du må bruke mye tid i hverdagen for å samordne prosesser mellom kommune og stat? Gi eksempler.
10. Har du opplevd lojalitetskonflikter i forbindelse med partnerskapet, eksempelvis at du lettere forholder deg til rådmann eller fylkesdirektør som din nærmeste overordnede?

### **Corporate governance**

11. På hvilken måte oppfatter du at kommune og stat har ulike perspektiver på ledelse og styring, og hvordan påvirker dette din enhet?
12. Kan du gi eksempler på tilfeller der du har opplevd motstridende instruksjoner fra kommune og stat, og i så tilfelle hvordan har du håndtert dette?

### **Virksomhetsstyring**

13. Har du eksempler på at statlig styringslinje i NAV forsøker å styre kommunene mot å ha like standarder også på det kommunale tjenestetilbudet?
14. Tror du at den kommunale organisasjonsfriheten i NAV vil kunne komme på kant med overordnede mål- og prioriteringer for etaten som helhet?

### **Målstyring**

15. Hvordan opplever du målstyring i stat vs kommune?
16. Har stat og kommune etter din mening en felles forståelse for hvordan man kan nå reformens målsetninger, eller er strukturelle og kulturelle utfordringer til hinder for dette?
17. Opplever du at målekortet integrerer statlige- og kommunale mål- og prioriteringer i ett enkelt og formålstjenlig system?
18. Synes du det kan være utfordrende å balansere mellom statlige og kommunale mål- og prioriteringer?

### **Begrenset rasjonalitet**

19. Har du noen gang opplevd at mangelen på informasjon eller kunnskaper gjør det vanskelig for enten kommune eller stat å ta avgjørelser som tjener organisasjonenes overordnede målsetninger?
20. Har du opplevd at enten kommunal eller statlig styringslinje fatter beslutninger som hemmer NAV-kontorets tjenestetilbud i stedet for å fremme det?

### **Avslutning**

21. Hvordan ser du for deg partnerskapet mellom kommune og stat i NAV om 5 år?
22. Er det noe i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV du ville endret på om du hadde fullmakt til det?

## 9.2 Intervjuguide for overordnet ledd (stat og kommune)

### **Innledning**

1. Synes du partnerskapsmodellen fungerer godt?
2. Har du brukt mye tid på å sette deg inn i organiseringen og arbeidsdelingen mellom stat og kommune, og i så tilfelle hva er det du opplever som mest krevende å sette seg inn i?

### **Autonomi og integrasjon**

3. På hvilken måte vil du si at det er forskjeller mellom de statlige og kommunale eiernes måter å kontrollere NAV-kontoret på?
4. På hvilken måte tror du at eventuelle ulikheter i de to eiernes måter å utøve kontroll på påvirker NAV-kontoret?

### **Governance**

5. Oppfatter du at det noen gang er uklart om ansvarsforholdet ligger i kommune eller stat i en sak (enten i forhold til ytelser, HR-området, økonomi eller andre felt)?
6. Har du noen gang opplevd tilfeller der beslutninger tar lang tid på grunn av uenighet mellom kommune og stat?

### **Multi-level-governance**

7. Har du opplevd at det har vært vanskelig å få løst et problem pga uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat?
8. Opplever du at du må bruke mye tid i hverdagen for å samordne prosesser mellom kommune og stat? Gi eksempler.

### **Corporate governance**

9. På hvilken måte oppfatter du at kommune og stat har ulike perspektiver på ledelse?
10. Har du noen gang opplevd at den andre eieren (stat/kommune) har hatt andre visjoner for hvordan NAV-kontoret skal ledes/drives? Gi eksempler.

### **Virksomhetsstyring**

11. Har du eksempler på at statlig styringslinje i NAV forsøker å styre kommunene mot å ha like standarder også på det kommunale tjenestetilbudet?

12. Tror du at den kommunale organisasjonsfriheten i NAV vil kunne komme på kant med overordnede mål- og prioriteringer for etaten som helhet?

### **Målstyring**

13. Hvordan opplever du målstyring i stat vs kommune?

14. Har stat og kommune etter din mening en felles forståelse for hvordan man kan nå reformens målsetninger, eller er strukturelle og kulturelle utfordringer til hinder for dette?

15. Opplever du at målekortet integrerer statlige- og kommunale mål- og prioriteringer i ett enkelt og formålstjenlig system?

16. Synes du det kan være utfordrende å balansere mellom statlige og kommunale mål- og prioriteringer?

### **Begrenset rasjonalitet**

17. Har du noen gang opplevd at mangelen på informasjon eller kunnskaper gjør det vanskelig for enten kommune eller stat å ta avgjørelser som tjener organisasjonenes overordnede målsetninger?

18. Har du opplevd at enten kommunal eller statlig styringslinje fatter beslutninger som hemmer NAV-kontorets tjenestetilbud i stedet for å fremme det?

### **Avslutning**

19. Hvordan ser du for deg partnerskapet mellom kommune og stat i NAV om 5 år?

20. Er det noe i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV du ville endret på om du hadde fullmakt til det?