



## SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

**Forfatter(e):** Inger Johanne Aune , Lars Einar Karlsen og Ranveig Rotmo

**Tittel:** Partnerskapet i NAV – løsningen på det uløselige?  
En studie av styring, ledelse og handlingsrom.

**Studieprogram:** MPA 2011 -2013

**Kryss av:**

ok

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre  
Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

**Dato:** 12.mars 2013

Inger Johanne Aune  
underskrift

Lars Einar Karlsen  
underskrift

Ranveig S. Rotmo  
underskrift

# Partnerskapet i NAV- Løsning på det uløselige?

En studie av styring, ledelse og handlingsrom.

Av

Inger Johanne Aune

Lars Einar Karlsen

Ranveig S. Rotmo

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2013



Copenhagen  
Business School  
HANDELSHØJSKOLEN



## Forord

Det nærmer det seg veis ende i prosessen vår med avhandlingen i faget Master of Public Administration. I den sammenhengen er det en rekke personer som skal ha en stor takk for sine bidrag slik at vi kunne nå vårt mål.

Først og fremst vil vi rette en stor takk til vår veileder, Leiv Opstad, som med sin store kunnskap, god oppfølging og konstruktive tilbakemeldinger underveis, gjorde det mulig å gjennomføre dette prosjektet.

Nå når masterstudiet er over ønsker vi også å takke våre arbeidsgivere, Verdal Kommune og NAV-Levanger for at vi fikk muligheten til å gjennomføre dette studiet. I tillegg en stor takk til våre kollegaer som har holdt ut med oss, og gitt oss støttende og gode råd når vi i perioder har vært fraværende både fysisk og kognitivt.

Vi vil også takke våre respondenter. Takk for at dere delte erfaringer, tanker, og ikke minst tid med oss. Vi fikk svært mye god informasjon fra dere, som førte til mye læring og mange spennende diskusjoner.

Videre vil vi takke vår kjære familie og våre venner. Uten dere hadde vi ikke kommet i mål. Vi har tilbragt mange kvelder og helger foran PC og med øynene i ei bok. Barnevaktene har vært uvurderlige. Vi vil også takke dere for god støtte når dette prosjektet enkelte ganger har tippet over mot håpløshet.

Sist men ikke minst vil vi takke hverandre, for alle trivelige stunder, med spennende diskusjoner og gode refleksjoner på blant annet temaet om partnerskap i NAV.

Dette har vært en utrolig spennende og lærerik opplevelse, så takk til dere alle for god inspirasjon.

Verdal og Levanger, 12. mars 2013

Inger Johanne Aune, Lars Einar Karlsen og Ranveig S Rotmo

## Abstract

The Norwegian Labour and Welfare Service (NAV), play a broad participatory role in the world of work and society, and contribute to the financial security of the individual. This depends on close interaction with the user, working life and local authorities, and a sharper focus on people with special needs in relation to the labour market and others in a challenging life situation. NAV, like other public sector agencies, has undergone major reforms in recent years. The purpose of this thesis has been to see if the "partnership" between state and municipality is suitable for management of the NAV-local-office. Through our research-questions we have attempted to find answers to how management factors, the political and organizational, has challenged the equilibrium in the partnership. Moreover, the manner in which leadership-function affects the equilibrium, and finally how the partnership affects the leeway of the NAV-leaders in the local-offices. Through research, interviews with several respondents from municipalities, NAV-county office, and leaders of several NAV-local-offices, we have attempted to investigate this issue.

This has been a process from we decided to immerse ourselves in the partnership and the NAV-reform, until now, when we have completed the thesis. The analysis has given us some probable answers, but also raised many new questions. It has been interesting for us to see how the establishment of partnership between state and local government represents a paradigm shift in the public sector. From New Public Management (NPM) too Governance, this is also called network management.

Our theoretical framework for the study has been extensive. For an analysis of the management-factors, we have focused on an instrumental perspective, governance/network-theory, principal-agent approach and scorecards. In the analysis of leadership we have had focus on the cultural perspective, and through this focused on network-management, leadership-function, public ethos, and values-based leadership. In part of the study dealing with NAV-leaders leeway, we have emphasized autonomy along with the theories mentioned above. To systematize our presentation we chose to use a theoretical model, with its systems and processes.

We have chosen a hermeneutic-constructivist approach and used qualitative methods to gather the empirical material which we have analyzed our research-questions in relation to. The study is inductive. We also implemented a document-study, to obtain an overview of the research that is available on the partnership, and the management-documents used. Then we made our choice for research questions, and our main issue. We conducted several structured interviews of respondents, representing the owners, and NAV-leaders in the partnership. Our data-analysis was extensive, as we had to relate to a lot of empirical evidence. We established categories and subcategories that we anchored theoretically, before we proceeded with the analysis.

We have seen that the context of the partnership is complex, and that management and leadership in networking is about managing "hands on" and "hands off" at the same time. We have also seen that it is with difficulty to say that the partnership consists of two equal owners, but that this lack of equilibrium gives greater challenges in terms of management-factors, than it does for the executive-level. This can also be said in relation to the NAV-leaders sense of autonomy which can provide an increased leeway. There have been many refinements in terms of both theory and method, and this has led us to some answers. But it has also raised many new questions which remain unanswered. We hope that our thesis can be a contribution to the debate on the public sector, its complexity, and the relationship between autonomy and control, that management and the leadership involves.

## Sammendrag

Formålet med denne masteroppgaven har vært å se på om partnerskapet mellom stat og kommune er egnet for styring og ledelse av NAV-kontor. Vi har gjennom våre forskningsspørsmål forsøkt å finne svar på hvordan styringsfaktorer, de politiske og organisatoriske, har utfordret likevekten i partnerskapet. Videre på hvilken måte ledelsesfunksjonen påvirker likevekten, og til sist hvordan partnerskapet påvirker NAV-leders handlingsrom. Gjennom forskningsintervju med flere respondenter fra kommuner, NAV-fylkeskontor og ledere for flere NAV-kontor har vi forsøkt å utrede denne problemstillingen.

Dette har vært en prosess helt fra vi bestemte oss for å fordype oss i partnerskapet og NAV-reformen, til nå når vi har en avsluttet avhandling. Analysen har gitt oss noen sannsynlige svar, men også ført til mange nye spørsmål. Det har vært interessant for oss å se at etableringen av partnerskapet mellom stat og kommune representerer et paradigmeskifte i offentlig sektor. Fra New Public Management (NPM) til Governance, også kaldt nettverksstyring.

Vår teoretiske forankring for studien har vært omfattende. For en analyse av styringsfaktorer har vi fokusert på det instrumentelle perspektivet, governance/nettverksteori, prinsipal-agent-tilnærming samt målstyring. I analysen av ledelse har vi hatt et fokus på det kulturelle perspektivet, og gjennom dette sett på nettverksledelse, ledelse som funksjon, offentlige etos og verdibasert ledelse. I delen av studien som omhandler NAV-leders handlingsrom har vi vektlagt autonomi sammen med teoriene nevnt overfor. For å systematisere vår framstilling valgte vi å benytte den konseptuelle foretaksmodellen med dens systemer og prosesser.

Vi har valgt en konstruktivistisk hermeneutisk tilnærming, og benyttet kvalitativ metode for å samle det empiriske materialet vi har analysert våre forskningsspørsmål i forhold til. Studien er induktiv. Vi gjennomførte også en dokument-studie, for å skaffe oss oversikt over forskning på partnerskapet samt de styringsdokumentene som benyttes, og for å sikre vårt valg av forskningsspørsmål og hovedproblemstilling. Vi gjennomførte flere strukturerte intervjuer av respondenter som representerer eierne og NAV-leder i partnerskapet. Dataanalysen var omfattende, da vi hadde svært mye empirisk materiale å forholde oss til. Vi etablerte kategorier og underkategorier som ble teoretisk forankret, før vi gikk i gang med analysen.

Vi har sett at den konteksten partnerskapet er en del av er kompleks, og at styring og ledelse i nettverk handler om «*hands on*» og «*hands off*» på samme tid. Vi har også sett at det er vanskelig å si at partnerskapet består av to likeverdige eiere, men at denne manglende likevekten gir større utfordringer i forhold til styringsfaktorer enn for ledelsesdimensjonen. Dette kan også sies i forhold til NAV-leders følelse av autonomi som igjen kan gi økt handlingsrom. Det er foretatt mange avgrensninger både i forhold til teori og metode, og dette har ført til at vi har fått noen svar, men også svært mange nye spørsmål som står ubesvart når det nå settes et punktum. Vi håper at masteravhandlingen vår kan bli et bidrag i debatten om offentlig sektor, dens kompleksitet, og forholdet mellom autonomi og kontroll som styringen og ledelsen medfører.

# Innhold

Forord .....	iii
Abstract.....	iv
Sammendrag .....	v
Innhold.....	vi
Liste over figurer og tabeller .....	viii
1. Innledning.....	1
2. Problemstilling.....	2
2.1 Styringsfaktorer.....	5
2.2 Ledelse.....	7
2.3 NAV-leders handlingsrom.....	8
3. Oppgavens struktur.....	9
4. Kontekst.....	10
4.1 Forholdet mellom stat og kommune.....	10
4.2 Bakgrunnen for NAV-reformen.....	12
4.3 Organiseringen av NAV.....	14
4.4 Om partnerskapet.....	16
5. Teori.....	19
5.1 New Public Management (NPM).....	20
5.2 Den konseptuelle foretaksmodellen.....	20
5.3 Governance.....	23
5.3.1 Multi-level-governance.....	25
5.3.2 Nettverksteori, nettverksstyring og nettverksledelse.....	27
5.3.3 Effektivitet under governance.....	31
5.4 Det instrumentelle perspektivet.....	33
5.4.1 Prinsipal - Agent teori.....	34
5.4.2 Målstyring og målestokkanalyser.....	35
5.5 Styringsdialog.....	40
5.6 Spill-teori og forhandlinger.....	40
5.7 Det kulturelle perspektivet.....	41
5.7.1 Ledelse som funksjon.....	42
5.7.2 Verdibasert ledelse og offentlig etos.....	44
5.8 Autonomi.....	48
6. Metode.....	50
6.1 Å forske i «egen» organisasjon.....	50
6.2 Vitenskapsteoretisk tilnærming.....	51
6.3 Valg av metode.....	52
6.4 Valg av undersøkelsesdesign.....	54
6.5 Datainnsamling.....	55
6.5.1 Dokumentundersøkelser som datainnsamlingsmetode....	55
6.5.2 Intervju som datainnsamlingsmetode.....	56
6.6 Analyse av data.....	60
6.7 Validitet og reliabilitet.....	61
6.7.1 Validitet – gyldighet.....	62
6.7.2 Reliabilitet – pålitelighet.....	63

6.8	Tolkning og tolkningsfeil.....	63
6.9	Oppsummering / kontroll av egen metode.....	64
7.	Dataanalyse.....	65
7.1	Innledning.....	65
7.2	Styringsfaktorer.....	67
	7.2.1 Politisk styring.....	68
	7.2.2 Organisatorisk styring.....	75
7.3	Ledelse.....	83
7.4	NAV-leders handlingsrom.....	97
	7.4.1 Lover, regler og handlingsrom.....	98
	7.4.2 Nettverksstyring og metastyring.....	102
	7.4.3 Fjernivåstyring av NAV-kontoret.....	104
	7.4.4 Autonomi og integrasjon.....	109
	7.4.5 Prinsippal - agent relasjon i partnerskapet.....	113
	7.4.6 Partnerskapet og NAV-leders handlingsrom.....	116
	7.4.7 Oppsummering av partnerskapets påvirkning på NAV-leders handlingsrom.....	119
8.	Oppsummering.....	120
8.1	Innledning.....	120
8.2	Studiens funn.....	122
	8.2.1 Hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i Partnerskapet?.....	122
	8.2.2 Hvordan påvirker ledelse likevekten i partnerskapet?.....	123
	8.2.3 Hvordan påvirker partnerskapet NAV- leders handlingsrom?.....	123
8.3	Sammenfatting av funn i analysen.....	124
9.	Avslutning og videre forskning.....	126
10.	Litteraturliste.....	127

Vedlegg 1	Intervjuguider.....	
Vedlegg 2	Funn fra dokumentene.....	
Vedlegg 3	Strategi for Arbeids- og Velferdsetaten.....	
Vedlegg 4	Utviklingsavtalen.....	

## Liste over figurer og tabeller

### Figurer

Figur 2.1	Partnerskapsmodellen i NAV
Figur 4.1	Organisasjonskart for NAV fra 01.01.13
Figur 5.1	Den konseptuelle foretaksmodellen
Figur 5.2	Styringsløyfe – statlig styring av kommunene.
Figur 6.1	Induktiv tilnærming
Figur 7.1	Den konseptuelle foretaksmodellen, med omgivelser
Figur 7.2	Antall kommunale oppgaver utover minimum i det lokale NAV-kontoret

### Tabeller

Tabell 2.1	Oversikt over forskningsspørsmål og teoretisk forankring
Tabell 4.1	NAV-organiseringens alternativer
Tabell 4.2	Trekk ved kulturene i NAV
Tabell 5.1	Teoretiske retninger for studiet av flernivåstyre.
Tabell 5.2	Modeller og oppskrifter resultatstyring
Tabell 5,3	Idealmodellen for hvordan man skal bruke målstyring, målstyring og arbeidsdeling mellom prinsipal og agent.
Tabell 5.4	Styringsformer
Tabell 6.1	Metodiske valg for studien
Tabell 6.2	Oversikt over respondentene våre
Tabell 6.3	Oversikt over respondenter til forskningsspørsmålene
Tabell 6.4	Kategorisering, underkategorier og «knagger»
Tabell 7.1	Oversikt over forskningsspørsmål og teori
Tabell 7.2	Oversikt over våre empiriske funn – styringsfaktorer
Tabell 7.3	Oversikt over våre empiriske funn - ledelse
Tabell 7.4	Ansettelsesforhold for ledere ved de lokale NAV-kontorene
Tabell 7.5	Verdibasert metastyring og handlingsrom
Tabell 7.6	Oversikt over våre empiriske funn på NAV-leders handlingsrom



# 1. Innledning

Arbeids- og velferdsforvaltningen, er en offentlig institusjon som ivaretar komplekse oppgaver og tjenester på vegne av staten. Den offentlige sektor i Norge har gjennomgått store endringer gjennom reformer omtalt som New Public Management (NPM). Klausen (Busch et al, 2011), hever at NPM er ikonet for en nyliberalistisk reformbølge, da som en ny dimensjon i forhold til tidligere reformer med fokus på hvor og hvordan offentlige serviceytelser produseres, spesielt med blick på de organisatoriske og ledelsesmessige aspekter, der NPM ser ut til å skulle bli omdreiningspunktet langt inn i det 21. århundre. NPM handler om overføring av modeller for drift og ledelse fra privat til offentlig sektor. Dette ser vi også i Arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV er navnet på Arbeids- og velferdsforvaltningen og var opprinnelig en forkortelse for Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning.

I 2005 vedtok Stortinget Regjeringens forslag til omorganisering av Norges Arbeidsmarkeds og Velferdsadministrasjon. Omorganiseringen ble satt ut i livet i 2006, og inneholdt to vesentlige endringer. Arbeidsmarkedsetaten og Trygdeetaten ble slått sammen til en ny statlig etat - NAV, og på kommune-nivå ble det med utgangspunkt i en sentral juridisk forpliktende avtale mellom Departementet og Kommunenes Sentralforbund (KS) inngått lokale partnerskapsavtaler. Kommunene og staten skulle med andre ord samarbeide i et partnerskap, om den største velferds-reformen i nyere tid.

NAV ble det nye instrumentet for å nå Stortingets mål om å føre flere nordmenn fra passiv trygdemottak til aktivitet. Brukerne skulle settes i fokus, og det skulle leveres en helhetlig og effektiv velferdsproduksjon. Bak ønsket om reformprosessen lå det en forståelse av styringsutfordringene knyttet til den tidligere måten å organisere dette arbeidet på, og et ønske om mer effektiv offentlig ressursbruk. Hensikten med NAV-reformen i Norge er: «*å samordne tidligere adskilte etater og tjenesteområder innenfor arbeids- og velferdsområdet*» (Fimreite og Aars, 2011, s.3). NAV -reformen er i følge Fimreite og Aars et klart eksempel på det som i litteraturen kalles «*Whole-of-Government*» eller «*Joined-up Government*». Flere hevder at tankene om dette er et svar på den fragmenteringen av offentlig sektor som NPM medførte.

Stortingsmelding nr. 12 (2011-2012) beskriver en utvikling fra «*Government til Governance*». Der begrepet Governance blir sentralt når man skal drøfte offentlig styring og politikk, dette omtales også av Sand (2004), som «*en bevegelse fra formelle politiske og administrative institusjoner til fokus på samspill mellom ulike former for kommunikative systemer*».

Begrunnelsen for partnerskapet i NAV var de ca. 15 prosentene av brukerne, som hadde behov for samordnede og koordinerte tjenester fra de ulike partene i NAV. Inspirert av blant annet ideen om «en dør» skulle partnerskapet sikre at målsettingen om å få disse 15 prosentene tilbake i arbeid og aktivitet ble oppnådd. Dette gjelder de som tidligere hadde vært ofre for den manglende sammenhengen og det fragmenterte tilbudet i den norske velferdsstaten.

I takt med utviklingen og som svar på nye utfordringer har nye styrings- og ledelsesprinsipper vokst fram. De siste 30 årene har offentligsektor i Norge vært preget av mål- og resultatstyringen som ble foreslått av Haga- utvalget (NOU 1984:23 «Om produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem») midt på åttitallet. I løpet av nittitallet skjedde det endringer. «*De nye organisasjonsmodellene introduserte brukervalg og*

*konkurranse i de sentrale velferdstjenestene...»* (Sørensen, 2009 s.69). Det ble lagt mindre vekt på kontroll og resepten i «New Public Management (NPM)» var privatisering, fristilling av offentlige virksomheter, og bruken av konkurranse.

Pr i dag er det etablert 456 NAV-kontor i kommuner og bydeler. Sammenslåingen av de to gamle statlige etatene og partnerskapet med kommunen hadde sin bakgrunn i ønske om å få flere av de som var i arbeidsfør alder, men som var utenfor arbeidsmarkedet og som mottok ulike offentlige velferdsordninger, tilbake i arbeid og aktivitet. Det er partnerskapet mellom Staten og kommunene i det enkelte NAV-kontoret, som er tema for vår oppgave. Nettopp fordi partnerskapet består av to eiere, stat og kommune, blir det viktig for oss å se på relasjonen mellom dem. Det er også to styringslinjene til det enkelte NAV-kontor; horisontalt i partnerskapet mellom stat og kommune gjennom partnerskapsavtalene, og vertikalt i staten gjennom direktorat, etat til det enkelte NAV-kontor. Dette er viktig for å prøve å forstå den konteksten som partnerskapet er en del av. De ansatte på det enkelte NAV-kontoret består av både statlige og kommunalt ansatte. Ansatte som bare delvis har oppgaver som går på tvers av de tradisjonelle statlige og kommunale skillelinjene, i forhold til oppgaver og ytelsesforvaltning. Lederen av kontoret er enten statlig eller kommunalt ansatt.

NAV-reformen er nå mer en 6 år gammel. Det gjennomføres et stort evalueringsprosjekt i regi av UNI-Rokkan-senteret i Bergen som ser på reformen. Riksrevisjonene har i 2012 lagt fram dokument 3:16 (2011-2012), der de har viet partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV oppmerksomhet.

Vi mener at en studie av partnerskapet er aktualisert gjennom samhandlingsreformen, som viderefører en del av prinsippene som er gjeldende i NAV. Flernivåstyringen, samordningen og koordineringen av oppgaver og tjenester er aktualisert på nytt gjennom denne.

Vi vil se på om partnerskapet er egnet til styring og ledelse av NAV-kontor. Vi ønsker å se om det er forskjeller på styringssignalene, og ledelsen NAV-kontoret får fra stat og kommune, om det har betydning for likevekten i partnerskapet, og om det har betydning for lederen av NAV-kontorets handlingsrom.

Videre ønsker vi å se på de verdiene og visjonene eierne jobber etter, og om det er forskjeller på hvordan NAV-kontoret påvirkes. Partnerskapet står sentralt i vår problemstilling og vi ønsker å drøfte om flernivåstyring fører til økt fokus på ledelse og mindre fokus på styring.

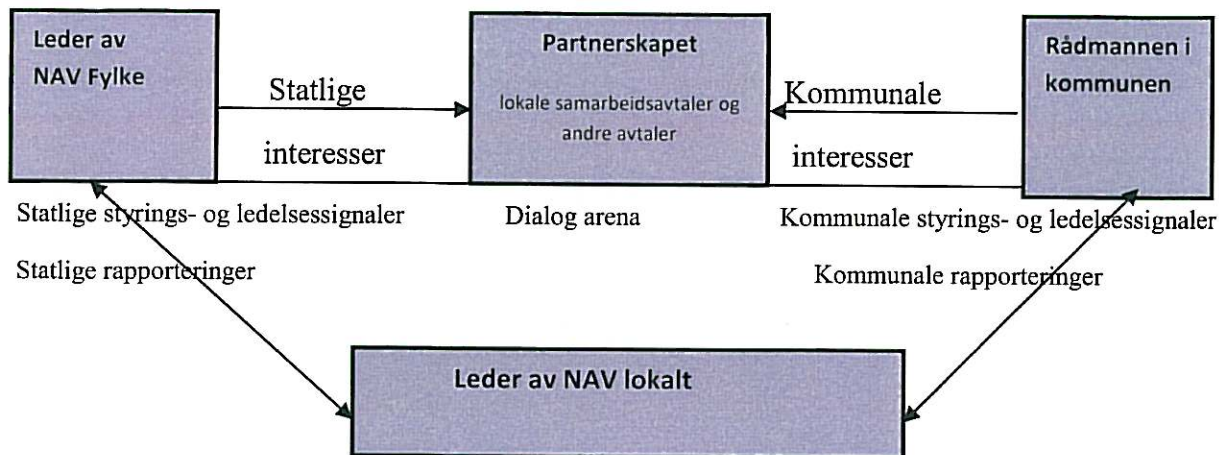
## 2. Problemstilling

Partnerskapet i NAV er et offentlig – offentlig partnerskap, et partnerskap mellom to ulike forvaltningsnivå. Dette en ny måte å organisere samarbeidet og samhandlingen mellom stat og kommune, i Norge. Denne måten å organisere samarbeidet på er delvis også videreført i den nye samhandlingsreformen. Partnerskapet i NAV har nå eksistert i 6 år, det betyr at de fleste barnesykdommene er over, og nå vil det være mulig å si noe om dette er en egnet måte å organisere samarbeidet og samhandlingen mellom stat og kommune på.

Hernes (2008), hevder at partnerskapet er en «*form for skjebnefellesskap, der partene er gjensidig avhengig av hverandre for å etablere en førstelinje som faktisk fungerer. Svikter det hos den ene parten, sviker helheten. Svikter samhandlingen, lider brukerne. Politikerne har gitt stat og kommune en forpliktelse til å tenke helhet. Man skal ikke bare bo ved siden av*

*hverandre i samme hus, men tenke ut et nytt, felles tjenestetilbud»* (Rapport om partnerskapet i NAV, 2012 s.3). Partnerskapet i NAV kan framstilles slik:

**Figur 2.1 Partnerskapsmodellen i NAV**



Kilde: Storvik (2010), henvisning til internt dokument, *«Introduksjon til partnerskapet»*. Utvidet med ledessignaler av oss.

Innføringen av partnerskapet mellom kommune og stat i NAV har ført til at den tradisjonelle hierarkiske oppbygningen innenfor arbeids- og velferdsområdet er brutt opp. Vi har fått lokale, autonome enheter, der lederne styres av både kommune og stat, i en form for multi-level governance. Dette kan skape utfordringer knyttet til blant annet samordning mellom to eiere, utvikling av det statlige og kommunale tjenestetilbudet, målstyring, lokale prioriteringer, personellmessige og kulturelle utfordringer, verdivalg, strategi, økonomistyring og komplekse rapporteringsregimer.

Etableringen av NAV-kontor har ført til store endringer for både ledere og ansatte. Nye lokaler for de fleste, og mange nye kollegaer å arbeide tett sammen med. Busch et al. (2007), definerer slike store forandringer som radikale organisasjonsendringer. For å kunne gjennomføre radikale organisasjonsendringer og skape en ny velfungerende organisasjon fordrer dette både styring og ledelse.

Christensen et al. (2009), hevder at styring forbindes med et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter. Et lederskap derimot, planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer ut fra et sett av formelle mål og rammer som det ønsker å realisere.

Denne studien vil fokusere på styringen og ledelsen av NAV-kontorene. NAV-kontorenes kontekst er kompleks, og vi er interessert i hvordan samarbeidet fungerer samt hvordan dette oppleves av aktørene. Vi er også interessert i hvordan NAV-lederen opplever sitt eget

handlingsrom under denne forutsetningen. Dette har ledet oss fram til følgende problemstilling:

### **«Er partnerskapet egnet til styring og ledelse av NAV-kontor?»**

For å svare på dette spørsmålet vil vi først gi en definisjon av governance. Dette fordi vi mener governance, også kalt nettverksteori, blir vesentlig for å beskrive og forstå konteksten NAV-kontorene virker innenfor. Videre vil vi definere hva vi legger i begrepene styring og ledelse, i et instrumentelt og kulturelt perspektiv.

Vi har nevnt overfor at partnerskapet i NAV er et offentlig-offentlig partnerskap, mellom to forvaltningsnivåer, og at dette kan defineres som governance/nettverksstyring. Governance-litteraturen er omfattende, og vi vil drøfte teorien mer inngående i et senere kapittel, men Sørensen og Torfing (2009), definerer governance- nettverk på denne måten:

*«A stable articulation of mutually dependent, but operationally autonomous actors from state, market and civil society, who interact through conflict-ridden negotiations that take place within an institutionalized framework of rules, norms, shared knowledge and social imaginaries; facilitate self-regulated policy-making in the shadow of hierarchy; and contribute to the production of «public value» in a broad sense of problem definitions, visions, ideas, plans and concrete regulations that are deemed relevant to broad sections of the population» (s.236).*

Definisjonen legger vekt på at det handler om autonome aktører, som samhandler og forhandler innen etablerte rammeverk av regler, normer, felles kunnskap og sosiale innbilninger. Videre legges det vekt på at nettverket bidrar til produksjonen av en «offentlig verdi» som treffer størsteparten av befolkningen – en verdi som befolkningen kjenner seg igjen i. Samhandling krever samspill som igjen krever felles mål og midler. Ytre tilpasning og intern integrasjon blir viktig (Schein, 1987). Busch et al. (2007), viser til organisasjonen som et åpent system, hvor det skjer en strøm av transaksjoner, mellom organisasjonen og dens interessenter. Organisasjonen vil hele tiden justere sine aktiviteter i forhold til særpregene i omgivelsene.

Videre vil vi se på begrepene styring og ledelse. I Finansdepartementets veileder i etatsstyring (2011), kommer det fram at etatsstyringen er sentral for å iverksette politiske vedtak. Videre at: *«begrepet etatsstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet»* (ibid s.4). Slik vi ser det handler styring om de verktøy ledelsen benytter til å få løst oppgavene, samt kontrollere hvilket arbeid som er gjort.

Med ledelse vil vi trekke fram Erik Johnsens definisjon som sier at: *«ledelse er et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill»* (Busch et al. 2010, s.353). Busch hevder, med utgangspunkt i Johnsens definisjon, at verdibasert ledelse er *«lederens evne til å uttrykke en verdibasert visjon som skaper et moralsk engasjement blant medarbeiderne. En viktig forutsetning er at ledelsen bygger på et uttrykt ideologisk mål som kan utfordre det bestående»* (ibid, s.2). Vi ser etableringen av NAV-kontorene som en radikal

organisasjonsendring. Busch et al. (2007) hevder at ledelse av radikale endringsprosesser omfatter strategisk ledelse, politisk ledelse og innovasjonsledelse.

I vår studie vil aktørene være NAV-lederne, og eierne som representeres av rådmennene og fylkesdirektør. Vi antar at ettersom aktørene anses som autonome vil det kunne foreligge ulikheter både med hensyn til hva de to eierne av NAV-kontoret mener det er viktig at det legges vekt på. Dette i forhold til målsettinger, prioriteringer og arbeidsmetoder, men også i forhold til normer, verdier, strategi og kultur.

Ut fra dette har vi følgende forskningsspørsmål som vi mener vil gi svar på vår hovedproblemstilling.

**F1** *Hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet?*

**F2** *Hvordan påvirker ledelse likevekten i partnerskapet?*

**F3** *Hvordan påvirker partnerskapet NAV-leders handlingsrom?*

Vi benytter begrepene «*utfordrer*» og «*likevekt*» i de to første forskningsspørsmålene. Likevekt beskrives som vesentlig for at det faktisk skal oppleves som et partnerskap av aktørene som er en del av det. Aktørene må kjenne at de er autonome og har lik påvirkningskraft på det som besluttes i samhandlingen. Hvis aktørene opplever at likevekten forskyves kan dette få konsekvenser for bidrags- og belønningsforholdet mellom eierne. En av eierne kan oppleve å få mer igjen fra partnerskapet enn den andre. Et annet viktig punkt er at en under ledelse av nettverk er avhengig av at en aktør leder nettverket, for at prosesser skal kunne drives framover. Det trenger slik vi ser det ikke bety at likevekten mellom aktørene forskyves av den grunn.

Utfordrer benyttes helt bevist i forhold til at vi antar at styringsfaktorer kan være utfordrende å håndtere gitt at en av partene er sterkere på styring enn den andre.

Med NAV-leder mener vi konsekvent lederen av det lokale NAV-kontoret.

I de neste underkapitlene vil vi forklare og begrunne valget av våre forskningsspørsmål, og peke på aktuell teori. Teoriforankringen vår vil vi utdype nærmere i kapittel 5 i studien.

## **2.1 Styringsfaktorer**

I det instrumentelle perspektivet ses organisasjoner som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå forskjellige mål som blir regnet som viktige for samfunnet. Dette kan innebære, i følge Christensen et al. (2009), at organisasjonene og deres medlemmer handler formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene de skal gjøre, og at resultatene av handlingene blir som ønsket. Videre innebærer dette at de vurderer de tilgjengelige alternativer eller virkemidler ut fra de konsekvensene de har i forhold til målene som er fastsatt, samt at de foretar viljestyrte valg mellom alternativene, og oppnår de ønskede effektene gjennom disse

valgene. Ut fra et instrumentelt perspektiv på organisasjoner vil styring innebære påvirkning av forhold som har betydning for sjansen for måloppnåelsen.

Med begrepet styringsfaktorer sikter vi til de styringsgrepene som skal til for at samhandlingen mellom forvaltningsnivåene skal skje på en god måte. Med dette mener vi styringen som skal bidra til en felles forståelse av ansvar og oppgavefordeling mellom kommunene og staten, og styringen som sikrer en enhetlig tjeneste for brukerne av NAV-kontoret. Vi velger å ha hovedfokus på de organisatoriske styringsfaktorene, men vil også peke på viktige politiske styringsfaktorer.

Etatsstyring omfatter, i følge finansdepartementets veileder (2011), styring og oppfølging av de underliggende statlige virksomheter, som er en del av statsforvaltningen. Målet med etatsstyringen er at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med fastsatte mål og prioriteringer, bruker ressurser effektivt, rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, har forsvarlig intern kontroll, at virksomheten utvikles og forbedres, og at den gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i departements arbeid med politikkutforming. Veilederen viser til at etatsstyringen består av blant annet styringsdialogen, fagmøter, en konstituerende styring, en strategisk styring og en operativ styring. Videre at det benyttes flere forskjellige virkemidler-, (normative, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske), og at mål- og resultatstyringen er et sentralt prinsipp som samvirker med dem.

I vår studie er det hensiktsmessig å se på den styringen som er mest synlig for NAV-leder både i egen virksomhet og i samhandlingen med begge eierne i møtene i partnerskapet. Vi vil ikke vurdere den delen av styringen som går på intern kontroll eller NAV-kontorets eller NAV-Fylkes innspill opp i systemet for å påvirke politikkutforming. Vi velger å legge vekt på styringsdialogen, som inneholder styringsdokumentene, rapporter og møter av styringskarakter, mellom departement og underliggende virksomhet. Vi vil også legge vekt på de økonomiske virkemidlene (spesielt tildeling av budsjett) og mål- og resultatstyringen. Det sentrale er å se hvordan denne statlige styringen virker sammen med den kommunale styringen, og se på ulikheten i detaljeringsgrad mellom dem. I følge veilederen (ibid) styrer staten kommunene blant annet gjennom lover og regler, gjennom økonomiske relasjoner og ved kontroll og veiledning. Når det gjelder etatsstyringen har staten ingen instruksjonsrett overfor kommunene, men er avhengig av at kommunene bidrar ut fra sine forutsetninger og innenfor sine rammebetingelser. Kommunene ønsker på lik linje med staten å påvirke NAV-kontorene til å gjennomføre oppgaver og tjenester i henhold til sine målsettinger og rammer.

Når vi skal vurdere den statlige og kommunale styringen vil vi se på eventuelle tegn til prinsipal-agent-forhold mellom partene. I partnerskapsteorien hevdes det at likevekten mellom partene er vesentlig for at det skal kunne fungere godt. Videre vil graden av påvirkning av NAV-kontoret gjennom styringen kunne gi et bilde av det samme. Vi vil også legge vekt på mål- og resultatstyringen da dette er godt implementert i de statlige virksomhetene. Hos kommunene er det sannsynligvis ulikt i hvor stor grad mål- og resultatstyring benyttes. I det instrumentelle perspektivet hvor vi ser organisasjonene som redskaper for å nå målene er det aktuelt å legge til grunn rasjonelle økonomiske teorier for å analysere hvordan styringssignalene oppleves av aktørene.

De styringssignalene vi vil legge vekt på fra staten er styringsdokumenter, økonomiske virkemidler og mål- og resultatstyringen. Fra kommunen varierer nok hvilke styringssignaler som gis NAV-kontorene, men vi antar at økonomi/budsjett/økonomiplaner står sentralt. I

tillegg antar vi at enkelte kommuner benytter målstyring. Utover dette vil vi legge vekt på det våre respondenter informerer om i intervjuene.

## 2.2 Ledelse

Et lederskap planlegger, beslutter, samordner og kontrollerer ut fra et sett av formelle mål og rammer som det ønsker å realisere. Både styring og ledelse handler om å påvirke atferd. Definisjonene på ledelse i litteraturen spriker, men Christensen et al. (2009) hevder at det som er felles for de fleste ledelsesdefinisjonene er at de faller innenfor det kulturelle perspektivet. Dette forklares med at ledelse fremstilles som: «*et mellommenneskelig, relasjonelt og prosessuelt fenomen*» (ibid s.122). Lederne er rammet inn av og bruker blant annet den formelle strukturen som omgir dem, men de er også påvirket av den kulturelt-institusjonelle konteksten de er innstøpt i, med tilhørende uformelle verdier og normer. De formelle verdiene og visjonene til virksomheter, som blant annet er en del av kommunenes og statens styringsdialog, hevdes å være en del av styringssignaler, og kan derfor hevdes å være innenfor det instrumentelle perspektivet.

Jf Busch et al. (2010), defineres begrepet ledelse som: «*en funksjon med to sentrale dimensjoner. Den første innbefatter ledelsesfunksjonen forhandlinger med organisasjonens interessenter, som betyr at den regulerer grensene mellom organisasjonen og dens omgivelser. For det andre innbefatter ledelsesfunksjonen den aktiviteten som er rettet mot å realisere organisasjonens forpliktelser i kontraktene, det vil si sørge for å oppnå de målene som er avtalt*» (ibid s.325). Videre hevdes det at ledelsesfunksjonen forutsetter handlingsrom, som betyr muligheten til å ta selvstendige beslutninger. Når vi ønsker å se på ledelse som funksjon er siktemålet å undersøke om organisasjonen fungerer slik at interessentene i partnerskapet får oppfylt kontraktene sine.

I det kulturelle perspektivet betraktes ledelse som viktigere enn, og noe som legger begrensninger på instrumentell styring. Philip Selznick i Christensen et al, (2009) forbinder ledelse med verdiledelse, med det å være visjonær: forsvare, bære videre og formidle tradisjonelle verdier og normer, legemliggjøre institusjonelt bestemte verdier og normer, bidra til å integrere organisasjonsmedlemmene gjennom sosialisering og opplæring, og bidra til å blegge konflikter og fremme deltakelse (ibid).

Christensen et al. (ibid), hevder at det lett kan oppstå spenninger mellom styring og ledelse, men at de også kan gå over i hverandre, som når ledelse bidrar til å støtte opp under styringen fordi det eksempelvis er sammenfall mellom normer og verdier.

Vi vil legge vekt på de formelle verdiene og normene som er nedfelt i eiernes strategier og visjoner, og som kan defineres som en del av styringen og det instrumentelle perspektivet. Vi velger også å legge vekt på hva som signaliseres av verdier og normer i samhandlingen i partnerskapet, for å blant annet dempe konflikter og skape endring. Verdibasert ledelse står sentralt for oss. Vi vil forholde oss til ledelsessystemet og koalisjonssystemet i NAV-kontoret, og velger derfor bort den delen av ledelse som handler om NAV-leders arbeid med endringer hos egne ansatte.

Viktige tema for oss blir å se på overordnede verdier til stat og kommune, samt hva som signaliseres i møtene i partnerskapet. Når det gjelder lederen som endringsagent ønsker vi å se

på signaler i forhold til utvikling av partnerskapet. Til sist har vi til hensikt å analysere hvordan NAV-lederen opplever dette. Dette vil vi gjøre ved å teoretisk forankre analyser til prinsipal-agent-forhold, verdibasert ledelse og det offentlige etos. Som nevnt overfor legger ledelse begrensninger på den instrumentelle styringen. Hvordan er forholdet mellom eierne med tanke på verdier og visjoner?

### 2.3 NAV-leders handlingsrom

I dette forskningsspørsmålet vil vårt hovedfokus være NAV-lederens opplevelse av sitt eget handlingsrom. Dette ser vi som en naturlig følge av forskningsspørsmål 1 og 2, og er tenkt som en sammenfatning av konsekvensene av funn fra forskningsspørsmål 1 og 2. Det er NAV-kontoret som står nærmest brukerne som har behov for tjenester og oppfølging, og det er derfor NAV-kontoret som har hovedansvaret for at målene som er bestemt fra kommunen og staten faktisk blir oppnådd.

Engelstad (1999), viser til standard handlingsteori, som går ut fra at aktører er autonome, og han beskriver dette som at de har evne til å se og formulere mål, og velge sine handlinger i tråd med det. Videre hevder han at autonomi er at aktørene har en velutviklet identitet.

Kommune og stat har noe ulik forvaltningspraksis. Et eksempel er at vertikal samordning og rapportering står sterkt som prinsipp i staten, mens skjønnsutøvelse er mer utpreget i den kommunale forvaltningen. I tillegg kan staten og kommunen 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.

Vi ser at det kan være en spenning mellom kontroll og grad av autonomi. På den ene siden får organisasjonene større autonomi gjennom fristilling og økt skjønnsutøvelse i den daglige driften, mens de på den andre siden underlegges et rigid rapporteringssystem for at de overordnede skal kunne kontrollere at målene som er satt blir oppnådd (Christensen et al. 2009).

Vi stiller spørsmål til om det at både kommunen og staten forsøker å øke kontrollen over eget tjenestetilbud, kan gå på bekostning av partnerskapet? Vi ser at det kan være en motsetning mellom stat og kommune her. Kontrollen på statlig side gir økt vertikal integrasjon, eksempelvis gjennom at en vil forsøke å kontrollere NAV-kontorene i større grad enn før, ved hjelp av for eksempel mål- og resultatstyringen. På kommunal side vil for eksempel den enkelte kommune forsøke å framheve sin autonomi og selvråderett i form av lokaldemokratiske prosesser. De største konsekvensene av multi-level-governance antar vi at vi finner på lokalt nivå der enhetene blir styrt av både kommune og stat. Vi antar at det vil være mange interne og eksterne koalisjoner som konkurrerer om innflytelse i NAV, og dette kan føre til blant annet uenighet om mål, verdier og virkemidler, og videre at det kan føre til uoversiktlige beslutningsprosesser.

Så i vår studie vil vi belyse hvordan de lokale NAV-lederne opplever at partnerskapet fungerer, og hvordan de opplever handlingsrommet sitt i det daglige arbeidet.

Samarbeidet mellom staten og kommunen skal bidra til at det totale virkemiddelapparatet i NAV brukes på en mest mulig effektiv måte sett fra brukerens side, uavhengig av om



eierskapet til ytelsene eller tjenestene er statlige eller kommunale. Opplever NAV-leder å ha det nødvendige handlingsrommet for å få til dette?

**Tabell 2.1 Oversikt over forskningsspørsmål og teoretisk forankring**

Forsknings-spørsmål	Teori	Fagområde	Nærmere forklaring
Hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet?	Det instrumentelle perspektivet Prinsipal-agent-teori Mål- og resultatstyring vs tillit – premisskontroll Governance/nettverk og effektivitet Partnerskapsteori	Økonomi	Instrumentelt perspektiv Etatstyring Styringsdialog, Møtene Målekort, Budsjett Politisk styring Organisatorisk styring
Hvordan påvirker ledelse likevekten i partnerskapet?	Det kulturelle perspektivet Partnerskapsteori Offentlig etos Verdibasert ledelse Ledelse som funksjon	Strategi Organisasjon- og ledelse	Kulturelt perspektiv Måling vs tillit Verdier Utviklingsavtale Målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill
Hvordan påvirker partnerskapet NAV-leders handlingsrom?	Kontroll Autonomi Governance, multi-level governance og metastyring Mål- og resultatstyring og Transaksjonskostnader spill-teori / forhandlinger Ledelse som funksjon	Organisasjon- og ledelse Statsvitenskap	Handlingsrom Kontroll og rapportering Organisasjonskultur Tiltak/virkemiddel på tvers Standard handlingsteori Målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill

### 3. Oppgavens struktur

Masteravhandlingen vår består av i alt 9 kapitler.

I **kapittel 1** introduserer vi det som er temaet for oppgaven vår. Vi vil se på om partnerskapet er egnet til styring og ledelse av NAV- kontoret. Partnerskapet i NAV er formen på samarbeidet mellom stat og kommune på kommune/bydels nivå. Det er her de ca 15 % av brukerne som har behov for samordnede og koordinerte tjenester fra NAV, skal møte de ulike partnerne i NAV, som skal yte en helhetlig og sømløs tjeneste.

I **kapittel 2** gjør vi rede for bakgrunnen for valg av hovedproblemstillingen vår. Vi mener partnerskapet i NAV er et offentlig-offentlig partnerskap, og at dette er et partnerskap mellom to ulike forvaltningsnivå. Hovedfokuset for vår oppgave er partnerskapet og NAV- lederen. Vi orienterer vi om de 3 forskningsspørsmålene vi har gått i dybden i, for å finne svar på hovedproblemstillingen vår;

*«Er partnerskapet egnet til styring og ledelse av NAV-kontor?»*

I tillegg til å drøfte og begrunne valgene av forskningsspørsmål, peker vi på aktuell teori.

I **kapittel 3** gjør vi rede for oppgavens oppbygging.

I **kapittel 4** presenterer vi bakteppe for opprettelsen av NAV. Her går vi inn på forholdet mellom stat og kommune i Norge, vi presenterer det som var bakgrunnen for sammenslåingen av de to statlige etatene og det kommunale sosialkontoret til den nye tjenesten NAV. Her gir vi også et liten oversikt over hele den store nye arbeids- og velferdsetaten, før vi presenterer den delen av NAV som vi vil ha fokus på i denne oppgaven; Partnerskapet lokalt i NAV-kontoret. I dag er det 469 NAV-kontor i de 430 kommunene i Norge.

I **kapittel 5** presenterer vi de ulike teoriene som vi legger til grunn for drøftingen av problemstillingen. Sentrale teorier her blir bl.a. teoriene om Governance, Prinsipal – agent og autonomi og integrasjon.

I **kapittel 6** drøfter vi de metodiske valgene som vi har foretatt, og vårt vitenskapsteoretiske ståsted. I metodekapittelet beskriver vi også datainnsamlingen og vi vurderer våre data sin validitet og reliabilitet.

I **kapittel 7** analyserer vi funnene våre. Vi strukturer analysen vår gjennom å presentere funnene som en del av analysen, og her presenterer vi det vi har funnet både i intervju og i dokumentanalysene. Vi analyserer funnene i forhold til de tre forskningsspørsmålene våre, og vi trekker tilslutt en konklusjon på det som er hovedproblemstillingen vår.

**Kapittel 8** inneholder en oppsummering av studien.

I **Kapittel 9** peker vi på områder som vi ikke har kommet inn på, men som det vil kunne være interessant å gå inn på.

## 4. Kontekst

Her vil vi redegjøre for bakteppet for NAV-reformen, dens målsettinger, og hvordan NAV er organisert. Vi vil beskrive organiseringen av NAV fordi dette vil bidra til bedre forståelse i forkant av vår analyse. Sist vil vi se nærmere på selve partnerskapet mellom staten og kommunene. Vi vil starte med en betraktning rundt forholdet mellom stat og kommune, da dette beskriver årsaken til at NAV-reformen ble mulig og nødvendig å gjennomføre.

### 4.1 Forholdet mellom stat og kommune.

Det er viktig for vår studie å ha innblikket på forholdet mellom stat og kommune. Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontorene, (og samhandlingsreformen) er en nyskaping i norsk forvaltning, som vi antar vil kunne ha implikasjoner for forholdet mellom forvaltningsnivåene. Det er noen rammer der som begge nivåene må forholde seg til, og disse er det hensiktsmessig å ha med oss videre i denne studien.

Norge kan karakteriseres som en enhetsstat. Det betyr at den politiske myndigheten befinner seg i et senter. Kommunene ble opprettet av staten, og dette kan betraktes som en desentralisering av den offentlige myndigheten. Kommunene er ikke en del av det statlige

hierarkiet, men staten styrer kommunene ved innføring av lover og regler, gjennom økonomiske relasjoner og ved kontroll og veiledning (Christensen et.al, 2007).

NOU 2003:19, «Makt og demokratiutredningen» beskriver forholdet mellom stat og kommune slik: *«Store deler av den norske velferdsstaten forvaltes gjennom kommunene. Staten setter rammevilkår og spesifiserer kravene, mens kommunene yter tjenestene. De siste par tiårene er det ett problem som har overskygget alt annet: Kravene til ytelse er større enn de kommunale ressursene til å tilfredsstille dem. Kommunenes virksomhet defineres i hovedsak av staten, samtidig som staten avgrensner kommunenes økonomiske rammer. Den kommunale opplevelsen er at de skal realisere mange gode hensikter med altfor knappe midler» (s.28).*

I Stortingsmelding nr.12 (2011-2012), legger regjeringen til grunn at rammestyring fremdeles skal være hovedprinsippet for styringen av kommunesektoren, og at regjeringens politikk for styring og samhandling med kommunene skal baseres på gjensidig tillit. Det kommer også fram at staten har et legitimt behov for å styre på en måte som avgrensner handlefriheten til kommunene (og fylkeskommunene). *«Særleg har målet om likeverdige tenestar og rettstryggleik gjeve argument for at staten kan ta i bruk sterkare styringsverkemiddel. I vurderingar om bruk av statlige styringsverkemiddel må det balanserast mot omsynet til kommunal handlefridom».* Videre at: *«Eit alternativ til at kommunane har eit så stort ansvar for velferda, er at staten overtek dette ansvaret. Ein vil då miste dei fortrinna kommunane som politiske institusjonar har, ved at dei er tettare på innbyggjarane enn det staten er. Kommunalt ansvar legg til rette for effektive og fleksible tenestar som kan tilpassast behova til innbyggjarane» (s.6).*

Det anses som viktig at det er lokale politikere som gjennomfører statens velferdspolitik, fordi de kan gi legitimitet for vanskelige prioriteringer innenfor ressursrammer som ikke gir rom for alle ønsker og behov. Det hevdes også at det lokale ansvaret i velferdspolitikken gir effektivitets- eller velferdsgevinster sammenlikna med om staten skulle gjennomføre disse oppgavene. Og Stortingsmeldingen slår fast at når ansvaret for velferdspolitikken gjennom rammestyringen legges til kommunen må det også være aksept for en viss variasjon i tjenestetilbudet mellom kommunene. For vår studie er dette viktig, da NAV-kontorene er både statlige og kommunale enheter, og innbyggertallet i kommunen er grunnlaget for hvor mange statlige og kommunale stillinger som er lagt til NAV-kontorene. Vi vil komme tilbake til dette når vi orienterer om organiseringen av NAV nedenfor. At kommunene i Norge varierer veldig i forhold til innbyggertall og problemstillinger de skal løse, vil få betydning for hva kommunene må legge vekt på. En må forvente at de forskjellige kommunene er opptatt av forskjellige ting.

Det står blant annet dette i Stortingsmeldingen at: *«Dersom den statlige styringa blir for sterk og/eller for omfattande, slik at handlefridomen til kommunen blir sterkt innskrenka blir fortrinna ved dagens kommunesystem svekte. Sterk statleg detaljstyring fører i slike tilfellar ikkje til meir likeverdige tenester, men kan heller vere med å skape større skilnader» (ibid, s.7).*

## 4.2 Bakgrunnen for NAV-reformen

I løpet 90 tallet i Norge, bygde det seg opp et press fra blant annet brukerorganisasjoner og fagforeninger, mot de manglende sammenhengene og det fragmenterte tilbudet som ble gitt

fra det offentlige – særlig overfor de (ca 15 %) som hadde behov for samordnende og koordinerte tjenester (Christensen og Lægereid, 2010). Denne gruppen brukere var de som gikk mellom Trygdeetaten, Arbeidsmarkedsetat og sosialkontoret tidligere. De kunne ha behov for bistand fra alle tre etater i perioder, og to etater i andre perioder. Selve partnerskapet handler om disse brukerne i dag.

Mottoet ble «en dør», for å sikre større helhet og sammenheng i det tilbudet som ble gitt til de som var utenfor arbeidsmarkedet og som mottok ulike offentlige velferdsordninger. Målet var å få dem tilbake i arbeid og aktivitet. I 2001 vedtok Stortinget å be regjeringen starte utredningen av en sammenslåing av de to statlige etatene (Trygdeetaten og Arbeidsmarkedsetat) og deler av de kommunale tjenestene, for å sikre større helhet og sammenheng i det tilbudet som ble gitt, spesielt til de som har behov for dette. Det ble nedsatt et utvalg for å se på hvordan man kunne organisere en slik ny og samordnet tjeneste. Utvalget la fram et forslag som inneholdt 4 ulike måter å organisere den nye tjenesten på.

Gjennomføringen av denne fusjonen var og er av avgjørende betydning. Den gamle Arbeidsmarkedsetaten besto av ca 3 800 årsverk, etaten hadde en 120 år gammel historie og hadde en organisasjon som fantes på alle de tre forvaltningsnivåene i det norske styringssystemet, stat, fylke og kommune. Trygdeetaten besto av 7600 årsverk, var også en del av det gamle statsapparatet og fantes også på alle tre forvaltningsnivåene. Sosialetaten som er den tredje deltageren i dette partnerskapet er ikke noen statlig organ, den er en del av det kommunale ansvaret. Den har også en lang historie, den var en av de to hovedoppgavene som ble gitt som et kommunalt ansvar fra og med 1837. I det norske velferdssystemet er kommunene sitt ansvar å sørge for det sosiale sikkerhetsnettet. I de kommunale sosialkontorene jobbet det i 2001, 4.100 årsverk, og omtrent 135.000 personer fikk økonomisk assistanse gjennom dette systemet.

Det ble nedsatt et utvalg for å se på hvordan man kunne organisere en slik ny og samordnet tjeneste i Norge. Utvalget la fram 4 ulike forslag til organisering av denne nye tjenesten, der det ble utredet ulike alternativer for organisering, fra å lage en stor statlig etat for alle tre områdene til å gi kommunene ansvar for å forvalte alle disse tjenestene. De ulike alternativene kan skjematisk settes opp slik:

**Tabell 4.1 NAV-organiseringens alternativer**

Modell	Antall tjenester eller forvaltningsorganer	Statlig versus kommunalt ansvar		
		A-etat	Trygd	Sosial
1. Statlig ansvar for velferd til arbeid	3	Statlig	Statlig	Kommunalt
2. Kommunalt ansvar for velferd til arbeid	2	Kommunalt	Statlig	Kommunalt
3. Statlig ansvar – en felles etat	1	Statlig	Statlig	Statlig
4. Kommunal modell	1	Kommunalt	Kommunalt	Kommunalt

Etter mye politisk strid la Regjeringen fram et forslag til organisering som inneholdt en kombinasjon av 2 av de 4 modellene som utvalget hadde foreslått. Regjeringens endelige forslag inneholdt en kombinasjon av modell 1 og 3. Sosialtjenesten ble beholdt som et kommunalt ansvar og Trygdeetat og A-etat ble sammenslått i en felles statlig etat. Dermed var grunnlaget for det lokale partnerskapet etablert.

Høybråtens «Columbi-egg» som partnerskapet er blitt kalt, ble møtt med relativt stor entusiasme i det politiske miljø sentralt (Fimreite, 2008). Internt i regjeringen, i forhold til KS og ikke minst i Stortinget ble dette sett på som «*løsning som løste det uløselige*» (Fimreite 2011 s.9). Sosialtjenesten ble beholdt som et kommunalt ansvar og Trygdeetat og Arbeidsmarkedsetat ble sammenslått i en felles statlig etat. Det ble også lovfestet at det skulle opprettes et felles kontor for disse tjenestene i alle kommunene i landet.

Det er indikasjoner blant annet i komiteinnstillingen fra Stortingskomiteen, og fra debatten i Stortinget, på at partnerskapet ikke ble sett på som den endelige løsningen av alle. Stortingsrepresentant Bjarne Håkon Hansen, Ap, sa følgende i debatten. «*Til tross for alt dette vil de nye arbeids- og velferdskontorene ha to eiere, det vil være to budsjetter, det vil være to systemer, og det vil være flere ulike lover*». Hansen begrunnet det forholdet at AP likevel stemte for ordningen, og ikke for en statliggjøring av den kommunale sosialtjenesten, med behovet for å ta «*ett skritt av gangen*» (Fimreite 2011 s.9 ).

Regjeringen forslag inneholdt to store organisasjonsendringer, det skulle etableres felles arbeids og velferdskontor i alle kommuner - denne etableringen ble basert på en juridisk bindende avtale, mellom lokale og statlige myndigheter om å inngå lokale partnerskapsavtaler. Den andre organisasjonsendringen var at det ble etablert en felles etat/direktorat som skulle være ansvarlig for Trygd og Arbeid og som fikk i oppgave å arbeide nært med hver enkelt kommune. Omorganiseringen ble satt ut i livet i oktober 2006, og inneholdt de to organisasjonsendringene som Regjeringen foreslo.

I en artikkel i Nordiske Organisasjonsstudier (Helgøy et al. 2011, s.37), beskrives de ulike yrkesrollene og kulturene til de som skal inn i i denne nye etaten. De setter opp følgende skjema for å identifisere hovedtrekk ved de kulturene som skal møtes i de nye NAV-kontorene. Vi velger å presentere tabellen fordi vi vil komme tilbake til organisasjonskultur i våre drøftinger i kapittel 7.

**Tabell 4.2 Trekk ved kulturene i NAV**

	Trygdeetat	Sosialetat	Aetat
Mål	Sosiale rettigheter	Løse sosialproblem	Hjelpe folk i arbeid
Koordinering	Regler/hierarki	Profesjonskunnskap	Resultatoppnåelse
Yrkesidentitet	Etat	Yrkesgruppe	Etat
Vurdering	Regelorientert	Behovsorientert	Resultatorientert
Yrkesrolle	Saksbehandling	Hjelper	Rettleider

### 4.3 Organiseringsen av NAV

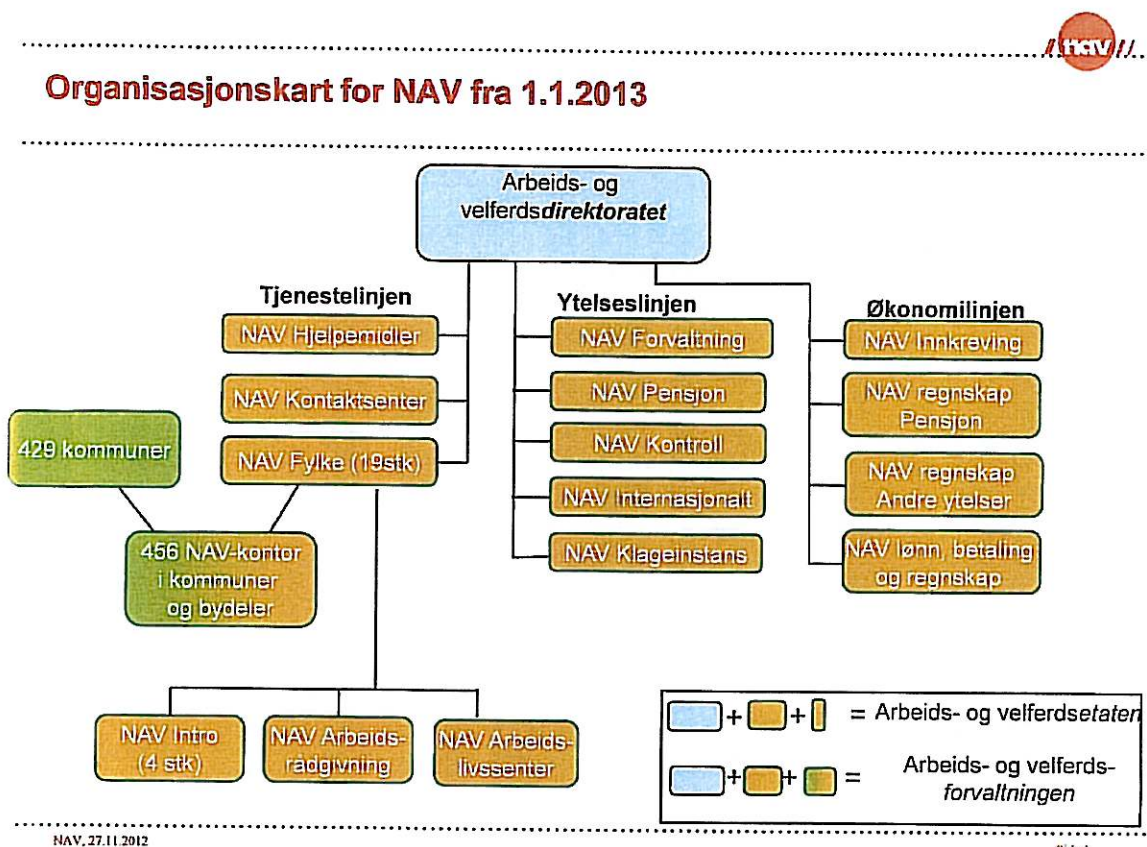
Arbeids- og velferdsetaten, som utgjør den statlige delen av NAV, er delt inn i tre hovedlinjer, tjenestelinjen, ytelseslinjen og økonomilinjens. Økonomilinjens tar seg av innkrevingssaker, regnskap og lønn til ansatte. Ytelseslinjen er delt inn i 5 enheter, hvor NAV-Forvaltning er representert i alle de 19 fylkene. Forvaltningsenhetene ivaretar størsteparten av vedtak på en stor del av de statlige ytelsene, og er nå inn i en sentraliseringsprosess hvor enhetene spesialiseres. NAV-Internasjonal ivaretar utenlands-saker, mens NAV-Pensjon er lokalisert i 5 regioner og ivaretar iverksetting av pensjon. NAV-Kontroll har ansvaret for trygdesvindler, mens NAV-Klageinstans håndterer klager og anker på statlig side (fylkesmannen har dette ansvaret på kommunal side). Ytelseslinjen har til sammen 59 enheter (nav.no, 20.02.13). Vi velger å beskrive dette i oppgaven fordi det gir et bilde av hvilken organisasjon NAV er i tillegg til partnerskapet. Spennvidden i oppgavene NAV løser er store, og behovet for styring og ledelse i den ene enheten trenger ikke være lik i andre enheter.

Tjenestelinjen skal håndtere brukernes kontakt med den statlige delen av NAV. NAV-Hjelpemidler ble overført til tjenestelinjen fra og med 01.01.13, og består av i alt 21 enheter. NAV-Kontaktsenter besvarer de fleste telefonene og skal fungere som en førstelinje på lik linje med NAV-kontorene, når det gjelder spørsmål på statlige oppgaver og tjenester. NAV-Kontaktsenter består av 20 enheter. Sist har vi NAV-Fylke som er representert i alle de 19 fylkene våre. Det er i NAV-Fylke vår studie hører hjemme. NAV-Fylke har nitten fylkeskontor med hver sin fylkesdirektør i ledelsen. Fylkeskontorene har ansvar for drift og etablering av NAV-kontor i partnerskap med kommunene. De har også ansvar for spesialenhetene i fylkeslinjen (fylkesnære spesialenheter som for eksempel arbeidslivssentrene) (nav.no, 20.02.13).

Arbeids- og velferdsetaten styres som en rein statligetat, gjennom tradisjonell etatsstyring. Partnerskapet lokalt er regulert gjennom en sentral rammeavtale mellom departementet og kommunenes interesseorganisasjon (KS). I den partnerskapsløsningen som man har funnet fram til lokalt har man skapt en organisasjonsmodell som ikke tar stilling til de konfliktene som tidligere har gått mellom kommune og stat om oppgavefordeling. Gjennom å forankre de lokale partnerskapsavtalene i den sentrale avtalen mellom stat og KS oppstår flere nivåstyring av de lokale NAV-kontorene. Gjennom dette er det tenkt at man skal klare å utnytte ressursene til både kommune og stat maksimalt lokalt, samtidig som en hvis kontroll bevares. Å være aktiv i utformingen av nettverkene, å fastsette rammebetingelsene for dem, å tilrettelegge for deres virksomhet og ikke minst delta i dem, nevnes som strategier folkevalgte kan bruke for å utøve meta-styring (Sørensen og Torfing, 2009).

Følgende organisasjonskart kan gi et enklere bilde av alle de statlige enhetene (nav.no, lastet ned 20.02.13).

Figur 4.1 Organisasjonskart for NAV fra 01.01.13



Organisasjonskartet viser at de 456 NAV-kontorene består av rent statlige oppgaver og tjenester, men også oppgaver og tjenester som hører hjemme i partnerskapet. Dette er synliggjort med den grønne fargen. For vår studie kan vi påpeke at den grønne delen viser blant annet til den 15 % av brukerne som har behov for samordnede og koordinerte tjenester på tvers av kommune og stat i NAV. NAV-kontorene har også en stor del oppgaver og tjenester som ikke nødvendigvis treffer denne gruppen brukere.

Det er store forskjeller på antallet ansatte i NAV-kontorene, og årsaken ligger i blant annet innbyggertallet i kommunen. På statlig side er det fattet en beslutning om minimumsbemanning, om at ingen NAV-kontor skal være bemannet med mindre enn tre statlige årsverk. Dette refereres til som garantiordningen. Dette innebærer at fylkene har benyttet ulike måter å organisere opp den statlige delen av NAV-kontorene på. Noen fylker har valgt å organisere i tjenesteområder, som medfører at flere kontor har felles leder på statlig side (antallet kontor i et tjenesteområde varierer sterkt). Dette gir staten muligheter til å benytte ressursene på tvers av kommunegrensene, enten ved å flytte på folk etter behov, eller flytte oppgaver mellom kontor.

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).

#### 4.4 Om partnerskapet

Partnerskapet mellom kommune og stat er altså et av hovedgrepene i NAV- reformen, som skal gi brukerne én dør inn til de offentlige velferdstjenestene. Gjennom partnerskapet har stat og kommune et felles ansvar for driften av NAV-kontoret og skal sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne. Partnerskapet er likeverdig, som betyr at ingen av partene kan gi hverandre pålegg. Men stat og kommune har fortsatt et selvstendig ansvar for hver sine tjenester. Fimreite (2011), hevder at: «NAV-kontoret representerer gjennom samlokalisering en fysisk integrasjon av tjenestene, eller en «en-dør-inngang» til velferdsstaten om man vil. NAV-kontoret representerer videre en organisatorisk integrasjon mellom stat og kommune. Integrasjonen ivaretas gjennom et partnerskap mellom nivåene alle kommuner og NAV i hvert fylke er pålagt å være med i» (s.4).

Denne likeverdigheten er interessant for vår studien. Opplever både fylkesdirektør og rådmenn likeverdighet? I utgangspunktet skulle man anta at dette er vanskelig, all den tid man har staten som en av aktørene. Men det betyr jo ikke at det faktisk trenger være slik. Et annet moment er NAV-leders opplevelse av partnerskapet. Denne løsningen kan jo bidra til at aktøren som skal utøve tjenestene på vegne av partnerskapet kjenner seg presset i en eller annen retning. Eller kanskje den ene eieren har mer påvirkning enn den andre. Det vil vi anta kan gå på bekostning av partnerskapet.

Men over til selve partnerskapsavtalen. Den undertegnes av fylkesdirektøren som representant fra den statlige siden, og rådmenn i de ulike kommunene for den kommunale siden. Minimumskravet er økonomisk sosialhjelp, men de fleste kommunene har valgt å gå inn i NAV-kontoret med flere tjenester, for eksempel gjeldsrådgivning eller rus- området (Aars og Christensen, 2011). Disse lokale avtalene er dannet på grunnlag av en sentral rammeavtale, en utviklingsavtale, mellom KS (Kommunenes Sentralforbund), og Arbeidsdepartementet (AD). Formålet med avtalen er at Arbeids- og velferdsforvaltningen skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, samt bidra til sosial og økonomisk trygghet. Arbeids- og velferdsforvaltningen har dermed en viktig rolle i realiseringen av arbeidslinja i velferdspolitikken og i innsatsen for å forebygge og bedre levekårene for vanskeligstilte. I Utviklingsavtalens formål ligger også forutsetningen om at det må være stor frihet til å organisere tjenestene ved NAV-kontorene for å sikre høy formålseffektivitet gjennom tilpasning til lokale forhold (ibid). Videre forpliktes avtalepartene gjennom utviklingsavtalen, til følgende:

- De skal utvikle felles arenaer med vekt på et godt samarbeid, involvering, og informasjonsutveksling.
- Kompetanseutvikling på tvers av ansvarsområder og tjenester skal styrkes.
- Styringsdialogen mellom eierne av NAV-kontorene skal styrkes.



- Partene skal inkludere hverandre i aktuelle prosesser om utvikling av IKT-løsninger for å forenkle og bygge helhetlige tjenester i NAV-kontoret.
- Partene skal videreutvikle systemer for brukermedvirkning.
- Avtalepartene skal også videreutvikle modeller for samhandling mellom NAV-kontoret og andre relevante tjenester. Utdanningssektoren, helseforetakene og kommunale tjenester utenfor NAV nevnes spesielt, og det henvises til Samhandlingsreformen med økt fokuset på helsefremmende arbeid.

De viktigste oppgavene for partnerskapsmøtene er å drøfte satsningsområder, prioriteringer og å koordinere den kommunale og statlige virksomheten i den enkelte kommune. Kommunen og staten har imidlertid et selvstendig ansvar for sine tjenester og de formelle beslutninger tas i den respektive styringslinjen. Som følge av partnerskapet har NAV-kontoret to eiere, og lederen ved NAV-kontoret får styringssignaler fra både rådmannen og fylkesdirektøren, og rapporterer tilbake til begge. Det er naturlig å tenke seg at det kan være variasjon mellom hvor aktiv eierne er ved de ulike NAV-kontorene som vi skal undersøke. Kan eiernes engasjement i partnerskapet ha noe å si for hvordan det utvikles på det enkelte kontor. Kan vi dermed si noe om forholdet mellom engasjement og grad av ledelse og styring? Dette er noe vi vil komme tilbake til senere i studien.

Det er forsket på partnerskap, og det er ulikheter å finne i forhold til denne forskningen. Vi vil nå peke på noe av det.

Peter Arbo (2002), drøfter begrepet partnerskap, og viser til at det er to ulike tradisjoner som har forskjellig karakter. Den ene tradisjonen fremhever en aktiv og koordinert innsats for å motvirke de sosiale og geografiske ubalansene som et stadig mer åpent marked bringer med seg. I den andre tradisjonen er innføringer av markedsløsninger selve nøkkelen, og denne tradisjonen er preget av NPM tenkningen. NAV er knyttet til den første tradisjonen.

Arbo (ibid), skriver at et partnerskap ikke blir til gjennom ønsketenkning. Det må være noen forutsetninger tilstede, oppsummerer i sin artikkel til de betingelsene som han mener må være tilstede i 6 punkt:

- Aktørene må ha et institusjonelt spillerom, de må ha frihet til å ta egne initiativ, og handle selvstendig.
- Aktørene må ha ressurser å sette inn, det være penger, kompetanse. Et partnerskap er basert på at deltakerne både kan gi og motta noe.
- Aktørene i partnerskapet må minimum ha en felles forståelsesramme og identitet. Et partnerskap er i prinsippet et "vi". Det er et konstruert fellesskap, det betyr at deltakerne må dele noen grunnleggende virkelighetsfortolkninger, normer, verdier og holdninger.
- Det må være noe som driver partene til å søke sammen og investere i et tettere samvirke. Det kan være utsiktene til betydelige gevinster.
- Det trengs en definert ledelse. Det må være noen som tar initiativ og som driver prosessen.
- Partnerskapet må ha legitimitet. Det må være en forståelse og aksept for måten å jobbe på både innad i de deltakende organisasjonene og omgivelsene.

Askim (2010), beskriver partnerskap som et formelt samarbeid; et samarbeid som er målorientert, formalisert og varig, og hevder at det er integrert, frivillig (det er en mulighet for

å gå ut) og likeverdig (equal). Han hevder at «equal» har noe med måten en løser konflikter på. Det kan løse noen problemer, men også skape andre, og det er en uvanlig organisasjonsform som er krevende å jobbe i, og vanskelig å styre demokratisk. Han velger å beskrive partnerskapet i NAV som et «nødvendig onde». Fremveksten av formelle samarbeid og partnerskap er en konsekvens av en langt fremskridende velferdsstat og demokratiske prosesser. Askim hevder NAV- kontorene ikke er partnerskap, men et formelt samarbeid som er målorientert, formalisert og varig, men som IKKE er integrert, frivillig eller likeverdig.

Peters (1998) beskriver partnerskap som en vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst 2 prinsipaler der de ulike partene har medansvar for resultatet. Peters peker på 4 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 skal være varig og stabilt.
- Partene må bidra og investere ressurser/materiell.
- Samarbeidet må ha en organisatorisk overbygning og formelle strukturer.

Samarbeidet i partnerskapet i NAV har i følge Peters, ingen tidsbegrensning, det er heller ikke frivillig det er regulert gjennom lov. Det er ikke mulig å avslutte dette samarbeidet.

Samarbeidet har en organisatorisk overbygning og formelle strukturer. Det er også regulert i samarbeidsavtalen at stat og kommune gjennom samarbeidsmøter skal «foreta strategiske vurderinger med hensyn til videreutvikling av kontoret».

Fimreite (2011), skriver at partnerskapskonstruksjonen har mange sider, men at den er en konsesjon til kommunal frihet, spesielt på det organisatoriske området og også hva gjelder oppgaveportefølje, er det liten tvil om. Hun hevder at denne kommunale friheten også setter noen rammer for den statlige oppgaveløsningen. Den statlige oppgaveporteføljen er den samme ved alle kontor, men bruken av tjenestene eller ytelsene vil i noen grad være avhengig av de tjenestene som kommunen har lagt inn i det lokale NAV-kontoret.

Fimreite (ibid) viser også til at kommunen har tatt i bruk den friheten de har fått i NAV. Partnerskapet er tilpasset de lokale forutsetningene, nærmest stikk i strid med det de sentrale sektormyndigheter har ønsket. Det at kommunen har benyttet de mulighetene det desentraliserte partnerskapet har lagt opp til kan medføre utfordringer. En desentralisert organisasjonsstruktur der den ene parten oppfatter strukturen som delegert myndighet og den andre som desentralisert beslutningsmakt, kan ifølge Fimreite (ibid) vanskelig fungere over lang tid.

I Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005), kan vi lese følgene om partnerskapet i NAV og hvordan Regjeringen ser for seg at det skal fungere: «Regjeringen legger til grunn for utformingen av en ny og helhetlig førstelinjetjeneste at den skal bygge på dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Dette betyr også at kommunene vil ha et fortsatt viktig medansvar for å få flere i arbeid og færre på stønad. En felles førstelinjetjeneste vil derfor innebære et forpliktende samarbeid og en samlokalisering mellom likeverdige instanser. Med utgangspunkt i tydelig ansvarsdeling er utfordringen å sikre et lokalt partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende» (s.5).

Fimreite (2011), beskriver partnerskapsløsningen i NAV slik. «*Dette er en løsning i tråd med reformens grunntanke om at organisasjonsendring kan brukes for å nå mål, men det er samtidig en løsning som løser uten egentlig å løse. Partnerskapet må kunne sies å være innovativt på den måten at det representerer en ny løsning på et uløst problem*» (s.9).

I litteraturen om partnerskap og nettverksstrukturer i næringslivet hevdes det at partnerskap vil dø av seg selv fordi mer permanente strukturer vil tvinge seg fram. Dette skjer fordi en av partene vil prøve å «lure» de andre partnerne ved å velte kostnader over på dem (Askim et al, 2010). Organisasjonsteorien argumenter for det samme. I den hevdes det at det er vanskelig å hindre at en-eierskapet utvikler seg ut fra partnerskapet (ibid). Hovedargument for dette er troen på at en av partene vil utvikle en form for dominans, en dominans som kan være knyttet til ressuroverlegenhet, beslutningsmakt eller størrelse.

## 5 Teori

I dette kapitlet vil vi synliggjøre hvilke teoretiske forankringer vi har valgt for å utdype våre forskningsspørsmål, og dermed vår hovedproblemstilling. De to første forskningsspørsmålene synliggjør at oppgaven vår handler om både styring og ledelse av NAV-kontorene. Vårt teorikapittel innledes med en gjennomgang av NPM og Governance, og en utdyping av multi-level-governance og meta-governance (nettverksstyring). Videre vil vi se på styring og ledelse i og av nettverk. Deretter vil vi presentere det instrumentelle perspektivet og teori basert på den rasjonell økonomiske tradisjonen, fordi dette knyttes til forskningsspørsmål 1. Videre kommer det kulturelle perspektivet med ledelsesfunksjonen, verdibasert ledelse og offentlig etos, da dette knyttes til forskningsspørsmål 2. Sist vil vi drøfte teori på autonomi og integrasjon. For å besvare eller analysere forskningsspørsmål 3 vil vi legge vekt på alle teoriene og perspektivene nevnt overfor. Dette er en omfattende teoretisk forankring, og for at framstillingen og analysen skal bli systematisk nok velger vi å benytte deler av den konseptuelle foretaksmodellen. Denne vil bli beskrevet tidlig i teorikapitlet.

Vi vil begrunne vår teoretiske forankring av studien ved å vise til metodekapitlet nedenfor. Eide og Lindberg (2006) viser til Heidegger (1927/1996), som henviser til den hermeneutiske situasjonen, ved å foreslå «*væren-i-verden*» som den opprinnelige horisonten for enhver forskning. Dette betyr ifølge forfatterne at: «*mennesker må fortolkes og forstås i henhold til den konteksten og situasjonen de befinner seg i*» (s.157). For oss betyr dette at vi må fortolke fenomenet vi studerer også ut fra helheten det befinner seg i, noe som gjorde det nødvendig å benytte teori om nettverk eller governance. Først da kan vi vurdere om partnerskapet er egnet til å styre og lede NAV-kontorene.

Et annet moment i forhold til konteksten er at vi bringer inn verdier og kultur som sentralt i studien. Dette gjør vi fordi dette synliggjør konteksten NAV-kontoret er i og belyser den verdimesige kompleksiteten i atferdssystemet i NAV-kontoret. Dette er vesentlig for det ontologiske og epistemologiske utgangspunktet vi har for vår forskning. Vi vil komme tilbake til dette i metodedelen kapittel 6.2.

## 5.1 New Public Management (NPM)

De økonomiske argumentene bak New Public Management, har vært sterke siden 80-tallet (Busch, 2005). Offentlig sektor har vært satt under press, og resultatet har vært en omfattende omstillingsprosess. Det er søkt etter løsninger som har fungert i privat sektor, med vekt på konkurranse og markedsløsninger, og hensikten har vært å skape bedre produktivitet.

Haga (2005), hevder at offentlig sektor handler om demokrati. Om en samfunnskontrakt mellom individ og stat med formål å skape «det gode liv» for så mange som mulig. Han hevder videre at borgerne frivillig gir avkall på personlig frihet, både ved å avstå noen av sine inntekter til staten, og ved å underkaste seg lover og regler vedtatt av demokratiske politiske organer på vegne av dem selv. Offentlig sektor er som nevnt overfor i en omfattende omstillingsprosess. Kompleksiteten er ifølge Haga overveldende, og politikerne erkjenner at de ikke kan styre alt. Innføringen av løsninger fra privat sektor har kommet langt og lar seg vanskelig reversere, selv om det skulle være ønskelig. Han stiller spørsmål til hvordan vi skal kunne kontrollere de som har makt i samfunnet under en situasjon preget av manglende oversikt og stor grad av kompleksitet (ibid).

Det teoretiske grunnlaget for NPM peker på at opportunisme kan være et problem i offentlig sektor, og at kontrollsystemer eller incentivsystemer kan være nødvendige for å unngå dette (Busch, 2005). De økonomiske teoriene som ligger til grunn i NPM ser menneskene ut fra et rasjonelt perspektiv. Mye av litteraturen om rasjonalitet tar utgangspunkt i formålsrasjonalitet, som handler om å nå sine mål på den enkleste og rimeligste måten. På individnivå har vi to relevante teorier som forklarer rasjonell atferd: *Det økonomiske mennesket*, hvor aktører har klare preferanser, har kjennskap til alle alternativer, kan kalkulere nytten og kostnaden ved alle alternativer, og er i stand til å velge det alternativet som gir størst netto nytte i forhold til preferansene. *Det administrative mennesket* forutsetter begrenset rasjonalitet, og problematiserer siden ved teorien om det økonomiske mennesket. Det er vanskelig å ha klare preferanser (mål) før en har valgt noen av alternativene og lært gjennom handling hva en liker og ikke liker, og hva nytten og kostnaden ved alternativene er. Det administrative mennesket viser videre til at mennesket har begrensede kognitive evner og svak vilje, som gjør at det er begrenset hva slags data vi kan kalkulere, hvilken informasjon vi faktisk tar hensyn til i valgene og hvor rasjonelle vi er i valgene vi gjør. Teorien er egnet til å forklare hvordan beslutningsatferd faktisk er i organisasjoner.

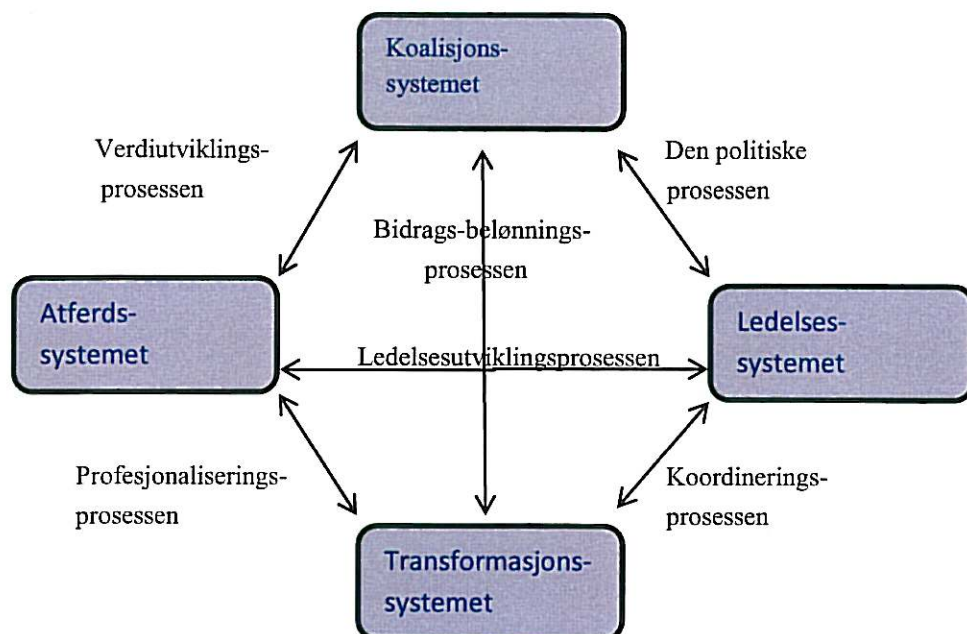
Partnerskapet er i stor grad etablert for å bedre det man med statsvitenskapelige termer kaller det offentliges styringskapasitet (Fimreite, 2011). Offentlig styringskapasitet er noe som gjerne relateres til den bølge av NPM-reformer vi har sett i vestlige demokratier de siste 10 – 15 årene (Christensen og Lægred, 2007).

## 5.2 Den konseptuelle foretaksmodellen

For oss er det sentralt å analysere om partnerskapet er egnet for styring og ledelse av NAV-kontor. Vi vil dele opp analysen i styring og ledelse for deretter forsøke å se dem i sammenheng.

For å systematisere vår analyse velger vi å benytte oss av deler av den konseptuelle foretaksmodellen som er framstilt av Busch et al (2010). Vi mener det er hensiktsmessig å benytte denne modellen for å konkretisere og strukturere vår framstilling fra dokumentene og

av funn fra intervjuene av våre respondenter. Denne modellen kan også bidra til å strukturere vår mulighet til å knytte funnene til vårt teoretiske ståsted beskrevet i kapittel 4 overfor. Foretaksmodellen består av fire delsystemer, og de sentrale prosessene som virker mellom dem, og kan ifølge forfatterne fremstilles på denne måten:



**Figur 5.1 Den konseptuelle foretaksmodellen (Busch et al. 2010)**

Vi skal ikke se på alle delene (systemene) eller prosessene i vår analyse, men vi vil velge de som vi anser mest vesentlige for styring og ledelse i og av partnerskapet. De fire delsystemene i en organisasjon består i følge modellen av:

*Koalisjonssystemet* – eller interessentsystemet, representerer interessentene som gjennom avtaler konstituerer organisasjonen og derfor er et politisk system. Her finner vi grunnlaget for de sentrale målene, og vi finner konflikt og harmonifeltet. Ut fra vår problemstilling vil vi ha hovedfokus på at selve partnerskapet er en del av NAV-kontorets koalisjonssystem.

*Transformasjonssystemet* – representerer den teknologi, struktur og kunnskap som er utviklet for å transformere de ressursene som er tildelt av interessentene (bidrag) over til de varer og tjenester (belønninger) som interessentene krever for å delta i koalisjonen. Vi vil ikke vektlegge dette systemet i vår framstilling.

*Atferdssystemet* – representerer de kognitive (kunnskapsmessige), motivasjonelle og emosjonelle (følelsesmessige) egenskapene som menneskene bringer inn i organisasjonen. Dette vil bli berørt under analysen av ledelse.

*Ledelsessystemet* – er til for å sette mål for de andre systemene og selg selv, og skal legge opp til løsning av de problemer som er forbundet med måloppfyllelsen for systemet som helhet og for alle delsystemene. Dette vil skje ved en interaksjon basert på ledelsesinformasjon. Ledelsessystemet er sentralt for vår studie.

Disse fire systemene er koblet sammen med omgivelsene til organisasjonen gjennom koalisjonssystemet – både de tekniske og institusjonelle omgivelsene. Prosessene mellom de fire systemene presenteres også som spesielt viktige, da de viser at når noe skjer eller endres i ett system i organisasjonen spres dette til de andre, og sammen vil det skape et komplekst mønster av prosesser. Se sentrale prosessene i modellen er:

*Verdiutviklingsprosessen* – beskriver at det i koalisjonssystemet formuleres krav til hvilke normer og verdier som skal være styrende i organisasjonen. Disse kan være formalisert i kontrakter, eller opptre som «taus» kultur hos de mektigste interessentene som har krav til hvilke verdier eller normer som skal dominere. Atferdssystemet svarer tilbake med krav til justeringer, tilførelser og slettinger av de ønskede verdiene og normene. Det blir et møte mellom den ønskede kulturen som formuleres i koalisjonen og den reelle kulturen i organisasjonen, og skaper et kontinuerlig press på den kulturelle utviklingen i organisasjonen. Denne prosessen vil vi drøfte i analysekapittelet.

*Profesjonaliseringsprosessen* beskriver at det utvikles krav til hvilken kompetanse som skal være styrende for transformasjonen i atferdssystemet. Samtidig har transformasjonssystemet særtrekk som definerer kompetansebehovet som er nødvendig for at produksjonen skal fungere optimalt. Vi velger å ikke legge vekt på denne prosessen i denne studien.

*Koordineringsprosessen* består av at ledelsessystemet sender styrings- og koordineringssignaler til transformasjonssystemet, som er nødvendig for å sikre at kontraktene blir oppfylt og at interessentene får produsert sine belønninger. Samtidig vil ledelsen motta informasjon fra transformasjonssystemet i form av resultater og funksjonsdyktighet, som benyttes til nye styringssignaler. Denne prosessen består derfor av en styringsløyfe av input- og outputprosesser. Denne prosessen vil vi drøfte nærmere i analysekapittelet.

*Den politiske prosessen* består av at koalisjonssystemet tilfører ledelsessystemet den nødvendige makt for at den profesjonelle ledelsen skal få organisasjonen til å fungere, både når det er stabilt og ustabil. På samme tid deltar ledelsen i forhandlinger og kontraktsinngåelser med de ulike interessentene, og kan gjennom dette påvirke både prioriteringen av interesser, maktfordelingen og maktbruken i organisasjonen. Denne prosessen er sentral for oss, både i forhold til partnerskapsmøtene men også i forhold til NAV-leders handlingsrom.

*Bidrag- og belønningsprosessen* omhandler at interessentene overfører sine bidrag til transformasjonssystemet og mottar sine belønninger i retur. Denne prosessen vil vi komme innom i våre drøftinger om handlingsrommet til NAV-leder.

*Ledelsesutviklingsprosessen* beskrives som at atferdssystemet tilfører ledelsessystemet kunnskap, energi og forpliktelse, mens ledelsessystemet vil tilføre atferdssystemet en mer målrettet funksjonalitet – en utvikling av kognitive, motivasjonelle og emosjonelle egenskaper som skal ivareta organisasjonens eksistensgrunnlag. Denne prosessen velger vi å ikke belyse i vår framstilling.

Når vi skal benytte denne modellen i en analyse hevder Busch et al. (2010) at det vil variere fra situasjon til situasjon hvilke deler av modellen som tas i bruk. For vår studie vil vi altså legge vekt på *koalisjonssystemet* og *ledelsessystemet*, mens de vesentlige prosessene å se på blir verdiutviklingsprosessen, koordineringsprosessen, den politiske prosessen og bidrags- og belønningsprosessen. Vi vektlegger koalisjonssystemet fordi vi anser selve partnerskapet å være en del av dette systemet i NAV-kontoret. Vi vil vektlegge ledelsessystemet fordi dette er utviklet for å sette mål for de andre systemene, og at dette systemet er spesielt aktuelt når vi

skal analysere ledelse som funksjon i og av partnerskapet. Når vi ser på våre forskningsspørsmål vil vi si at styringsfaktorene og ledelse (altså F1 og F2) hører hjemme i NAV-kontorets koalisjonssystem og ledelsessystem. Når vi videre skal vurdere F3, som er hvordan partnerskapet påvirker NAV-leders handlingsrom, vil vi se på koalisjonssystemet, ledelsessystemet, og prosessene nevnt overfor. På grunnlag av dette har vi også poengtert i oppgavens problemstilling at forskningsspørsmål 3 må vurderes på grunnlag av svarene fra forskningsspørsmål 1 og 2.

Når vi kommer over på forskningsspørsmål 3 og NAV-kontorets opplevelse av eget handlingsrom er dette knyttet til grad av autonomi. Vi har jf problemstillingen lagt vekt på kontroll over eget tjenestetilbud, benytte ressursene på tvers av kommune/stat og at uenighet om mål, verdier og virkemidler kan føre til uoversiktlige beslutningsprosesser. Dette kan vi vurdere ved å benytte foretaksmodellens ledelsessystem og prosessene på verdiutvikling – har vi med en enhetlig kultur å gjøre? Koordineringsprosessen kan omhandle bruken av ressurser på tvers av kommune og stat, mens den politiske prosessen blir også vesentlig i forhold til å skape seg handlingsrom, da ledelsen her deltar aktivt i forhandlinger og kontraktsinngåelser (forhandlinger og nettverk).

### 5.3 Governance

Utover 90 årene har NPM bidratt til en tiltagende kompleksitet i det politiske systemet, noe som har gjort at organisasjonsformene byråkrati og marked ikke kan romme utfordringene alene. Verken tradisjonell hierarkisk styring eller fragmentert markedsstyring kan løse kompleksiteten i samfunnsstyringen. En løsning på dette er sett på av mange som nettverksstyringen - governance (Jensen og Sørensen, 2004).

Governance kan defineres som et nettverk av: «*selvorganiserende, løst koblete interorganisatoriske interaksjonsenheter, der koples sammen av tilstedeværelsen af gjensidig afhængighed og tillid, og træffer beslutning på basis av forhandlinger heller enn gjennom ordrer (hierarkisk) eller bytte (marked)*» (Jensen og Sørensen, 2004, s.163).

Bukve (2009), beskriver governance som noe som karakteriserer en utvikling som har skjedd innenfor offentlige styringsformer de siste tiårene. Det handler om framveksten av nye organisasjonsformer i offentlig forvaltning, om framveksten av nettverk og styringsformer som binder sammen blant annet nasjonale, regionale og lokale styringsnivå på ulike måter. Bruken av begrepet Governance på denne måten er karakterisert som styring gjennom nettverk og horisontale strukturer.

I Stortingsmelding nr.12 (2011 – 2012), beskrives blant annet forholdet mellom stat og kommune slik: «*Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene er at Norge er ein einskapsstat, og følgjeleg må det lokale sjølvstyret fungerer innanfor rammene av nasjonale mål*». «*Regjeringa sin politikk for styring og samhandling med kommunane skal baserast på gjensidig tillit*» (s.5). Den samme stortingsmeldingen omtaler også styringsdialogen og samhandling mellom forvaltningsnivåene. Vi kan lese at lokal politikk alltid er utformet i samspill med nasjonale interesser og at dette interessefellesskapet mellom stat og kommune innebærer et behov for dialog og konstruktiv samhandling mellom nivå om hvordan mål skal nåes. Meldinga beskriver en utvikling fra «*Government til Governance*», der Governance blir mer sentralt når en skal drøfte offentlig styring og politikk. Begrep som

blir brukt for å forklare offentlig styring og politikk i nyere tid er: Regimepolitikk, nettverkspolitikk eller partnerskap. Dette beskriver et perspektiv der politikerne i mindre grad kan føre en helhetlig politikk fordi andre aktører tar del i styringa. I Stortingsmeldinga vises det til at det er innført rettsregler om interkommunalt samarbeid, og at det er gitt lovpålegg om partnerskap mellom staten og kommunene i NAV, dette partnerskapet kan i følge Stortingsmeldingen sees på som en prototype på flernivåstyring (ibid).

Inger-Johanne Sand (2004), har skrevet artikkelen «*Stat og ledelse i det polysentrisk samfund*», og beskriver også et skifte fra government til governance. I dette ligger bevegelsen fra et fokus på formelle politiske og administrative institusjoner til et fokus på samspill mellom mer ulike offentlige og private aktører, samt mellom ulike former for kommunikative systemer som økonomi, politikk, vitenskap og massemedier (ibid). Hun hevder at NPM har betydd en desentralisering av strukturene, med mange sentra for ledelse og beslutningstaking. Den politiske styringen er innskrenket. Sand poengterer at et viktig aspekt ved governance er relasjonenes kompleksitet. Styringen innebærer at en må håndtere flere forskjellige institusjonelle nivåer og/eller kommunikative og funksjonelle systemer på en gang, og spørsmålet om hvordan ansvarlighet og legitimitet kan sikres under en slik kontekst er komplisert og problematisk (ibid).

Styring og ledelse gjennom den offentlige forvaltning, har historisk vært et politisk demokratisk-, et rettsstatlig-, og et velferdsstatlig prosjekt. Sand (ibid), hevder at poenget med hennes artikkel er at det over tid har skjedd endringer i samfunnet, og at staten har skapt nye sosiale betingelser for hvordan den offentlige forvaltning kan fungere, og dermed også hvordan den kan ledes. Den økonomiske integrasjonen mellom stat og samfunn har vist seg vanskelig å styre.

Offentlige forvaltningsorganer og servicevirksomheter er tildelt stadig større grad av autonomi. Sand hevder at det vi betegner som offentlig sektor i dag, består av mange lag av forskjellige typer virksomheter: politisk, rettslig, administrativ, økonomisk, kunnskapsbasert, servicetilbydere osv., og av et konglomerat av organisasjoner som har forskjellige relasjoner til hverandre, samt interagerer i betydelig omfang med ulike eksterne organisasjoner. Sand hevder videre at den styringen som faktisk skjer må betegnes som en form for kontekststyring og en desentralisert styringsform (Sand 1996).

Kontekststyringen handler om rammer og om å fastsette premissene. Både denne og den desentrale styringen handler om å understøtte enhver enhets evne til å håndtere seg selv i sin verden. Alle enhetene må forholde seg til en hyper-kompleks kontekst.

Kontekststyring blir et uttrykk for enhetenes samlede forsøk på å forholde seg til sine omgivelser med utgangspunkt i egen virksomhet. Autonomiseringen av den enkelte enhet som selvstendige organisasjoner øker kompleksiteten og differensieringen av den offentlige forvaltningen. Konsekvensene er videre en avgjørende endring av fokus – fra hierarkisk styring til hvordan den enkelte virksomhet er i stand til å lede seg selv, til hyper-kompleks styring. Kontekststyring og lokal ledelse skal skape koblinger og sammenheng (Sand 2004).

Governance beskrives også av Pollitt (2003), og Christensen og Læg Reid (2007). JUG (Joined-up-Government), og senere WG (Whole-of-Government) blir presentert som det motsatte av etatsstyre, tunnelsyn og silotenkning. Målet som lanseres er å oppnå horisontal og vertikal koordinering for å unngå at ulike politikkområder undergraver hverandre, og gjennom dette å utnytte ressursene bedre og skape synergieffekter ved å bringe ulike interessenter på



samme politikkområde sammen om å løse oppgavene. Hensikten er å tilby brukerne en sømløstjeneste framfor en fragmentert tjeneste.

### 5.3.1 Multi-level governance

Multi-level governance har vært et begrep i over 15 år nå, og ble første gang presentert i en artikkel av Gary Marks i 1992, som et konsept for å forstå noe av dynamikken i beslutningstaking i EU. Før dette var feltet EU dominert av teorier om Neo-funksjonalisme og inter-governmentalisme, som forsøkte ikke bare å beskrive hvordan EU hadde blitt til, men også hvordan det fungerte. Marks (1992, I Piattoni, 2009), ønsket å vise at ingen av disse teoriene beskrev institusjonen EU godt nok, så han presenterte et tredje paradigme; Multi-level-governance. Dette ble raskt et «catch all» begrep som indikerte at det var en fenomen som foregikk i tre forskjellige analytiske nivå; politisk mobilisering (politics); politiske ordninger (arrangements), og statens politiske struktur (polity) - og på tvers av forskjellige statlige nivå (Piattoni, 2009).

Governance ble i forrige kapittel beskrevet som styring gjennom nettverk og horisontale strukturer. Multi-level governance beskriver altså i tillegg til dette den vertikale dimensjonen, med andre ord fler-nivå-styringen. Der governance-perspektivet kommer inn når det gjelder samstyringen mellom stat og kommune i partnerskapet, vil den organisatoriske oppbyggingen med tre gamle etater i en, i NAV, være et godt eksempel på multi-level governance. Flere nivåstyring er betegnelsen på politiske og administrative prosess som endrer en stats autoritetsstruktur opp, ned eller til siden i følge Marks (ibid).

Bache & Flinders (2004, s.17), sier det slik: *“Multi-Level Governance analyses the ways in which the concept has been applied across different academic and policy territories. The future of nation states vis-a-vis sub-national and supra-national organizations and the increasing fluidity of political power is clearly a fundamental issue for scholars of politics and government”*.

Peters and Pierre (2001), beskriver en grunnleggende definisjon på Multi-level governance; det er; «*framforhandlede, ikke-hierarkisk utvekslinger (exchanges) mellom institusjoner på transnasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå*».

Om en skal forsøke seg på en egen definisjon, så kan en si at multi-level governance eller flernivåstyring kan beskrives som en ikke-hierarkisk felles styring mellom forvaltningsnivåer basert på nettverk, forhandlinger og avtaler.

Stadig flere har i følge Marks, begynt å se multi-level governance (flernivåstyring) som et demokratisk alternativ til den klassiske sentralstyrte statsmodellen.

*“New forms of governance and dispersion of decision making away from central states have gained the attention of a growing number of scholars across political science. Centralized authority – command and control – has few advocates. Modern governance is – and according to many, should be – dispersed across multiple centers of authority. But how should multi-level governance be organized? What are the basic alternatives?”* (Hooghe og Marks 2003, s.1).

**Tabell 5.1 Teoretiske retninger for studiet av flernivåstyre.**

EU- studier	Flerstrukturell flernivåstyring, nettverksstyring; konsortiemodeller og samstyre uten gitte strukturer.
Internasjonale relasjoner	Multilateralt samarbeid; global styring, simultan fragmentering og integrasjon; flerperspektivstyring
Føderalisme	Multippel jurisdiksjon; flere nivåstat eller fler-nivå styring; flere sentra styring; autoritetsmatrise; desentralisering; konkurrerende jurisdiksjon; markedsbevarende føderalisme; funksjonelt overlappende; konkurrerende jurisdiksjon.
Lokalt selvstyre	Multippel lokal jurisdiksjon; fragmentering versus konsolidering; polysentrisk styring.
Offentlig politikk	Polysentrisk styring; styring gjennom nettverk; flernivåstyre

Kilde: Hooghe & Marks 2003: 3 oversatt av Jan Erik Grindheim i stat og styring 2006 nr 4. s. 59.

For vår oppgave er det lokale selvstyret og offentlig politikk det som er relevant.

Malterud (2011), viser i sin doktorgradsavhandling til at følgende 4 kriterier ved multi-level-governance i forhold til EU systemet:

- Beslutninger blir tatt på minst to ulike nivåer
- Det er interaksjon mellom nivåene
- Beslutninger har innflytelse på innbyggeren
- Det er overlappende kompetanse

Denne beskrivelsen av multi-level-governance kan også benyttes i forhold til partnerskapet i NAV.

Storvik (2010), viser til Helgøy og Aars (2008), i sin masteravhandling. Der peker Helgøy og Aars på tre forhold der flere nivåstyring påvirker styringskapasitet og representativitet;

1. Flere nivåstyring 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. Flere nivåstyringen vil øke beslutningssystemets kompleksitet.
3. Flere nivåstyring vanskeliggjør ansvars plassering og ansvarsutkrevelse. Dette kan gi problemer i forhold til demokratisk kontroll

Disse tre forholdene er viktige å ha med seg når en skal undersøke hvordan partnerskapet fungerer når det gjelder styring og ledelse.

Professor Anne Lise Fimreite sier det på denne måten i et intervju med ukeavisen-Ledelse 10.10.08 (s.34).

*«... en rammeavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS ligger til grunn for denne avtalen, også med interesseorganisasjoner – altså et nettverk. NAV supplerer med den klassiske byråkratiske organiseringen med partnerskap og nettverkskjennetegn. Dette gjør NAV til prototypen på flernivåstyring i dagens norske forvaltning...»*

*«Det er egentlig utrolig at de grunnleggende endringene reformen innebærer, i forholdet mellom forvaltningsnivåene her i landet, er planlagt, enstemmig vedtatt i Stortinget og deretter iverksatt, uten at noen egentlig har problematisert dette i større grad ut i det*

*offentlige. Styring gjennom nettverk mellom kommunene og andre aktører er opplagt en utfordring, blant annet for demokrati utviklingen gjennom begrensinger i innsynet».*

Dette er spørsmål vi vil ha med oss videre i drøftingen for å finne svar på om partnerskapet i NAV er egnet til styring og ledelse av NAV-kontoret.

### 5.3.2 Nettverksteori, nettverksstyring og nettverksledelse

NPM har ifølge Buch et al. (2011), ført til en sterk desentralisering og deregulering av offentlig sektor. På statlig nivå har vi fått en rekke nye selskapsformer hvor makt er flyttet fra politiske organer til selskapsstyrer (eks helseforetakene). Tilsvarende prosesser er synlig på regionalt og kommunalt nivå, med tonivåmodeller med sterk delegering av myndighet til enheter innenfor skole, helse og sosialsektoren, samtidig som det er etablert kommunale og interkommunale foretak. Det er også økende bruk av private tilbydere, selv om det her er skarpere politiske skillelinjer, og det er en økende erkjennelse av at både frivillige organisasjoner og private bedrifter har betydning for utvikling av velferdssamfunnet.

Sand (2004), beskriver dette som det polysentriske samfunn. Vi har fått en overgang fra en situasjon med sterk makt knyttet til det offentlige hierarkiet til en situasjon hvor makten er spredt på en rekke mer eller mindre autonome enheter.

Sørensen, 2003 i Bush et al (2011) beskriver at vi har fått en utvikling fra government til governance. Vi har gått fra en samfunnsstyring hvor en regjering styrer samfunnet gjennom den offentlige forvaltning (government), til en samfunnsstyring som en prosess som ikke kontrolleres av en bestemt institusjon (governance). For å gjøre dette enda mer komplekst, beskriver Busch et al (2011), at disse to formene for samfunnsstyring eksisterer side om side, og skaper en økende kompleksitet i samfunnet. Grint, (2010) i Busch et al. (2011), sier at vi samtidig har fått en økende grad av det som benevnes som «*wicked problems*». Disse problemene er særpreget av høy kompleksitet, det er ikke noen klar kobling mellom årsak og virkning, de er svært vanskelige å håndtere. Det finnes vanligvis ikke noen enkle løsninger, og de krever ofte samarbeid på tvers av selvstendige institusjoner og sektorer.

Kombinasjonen sterke interessenter, med ulike former for makt og motstridende interesser både på nasjonalt og regionalt nivå, gir utfordringer som kan fremstå som uoverkommelige. Det finnes ingen elegante løsninger. Dilemmaer, paradokser og høy kompleksitet fører til at en må akseptere det som Grint (ibid.) kaller «*clumsy solutions*». Problemene er for sammensatte til at det finnes en perfekt løsning.

Økende autonomisering, sterkere vekt på governance og nye utfordringer knyttet til «*wicked problems*» henger sammen, og representerer en utvikling som skaper nye styrings- og ledelsesutfordringer i offentlig sektor. Nettverksorganisering kan sies å være et svar på disse utfordringene, og de fører til at grensene mellom stat, marked og sivilsamfunn overskrides mer og mer (Busch et al. 2011).

I nettverksteorien opereres det med forskjellige typer nettverk. Det er viktig å skille mellom interne og eksterne nettverk. Et *internt nettverk* er etablert innenfor grensene til en organisasjon. Et eksempel på dette kan være et etablert nettverk i en kommune med formål å arbeide for oppvekstvilkårene for barn og unge. Det vil være med representanter både fra helse, skole og sosial-sektoren. På grunn av at alle deltakerne er interne, kan rådmann eller

ordfører om nødvendig bruke hierarkiet og instruere enhetsledere. I interne nettverk er det mulig å kombinere vertikal og horisontal koordinering. I et *eksternt nettverk* trenger ikke koordinering være like enkelt. Et eksternt nettverk er etablert mellom frittstående organisasjoner. Det finnes ikke lenger en enhetlig overordnet myndighet, og deltakerne må forhandle seg fram til hvilke betingelser som skal regulere samarbeidet. Dette er en krevende form for nettverksorganisering.

En annen dimensjon i nettverksteorien, er å skille mellom *stabile* og *dynamiske* nettverk. Et stabilt nettverk er etablert for å ivareta en mer langsiktig oppgave, og vil etter hvert få en del institusjonelle trekk. Et samarbeid kan strekke seg over mange år og omfatte flere felles funksjoner. Etter hvert vil det bli regulert gjennom ulike normer og regler, og det endrer seg lite fra år til år. Et dynamisk nettverk har en mer kortvarig natur, og oppstår som svar på varierende behov for samarbeid. Det er ustabile, fleksible og vil i langt mindre grad være institusjonalisert. Et eksempel på dette kan være et forskningssamarbeid mellom forskjellige høgskoler, eller en prosjektgruppe.

Det er også mulig å klassifisere nettverk etter deres hovedfunksjon. Innenfor offentlig sektor er det mulig å skille mellom tre former for nettverk som også er knyttet til ulike forskningstradisjoner. (Busch et al. 2011);

1. *Politiske nettverk*. – Nettverk knyttet til politiske aktører, og sentrale dimensjoner er makt og innflytelse i beslutningsprosesser.
2. *Inter-organisatoriske nettverk* – Nettverk rettet mot tjenesteproduksjon og iverksetting av politikk. Nettverkene betraktes som et viktig virkemiddel for effektiv produksjon av komplekse velferdstjenester eller for å iverksette krevende politiske beslutninger.
3. *Styringsnettverk* – disse er rettet mot koordinering av ulike aktører for å sikre en mer velfungerende offentlig sektor innenfor et polysentrisk samfunn.

Disse tre nettverkene har ulike funksjoner og særpreg, noe som har betydning for både organisering, styring og ledelse. Mens de politiske nettverkene er mer lukket og en viktig del av den politiske styringen på både statlig, regionalt og kommunalt nivå, er de andre nettverkene mer åpne og i større grad regulert av overordnede myndigheter. Nettverkene knyttet til tjenesteproduksjon og iverksettelse av politiske beslutninger (1 og 2) kan ha relativt klare mål og vil derfor være preget av en mer instrumentell rasjonalitet.

Den siste formen for nettverk, - styringsnettverk (3) kan sies å være mest kompleks. De står overfor mer ustrukturerte oppgaver og krever en høy grad av fleksibilitet for å kunne fungere tilfredsstillende. De har et større behov for et selvstendig handlingsrom. Nettverk med slike egenskaper benevnes gjerne som selvorganiserende nettverk (Busch et al. 2011). De er kjennetegnet av (1) en relativt stabil horisontal sammenbinding av gjensidig avhengige, men autonome aktører, (2) som samhandler og forsøker å påvirke hverandre gjennom forhandlinger, (3) som finner sted innenfor et institusjonelt fellesskap, (4) som er selvregulerende innenfor rammer som ofte settes av politiske myndigheter, og (5) i en bred forstand bidrar til den offentlige styringen (ibid). Styringsnettverk bryter med den vertikale styringen i offentlig sektor og representerer derfor et demokratisk problem.

Så hvorfor er nettverksteori interessant å se på i forhold til vår oppgave? Ut fra det vi kan se, så er Partnerskapet NAV et godt eksempel på en nettverksorganisasjon der en møter store utfordringer i utføringen av styring og ledelse av et nettverk i en kompleks setting. I fra å være tre tunge aktører i AS Norge, skal disse sammensmeltes til en felles organisasjon med «en dør», og med felles mål. Denne organisasjonen lokalt, har en leder som har ansvaret for

den komplekse organisasjonen. I tillegg skal denne lederen representere organisasjonen i et Partnerskap der både kommunen og staten er eiere av organisasjonen. Hvis en skal våge seg på en kategorisering av NAV og partnerskapet mellom stat og kommune i denne settingen ut fra nettverksteori, kan en si at Partnerskapet i NAV er et eksternt, stabilt styringsnettverk.

Mens nettverk mellom private bedrifter ofte reguleres av den verdiskapning de står for hos den enkelte aktør, kan styringsnettverk knyttet til offentlig sektor ha en rekke mer overordnede mål som ikke nødvendigvis berører de organisasjonene som deltar. Dette i tillegg til at de i utgangspunktet kan ha en svak demokratisk forankring. Dermed blir det et større behov for styring og ledelse både *av* og *i* offentlige nettverk.

I et nettverk med private aktører, hvor deltakerne har en egeninteresse i å delta, vil de delta så lenge belønningen er større enn innsatsen. I offentlig sektor derimot, kan dette aspektet mangle, og det er nødvendig å benytte andre former for styring. Ifølge Busch et al. (2011) må det etableres en miks av hierarki, marked og klan. Hierarkiet representerer en form for regelstyring, markedet bygger på insentiver knyttet til verdiskapning for den enkelte, og en klan vil reguleres av felles verdier og normer blant aktørene.

### Nettverksstyring

Styring av selvorganiserende nettverk, her; partnerskapet i NAV, skaper ett dilemma mellom på den ene siden behovet for fleksibilitet, og på den andre siden behovet for effektivitet og forutsigbarhet. En sterk styring vil redusere handlingsrommet og gi mindre muligheter for fleksibilitet, læring og utvikling – noe som er en viktig forutsetning for å løse «*wicked problems*». Styring er rettet mot å sikre seg at nettverket har fokus på sentrale mål, arbeider i henhold til institusjonelle regler og verdier og holder seg innenfor avtalte økonomiske rammer. Men dersom nettverket skal løse komplekse problemer, er vanligvis målene uklare og motsetningsfylte, regler og verdier kan blokkere for nødvendig innovasjon, og ressursrammene er vanskelige å fastsette på forhånd. Derved blir det en stor utfordring å balansere styring og frihet. Sterk styring kan få dysfunksjonelle effekter som reduserer nettverkets muligheter til å realisere sine overordnede mål.

For å håndtere dette dilemmaet, kan det i følge Sørensen og Torfing (2009) i Busch et al (2011) benyttes et supplement til styring som kalles meta-governance, eller metastyring på norsk. Meta-styring er styring av styringen. Det betyr at selvorganiseringen og selvstyringen som er nødvendig i slike nettverk, reguleres av et overordnet nivå. Mens styring er rettet mot å regulere handlingsrommet for atferd, er metastyring rettet mot å regulere handlingsrommet for styringsatferd.

Ved å redusere styringen vil nettverket få et større handlingsrom og derved større muligheter til å løse komplekse problemer. For at ikke denne friheten skal skape for svak demokratisk forankring, kan det etableres en metastyring som sikrer en tilfredsstillende egenstyring innenfor handlingsrommet. En verdibasert metastyring kan for eksempel bestå i at nettverksorganisasjonen pålegges å operasjonalisere noen overordnede verdier som skal regulere atferden i nettverket.

Når det gjelder formen for metastyring, kan det skilles mellom styring på distanse (*hands off*) og tett styring (*hands on*).

Sørensen og Torfing (2009) i Busch 2011 skiller mellom to former for metastyring innenfor hver av disse kategoriene;

*Metastyring på distanse*

1. nettverksdesign
2. rammestyring

*Tett metastyring*

3. dialogstyring
4. nettverksdeltakelse

Alle disse formene for metastyring kan ha fokus på både effektivitet og demokratisk forankring.

Nettverksdesign representerer et strukturelt perspektiv hvor den overordnede ledelsen setter opp en del formelle retningslinjer for hvordan nettverket skal organiseres. Dette gjelder blant annet sammensetningen av aktører, framdriftsplaner og interne organisasjonsplaner. Som metastyring skal denne overordnede designen og så gi frihet til egne valg. Pålegget kan være å etablere framdriftsplaner med klare milepæler, mens konkretiseringen delegeres til nettverksorganisasjonen. I tillegg til å sikre en tilfredsstillende effektivitet, kan en slik strukturell design, ved at den er godt synlig for omgivelsene, også legge grunnlaget for høy demokratisk legitimitet.

En rammestyring av nettverket innebærer at det formuleres overordnede visjoner og verdier, fastsettes ressursrammer, henvises til relevante lover/reguleringer og utvikles «historier» som setter nettverkets og dets visjoner inn i et større perspektiv. Det skapes altså både et juridisk, økonomisk, verdimesig og symbolsk rammeverk for nettverksorganisasjonen som gir åpning for egne tolkninger samtidig som det formidler et institusjonelt handlingsrom.

Begge disse formene for metastyring utøves på distanse - noe som forutsetter en stor grad av tillit til nettverksorganisasjonen.

De to neste formene utøves tettere og gir den overordnede ledelse større mulighet til å gripe direkte inn i den måten nettverket styres og ledes på. Disse formene har derfor større innslag av tradisjonell styring av aktørenes handlingsrom.

Dialogstyring defineres som en tett interaksjon og dialog med nettverket uten at overordnede ledere engasjerer seg direkte i ledelsen. Gjennom en aktiv dialog kan det formidles klare ønsker om hvordan nettverket skal styres, samtidig som rammebetingelsene kan justeres etter behov. Dette gir større fleksibilitet, etter som metastyringen kan justeres underveis.

Nettverksdeltakelse er den siste formen for metastyring. Denne innebærer at den overordnede ledelsen deltar aktivt i nettverket. Dette kan være en vanskelig balansegang hvor det samtidig må utøves både styring og metastyring. Det kreves også en stor grad av tillit mellom overordnet ledelse og øvrige deltakere i nettverksorganisasjonen. Selv om det både kan ha positive effektivitet og demokrati, kan denne formen for metastyring derfor også få dysfunksjonelle virkninger.

Disse fire formene for metastyring som her er presentert gir en god ramme for å diskutere styring av nettverksorganisasjoner. De fire formene for metastyring kan brukes samtidig. Det er vanligvis snakk om en styringsmik. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om hvor

grensen går mellom metastyring og styring. Dette gjelder spesielt de to siste formene av metastyring.

Valg av styringsform vil delvis være avhengig av den metastyring nettverksorganisasjonen utsettes for, og delvis bygge på forhandlinger mellom deltakerne. Det må altså utvikles en form for styring som er tilpasset det aktuelle nettverket, og som gir det nødvendige handlingsrom og fleksibilitet for å kunne løse de tildelte oppgaver.

### **Nettverksledelse**

Det viktigste en skal skille mellom når det gjelder ledelse i nettverk, er å skille mellom ledelse av og ledelse i nettverksorganisasjonen.

Ledelse av nettverket må utøves av en koalisjon av interessenter som representerer den overordnede ledelse i alle organisasjonene som deltar i nettverksorganisasjonen. Før vår del; partnerskapsmøtene. Ifølge Busch et al (2011) må disse representantene etablere en gruppe som gjør det mulig å utøve et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill for å skape en hensiktsmessig styring og metastyring av den nettverksorganisasjonen som skal etableres. Denne gruppen representerer en midlertidig koalisjon som ikke er underlagt noen overordnet hierarkisk ledelse.

For å fange opp sentrale ledelsesutfordringer i en slik koalisjon kan en ta utgangspunkt i den konseptuelle foretaksmodellen. Koalisjonen må sørge for en konstituering av nettverksorganisasjonen. Dette betyr at interessene må klargjøres slik at både harmoni og konfliktfeltene blir synlige. Videre er fordeling av makt en sentral dimensjon, og det må inngås nødvendige uformelle og formelle kontrakter slik at koalisjonen stabiliseres. For det andre må denne gruppen arbeide med tre prosesser; bidrag/belønningsprosessen, verdiutviklingsprosessen og den politiske prosessen.

Gjennom bidrags- og belønning prosessen sier Buch et al (2011) at det må klargjøres hvilke bidrag den enkelte interessent skal tilføre nettverksorganisasjonen og hvilke belønninger interessentene skal motta i retur. I ledelsessammenheng er dette også en målformulerende prosess. Avtalte belønninger danner grunnlaget for hvilke mål som skal være styrende for nettverket. Formålet med verdiskapningsprosessen er å utvikle en felles verdiplattform for samarbeidet. Dette er spesielt viktig i nettverksorganisasjoner hvor deltakere kommer fra virksomheter med forskjellige kulturer. Selv om ikke denne prosessen fører fram til en felles verdiplattform, vil den synliggjøre sentrale verdier, og det kan utvikles respekt for de verdier som er tilstede. En sentral dimensjon i den politiske prosessen er fordeling av makt og myndighet til ledelsen i nettverksorganisasjonen. Den handler derved om hvordan nettverksorganisasjonen skal reguleres gjennom styring og metastyring.

Når det gjelder ledelse i nettverket, vil også den bestå av et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom deltakerne, men kontekst og fokus vil være av en annen karakter enn på det overordnede ledelsesnivået. Målformuleringsprosessen vil i større grad være knyttet til en tolkning og operasjonalisering av de målene som er formulert på overordnet nivå. Problemløsningsprosessen vil være knyttet til hvordan nettverksorganisasjonen skal makte å realisere sine mål. Sentrale utfordringer på dette nivået vil være fordeling av lederroller, intern/ekstern kommunikasjon, avklaring av interne maktforhold og avklaring av institusjonelle føringer. I tillegg er det viktig å klargjøre hvilke

lover og formaliteter som regulerer det området nettverksorganisasjonen arbeider med. Det må utvikles en tilfredsstillende intern kommunikasjon som sikrer et godt internt samspill, samtidig som den eksterne kommunikasjonen med den overordnede ledelsen skal ivaretas. Busch et al (2011).

### 5.3.3 Effektivitet under governance

Eva Sørensen og Jacob Torfing (2009) har drøftet problemstillinger rundt å gjøre governance-nettverk effektive og demokratiske gjennom metagovernance. Forfatterne har fokus på det de definerer som effektivt og demokratisk governance, og hevder at vi ikke kan definere eller måle effektiviteten til governance-nettverk på samme måte som vi definerer og måler effektiviteten til hierarki eller marked.

Effektivitet er ifølge økonomisk teori å gjøre de riktige tingene. Effektivitetsarbeid handler om å bestemme hvilke goder som skal produseres; allokere ressursene i riktig mengde mellom sektorer, forvaltningsnivå, organisasjoner og tjenester; og finne en god nok standard (kvalitet) på produktet i forhold til krav eller forventninger til produktet. Høy effektivitet er viktig i rasjonell styring og forutsetter høy produktivitet. Lav effektivitet innebærer at det blir produsert for mye eller for lite av visse goder – kan være sløsing. Eller at man ikke gjør de riktige tingene.

I normativ velferdsteori benyttes ofte Pareto-kriteriet i effektivitetsvurderinger. Kriteriet sier oss at dersom det er mulig å forbedre situasjonen for minst en person uten at dette går utover noen, er tilpasningen effektiv. Et annet effektivitetskriterium er Kaldor-Hicks-kriteriet som sier at et tiltak innebærer bedre ressursbruk dersom nyttegevinsten for de som tjener på tiltaket er større enn nyttetapet for de som eventuelt har ulemper av det.

Dersom det ikke er mulig å bruke noe av den økte nytten for dem som tjener på en ny tilpasning, til å bøte på reduksjonen i nytten for dem som taper på den nye tilpasningen, er løsningen effektiv (Ringstad, 2010). Da tenker jeg vi må flytte dette lenger opp, for å beskrive hvorfor vi vil ha med dette i teorien. Ja det må vi – hvis vi skal bruke det i det heletatt

Sørensen og Torfing (2009), hevder at hierarkiske organisasjoner vanligvis evalueres i form av enten kostnadseffektivitet (den totale kostnaden i å produsere det som forventes) eller ved operasjonell effektivitet (evnen til å levere etter målsettingene). I offentlige byråkrati er det et konstant press mellom kostnadseffektiviteten og den operasjonelle effektiviteten. Forfatterne hevder at vi må ha en alternativ måte å vurdere effektiviteten hos governance-nettverk, som reflekterer til deres karakteristiske struktur, funksjon og bidrag til samfunnet. Videre hevder de at for å gi et hensiktsmessig mål på hvorvidt governance-nettverk er effektive eller ikke, foreslår de at nettverkene bør bedømmes i forhold til om de faktisk leverer det de skal levere (ibid).

Om governance - nettverkene bidrar til fleksibilitet, læring og utvikling – noe som igjen er en viktig forutsetning for å løse "*wicked problems*", kan være et hensiktsmessig mål på om de er effektive eller ikke

For vår studie anses dette svært relevant. Hovedproblemstillingen vår er rettet mot den gruppen brukere som har behov for samordnede og koordinerte tjenester fra stat og kommune. utfordringene til brukergruppen skal løses i partnerskapet mellom stat og kommune – altså i



NAV-kontorene i samarbeid med aktører rundt. Å se på om NAV-kontorene anser at partnerskapet bidrar til mer samordning og koordinering kan slik vi ser det være et bidrag til å drøfte effektiviteten i denne måten å organisere velferdstjenestene på, et multi-level-partnerskap.

Sørensen og Torfing (ibid), foreslår også at effektiviteten til governance-nettverk kan måles etter deres evne til å oppnå følgende:

1. Produsere en klar og vel-informert forståelse av de ofte komplekse og tverrgående politiske problemene og mulighetene som foreligger.
2. Generere innovative, proaktive og likevel gjennomførbare politiske valg som samsvarer med felles oppfatning av problemer og utfordringer hos aktørene.
3. Nå felles politiske beslutninger som går utover minste felles multiplum, og samtidig å unngå overdrevne kostnader og skiftende uberettigete kostnader.
4. Sikre en relativt jevn gjennomføring av politikken, basert på en kontinuerlig koordinering og en høy grad av legitimitet samt programansvar blant alle relevante aktører, inkludert målgrupper, brukergrupper, interesseorganisasjoner, den offentlige administrasjonen og politikerne.
5. Gi en fleksibel justering av politiske løsninger og offentlige tjenester i møtet med endrede krav, betingelser og preferanser.
6. Legge forholdene til rette for framtidig samarbeid gjennom kognitiv, strategisk og institusjonell læring, som konstruerer et felles rammeverk, stimulere til utviklingen av gjensidig avhengighet og gjensidig tillit.

#### 5.4 Det instrumentelle perspektivet

De offentlige organisasjonene skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. De kan dermed oppfattes som redskaper, eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige for samfunnet. Dette kan komme til uttrykk ved at offentlige organisasjoner og deres medlemmer handler formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene, og at resultatene av handlingene blir som ønsket. Dette innebærer at de vurderer tilgjengelige alternativer eller virkemidler ut fra de konsekvensene de har i forhold til målene som er fastsatt, foretar viljestyrte valg mellom alternativene, og oppnår de effektene som ønskes gjennom disse valgene. Denne instrumentaliteten kan også komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger, og at den i neste omgang virker bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføringen av oppgavene (Christensen et al. 2009). Ut fra et instrumentelt syn på organisasjoner vil styring kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene. Organisasjonsledelsen kan i ulik grad påvirke sitt eget og andres handlingsrom.

Organisasjoner har mål, som er en oppfatning av noe de ønsker å realisere. Et problem for en organisasjon kan defineres som en oppfattet avstand mellom en ønsket og en virkelig tilstand. Problemløsning vil da være handlinger som tar sikte på å redusere eller eliminere denne avstanden – altså *formålsrasjonelle handlinger*. Mange empiriske studier har vist at full formålsrasjonalitet ikke er realistisk. Dette er spesielt tydelig i offentlige organisasjoner hvor kompleksiteten er stor, og mange hensyn må tas. Dette fanges opp av begrenset rasjonalitet, som innebærer at organisasjonens mål er uklare, og at problemene de står overfor er komplekse (ibid).

Ut fra et instrumentelt perspektiv på organisasjoner, vil styring innebære påvirkning av forhold som har betydning for måloppnåelsen. Det formålsrasjonelle idealet er en situasjon der ledelsen, gjennom hierarkisk styring, har både stor evne til rasjonell kalkulasjon, og stor grad av politisk og sosial kontroll overfor andre aktører. Denne kontrollen kan i dag problematiseres. Partnerskapet i NAV består av autonome aktører som er gjensidig avhengige av hverandre. Det vil være vanskelig, eller umulig, for en av partene å ha full kontroll over den andre. Til dette er konteksten i partnerskapet og oppgavene det er satt til å løse for kompleks. Videre er det utfordrende å tenke seg kontroll over en setting når problemløsningen, og målfastsettelsen skjer gjennom forhandlinger. Oppgavene må løses gjennom samspill med andre, og relasjonene til de andre aktørene blir vesentlig. I en slik setting vil vi anta at det er vanskelig å vurdere måloppnåelse og problemløsningen ut fra økonomisk rasjonelle teorier alene. Dette ønsker vi å problematisere videre i denne studien.

#### 5.4.1 Prinsipal - Agent teori

Teorien slik den beskrives av Busch et al (2005), fokuserer på styringsproblemene mellom en prinsipal (en leder/departement/regjering) og en agent (en underordnet/ underliggende etat/kommune).

En prinsipal- agenttilnærming gir innsikt i og forståelse for hvordan offentlig sektor fungerer (Opstad, 2006). Det er ofte vanskelig for en utenforstående å forstå hva som foregår i den enkelte virksomheten, samtidig som det fokuseres på resultater. I offentlig sektor er det ikke inntjening og inntekt som er målet for bedriften/organisasjonen, men det å få mest ut av hver krone.

Hovedpoenget i prinsipal – agent-teorien er at det inngås en kontrakt mellom prinsipal og agent, der oppgavene blir delegert fra prinsipalen til agenten. Sistnevnte utfører tjenester og handler på vegne av prinsipalen og skal ivareta prinsipalens interesser. Dette blir et forhold mellom overordnede og underordnede, mellom leder og de ansatte (Opstad, 2006). Det sentrale i denne teorien er at prinsipalen er avhengig av agenten sine handlinger for å nå sine mål. Det vil si at for eksempel Storting/Regjering (Prinsipalen) er avhengig den enkelte etat eller kommune for å nå sine nasjonale mål.

Det er tre hovedårsaker til at denne relasjonen kan bli problematisk slik den beskrives i litteraturen:

1. Det oppstår ulik målstruktur hos prinsipal og agent. Dersom prinsipal og agent har ulik målstruktur, er det alltid en mulighet for at agenten i det skjulte arbeider mot egne mål. Ulik målstruktur er ikke i seg selv et problem, det vil alltid forekomme. Problemene oppstår dersom medarbeiderne utnytter den friheten som ligger i eget handlingsrom, til i det skjulte å arbeide mot mål som ikke er avklart med ledelsen, det vil si at de velger å opptre opportunistisk.
2. Asymmetrisk informasjon mellom prinsipal og agent. Prinsipal og agent ivaretar forskjellige oppgaver, og de har ulik kontaktflate med interessentene. Dette fører til at de hver for seg mottar en særegen informasjon – eller at informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom dem. Prinsipalen kan derved ikke vite om agenten utøver en atferd som er optimal i forhold til virksomhetens mål. Det skilles ofte mellom «hidden action», det vil si at prinsipalen ikke er i stand til å observere agentens atferd, og «hidden information», det vil si at prinsipalen ikke har innsikt i agentens kunnskaper om egen

jobb. Dette muliggjør opportunistisk atferd. Prinsipalen har begrenset mulighet til å kontrollere agentens aktivitet. Hvis agenten velger å opptre opportunistisk, kan dette være vanskelig å avsløre for prinsipalen.

3. Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent. Selv om målkonfliktene er minimale, kan agenten ta en mye høyere risiko enn hva prinsipalen ønsker.

Teorien peker også på at det er knyttet kostnader til det å overlate ansvaret for å utføre oppgaven til andre, disse kostnadene kalles i denne teorien for agentkostnader. Dette er kostnader knyttet til å kontrollere de underliggende tjenestene og de ansatte, og teorien viser til to typer:

1. Prinsipalens styringskostnader er knyttet til alle kontroll- og styringsrutinene som må etableres for å unngå at agenten utøver en atferd som ikke er i prinsipalens interesser. Den grunnleggende antagelsen hos prinsipalen er at agentene vil utøve opportunistisk adferd. Eksempler på slike styringskostnader er mål- og resultatstyringen som er etablert for å påvirke hvordan agenten opptrer, regelstyringen som etableres for å hindre opportunistisk adferd osv. Slike kontrollmekanismer er med på å redusere det lokale handlingsrommet, det faglige skjønnet blir redusert og resultatet kan bli dårligere tjenester til brukerne.. Disse styringskostnadene kan oppleves som manglende tillit/mistenkeliggjøring av agentene/de ansatte i en organisasjon. Spesielt i en kunnskapsorganisasjon vil dette kunne ha negative konsekvenser.
2. Resttap er definert som de endringene som prinsipalen opplever i sin måloppnåelse på grunn av at agenten opptrer på en annen måte enn hva prinsipalen ville ha gjort i samme situasjon. Dersom agenten prioriterer andre mål enn prinsipalen, vil hans atferd redusere prinsipalens oppnåelse av sine mål. Grunnen til at man aksepterer styringskostnader er at resttappet reduseres, med andre ord kan man si at styringen skal økes inntil marginal styringskostnader er lik marginalt resttapp. Sterke styringssignaler kan gi usunne tilpassinger. Økt kontroll og styring har en kostnad, og denne må alltid vurderes opp mot effekten på grad av måloppnåelse.

For oss blir prinsipal-agent teorien interessant på to måter. Det ene er for å belyse hvordan NAV-kontoret opplever styringen fra sine eiere, altså staten og kommunen. I den sammenheng ser vi NAV-kontoret som agenten og staten og kommunen som prinsipalene.

Videre vil det belyse partnerskapet og forholdet mellom staten og kommunen som begge kan ses som prinsipaler. Det er uttalt av flere at det vesentlige for at partnerskapet skal fungere som samordningsmodell mellom stat og kommune er at begge partene opplever likevekt. Opplever begge parter seg som prinsipaler ved at de får satt agenda og får gjennom egne målsettinger, eller opplever kommunene seg som «små» i forhold til staten? Har vi et prinsipal-agent-forhold mellom stat og kommune? Noe av utfordringene kan knyttes til at staten og kommunene har ulike målstruktur. Verdigrunnet/de rådene verdiene kan være ulike hos partene. I følge teorien er det mulighet for at agenten i det skjulte vil arbeide mot egne mål/prioritere egne verdier. Prinsipal og agent kan begge være opptatt av å skape gode tjenester for brukerne, men de tolker brukernes behov forskjellig.

#### 5.4.2 Målstyring og målestokkanalyser

Mål- og resultatstyring har vært et overordnet styringsprinsipp i staten siden slutten av 1980 – tallet. Systemet ble for alvor innført fra 1990. Intensjonen med målstyring er at dette skal

sikre at ressursene blir brukt til aktiviteter som gir gode resultat og måloppnåelse (Stortingsmelding nr.19, 2008-2009). De fleste OECD-land har utviklet mål- og resultatstyring, og Norge er av de land som har kommet lengst med å integrere denne formen for styring i de offentlige budsjettprosessene (Sørensen, 2009). Både internt og eksternt har det vært stor etterspørsel etter hvordan de offentlige ressurser anvendes, og målstyring/ resultatstyring har blitt presentert som løsningen for bedre å være i stand til å styre og prioritere bruken av ressursene.

Med resultatstyring menes å framskaffe data for effektivitetsvurderinger og å sette disse inn i en politisk og organisatorisk sammenheng, med sikte på å få mer rasjonelle beslutninger i offentlig sektor. (Johnsen 2007, i Busch et al 2011). Resultatstyring handler om å skape resultater gjennom forbedringer. En ønsker å forbedre produktivitet, effektivitet, fordeling, likebehandling, forutsigbarhet, åpenhet og ansvarlighet. Produktivitet og effektivitet er begreper som hviler på konsistente teorier fra samfunnsøkonomien, men vurderinger av om det har skjedd forbedringer i praksis er likevel problematisk. Dersom resultatmålingene skal være beslutningsrelevante, må resultatindikatorene være gyldige (valide) og pålitelige (reliable) (ibid).

Åge Johnsen formulerer det slik i en Power Point fra seminaret den 27.11.12, i Norsk arbeidslivsforum (nettreferanse). «Målstyring er resultatstyring, men ikke all resultatstyring er målstyring». Han sette opp følgende oversikt over ulike oppskrifter for resultatstyring vi kan velge mellom:

**Tabell 5.2 Modeller og oppskrifter resultatstyring**

Modeller	Oppskrifter
Målstyring	Målstyring og selvkontroll Balansert målstyring
Overvåking	Verdikjedemodellen Blandet søking
Sammenligninger	Beste praksis Dataomhylling
Blandingsmodeller	Mål- og resultatstyring Sammenlignbare data

Målstyring er som nevnt overfor, et prioritert område innen offentlig sektor. I følge Busch et al. (2009), ønsker myndighetene at det skal legges større vekt på systematisk arbeid rettet mot virksomhetenes mål. Målene skal defineres, og det skal utarbeides konkrete handlingsplaner for å realisere dem. En av de tre dimensjonene som ligger i utvikling av målrettet ledelse av en virksomhet er å utvikle målemetoder og resultatindikatorer (ibid). Virksomheten skal da legge vekt på å utvikle former og metoder for kvantitativ og kvalitativ måling av enhetens produksjon av tjenester. Det handler om å måle enhetens resultat på prioriterte områder.

**Tabell 5,3 Idealmodellen for hvordan man skal bruke målstyring, målstyring og arbeidsdeling mellom prinsipal og agent.**

Fase	Arbeidsoppgaver	
	Principal	Agent
Målformulerende og utarbeidelse av virkemidler	1 Politiske organ (prinsipalen) formulerer og vedtar strategiske mål.	2 Administrasjonens (agenten) spesifiserer politikernes (prinsipalens) målformuleringer i et målhierarki, identifiserer gode virkemidler og utarbeider resultatindikatorer.
Resultatmåling, rapportering og evaluering	4 Politiske organ (prinsipalen) evaluerer agentens rapporter.	3 Administrasjonen (agentene) måler resultatene i sin virksomhet og rapportere til politisk nivå (prinsipalen).
Korrigerende og læring	5 Politiske organ (prinsipalen) iverksetter eventuelle tiltak overfor administrasjonen (agenten).	6 Administrasjonen (agentene) mottar tilbakemelding fra politikerne (prinsipalen) og tar følgene av dette for virksomheten.

Etter Åge Johnsen power-point 27.11.12, Seminar i Norsk arbeidslivsforum (nettreferanse).

Det er viktig å tenke igjennom hva man kan kreve av resultatmålene for at de skal være brukbare til å måle hva virksomheten driver med. Videre må man vurdere om man skal ha produktmål eller effektmål (Opstad, 2006). En indikator skal gi uttrykk for det vi egentlig ønsker å måle. Ved å bruke en indikator kan vi måle noe som i utgangspunktet er diffust og uklart, og som vi ikke klarer å registrere direkte (ibid). For mange offentlige virksomheter tar det tid å registrere resultatet av det arbeidet som er gjort. Dette gjelder for eksempel forebyggende arbeid. For å vite om en er på rett vei, gjelder det å lage indikatorer som gir en pekepinn på det (ibid). Cyert og March (1963) i Sørensen 2009, formulerer det gjeldende grunnresonnement for hvordan resultatmåling kan anspore organisasjoner til bedre prestasjoner;

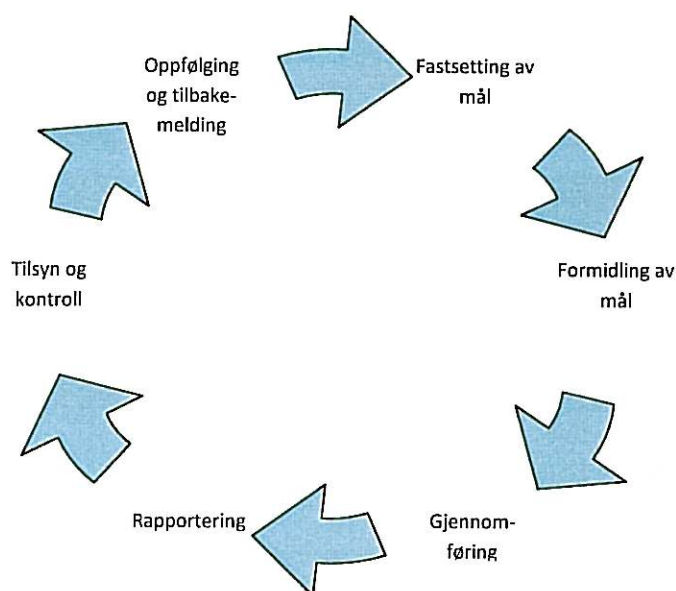
*«Organisasjonen etablerer et aspirasjonsnivå som er bestemt av egne tidligere resultater eller hva sammenlignbare organisasjoner leverer. Gjennom resultatmåling får organisasjonen kunnskap om de oppnådde resultatene tilfredsstillende aspirasjonen. Hvis faktisk resultatoppnåelse overskrider aspirasjonsnivået, kan organisasjonen slå seg til ro eller den kan benytte «slakk-ressurser» til innovasjon. Hvis faktisk resultatoppnåelse er dårligere enn aspirasjonsnivået, vil organisasjonen være villig til å ta mer risiko og gjennomføre endringer for å oppnå bedre resultater. Etter denne modellen skjer det ikke et kontinuerlig forbedringsarbeid i organisasjoner. Endringer skjer i «rykk og napp» og er drevet frem av resultater som er dårligere enn aspirasjonsnivået. En implikasjon av modellen er at god resultatoppnåelse kan lede til passivitet og organisasjonsmessig selvtilfredshet. Forestillingen om at organisasjonen leverer fremragende resultater, kan være en trussel mot innsats og innovasjon, og dermed representere en fare for organisasjonens overlevelse» (Sørensen 2009 s. 99).*

Å foreta en korrekt måling av resultatene i offentlige virksomheter er vanskelig. I følge Busch et al. (2009), finnes det flere metoder som kan benyttes. En kan benytte brukerundersøkelser

da disse kan gi tilbakemelding på hvordan brukerne opplever kvaliteten på tjenestene som leveres. Innbyggerundersøkelser kan benyttes for å måle generelle holdninger med tanke på organisering og kvalitet i offentlig sektor. Det kan gjennomføres mer gjennomgripende evalueringer og analyse av virksomheten av eksterne eksperter. En kan sammenligne seg med tilsvarende virksomheter – benchmarking, og virksomheten kan gjennomføre en egen vurdering av måloppnåelsen. En metode er å benytte resultatindikatorer. Ettersom det er vanskelig å måle effektivitet kan vi benytte indikatorer. Vi måler altså noe som vi tror gir oss effektivitetsnivået i forhold til en tjeneste. Sist kan en gjennomføre direkte målinger av resultater, På denne måten finner man ressursforbruket per produsert enhet.

Hans de Bruijn beskrev i 2002, tre prinsipper for hvordan resultatstyring kan utformes i offentlig sektor. Modellene som brukes må passe overens med behovene til profesjonsutøverne i deres fagstyring, økonomipersonell i deres økonomistyring, og ledere i deres strategiske styring. For å oppnå dette må systemene utformes i overensstemmelse med tre utformingsprinsipper, hvis ikke vil systemene degenereres og skape perverterende atferd, som gjør at kostnadene med systemene blir større enn nytten (Johnsen, 2007). Bruijn definerer videre perverterende atferd som: «aktiviteter som skaper dysfunksjonelle virkninger i byråkratiet, ødelegger insentiver for god profesjonell tjenesteproduksjon og nyskaping, og øker gapet mellom politiske mål og iverksetting» (ibid, s.111). Fordi utformingsprinsippet handler om systemets effektivitet, kan vi kalle teorier om systemutforming for økonomisk teori.

**Figur 5.2 Styringsløyfe – statlig styring av kommunene.**



Målestokkanalyse eller benchmarking er en prosess der en kontinuerlig måler og sammenligner prosessen og resultatet med andre sammenliknbare virksomheter for å få informasjon til å identifisere og å gjennomføre forbedringstiltak. (Andersen og Pettersen, 1995 i Busch et al 2011) Slike utredninger har som mål å vise forskjeller i effektivitet innen offentlige virksomheter. KOSTRA og StatRes har blitt de to systemene der informasjon

samles inn om kommunal og statlig virksomhet. KOSTRA sammen med StatRes la grunnlaget for en ny statlig styringsform. Det skulle legges mindre vekt på styring gjennom hierarki, prosess og reguleringer og mer vekt på resultater. De underliggende etatene fikk større handlefrihet og ble mer ansvarlige for de resultatene som de oppnådde. Dette er i tråd med NPM-reformer.

Målestokkanalyser gir legitimitet for å handle, og ikke minst for å kunne behandle sektorer og virksomheter ulikt, avhengig av resultatene i analysene. Komparative analyser synliggjør slakk, og man får en oppskrift å gå etter. Selv om analysen kan ha svakheter, så kan den være det beste man har tilgjengelig. En politiker vil være opptatt av om tiltakene har legitimitet og oppslutning (Opstad i Busch et al. 2011).

Opstad (ibid), har påpekt at bruk av målestokkanalyser kan være et velegnet virkemiddel for offentlig styring og kontroll, og at det kan bidra til læring og effektivitetsforbedringer, men det kan være usikkert hvordan utviklingen blir på lengre sikt. Opstad sier videre at resultatindikatorer kan ha kraftige insentiv-ordninger bare ved sin eksistens. De setter dagsorden, og de ulike aktørene må på en eller annen måte forholde seg til statistikken og til hvordan man kommer ut i en målestokkanalyse.

En utfordring i forhold til målstyring og målestokkanalyser er at forsøk på å kontrollere agentene medfører sine egne problemer som igjen øker agentkostnadene. Vi snakker da om utilsiktede eller dysfunksjonelle virkninger av resultatmålingene.

Offentlig sektor er preget av komplekse oppgaver innen forvaltning, regulering og tjenesteproduksjon. Mange av oppgavene utføres i desentraliserte enheter, der fagstyring utført av eksperter og profesjonelle dominerer styringen. Skal resultatstyring være forenelig med denne kunnskapsintensive styringsformen, og unngå dysfunksjonelle virkninger og perverterende atferd, må resultatmålingene bidra til tre ting:

- De må skape tillit mellom de profesjonelle tjenesteutøverne, administrasjonen og politikerne,
- De må yte rettferdighet overfor den kompleksiteten som er i oppgavene til offentlig sektor gjennom å gi mulighet for mangfold i tolkninger,
- De må bidra til god samhandling innen og mellom offentlige virksomheter gjennom dynamikk

Dersom systemet er urettferdig i forhold til oppgavenes kompleksitet, og administrasjonen og politikerne likevel bruker resultatstyringssystemet, kan dette skape opportunistisk atferd hos de profesjonelle som opplever at de eller oppgavene blir urettferdig behandlet (Johnsen, 2007).

Et stadig tilbakevendende problem med iverksetting er at forsøk på å kontrollere agentene medfører sine egne problemer som øker agentkostnadene. Vi snakker da om utilsiktede eller dysfunksjonelle virkninger av resultatmålingene. Når problemet med enkeltindikatorer er kjente, er et naturlig neste skritt å bøte på dette med å lage systemer med to eller flere resultatindikatorer som til sammen skal dekke de vesentlige sidene ved aktivitetene eller resultatene. Det kan da oppstå problemer fordi et ønske om å rapportere bedre resultat på en indikator kan oppnås ved å redusere resultatet på andre indikatorer. Systemer med flere resultatindikatorer kan derfor utformes med vekting av indikatorene etter disses totalbidrag.

## 5.5 Styringsdialog

Styringsdialog er et begrep som benyttes for å beskrive hvordan en i følge Bukve (2009), bør organisere samhandlingen mellom staten og kommunesektoren. Bukve viser til rettlederen «Statlig styring av kommunesektoren» (KRD 2007), hvor det er et overordnet prinsipp for statens styring av kommunesektoren at den i størst mulig grad er preget av dialog og rettledning heller enn absolutte pålegg og krav. Bukve viser til at nye måter med samarbeidsformer har vokst fram, og vi vil hevde at partnerskapet med dets samarbeidsfora er eksempler på dette.

Interessen for dialoger og samarbeidsordninger er nok løftet som et resultat av kritikken mot NPM, og det pekes til andre former for løsninger som ofte samles under governance-begrepet. Dialogen rettes mot nettverket og nettverkslignende organisasjonsformer som et botemiddel mot hierarkiets problem. Samarbeid, tillit og gjensidig samordning mellom likestilte aktører er nøkkelen til framgang og realisering av mål i et nettverk (ibid).

Vi har flere styringsrelasjoner innen offentlig forvaltning. Bukve (ibid) viser til Strand (1978), som analyserer tre typer av styringsformål eller styringsfunksjoner. Det er standardisering, hjelp og selvhjelp. Standardiseringsfunksjoner er mekanismer for å gjennomføre nasjonale tiltak på en lik måte for alle borgerne, og er typisk utformet gjennom lover og regler som spesifiserer målsettinger og standardkrav. Målet er lik behandling. Hjelpfunksjonen handler om å kompensere for ulikhet, gjennom å gi særbehandling til individ, grupper og lokalsamfunn. Eks på dette kan være distrikts- og regionalpolitikk. Sist hevder Strand at selvhjelpsfunksjonen handler om mekanismer for å mobilisere individ og lokalsamfunn til handling, til å stille krav og til å løse problem. Her vises det til desentralisering som eksempel, og samordning og læring er to styringsformål som trekkes fram. Samordning kan deles i to hovedformer – kontraktsbasert og tillitsbasert samordning. Når formelt selvstendige parter inngår avtaler eller kontrakter, gir de samtidig avkall på retten til å styre seg selv fullt ut.

## 5.6 Forhandlinger

I vårt teoretiske utgangspunkt for oppgaven ønsker vi å se på hvordan partene i partnerskapet virker sammen. Hvordan opplever de å nå fram med sine synspunkter i den komplekse konteksten de er en del av? I vår oppgave er NAV-kontorets ståsted det vesentlige i så måte, men vi legger også vekt på hvordan eierne – altså fylkesdirektør som representant fra staten, og rådmann/kommunalsjef som representant fra kommunene - mener at de makter å påvirke valgene NAV-kontorene tar.

Spill-teori er i utgangspunktet en matematisk teori for å fremstille strategiske situasjoner. Teorier om forventet verdi kan være nyttig der én enkelt aktør skal treffe beslutninger, men så fort ens egne gevinster avhenger av egne og andres valg har man en strategisk situasjon.

Leif Johansen (2002), hevder at spill-teori gir det beste begrepsapparat og de beste metoder for formulering av, forståelse av og analyse av samfunnsmessige problemstillinger. Spill er en del av rammen «samfunnsmessige beslutningssystemer», det vil si systemer for beslutningstaking når en har flere aktører i gjensidig avhengighet. Johansen har definert en kategori han kaller «kollektive beslutninger». Han beskriver kollektive beslutninger som; «*en felles beslutning tatt ved hjelp av klart definerte regler som er slik at de leder fram til en*



*beslutning, innenfor en fastsatt tidsramme, selv om det ikke råder enighet mellom de impliserte parter» (ibid). Å komme fram til kollektive beslutninger innebærer en vesentlig distinksjon i forhold til forhandlinger*

Johansen hevder en kan skille mellom to typer spill; ikke-kooperative spill og kooperative spill. For oss er det aktuelt å se på kooperative spill. Kooperative spill defineres ofte som spill hvor det er mulig og tillatt for aktørene å kommunisere med hverandre og treffe avtaler (danne koalisjoner) før beslutninger treffes og aksjoner gjennomføres. Det er også et krav om at det skal være mulig for aktører som inngår avtaler, å kontrollere og sette en eller annen form for makt bak avtalen, slik at en er sikret at det som er avtalt blir gjennomført (ibid). Forhandlinger tilhører i følge Johansen gruppen av kooperative spill. Det er en prosess med kommunikasjon som medfører utveksling av informasjon, forslag, løfter, trusler mm.

Johansen sier at i forhold til kooperative spill, er forhandlinger *«en prosess som avgjør utfallet i et kooperativt spill når maktbalansebetragtninger basert på de forskjellige potensielle koalisjoners muligheter ikke utpeker noe entydig resultat»*. Kan dette også være en beskrivelse av «spillet» i partnerskapet i NAV? Selv om spillet er «kooperativt» ifølge terminologien, er spillerne motparter i selve forhandlingsprosessen, det vil si at forhandling er en prosess som hører med til kooperative spill, men forhandlingsprosessen selv er så å si pr definisjon ikke-kooperativ.

Johansen sier at gjennom vanlig teori for økonomisk politikk og planlegging er staten eller regjeringen en myndighet som tar autonome beslutninger med hensyn til forskjellige instrumenter som påvirker atferden til de øvrige aktører i systemet, mens markedsmekanismen tjener til å koordinere desentraliserte beslutninger. Johansen mener dette er en av kildene til det kommunikasjonsgapet som kan oppstå mellom politiske beslutningstakere og fagøkonomer, blant annet slik at politikerne ofte mener at de råd fagøkonomene gir er upraktiske eller irrelevante; politikerne vet at de er deltakere i «spill» eller forhandlingsprosesser om mange viktige spørsmål som angår økonomien, mens den økonomiske teoretiker er vant til å se økonomisk politikk som et spørsmål om å variere verdiene av visse økonomisk-politiske instrumenter på en autonom måte fra statens side (ibid).

Vi vil tilføye at den tidligere statsråden Hanne Bjurstrøm kommenterte Riksrevisjonens rapport med at: *«mange av de forhold Riksrevisjonen har merknader og anbefalinger til, ligger innenfor de frihetsgrader NAV-kontoret har»* (Riksrevisjonens 2011/2012, s 18). I denne uttalelsen mener vi statsråden gir NAV-kontorene stor grad av autonomi til å løse utfordringer lokalt. Men som vi har nevnt overfor er konteksten NAV-kontoret utøver sine oppgaver og tjenester innenfor, svært kompleks, og kontoret er avhengig av å komme til omforente beslutninger sammen med sine eiere og andre relevante samarbeidsaktører. Det er her vi mener Johansens beskrivelse av forhandlingssamfunnet står sentralt.

## 5.7 Det kulturelle perspektivet

Organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner. Det er viktig å skille mellom de uformelle normene fra de formelle, som er visjonen organisasjonen styrer etter. Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, får

den institusjonelle trekk, og man snakker om institusjonaliserte organisasjoner (Christensen et al. 2009). Dette gjør en organisasjon mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav, men den kan også løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap. Ofte vil offentlige organisasjoner ha komplekse kombinasjoner av oppgaver, noe som gir mer sammensatte fysiske symboler (manifestasjoner av den underliggende kulturen), og mer komplekse kulturelle profiler.

Handlingslogikken knyttet til perspektiver er i følge Christensen et al. (ibid), logikken om «passende atferd». Når man skal treffe en beslutning i offentlige organisasjoner, vil man ut fra denne logikken ikke først og fremst handle rasjonelt (beskrevet i det instrumentelle perspektivet), men man gjør det som anses som rimelig og akseptabel atferd. Man bedriver det som kalles matching, eller bruker handlingsregler (kulturelle normer) for å koble situasjoner og identiteter. Tre spørsmål blir sentrale: 1) Hvilken type situasjon står jeg overfor – gjenkjennelse. 2) Hvilke(n) identitet(er) er de(n) viktigste for meg selv og min institusjon? 3) Hva er det jeg og min institusjon forventes å gjøre i en situasjon som denne?

Selv om en godt utviklet organisasjonskultur i offentlige organisasjoner ofte er preget av konsistente regler og identiteter, kan man ikke se bort fra at kompleksiteten i offentlig politikk og det offentlige apparatet, fører til at det også er inkonsistente beslutninger og mangfold. Lederen har en todelt rolle når han/hun skal utføre kulturelt basert lederskap. På den ene siden skal de være forvaltere av de «historiske nødvendigheter» - det vil si å virke med tradisjonene som rammebetingelser, og sørge for at de etablerte, uformelle normene og verdiene får gode vekstvilkår, blir utviklet og beskyttet. På den andre siden skal lederskapet bidra til endring, noe som innebærer en viss grad av selvstendig, intensjonal eller instrumentell handling. Christensen (ibid) viser til NAV-reformen, og hevder at det i denne reformen er benyttet ulike kulturelle midler for å utvikle et felles grunnlag for uformelle normer og verdier – en NAV-identitet. Lederskapet skal også gjennom kritiske avgjørelser forsvare organisasjonens integritet, ved å lage representative systemer, løse konflikter, og stimulere til samordning og samarbeid. Det er viktig å motvirke kulturelle spenninger og konflikter.

Slik vi ser det er dette viktige aspekt å ha med seg når vi skal se på ledelse i og av et partnerskap. NAV-kontorene er i utgangspunktet «nye» organisasjoner, og en kan anta at identiteten er ny og under utvikling, da kontinuerlig endring er fokus. Videre skal NAV-kontoret inngå i samarbeidet med kommunene, som har egne identiteter. På hvilken måte dette får innvirkning på likevekten i partnerskapet er interessant for oss. Hvordan opplever NAV-leder det å lede under de komplekse relasjonelle forholdene et partnerskap innebærer? Ved å se på opplevelse av handlingsrom antar vi å kunne si noen om dette. Det er også interessant å vurdere hvordan dette perspektivet virker sammen med det instrumentelle i partnerskapet, og hvordan det virker på styring og ledelse.

### 5.7.1 Ledelse som funksjon

I følge Busch et al. (2010), defineres begrepet ledelse som: «en funksjon med to sentrale dimensjoner. Den første innbefatter ledelsesfunksjonen forhandlinger med organisasjonens interessenter, som betyr at den regulerer grensene mellom organisasjonen og dens omgivelser. For det andre innbefatter ledelsesfunksjonen den aktiviteten som er rettet mot å realisere organisasjonens forpliktelser i kontraktene, det vil si sørge for å oppnå de målene

som er avtalt» (s.325). Videre hevdes det at ledelsesfunksjonen forutsetter handlingsrom, som betyr muligheten til å ta selvstendige beslutninger.

Med ledelse som funksjon er siktemålet å undersøke om organisasjonen fungerer slik at interessentene får oppfylt kontraktene sine. Da er det viktig å se etter essensen i lederbegrepet. Vi kan også hevde at ledelse som funksjon er en del av ledelsessystemet i organisasjonen.

En kan benytte mange innfallsvinkler når man skal studere ledelsesprosessen i en organisasjon. Busch et al. (2007), bygger sin modell på Johnsen (1975), hvor ledelse er definert som et *målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker* (s.27). I følge Johnsen må altså ledelsen søke å nå de mål som kan svare på interessentenes behov for belønninger. *Målene* kan deles inn i tre grupper:

- 1) Driftsmål er knyttet til at ledelsen må oppfylle kontraktene som er inngått i koalisjonen.
- 2) Tilpasningsmål handler om at ledelsen må finne nye likevektsløsninger når endringer skjer i omgivelsene, og kan skape nye kontrakter, nye bidragsstrømmer og produksjon av nye belønninger.
- 3) Utviklingsmål er at det kontinuerlig må arbeides med å utvikle koalisjonen slik at den representerer en optimal sammensetning av bidrag i forhold til de belønninger den skal produsere.

For at ledelsen i en organisasjon skal fungere godt må alle disse tre målene ivaretas. Det sentrale i forhold til driftsmål, er at disse kommer fram gjennom styringen og ledelsen i partnerskapet, og er svært aktuelle i forhold til problemstillingen. Det omfatter at interessentene – kommune og stat - får sine belønninger. Tilpasningsmålene og utviklingsmålene omfatter å sette nye mål på disse områdene omfatter at bidrags- og belønningsballansen må endres gjennom reforhandlinger mer interessentene. Ledelsen må jobbe i harmoni og konfliktfeltet. Tilgangen på nødvendig makt og tilstrekkelige ressurser er avgjørende. Videre må ledelsen kunne håndtere nødvendige problemløsningsmetoder og et språk som er tilpasset interessentene – dette kommer nedenfor.

*Problemløsning* handler mer om hvordan organisasjonen skal nå sine mål. God evne til problemløsning er derfor vesentlig for ledelsesfunksjonen, og kan bestå av tre prosesser.

- 1) Analyse/syntese omhandler den rasjonelle prosessen hvor personer med nødvendig innsikt analyserer problemet for å finne en tilfredsstillende løsning.
- 2) Interaksjon går på at problemene løses i en prosess preget av *interaksjon* mellom individer. Dette er en nødvendig del av problemløsningen i situasjoner der det er konflikt mellom mål og midler, eller hvor den nødvendige kompetansen er fordelt på flere personer.
- 3) Søke/lære er en prosess preget av at det er vanskelig å finne en tilfredsstillende løsning ut fra foreliggende kompetanse og innsikt. Det er derfor behov for mer omfattende læringsprosesser hvor ulike løsninger testes.

For at ledelsen skal fungere godt må den disponere et bredt spekter av problemløsning, og det er viktig å identifisere hvilke metoder som passer best i en gitt situasjon. Når vi ser på vår problemstilling vil det være interaksjonen vi vil legge mest vekt på. Partnerskapet skal løse

sine problemer for eksempel på konflikt mellom mål og midler gjennom en interaksjon i nettverket.

I forhold til *språkskaping* heter det at ledelse må utøves blant de menneskene som representerer interessentene i koalisjonen. Mål skal formuleres og problemer skal løses i et samspill mellom interessentene. For at dette samspillet skal fungere må aktørene ha evne til å kommunisere med hverandre – de må utvikle felles begrepsapparat og språk. Vi kan skille mellom tre forskjellige språk:

- 1) Beslutningspråk skal beskrive og behandle en situasjon der målet er å treffe den beste eller mest tilfredsstillende beslutningen når det skal velges mellom flere alternativer. Bedriftsøkonomisk teori representerer denne type språk
- 2) Atferdsspråk skal regulere atferd og omhandler alle enkeltindivider eller grupper. Atferdsvitenskap er eks på denne type språk.
- 3) Systempråk benyttes i forbindelse med harmonisering av et system og regulerer samspillet med dets omgivelser.

For at ledelsen skal fungere tilfredsstillende må det utvikles et felles språk i alle disse dimensjonene.

I følge definisjonen på ledelse benyttes også begrepet *samspill*. Ledelsens kommunikative funksjon (det vil si hvordan ledelsen i interaksjonen med sine medarbeidere formulerer målene for organisasjonen), betydningen av felles visjon og språkets betydning for å motivere personalet.

For oss vil det være sentralt å drøfte ledelse i forhold til teoriene i tabell 2.1. Governance/nettverksledelse, offentlig etos, måling vs tillit, prinsippal-agent og verdibasert ledelse, samt at vi legger vekt på organisasjonens visjoner.

## 5.7.2 Verdibasert ledelse og offentlige etos

Verdier kan defineres som «*et begrepsmessig, eksplisitt eller implisitt, særtrekk ved et individ eller karaktertrekk ved en gruppe, som er ønskelig og som påvirker valget av tilgjengelige framgangsmåter og mål knyttet til en handling*» (Busch, 2010, s.8).

En verdi kan også defineres som «*en vedvarende tro på at en spesiell handlemåte eller slutttilstand personlig eller sosialt er å foretrekke fremfor en annen*» (Busch, 2010, s.8). Verdier inndeles her i to grupper, hvor målverdiene er knyttet til en slutttilstand og representerer ønskelige tilstander for seg selv eller en sosial gruppe, mens instrumentelle verdier er knyttet til handlemåter og angir at noen handlemåter er å foretrekke overfor andre. De instrumentelle verdiene regulerer derfor i sterkere grad den organisatoriske atferden på arbeidsplassen enn målverdiene.

Verdier spiller en stor rolle i offentlig sektor, både som et offentlig etos blant ansatte i den offentlige forvaltningen, eller som en plattform for de profesjonelle medarbeiderne i den offentlige velferdsproduksjonen (Busch, 2010). Torben Beck Jørgensen (2003), benytter begrepene verdier og etos for å beskrive konturene av en offentlig identitet. Han hevder at

verdiene kan klassifiseres, og vi kan se hierarkiske mønster eller nettverksmønster. I kjernen i dette offentlige etos, det vi betrakter som vårt verdimesige arvegods, finner vi et sett av grunnverdier som er knyttet til det politiske demokrati, til rettstaten og til sosialstaten (Ibid). Kjerneverdier er samfunnsansvar, rettsikkerhet, likhet, stabilitet og forutsigbarhet for å nevne noen. Enkelte kjerneverdier er sentrale på tvers av organisasjoner og nivåer i det offentlige, og disse er ansvarlighet, respekt, utvikling, samarbeid, kvalitet, åpenhet, tillit, engasjement og faglighet (Ibid). Disse forteller noe om hvordan vi skal behandle hverandre på arbeidsplassen, men også hvordan brukeren skal behandles av systemet. Beck Jørgensen hevder videre at vi kan se en differensiering av de offentlige organisasjoners verdiunivers når vi ser på konkrete organisasjoner og deres konkrete kjerneoppgaver. Han hevder vi her kommer innpå ulike fag-spesifikke etos, som er verdier knyttet til bestemte utdannelse og spesielle sektorer. De enkelte organisasjonenes etos (ledelses- og arbeidsplassetos) omfatter verdier vedrørende styring, ledelse samt personalspørsmål. Ytterst finner vi et serviceetos som er verdier rettet mot hvordan vi forholder oss til brukerne av tjenestene.

De profesjonelle medarbeiderne i offentlig sektor (kommune, fylke og stat) har hatt og har et stort handlingsrom. Hos disse medarbeiderne har verdiene som den offentlige tjenesteproduksjonen bygger på alltid spilt en viktig rolle. Enten som offentlig etos eller som en verdi eller yrkesetisk plattform, som de har bygd sine handlinger og avgjørelser på. Et godt utviklet verdigrunnlag er spesielt viktig for organisasjoner med diffuse mål og der kvaliteten på tjenesteproduksjonen er vanskelig å bedømme (Selznick, 1957). Med andre ord, det samme som Ouchi (1979) hevder når han sier at styringsformen avhenger av programmerbarheten til oppgavene og målbarheten til målene.

NOU 2000:22. «Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune», beskriver hvilke hensyn og verdier man må legge til grunn når man skal vurdere hvordan offentlig forvaltning skal organiseres (s.70):

*«Målene for og hensiktene med offentlig engasjement, og valget av virkemidler og tiltak for å realisere målene, bestemmes i den politiske prosessen. Selv om offentlig forvaltning således befinner seg i et politisk spenningsfelt, finnes det en rekke overordnede målsettinger og hensyn som det synes å være bred enighet om skal være avgjørende for organiseringen av forvaltningen. I forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene vil utvalget peke på tre overordnede hovedhensyn:*

- *Hensynet til brukerne*
- *Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse*
- *Hensynet til nasjonale mål*

*Hver av disse hensynene rommer et sett av verdier som utvalget mener er viktige å legge til grunn for utformingen av offentlig forvaltning. Verdiene, og dermed også de tre hovedhensynene, kan imidlertid trekke i ulike retninger, og i en viss grad stå i motstrid til hverandre. Det er derfor behov for å klargjøre innholdet i verdiene og relasjonene mellom de. Hensikten med en slik verdidrøfting er å skape et fundament for utformingen av de mer konkrete retningslinjer som utvalget vil legge til grunn for å evaluere dagens oppgave- og ansvarsfordeling, og som vil være veiledende for utvalgets tilrådinger om endringer».*

Utvalget vil legge vekt på følgende verdier når det gjelder hensynet til brukerne (s.71):

*«Utvalget vil fremheve to brukerhensyn, eller verdier, som er særlig relevante i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene; hensynet til tilgjengelighet, og hensynet til sammenhengende tjenester»,*

Når det gjelder verdiene knyttet til lokalt selvstyre og deltagelse er det følgende som utvalget legger vekt på (s.72):

*«Til sammen gir argumentene med basis i verdiene frihet, deltagelse og effektivitet uttrykk for kjernen i det kommunale selvstyret. Det er disse verdiene som utgjør lokalstyrets ideologiske og normative grunnlag, og som dermed utgjør legitimitetsgrunnlaget for det kommunale og regionale selvstyret».*

Når det gjelder hensynet til nasjonale mål er det følgende momenter som blir løftet fram av utvalget (s.76):

*«Det kan konkretiseres seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta i forhold til organiseringen og styringen av offentlig forvaltning. For det første dreier det seg om ivaretagelsen av **rettsikkerheten** i samfunnet. For det andre skal behovet for en **likeverdig fordeling** av goder mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder vektlegges. For det tredje skal det tas **nasjonaløkonomiske** hensyn, bl.a. for å sikre stabilitet i økonomien. For det fjerde har offentlige myndigheter et ansvar for miljø og en **bærekraftig utvikling**. For det femte har staten et særlig ansvar for å sørge for **samordning og effektivitet** i forvaltningen. Det sjette, og siste, hensynet som skal nevnes er **hensynet til minoriteter**».*

Utvalget oppsummerer avveiningen mellom de tre overordnede hensynene som det mener må ligge til grunn slik (s.81):

*«De ulike hensyn og verdier som utgjør fundamentet for brukerorientering, lokalt selvstyre og statlig styring kan, vurdert enkeltvis, begrunnes godt, men vil ofte stå i et problematisk forhold til hverandre. Vurderinger knyttet til oppgavefordelingen vil derfor i stor grad bestå av avveininger mellom de ulike verdiene og hensynene. De nødvendige avveininger må først og fremst gjøres konkret i forhold til den enkelte oppgave. Det er først når en foretar konkrete vurderinger at verdi- og målkonfliktene fremtrer tydelig, og de motstridende interessene synliggjøres. Utvalget vil feste oppmerksomhet om enkelte av verdispenningene som synes å være særlig relevante i denne sammenheng.*

*Fra én synsvinkel kan det hevdes at målsettinger om nasjonal likhet på ulike områder støter an mot ideen om lokalt selvstyre generelt. Fundamentet for lokalt selvstyre ligger på mange måter i stikkordet variasjon. Innbyggerne har varierende oppfatninger om hvordan, og av hvem, deres lokalsamfunn skal styres, om behovet for offentlige tjenester både med hensyn til sammensetning og omfang, og om hvilken utviklingsretning lokalsamfunnet skal ta i fremtiden. Det er nettopp for å fange opp denne variasjon i behov og ønskemål i de ulike deler av landet at kommunene finnes. På den andre siden er mesteparten av kommunens oppgaver fastlagt på nasjonalt nivå og kommunene vil alltid være gjennomføringsorgan for nasjonal politikk i større eller mindre grad. Innebygd i de nasjonale oppgavene ligger det som oftest sterke ambisjoner knyttet til standardisering, likhet og rettigheter. Slike ambisjoner kan på mange måter oppfattes som motsatsen til lokal variasjon».*

På grunn av NPM har det vært mindre fokus på verdier i offentlig sektor de siste årene. Innføringen av nye metoder og teknikker fra privat sektor har i stede dominert utviklingen. Busch (2010), viser til at problemer med å gjennomføre gode resultatmålinger har aktualisert betydningen av verdier og normer i offentlige virksomheter, og større fokus på nettverksløsninger har vist betydningen av sterke tillitsbaserte relasjoner mellom aktørene.

Christensen et al, (2009), hevder at gjennom de nye reformer som NPM utfordres de offentlige grunnleggende verdiene av effektivitetsverdier. Verdiene er ikke nye i egentlig

forstand, men de vektlegges mye mer enn før i forhold til andre verdier. Videre hevder de at det særlig er den økonomiske effektiviteten som fremheves gjennom NPM.

Verdiutviklingsprosessen i en organisasjon skaper koblingen mellom koalisjonssystemet og atferdssystemet. Krav til hvilke verdier og normer som skal være gjeldende i organisasjonen formuleres i koalisjonssystemet, mens atferdssystemet vil svare på dette med å justere, tilføye eller slette deler av det som kommer som krav. Her er det snakk om et møte mellom den reelle kulturen som er til stede i organisasjonen og den ønskede kulturen som formuleres i koalisjonen. Dette fører til en kontinuerlig spenning som setter press på den kulturelle utviklingen (Busch et al, 2007).

Busch et al (2007) viser til Schein (1987), som hevder at organisasjonskultur inneholder tre elementer som kan begrense organisasjonens muligheter til å takle endringer. Disse elementene er *normer*, som vil definere et handlingsrom som setter begrensninger for hvilke aktiviteter organisasjonsmedlemmene skal gjennomføre. *Verdier* gir et sett av grunnleggende kriterier som alle handlingene veies mot. Aktiviteter som bryter disse verdiene vil ikke bli akseptert i organisasjonen. Til sist har vi de grunnleggende *antakelsene*, som presenterer en virkelighetskonstruksjon som både påvirker organisasjonsmedlemmenes tolkning av de problemene som foreligger, samt begrenser deres sett av alternative løsninger.

Verdibasert ledelse handler om lederens evne til å uttrykke en verdibasert visjon som skaper et moralsk engasjement blant medarbeiderne. En viktig forutsetning er at lederen må bygge på uttrykte ideologiske mål som kan utfordre det bestående (Busch, 2010). Når nye verdier skal internaliseres krever det en leder som makter å ivareta ledelsen av ledelsesprosessen.

I følge Busch et al. (2010), kan makt og konflikter være knyttet til grupper med svært ulike verdier og normer, og at bruk av makt og konflikter i en virksomhet kan føre til etablering av subkulturer. Det vil si at noen i organisasjonen har motstridende verdier og normer.

Haga (2005), viser til at det er viktig å forebygge konflikt mellom politikerne og byråkratene ved at man i byråkratiet ansetter folk som deler grunnleggende holdninger med det politiske systemet; ikke partipolitiske holdninger, men en grunnholdning til det å jobbe i det offentlige (offentlig etos). Da nærmer vi oss det Haga legger i begrepet «premisskontroll». Han hevder at det er viktig for effektiviteten i en organisasjon at de ansatte, og særlig lederne, gis anledning til å ivareta sin integritet og yrkesstolthet. Da må de fritt kunne bruke sitt beste skjønn i arbeidet, uten at dette skal føre til negative konsekvenser, og organisasjonen må fremstå med klare premisser for hva den forventer av sine ansatte. Dette muliggjør premisskontroll. Videre hevder Haga (ibid), at krevende saker med mange interessenter trenger en best mulig belysning for å få en effektiv løsning. For å få til dette bør organisasjonen oppmuntre til fri kommunikasjon. Den organisasjonen som fremstår med klar ideologi og visjon, klare atferds-normer og en kultur tuftet på tillit mellom arbeidsgivere og ansatte, kan dra stor nytte av den mest uformelle av alle kontrollformene - premisskontrollen.

Kulturutvikling og konsolidering av nye verdier i en organisasjon er en kompleks forandringsutfordring, som kun lykkes når utviklingsprosessen evner å kombinere utviklingen av mennesker (holdninger, atferd og kompetanse) med utvikling av organisasjonen (organisering-, styring- og ledelsesformer) (Larsen, 2008 s. 71).

Avslutningsvis vil vi poengtere at verdier er en av 3 ulike måter å lede/styre og kontrollere en organisasjon på: Regel-, mål- og verdistyring. De har utviklet seg over tid i tråd med

samfunnsutviklingen og endringer i bedriftenes interne og eksterne rammebetingelser. Alle de tre styringsformene er til stede i enhver organisasjon, men bruken av dem varierer vesentlig. De tre styringsformene har også røtter i samfunns- og bedriftsutviklingen. Man kan enkelt si at bruken og graden av regelstyring og målstyring reduseres etter hvert som verdistyring innføres i en organisasjon. Når tilliten og lojaliteten til verdiene øker kan styringskostnadene reduseres og graden av måloppnåelse vil øke.

Ouchi (1979) i Buch et al. (2002), skiller også mellom 3 former for kontroll.

1. Kontroll av atferd gjennom formelle regler – regelstyring.
2. Kontroll av resultatene som oppnås – målstyring
3. Kontroll av atferd gjennom verdier og normer (organisasjonskultur) – verdistyring.

Regelstyringen innebærer en begrensning av medarbeidernes handlings rom. Målstyringen innebærer at fokuset rettes mot resultatene av medarbeidernes handlinger og egner seg til godt når det er mulig å måle resultatene av arbeidsinnsatsen. Verdistyring påvirker både handlingsrommet og målene, og det skjer gjennom å etablere en organisasjonskultur som definerer hvilke handlinger som er aksepterte og hvilke som ikke er det. Verdiene gir svar på hvilke resultater og mål som prioriteres i organisasjonen.

Ouchi (1979), i Bush et al. (2009), hevder at hvilken form for styring som iverksettes i en organisasjon avhenger av to forhold, oppgavens programmerbarhet og resultatenes målbarhet. Ut fra denne forståelsen kan man sette opp følgende matrise.

**Tabell 5.4 Styringsformer**

	Oppgavens programmer-barhet	
Resultatets mål-barhet	Perfekt	Ikke perfekt
Høy	Regel eller målstyring	Målstyring
Lav	Regelstyring	Verdistyring

## 5.8 Autonomi

Som vi nevnte innledningsvis i dette kapittelet ønsker vi gjennom vår problemstilling å belyse handlingsrommet den enkelte NAV-leder opplever å ha. Hvordan oppleves det å bli styrt på den måten det gjøres i partnerskapet, og hvordan oppleves det å lede under en slik kontekst. Dette mener vi henger sammen med graden av autonomi du som leder opplever å ha.

Vi ser at NPM delvis reverseres, og en av årsakene legges til governance. Det er for utfordrende å kontrollere organisasjonene som yter velferdstjenester ut fra målstyring alene. Diskusjonen om kvantitative indikatorer versus kvalitative belyser dette. Hva måler vi og hvorfor?



Spenningen mellom kontroll og autonomi er et varig og grunnleggende dilemma i forvaltningsreformer. På den ene siden får organisasjonene større autonomi gjennom fristilling og økt skjønnsutøvelse i den daglige driften, mens de på den andre siden underlegges et rigid rapporteringssystem for at de overordnede skal kunne kontrollere at målene som er satt blir oppnådd (Christensen et al. 2009). Forfatterne hevder at man kan få større kontroll eller mer autonomi, men at det er vanskelig å finne balansen mellom dem eller å oppnå begge delene samtidig. De hevder videre at et hovedprinsipp i NPM-reformene er at offentlige organisasjoner skal få mer management-autonomi, men ikke økt policy-autonomi, samtidig at kontrollen skal vris fra forhåndskontroll (inputkontroll) til etterkontroll (outputkontroll).

Tanken i forvaltningsreformene er at organisasjonene skal bli så frie at de skal kunne drive på en kostnadseffektiv og forretningsmessig måte, men ikke så frie at de overordnede mister makt og kontroll. Offentlige organisasjoner får mer frihet i bruk av tildelte ressurser for å drive effektivt, men prisen de må betale for økt autonomi er at de underlegges rigide rapporteringssystemer.

NOU 2000:2, om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, beskriver med to ulike synspunkt kommunenes rolle: *«De er to ulike synsmåter på lokaldemokratiet som kommer til uttrykk her. Den første representerer et «ovenfra-ned» perspektiv som vektlegger integrasjonen mellom staten og kommunene. I en rendyrket variant av dette synet blir lokalinstitusjonene å betrakte som lite annet enn iverksettende organ for staten. Den andre synsmåten er preget av et «nedenfra-opp» perspektiv hvor vekten er lagt på de spesifikke verdier som lokalstyret representerer, i kontrast til og til forskjell fra staten. Her blir kommunene og fylkeskommunene langt mer å oppfatte som autonome politiske organ enn som utøvende organ for statlige myndigheter. I en rendyrket variant av dette synet blir kommunene og fylkeskommunene først og fremst sett på som rammer om et lokalt og regionalt fellesskap, avskjermert fra statlige myndigheter. Det har vært en langvarig diskusjon om hvordan lokaldemokratiet skal forstås, en diskusjon som i stor grad har foregått i spenningen mellom integrasjonsperspektivet og autonomiperspektivet».*

Det lokale selvstyret har lange tradisjoner i Norge, og er nedfelt i formannskapslovene i 1837. Kommunene er egne rettssubjekter, som medfører 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).

I Stortingsmelding nr.12 (2011-2012), beskrives forholdet mellom stat og kommune slik: *«Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunene er at Norge er ein einskapsstat, og følgeleg må det lokale sjølvstyret fungerer innanfor rammene av nasjonale mål»*

Autonomi- og integrasjonsmodeller belyser skillet mellom nivåene i stat og kommune. 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, mens 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), peker på det han kaller lokalstyreparadokset. Han hevder 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 flere oppgaver, vil den statlige kontrollen øke.

Dette hevder han igjen vil føre til at kommunal autonomi og selvråderett blir mindre. Autonomi og integrasjon er ut fra dette relevant å ta med når en skal se på partnerskapet mellom stat og kommune i NAV.

Engelstad (1999), viser til standard handlingsteori, som går ut fra at aktører er autonome, dvs at de har evne til å se og formulere mål og velge sine handlinger i tråd med det. Videre at aktørene har en velutviklet identitet.

Bukve (2009), som vi også refererte til under styringsdialogen overfor, viser til at ulike styringsformer mellom eks stat og kommune forutsetter ulike grader av autonomi og symmetri mellom aktørene. Han hevder at standardisering forutsetter både asymmetri og lav grad av autonomi hvis politikken skal bli gjennomført. I den motsatte enden forutsetter læring i nettverk både at aktørene er autonome og at det finnes en komplementaritet mellom dem. I motsetningen til standardisering- og hjelpefunksjonen, som vi forklarte overfor, forutsetter samordningsfunksjonen at aktørene er mer eller mindre symmetriske på den måten at de yter mer eller mindre selvstendige bidrag til å realisere mål, og det forutsetter høy grad av autonomi og gjensidighet hos partene. Bukve hevder videre at dersom gjensidigheten i dialogen mellom partene ikke finnes, og det heller er snakk om at staten ønsker å spre ferdige løsninger til lokale eller regionale aktører, kan dialogen bli mer komplisert.

## 6 Metode

I dette kapittelet vil vi redegjøre for de metodiske tilnærmingene vi har valgt for å svare på problemstillingen vår. Vitenskapelig metode er en måte å gå fram på for å samle inn empiri (data) om virkeligheten (Jacobsen 2005). Metoden er ifølge Jacobsen (2005) et hjelpemiddel for å beskrive «*virkeligheten*». Den angir hvilke fremgangsmåter som vi skal bruke for å kartlegge og forstå begrepene «*virkelighet*», «*sannhet*» og «*kunnskap*». Det har vært viktig for oss å være bevisst i metodevalgene våre i forhold til hvordan vi samler inn data. Valgene våre har i stor grad vært styrt av de rammene vi forsker innenfor, den teoretiske forankringen vi ønsker å drøfte problemstillingen ut fra, samt vår problemstilling:

*«Er partnerskapet egnet til styring og ledelse av NAV-kontor?»*

### 6.1 Å forske i «egen» organisasjon

En utfordring som vi som forskere står overfor, er at vi alle er indirekte tilknyttet de organisasjonene vi skal undersøke. Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontorene berører oss alle tre i større eller mindre grad. Vi er arbeidstakere som jobber i organisasjoner som enten er berørt direkte av NAV-reformen og partnerskapet, eller mer indirekte. Ut fra dette har vi med oss vår «balast» inn i gjennomføringen av studien. De NAV-kontorene som er respondenter i denne undersøkelsen, er det ingen av oss som har direkte tilknytning til. For oss har det vært viktig å tenke over at vi kan ha hatt førantagelser om det vi har forsket på, noe som kan ha påvirket oss som forskere.

Ry Nilsen og Repstad (2006), viser til fordeler og ulemper ved å analysere egen organisasjon, og hvor viktig det er å være klar over dette samt reflektere over det. Fordeler som engasjement og endringslyst, nysgjerrighet og åpenhet til organisasjonens problemer og

kjennskapen til ens organisasjons hverdag vil kunne forenkle analysearbeidet. På den andre siden vil ulemper som at man bare er i stand til å se forholdene nedenfra, og nærsynt fra der man står. Det kan være vanskelig å se skogen for bare trær (ibid). Det kan også være vanskelig å skaffe tilveie valide data hvis man må krysse nivåene i hierarkiet for å få dem. I tillegg viser forfatterne til utfordringene knyttet til å fortolke dataene uten å la seg påvirke av egne forutinntatte meninger og fordommer, bevist eller ubevist.

Gjennom arbeidet har vi vært gjennom mange prosesser hvor vi har måttet klargjøre våre ulike virkelighetsoppfatninger. Det at en av oss alltid har jobbet i en statlig organisasjon og de to andre har ulike erfaringer fra kommunale og andre virksomheter, gjør at vi har sett tema fra svært ulike synsvinkler. Dette har vært utfordrende og spennende, og diskusjonene har vært mange. Vår bevissthet rundt dette har vært nødvendig for å kunne reflektere og analysere. Vi vil beskrive vår datainnsamling nedenfor, men ønsker å poengtere her at vi har valgt å ha et utgangspunkt i et studie av dokumenter, og at dette har lagt premissene for den videre datainnsamlingen. Disse dokumentene har vi funnet fram til gjennom å lese andres masteravhandlinger om samme tema, søke på NAV sine hjemmesider, søke på nett osv. Dette mener vi har gjort mulighetene for at førantagelser har styrt oss, mindre. Vi har altså valgt å basere vår forskning på deler av de beskrivelsene og forskningene som allerede er gjort på området. Vi tre har samarbeidet om datainnsamlingen og drøftingen og analysen av empirien, og dette mener vi har redusert faren for feiltolkninger.

Det at vår problemstilling er utforskende i natur, legger føringer for vår metodologiske tilnærming. Det gjør også vårt vitenskapelige ståsted, som vi vil drøfte i neste kapittel.

## 6.2 Vitenskapsteoretisk tilnærming

Alle vitenskapsteoretiske tilnærminger krever at vi klargjør begrepene *virkelighet*, *sannhet* og *kunnskap*. I følge Jacobsen (2005), er det grunnleggende uenighet om hva virkelighet eller sannhet egentlig er. Om hvordan man kan vite noe, og hvordan vi bør samle inn informasjon om denne virkeligheten eller sannheten. Han hevder at vi for å gjøre dette, må kartlegge begrepene *ontologi*, *epistemologi* og *metode*, som omhandler disse forholdene. Eide og Lindberg (2006, s.155), hevder at: «*det å være konsistent som forsker betyr at man bevist søker overensstemmelse mellom et visst menneskesyn og verdensbilde (ontologi), kunnskapsbegrepet og hva som kan være sant (epistemologi), samt de empiriske valgene man gjør (metode)*».

Ontologi er læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut, og at det er vanskelig, om ikke umulig, å komme fram til en omforent forståelse av virkeligheten (Jacobsen, 2005). Vårt ontologiske utgangspunkt har betydning for hva vi leter etter når vi skal gjennomføre undersøkelsen.

Det skiller mellom to retninger innen ontologien hvor den første er den *positivistiske*. Innen denne retningen hevdes det at det finnes en objektiv, sosial virkelighet og sannhet uavhengig av hvordan vi oppfatter den. Den andre retningen er den *konstruktivistisk hermeneutiske* retningen hvor det hevdes at virkeligheten er skapt av oss selv, og at den ikke eksisterer uavhengig av menneskelig persepsjon, tenkning, diskurs eller lignende (Nyeng, 2004). *Hermeneutikken* er en fortolkende tilnærming til menneske og samfunn som benekter eksistensen av lovmessigheter utenfor naturvitenskapens område (ibid). Han hevder videre at

det å slutte seg til en positivistisk eller hermeneutisk tradisjon representerer det vitenskapsteoretiske hoved-valget en forsker innenfor enhver menneskevitenskap står overfor.

Vår studie er om en ny forvaltningsmessig måte å samordne og koordinere tjenester på, gjennom partnerskap mellom staten og kommunene. I problemstillingen vår ønsket vi å se om partnerskapet er en egnet måte å styre og lede NAV-kontorene på, og om det bidrar til mer samordnede og koordinerte tjenester overfor brukergruppen som har behov for dette. Det har altså vært en studie av hvilke styringssignaler og ledessignaler NAV-kontoret har å forholde seg til, samt hvordan ledelsen av NAV-kontoret opplever disse signalene og sitt eget handlingsrom. Vårt utgangspunkt er at problemstillingen består av konstruerte virkeligheter. Dokumentene vi benytter til å få kunnskaper om hvordan partnerskapet fungerer, de svarene vi får av våre respondenter gjennom intervjuene, og analysen vi utfører av empirien, baserer seg på de virkelighetsbildene alle aktørene har. Med dette som utgangspunkt har vi en konstruktivistisk hermeneutisk tilnærming. Slike studier vil ifølge Jacobsen (2005) i liten grad fange opp universelle lover slik man gjør i naturvitenskapen, nettopp fordi menneskene lærer, reagerer på ny kunnskap og endrer sin atferd.

*Epistemologien* som betyr "læren om kunnskap" er med på å si noe om det er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten. Epistemologien er som ontologien, delt inn i en *positivistisk* og en *fortolkningsbasert* retning (Jacobsen, 2005).

Vi har valgt et tema som er lite generelt. Det er avgrenset og avhengig av kontekst. NAV-kontorene, med partnerskapet mellom stat og kommune, representerer nye måter å organisere velferdsforvaltningen på, og det er vanskelig og sannsynligvis umulig og overføre kunnskapen om dem til andre organisasjoner. Vi har som forskere fortolket de dokumentene som ligger til grunn for vår dokumentanalyse, og som vår intervjuguide bygger på. Vi tror ikke at svarene vi får er allmenngyldige, men at svarene vi får i intervjuene, er enkeltindividenes fortolkninger av de temaene vi spør om. Vi anser derfor denne kunnskapen som unik og dette gjør en positivistisk tilnærming vanskelig.

I følge hermeneutikken (fortolkningsbaserte retningen) ser og forstår vi alltid det nye i lys av det vi allerede kjenner (Nyeng, 2004). Vårt ontologiske utgangspunkt har lagt premissene for vårt kunnskapssyn. Den henger sammen med epistemologien.

### 6.3 Valg av metode

Vårt vitenskapsteoretiske utgangspunkt er avgjørende for vårt valg om å benytte en kvalitativ metode for å finne svar på forskningsspørsmålene våre.

Kvalitativ metode gir tekstlige beskrivelser, for eksempel utskrift fra et intervju, og har som mål å skape forståelse, den kjennetegnes av nærhet til kilden. Den kvalitative tilnærmingen går i dybden og formålet er å få fram sammenhenger og helhet (Holme og Solvang, 1996).

Jacobsen (2005, s.32) sier at: *«hvis forskeren mener at alt er individuelle og kontekst avhengige fortolkninger av virkeligheten, vil alltid en kvalitativ tilnærming være den beste»*.

Det vi forsker på er kontekst avhengige fortolkninger av virkeligheten. De dokumentene som ligger til grunn for vårt arbeid representerer også en måte å fortolke virkeligheten på. Det sammen gjelder de svarene vi får når vi velger å intervjuere ledere av NAV-kontor,

fylkesdirektør i NAV, og rådmenn eller kommunalsjefer i kommuner, for å få svar på våre forskningsspørsmål. Det er altså disse enkeltpersonenes fortolkning av styrings- og ledelsessignaler, tanker om påvirkningsmuligheter og meninger om tema som ligger til grunn. Vår metodetilnærming vil derfor være kvalitativ.

Hvilke konsekvenser har våre spørsmål for valg av strategi for å få tak i virkeligheten så fått? Vi har foretatt et valg mellom *induktiv* og *deduktiv* tilnærming, eller sagt på en annen måte, mer eller mindre åpen tilnærming til datainnsamlingen. Kvalitative metoder er åpne for ny informasjon og derfor henger bruken av dem mer sammen med induktive tilnærminger (Jacobsen 2005).

Jacobsen (2005) skisserer de ulike fortolkningsnivåene i induktiv tilnærming slik:

**Figur 6.1 Induktiv tilnærming**



(Jacobsen, 2005, s 37).

Det at vi har valgt den induktive framgangsmåten kan være utfordrende for oss. Vi vet at det kan være vanskelig ikke å være forutinntatt eller ha forventninger til hva empirien vil vise.

Den neste metodiske utfordringen vår er å avklare hvordan sosiale fenomener skal forstås. Jacobsen (2005), viser til at enkelte forskere mener at individet er den eneste fornuftige analyseenheten, og at alle fenomener kan forstås ved å se på enkeltindividers motiver og atferd. Dette kaller Jacobsen (2005) en *individualistisk tilnærming*, og den innebærer at det er enkeltmennesket som er den viktigste datakilden, enten gjennom det det sier, eller gjennom det det gjør. Han hevder videre at mer komplekse fenomener, som for eksempel en organisasjon, bare kan forstås som en summering av ulike enkeltindividers meninger og handlinger. En holistisk tilnærming understreker at fenomener må forstås som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den spesielle sammenhengen de inngår i. Vårt utgangspunkt er en holistisk tilnærming.

Jacobsen (2005) poengterer at det er et ideal å minimere og helst eliminere forskerens effekt på det som de studerer. Han hevder at «*det perfekte metodiske opplegget blir ansett for å være et opplegg der forskeren ikke på noen måte lar selve forskningsopplegget påvirke det han eller hun studerer*» (s.30). For vår del er det vanskelig å si ar vi ikke påvirker forskningen vår på noen som helst måte. Vi har våre erfaringer og kjennskap til partnerskapet mellom stat og

kommune, men erfaringene våre kommer fra flere år i arbeid i kommune og stat. Vi vil poengtere at vi har hatt drøftinger og refleksjoner over både tema og problemstilling, og har hele tiden sett at vi har vurdert situasjoner forskjellig. Vi innser at vi har ulike personlige verdier som påvirker forskningen vår, men mener at refleksjonene våre har gjort oss beviste på dette.

Underveis i arbeidet med oppgaven har vi også nytt godt av inspirerende og konstruktive spørsmål, kommentarer og samtaler med vår veileder. Han har stilt oss spørsmål, vist til aktuelle artikler og litteratur, som igjen har ledet oss til nye refleksjoner og interessante samtaler om oppgavens innhold, teoretiske utgangspunkt og metodiske valg.

Vi har altså gjort følgende metodiske valg for vår studie:

**Tabell 6.1**    **Metodiske valg for studien**

	Våre metodiske valg
<b>Ontologi</b>	Konstruktivistisk / fortolkende
<b>Epistemologi</b>	Hermeneutisk tilnærming
<b>Metode</b>	Kvalitativ, induktiv og holistisk

## 6.4 Valg av undersøkelsesdesign

Når vi hadde tatt de metodiske valgene overfor, var det viktig å allerede ved oppstart av undersøkelsen, bestemme oss for om vi ville gå i *bredden* (ekstensivt) eller i *dybden* (intensivt). Ekstensive design er å gå i bredden for å få en presis beskrivelse av omfanget, utstrekningen og/eller hyppigheten av et fenomen på tvers av kontekster. Intensive design er å gå i dybden i et forsøk på å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet. Det kan være et forsøk på å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i (Jacobsen, 2005). Ut fra at vår problemstilling legger opp til å beskrive en kontekst fra flere sider, og få mest mulig informasjon om temaet, ble det naturlig å gå i dybden på noen få enheter. Det utfordret oss på å få oversikt over NAV-reformen og partnerskapet, samt forståelse for samhandlingen mellom forvaltningsnivåene. Dette er en kostnadskrevende studie da det tok lang tid å samle inn data (lange intervjuer), og den informasjonen vi endte opp med, var detaljert, nyansert og kompleks. Det krevde mye analysearbeid.

Små-N-studier har fokus på et spesifikt *fenomen*, og at fenomenet kan belyses fra flere ulike ståsteder. I forhold til case-studier tones betydningen av et spesielt sted eller spesiell hendelse ned, mens betydningen av fenomenet blir viktigere. Små- N-studier går ofte på tvers av flere caser for å skape et bredere perspektiv på et gitt fenomen (Jacobsen, 2005). Ut fra vår problemstilling og underliggende forskningsspørsmål, fant vi ut at små- N- studier ville være den beste metoden for å få svar på vår undersøkelse. I tillegg til at vi har lagt vekt på å undersøke hvordan partnerskapet fungerer i fire kontor, vil vi også se etter eventuelle ulikheter mellom små og store kontor. For oss er det «fenomenet» partnerskap som er det

vesentlige, (Styring og ledelse) og vi ønsker en bred beskrivelse av hvordan det oppleves av de delaktige aktørene på et gitt tidspunkt.

Det er også et skille mellom bare det å beskrive og det å forsøke å forklare noe. Forklaring krever noe mer enn beskrivelse, selv om beskrivelse er nødvendig før vi kan forklare. Det spesielle ønsket om å forklare – si noe om årsak og virkning - setter spesielle krav til måten undersøkelsen bør designes på (Jacobsen, 2005).

I vår studie har formålet vært å beskrive hvordan partnerskapet oppleves både fra eierne og fra NAV-ledernes side. Hensikten har ikke vært å forklare hvorfor fenomenet partnerskap er som det er, men heller beskrive hvordan fenomenet er, eller oppleves på det tidspunktet vi studerer det. I tillegg har vi ønsket å belyse hvordan det er opplevd i tiden forut for intervjuene. Jf vår problemstilling er det ikke aktuelt å se utviklingen over tid, men beskrive hvordan situasjonen er der og da. Dette underbygger vi med våre forskningsspørsmål.

*F1 Hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet?*

*F2 Hvordan påvirker ledelse likevekten i partnerskapet?*

*F3 Hvordan påvirker partnerskapet NAV-leders handlingsrom?*

## **6.5 Datainnsamling**

Vi har altså valgt å forholde oss til en kvalitativ forskningsstrategi. Vår problemstilling har en spørrende - induktiv tilnærming. I dette kapittelet vil vi beskrive på hvilken måte vi har innhentet informasjonen vi har brukt for å besvare problemstillingen og valgene vi har tatt i forhold til selve datainnsamlingen. Vi har benyttet oss av både dokumentstudier og intervju i alle forskningsspørsmålene. Vi gjennomførte dokumentundersøkelse for å få et grunnlag for å utvikle forskningsspørsmål relevante for temaet vårt. Med bakgrunn i dokumentene utviklet vi spørsmål som vi ville stille respondentene våre. I alle tre forskningsspørsmålene har vi brukt funn fra dokumentundersøkelsen og svar fra respondentene.

Jacobsen (2005), hevder at datainnsamlingsmetodene vi velger vil påvirke dataenes *gyldighet* (validitet) og *pålitelighet* (reliabilitet).

### **6.5.1 Dokumentundersøkelser som datainnsamlingsmetode**

Dokumentundersøkelse beskrives av Jacobsen (2005), som studier av dokumenter, tekster, statistikker, med mer, som er utarbeidet av andre enn forskeren selv. Han kaller dem sekundærdata. Ifølge Jacobsen (2005), er sekundærdata ofte skreddersydd til et annet formål enn det vi benytter dem til. Dette innebærer en begrensning på hva vi kan få ut av disse dataene. Dokumentundersøkelser egner seg spesielt godt når det ikke er mulig å samle inn primærdata, når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse, samt når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort. Det har vært

flere valg vi har tatt knyttet til bruken av dokumenter / sekundærdata. Først var det viktig å avklare hvilke dokumenter vi skulle benytte til studien. Vi har søkt på nettet og hos bibliotek etter aktuelle dokumenter, og vi har fått tips og råd fra vår veileder. For det første vil vi poengtere at det ikke er gjort mye forskning på vårt tema, og dette har ført til at det er mindre muligheter til å «gå seg vill» i informasjonen, men lettere å faktisk sette seg inn i det som foreligger. Vi har benyttet en forskningsrapport fra høgskolen i Oslo, hvor forskere har presentert all forskning som er gjort på partnerskapet i NAV, og dette har bidratt til at vi er trygge på at vi har lagt til grunn både gyldige og pålitelige dokumenter. Som grunnlag for studien har vi valgt forskning gjort av Uni Rokkan-senteret i Bergen, som har fått i oppgave å evaluere NAV-reformen underveis. Videre har hoveddokumenter for oss vært rapport om partnerskap fra Riksrevisjonen, Partnerskapsavtaler og utviklingsavtalen, de aktuelle virksomhetenes strategier og mål- og disponeringsbrevet som NAV-kontoret har mottatt fra direktoratet. Dette mener vi er gode dokumenter til å gi en grunnleggende oversikt over temaet. Vi har også sett på en del masteroppgaver for å fylle ut bildet. Vi kjenner oss trygge på at dokumentene vi har benyttet har god kvalitet, men vi har reflektert over på hvilken måte vi tolker disse dokumentene, og om dette har påvirket vårt syn i noen retning. Vår målsetting var i utgangspunktet at studiet av dokumentene, og en analyse av dem, skulle legge føringer for hva det var aktuelt å spørre våre respondenter om. Kunne vi finne svar på noe andre ikke hadde funnet før oss, eller gå enda mer i dybden på tema andre hadde sett litt på? Det var også viktig for oss å se om vi kunne finne noe i dokumentene som vi ble spesielt interessert i å utdype ytterligere, altså gå nærmere inn på. Nedenfor, i kapitlet om dataanalyse, vil vi presentere en dokumentanalyse før vi gjennomfører analysen av svarene fra intervjuene av våre respondenter.

### 6.5.2 Intervju som datainnsamlingsmetode

Under det åpne, individuelle intervjuet kommer dataene som samles inn gjennom ord, setninger og fortellinger. Jacobsen (2005), hevder at intervjuet egner seg som datainnsamling når det er relativt få enheter som skal undersøkes, når vi er interessert i hva det enkelte individet har å si, samt når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen. På grunn av dette er intervju som metode tett knyttet opp til et fortolkende eller konstruktivistisk vitenskapssyn.

For vår del ble det viktig å komme tett på respondentene og gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt. Vi kunne valgt å gjennomføre intervjuene ved hjelp av telefon eller videokonferanseutstyr eller skype, men ettersom det for oss er vesentlig å få svar på hvordan respondentene fortolker og opplever samhandlingen i partnerskapet, ønsket vi å sørge for å få med ansiktsuttrykk og kroppsspråk. Dette ga også en mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål og ta notater underveis. På tross av at det å gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt med respondentene er kostnadskrevenne tidsmessig, valgte vi raskt at dette var det eneste alternativet.

Det neste vi måtte ta stilling til var om intervjuet skulle være *strukturert* eller *åpent*. Et åpent intervju har i følge Jacobsen (2005), ingen begrensninger eller styring fra intervjuerens side. Mellom åpent og strukturert er det flere grader, og vi valgte å utvikle en intervjuguide med tema, fast rekkefølge på spørsmålene og kun muligheter for åpne svar. Vi hadde ikke faste svaralternativer til respondentene. Alle intervjuene ble avholdt på respondentenes kontor, og vi valgte å informere om undersøkelsens problemstilling og kort om studiens formål. Vi tok



opp intervjuene på lydfiler og transkriberte dem etterpå. For at respondentene skulle kjenne det mulig å snakke «rett fra levra» ble det viktig å poengtere at vi ville anonymisere hvem vi hadde snakket med. Respondentene var fylkesdirektør i NAV, rådmenn og NAV-ledere (både ledere og avdelingsledere), og dette medførte at vi måtte lage tre intervjuguider. Vi viser til vedlegget hvor intervjuguidene er presenterte i sin helhet. Når det gjaldt intervjuet av fylkesdirektøren ble det viktig for oss å drøfte anonymiseringen, da vi kunne se at det kunne bli vanskelig å holde fullt ut. Det var en viktig etisk betraktning for oss at vi ikke skulle love mer enn vi kunne holde. Vi har reflektert over om dette har påvirket svarene på noen måte, og det har det nok gjort. Men vi mener at svarene vi har fått likevel er gyldige og pålitelige svar, som vi kan benytte i vår analyse.

Steinar Kvale (2001) viser til at man skal intervju så mange personer som er nødvendig for å finne ut det en trenger å vite. Vi tok utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene våre for å avklare hvem vi skulle velge ut som respondenter.

**Forskningsspørsmål 1** – hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet – omhandler de overordnede styringssignalene NAV-kontorene mottar fra kommune og stat. Vi har i vår problemstilling avgrenset styringssignalet til å handle om styringsdialogen (som i følge etatsstyringen i staten er blant annet rapporter og mål- og disponeringsbrev), budsjett og mål- og resultatstyringen, mens styringssignalene fra kommunen blant annet er budsjett.

**Forskningsspørsmål 2** – hvordan påvirker ledelsen likevekten i partnerskapet – har vi avgrenset til visjoner og verdier som kommer fram av enten strategier (styring), eller det våre respondenter forteller oss. Det ble viktig for oss å få flere respondenter fra både eierne og ledelsen i tale om dette, og det var årsaken til at vi valgte 4 kontor.

**I forskningsspørsmål 3** - på hvilken måte påvirker partnerskapet NAV-kontorets handlingsrom – tenkte vi at svarene fra forskningsspørsmål 1 og 2, i tillegg til egne spørsmål for å utdype dette, ville gi oss et godt grunnlag for en analyse.

Alle disse forskningsspørsmålene krevde slik vi så det svar fra begge eierne av partnerskapet samt NAV-ledere. Å velge bort en av dem ville gjort undersøkelsen ufullstendig. Når det gjelder forskningsspørsmål 3 var det NAV-leder som var den sentrale respondenten å få i tale.

I neste omgang måtte vi velge hvilke NAV-kontor / kommuner vi skulle be om å stille til intervju. Vi mente at så lenge vår studie handler om hvordan partnerskapet oppleves som modell for styring og ledelse av NAV-kontoret, ønsket vi å få tak i respondenter som hadde vært i systemet en lengre periode, slik at de hadde reflekterte erfaringer å vise til. Dette lyktes vi med. NAV-kontorene ble etablert på forskjellige tidspunkt over flere år, og det er ulikt hvor lenge alle de aktuelle respondentene har vært aktører i partnerskapet. Vi forsøkte derfor å velge kontor eller kommuner hvor NAV-kontorene har vært etablert i over to år. Vårt valg av respondenter er altså tatt ut fra de vi har antatt at har mest informasjon å gi ut fra grad av erfaring. Som tabellen nedenfor (nr. 6.2) viser, valgte vi å intervju avdelingslederne i de små kontorene. Årsakene til dette er at de små kontorene er underlagt store kontor når det gjelder budsjett og ledelse på statlig side. Avdelingslederne er derimot selv hovedansvarlige for de kommunale budsjettene og oppgavene i NAV-kontoret, og står for størsteparten av samarbeidet med kommunens representanter i forhold til brukere med behov for samordnede og koordinerte tjenester mellom stat og kommune. Argumentet for å gjøre dette er også her at vi ønsket å snakke med de som kjente mest på hvordan partnerskapssamarbeidet fungerte. Et slikt utvalg av respondenter er jo langt fra tilfeldig, men ut fra vår problemstilling kan vi ikke

se at et tilfeldig utvalg er nødvendig. Vi ønsker ikke å si noe om andre kontor eller kommuner enn de vi gjennomfører undersøkelsen i, og var derfor mer opptatte av å få valide og reliable svar.

Siden vi i vår dokumentundersøkelsen så funn som indikerte til at det er forskjeller på hvordan partnerskapet oppleves mellom små og store kontor/kommuner, ble også størrelsen på kontorene/kommunene et utvalgs-kriterium når respondenter skulle velges.

Sist vil vi poengtere at ett av intervjuene ble gjennomført av to representanter fra kommunen. Dette var etter ønske fra respondentene, som mente de ville kunne gi bedre svar til oss hvis de stilte opp sammen. Rådmann og kommunalsjef helse stilte sammen. Ifølge Jacobsen (2005), er et gruppeintervju når vi intervjuer en gruppe samtidig heller enn et enkelt individ. Da fungerer intervjueren mer som en ordstyrer eller debattleder enn som en intervjuer som stiller spørsmål. For vår del ble det ikke lagt opp til debatt. Vi gjennomførte intervjuet som et intervju av en respondent, mens respondentene byttet på å svare, eller utfylte hverandre. Vi kunne se at dette ga utfordringer knyttet til hvem som skulle svare på hva. Det kan også ha påvirket de svarene vi fikk, men vi vil igjen vektlegge det at vi ikke anser tema for vår studie å være kontroversielt, og mener derfor at respondentene ga gode, valide og reliable svar.

**Tabell 6.2 Oversikt over respondentene våre**

	Størrelse kommune / NAV-kontor			
	S1	S2	L1	L2
	Stort kontor	Stort kontor	Lite kontor	Lite kontor
<b>Stat</b>	Fylkesdirektør i NAV			
<b>Kommune</b>	Rådmann	Kommunalsjef og rådmann	Rådmann	Rådmann
<b>NAV-kontor</b>	Tjenesteområdeleder	Tjenesteområdeleder	Avdelingsleder	Avdelingsleder

Denne tabellen viser at antallet intervju vi gjennomførte var 9. Siden alle de utvalgte kontorene var innen samme fylke var det bare en fylkesdirektør å intervju. Vi vil også presentere følgende tabell for å gi et bilde av hvem vi har spurt om hva.

**Tabell 6.3 Oversikt over respondenter til forskningsspørsmålene**

Forsknings spørsmål	Respondenter
<i>Hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet?</i>	Fylkesdirektør, rådmenn/kommunalsjef og NAV-leder
<i>Hvordan påvirker ledelse likevekten i partnerskapet?</i>	Fylkesdirektør, rådmenn/kommunalsjef og NAV-leder
<i>På hvilken måte påvirker partnerskapet NAV-leders handlingsrom?</i>	Hovedsakelig NAV-leder, men utfyllende spørsmål til Fylkesdirektør og rådmenn/kommunalsjef

Vi kontaktet kommunene og NAV-kontorene først, og benyttet epost for å oppnå kontakt. Vi hadde ingen utfordringer knyttet til å få personene vi søkte i tale. Da vi er tre som gjennomfører denne studien sammen, så vi etter hvert at vi kunne stille til intervju to og to. De første intervjuene var vi sammen om alle tre. Etter hvert som at vi oppdaget at intervjuguiden fungerte godt, kunne vi dele de resterende intervjuene mellom oss. Intervjuet med fylkesdirektøren i NAV ble gjennomført av oss alle tre. Vi gjennomførte alle intervjuene innen en periode på tre uker. Dette ga svært mye informasjon å transkribere på kort tid, og var et omfattende arbeid. Vi startet kategoriseringen av svarene omgående, og lagde oss to tabeller med svarene fra NAV-lederne og rådmennene/kommunalsjefene fra kommunene. Da vi hadde et intervju med fylkesdirektør, gjorde vi ikke den samme kategoriseringen av dette intervjuet, da det ga god oversikt i seg selv. Vi vil vise til vedlegg nr. 1 som er intervjuguidene vi benyttet. Vi vil komme tilbake til kategoriseringen av svarene fra respondentene under kapittelet om analyse av data nedenfor.

Vi vurderte en periode om vi burde intervju en representant fra fylkesmannen, men kom fram til at vår problemstilling ikke vektlegger dette samarbeidet. Vårt hovedfokus er NAV-leders handlingsrom under den styring og ledelse han eller hun opplever selv samt gjennomfører, og da kunne vi ikke se at det var hensiktsmessig å gjennomføre et intervju med fylkesmannen. Vi valgte derfor å ikke ta kontakt. Vi antar at det ville gitt oss et utfyllende bilde av konteksten partnerskapet er i. Hvis vi skulle intervjuet representant fra fylkesmannen ville det også vært aktuelt å vurdere andre samarbeidspartnere av NAV-kontoret, og tidsaspektet ga oss ikke rom for ytterligere nyansering av temaet. Et annet aspekt er at de data vi samlet inn også skal benyttes i analysen. En må sette strek på et gitt tidspunkt, for både intervju og dokumenter gir så mye informasjon. Det var viktig for oss å snakke med de faktiske partene i partnerskapsavtalene.

Når vi skulle lage spørsmålene til våre respondenter, var det viktig å forme spørsmål som var konkrete nok til å få de svarene vi lette etter, samtidig som spørsmålene måtte være åpne nok til at vi ikke ledet respondentene til å gi oss de svarene vi «ønsket». Jakobsen (2005), sier at for at folk skal kunne velge fritt om de vil delta i en undersøkelse eller ikke, må de ha full informasjon om undersøkelsens hensikt, hvilke ulemper og fordeler den kan medføre for dem, hvordan data skal benyttes osv. I praksis vil dette være umulig. Det ville innebære at alle som ble undersøkt, ble oversvømt med informasjon. Dessuten ville full informasjon kunne ha stor effekt på en undersøkelses pålitelighet. Hvis en respondent vet alt om hva som er

undersøkelsens hensikt, øker sannsynligheten for at han eller hun vil tilpasse sine svar eller handlinger til dette. Da kan vi få falske resultater. I forkant av intervjuene presenterte vi vår problemstilling, og informerte om hva vi ønsket å undersøke i den forbindelse. Vi opplevde at respondentene ønsket å bidra til forskning på området, og vi opplevde ikke temaet om partnerskapet som etisk utfordrende.

## 6.6 Analyse av data

Analyser av kvalitative data er vanskelig fordi det ikke finnes standardiserte teknikker, slik som i analyser av talldata. Hensikten med analysen er å gjøre spranget fra observasjoner eller intervju, til vitenskap. Miles og Hubermans (1994), framstiller analyseprosessen som at dataanalysen består av tre elementer: *Datareduksjon*, *datapresentasjon* og *konkludering*. Ifølge forfatterne er forskeren innom konkluderingsfasen i flere omganger, og foreløpige konklusjoner kan lede til innsamling av mer data, enten for å stadfeste det en har funnet, eller for å undersøke et nytt forskningsspørsmål.

Vi har kontinuerlig, under dataanalysen, hatt behov for å gå tilbake til dokumentene for å finne svar på de spørsmål våre refleksjoner har ført oss til. Det har vært en omstendelig prosess. Dette har medført at vi har analysert dataene fra dokumentene i flere omganger. Vi vil vise til funnene fra dokumentene i vedlegg nr. 2.

Datareduksjonen er en viktig del av analysen, og er alt fra å lage oppsummeringer til å plukke ut interessante svar eller relevant materiale sett ut fra forskningsspørsmålene. Koding av materialet i kategorier etter variabler er også en viktig form for datareduksjon. Utgangspunktet for kodingen kan være likheter mellom svarene (induktivt) eller kan skje ut fra en teoretisk klassifisering (deduktivt).

Analysen av samtaleintervjuer er enklest hvis et spørsmål er stilt til alle. Det betyr at datareduksjonen starter allerede når intervjuguiden lages. Våre intervju var strukturerte, men uten svaralternativer, og vi benyttet oss av intervjuguiden, men var løst bundet til disse. Dette førte som nevnt overfor til mye datamateriale å gjennomgå og transkribere. Når lydopptakene var skrevet om til tekstdata, ble de tilgjengelige for en systematisk analyse (Ringdal, 2009). Ved at vi skrev ned all tekst fra lydbånd sikret vi oss at vi ikke mistet viktig informasjon, samt at vi kan garantere at respondentene blir sitert i tråd med det som ble sagt. Vi skrev i tillegg notater, for å sikre å få med våre fortolkninger underveis når dette var hensiktsmessig.

Datapresentasjonen er også viktig. Ringdal (ibid) viser til bruk av diagrammer for å presentere data. Disse kan for eksempel brukes til å framstille relasjoner mellom variabler eller mellom aktører, som i form av nettverksdiagrammer. Etter at datainnsamlingen er ferdig, må analysen sluttføres. En *narrativ analyse* tar utgangspunkt i at man kan dele virkeligheten inn i en sekvens av handlinger som finner sted etter hverandre. I denne analysen er tidselementet viktig. *Innholdsanalysen* bygger på at det en person sier i et intervju kan reduseres til et sett av tema eller kategorier. Vi valgte å gjennomføre en innholdsanalyse av de dataene som vi samlet inn gjennom samtaleintervjuene, og vi valgte å benytte intervjuguidene som grunnlag for kategoriseringen. Vi valgte å dele inn spørsmålene i tre hovedkategorier, som tematiserte det samme som forskningsspørsmålene våre, og viser til tabell nr. 2.1 i problemstillingen. Hovedkategoriene brøt vi ned i underkategorier, der vi kan prøve å ordne materialet ut fra de mest sentrale teoretiske forankringene i studien vår:

**Tabell 6.4 Kategorisering, underkategorier og «knagger»**

Kategorisering	Underkategorisering	Knagger
Styring	Politisk styring	Partnerskapet Et NAV-kontor i alle kommuner Garantikontorene Minimumsløsningen med frihet til å legge inn flere oppgaver og tjenester.
	Organisatorisk styring	Dokumenter Øk virkemidler / budsjett Mål- og resultatstyringen Krav om effektivitet
Ledelse	Ledelse som funksjon	I partnerskapet <ul style="list-style-type: none"><li>• Målformulerende</li><li>• Problemløsende</li><li>• Språkskapende</li></ul>
Handlingsrom	Styring og ledelse	Politisk styring – kontroll-autonomi Hierarki vs nettverk Forhandlinger-eks avtaler-oppgaver Lederfunksjonen

Disse under kategoriene brøt vi ned i nye underkategorier slik at vi fikk kategorier som ble relevante for oss. Disse nye underkategoriene er det vi beskriver som «knagger» i tabellen overfor. Målet var å ha klare punkter å lete etter i svarene fra intervjuene.

På denne måten ble kategoriene styringsfaktorer, ledelse og handlingsrom koblet sammen med underkategoriene. Ved å presentere «knaggene» overfor, har vi gitt et bilde av hva som etter hvert viste seg å bli vesentlig for vår studie. Vi ønsker å gi et bilde av hva vi mener utfordrer og påvirker på et gitt tidspunkt, vi ønsker ikke å ytre hvorfor det er som det er, årsak-virkning. Etter forskjellige forsøk endte vi opp med å presentere funn fra intervjuene og dokumentene som sitater i analysekapittelet. Dette fordi vi ikke ønsket at datapresentasjonen skulle bli en gjentakelse. Videre fattet vi en beslutning om å legge ved funnene fra dokumentgjennomgangen som eget vedlegg i oppgaven. (Se vedlegg 2).

I konkluderingen søker en å knytte teoretiske begreper sammen og se dem i forhold til generelle teoretiske perspektiv i faget. Ringdals (2009) råd i denne slutfasen, er at en bør forsøke å skrelle vekk individuelle detaljer, og legge vekt på faktorer som går igjen. I praksis betyr dette at vi i analysen vil presentere de data vi har funnet opp mot den aktuelle teori. På denne måten kan vi se om det er samsvar mellom det vi fant i vår undersøkelse i forhold til tidligere undersøkelser som er gjort.

## 6.7 Validitet og reliabilitet

Undersøkelser skal i følge Jacobsen (2005), alltid forsøke å minimere problemer knyttet til *gyldighet* (validitet) og *pålitelighet* (reliabilitet). Å kritisk drøfte gyldighet og pålitelighet, også i kvalitative undersøkelser, betyr at vi forsøker å forholde oss kritiske til kvaliteten i alle delene av undersøkelsen vår. Når det gjelder validitet deles dette inn i *intern* og *ekstern*. I den interne validiteten spør vi oss om de dataene vi har samlet inn og konklusjonene vi har trukket er riktige, mens vi i den eksterne validiteten spør om vi kan overføre det vi har funnet til andre sammenhenger, om vi kan generalisere våre funn fra undersøkelsen. Når det gjelder pålitelighet spør vi oss om vi kan stole på dataene vi har samlet inn.

### 6.7.1 Validitet - gyldighet

Jacobsen (2005), hevder at metodetriangulering er en god fremgangsmåte for å validere egne forskningsresultater. Med dette mener han at samme problemstilling undersøkes med ulike metodiske innfallsvinkler. Som vi har nevnt overfor har vi valgt kvalitativ metode hvor vi har hovedfokus på innsamling av data ved gjennomgang av relevante dokumenter samt ved samtaleintervju. Dette er ikke en fullgod metodetriangulering, men vi mener det likevel er mulig å ha en god vurdering av studiens interne gyldighet. En kvantitativ tilnærming i tillegg vil for oss bli for kostnadskreven tidsmessig. Vurdering av svar fra intervjuene i forhold til dokumentene gir et bilde av dette. Den interne gyldigheten går på om resultatene vi har fått, kan oppfattes som riktige. Det vesentlig er om beskrivelsene av et fenomen er riktig. Det vil si at jo flere som er enige i en beskrivelse, jo større er sannsynligheten for at beskrivelsen er riktig.

Vi kan teste den interne gyldigheten ved å konfrontere de vi har intervjuet med våre funn. Dette vil sannsynligvis være både for omfattende og tidskrevende for oss, da vi har et stramt tidsskjema til gjennomføring av studien. Det er også utfordrende da reaksjoner fra respondentene på det de har uttalt ikke trenger bety at funnene ikke er valide. Vi kan også validere gjennom å kontrollere våre funn opp mot annen teori og empiri. Dette vurderte vi som sentralt i vår studie, da en av våre metoder for datainnsamling var en dokumentgjennomgang. Vi ser etter hva andre forskere har gjort av funn, for å se hvor de står i forhold til våre. Hvis andre fagfolk har kommet til de samme konklusjoner som oss, vil dette styrke den interne gyldigheten i vår studie.

For oss var den viktigste måten å teste den interne gyldigheten på, at vi foretok en kritisk gjennomgang av de mest sentrale delene av forskningsprosessen vår. Har vi foretatt det riktige utvalget av enheter, og har informantene formidlet den «sanne» informasjonen til oss? Har vi gjennomført intervjuene til riktig tid i forhold til vårt undersøkelsesopplegg? Videre så vi på analysefasen. Har vi vurdert riktig antall kategorier for å ordne de forskjellige enhetene, og hva skulle de forskjellige kategoriene være? Vi så også kritisk på selve analysen. Er de sammenhengene og forklaringene vi mener å ha funnet reelle eller har vi konstruert dem? For å foreta en god validering av den interne gyldigheten la vi størst vekt på å reflektere over det vi gjorde underveis i studien samt at vi i etterkant reflektere over de funnene vi hadde fått. Dette førte til mange diskusjoner, både i forhold til innholdet i svarene og i forhold til om vi hadde oppfattet våre respondenter så «riktig» som mulig. Dette mener vi også styrker påliteligheten til undersøkelsen vår. Vi har hatt fokus på fleksibiliteten, også fordi vi forsket på en organisasjon som en av oss er en del av. Dette øket faren for at konklusjonene våre ble påvirket av en forutinntatthet om temaet. I og med at to av oss ikke arbeider i NAV, og at vi har drøftet både funnene fra datainnsamlingen, bruken av teorier og at vi har reflektert over dette mener styrker den interne gyldigheten.

Det kvalitative undersøkelsesopplegget er ikke først og fremst rettet mot å generalisere, men har til hensikt å forstå og utdype begreper og fenomener (Jacobsen, 2005). Han hevder videre at den kvalitative metodens styrke er *teoretisk generalisering*. I dette legges det å generalisere ut fra data fra intervjuobjekter til et mer teoretisk nivå – fra empiri til teori. På denne måten kan vi argumentere for at det er mulig å generalisere samt sannsynliggjøre noe, selv om vi ikke kan bevise noe. Det er flere forhold som kan påvirke vår mulighet til å generalisere. Hvilket utvalg vi har av respondenter, samt om vi kan finne støtte for våre funn i andre

undersøkelser. For oss har det vært viktig å være kritiske til utvalget av respondenter, samt å søke etter andre forskeres studier av partnerskapet.

### 6.7.2 Reliabilitet – pålitelighet

Det er viktig å undersøke om det er trekk ved selve undersøkelsen som gjør at vi har fått de resultatene vi har fått? Her er det viktig å være bevisst på at vår undersøkelsesmåte kan påvirke selve resultatet. Respondentene påvirkes av å delta i undersøkelsen. For oss var selve intervjusituasjonen det sentrale. Samtalene som foregår i intervjusituasjonen formes av de partene som deltar. Vi fikk ikke tatt forsøksintervju, med opplevde likevel at intervjusettingen fungerte godt fra starten av. Vi merket likevel at det gikk bedre etter hvert, og dette kan selvfølgelig ha påvirket påliteligheten noe. Vi vil viser til at Jacobsen (2005) hevder at sjansen for at påliteligheten svekkes er mindre når vi benytter flere måter å innsamle dataene på. For vår del sjekket vi ut våre respondenters utsagn opp mot dokumenter fra annen forskning.

Vi har også vurdert konteksten vi gjennomfører intervjuene i. Jacobsen hevder at hvis konteksten er kunstig for enten respondenten eller de som intervjuer, kan dette føre til mindre pålitelige resultater. Intervjuene ble gjennomført uten innsyn av utenforstående. Videre var det viktig for oss å være godt kjent med intervjuguiden for å være mest mulig trygg i situasjonen. Det førte til at praten gikk av seg selv, og vi vil hevde at settingen ble lite kunstig. Men uansett hvordan intervjusituasjonen ble gjennomført har vi med oss at den har påvirket både respondentene og oss selv.

I tillegg til disse to forholdene er det viktig at vi er oppmerksomme når vi bearbeider våre data, samt analyserer dem. Vi har hatt fokus på nøyaktighet for å unngå slurv, da dette ville påvirket undersøkelsens reliabilitet. At vi tok opp intervjuene, og skrev dem ned i sin helhet før vi kategoriserer dataene videre, førte til at vi mener vi ikke mistet viktig informasjon.

## 6.8 Tolkning og tolkningsfeil

Ingen undersøkelser kan gi objektive, riktige, absolutte svar, ifølge Jacobsen (2005). Resultater vil være tvetydige, derfor må de tolkes av den som har laget undersøkelsen. Jacobsen beskriver tolkning av resultater som «å sette resultatene fra en undersøkelse inn i en større sammenheng» (s.375). Dette kan gjøres på to forskjellige, gjensidig utfyllende måter:

*Empirisk sammenligning* er at vi sammenligner resultater fra vår undersøkelser med andre resultater. Dette kan foregå på to måter: 1) mellom ulike tidspunkter og 2) på tvers av enheter. Sammenligning mellom ulike tidspunkter kan si noe om utviklingen av en tilstand, mens sammenligning på tvers av enheter har til hensikt å plassere et enkeltresultat inn i en større sammenheng. Vi valgte å sammenligne på tvers av 4 forskjellige enheter. *Teori* brukes for å kunne fortolke resultater så vi kan si noe om hvorfor endringer forekommer, henger sammen med, og hva slags ulike konsekvenser dette kan ha. En teori er en forenkling av en komplisert virkelighet, en slags skissemessig oversikt. Jacobsen beskriver teoriens fire sentrale elementer som:

1. en *oversikt* over og en beskrivelse av variabler eller fenomener som henger sammen
2. en *beskrivelse* av hvordan sammenhengen mellom variablene/fenomenene er
3. en *forklaring* på hvorfor variablene/fenomenene henger sammen slik de gjør

4. en *beskrivelse* av under hvilke forutsetninger teorien vil være gyldig

Jacobsen gjør et viktig poeng av at teorier vil styre hva slags empiri vi samler inn. En teori kan hjelpe oss til å skille ut de forholdene som er mest relevante, og redusere virkeligheten til en overkommelig og forståelig masse. Teori kan hjelpe oss til å sette funn inn i en større sammenheng og dermed til å forstå hvorfor fenomenet er som det er, og hvilke konsekvenser dette kan ha (ibid). I vår oppgave er de to første av Jacobsens fire sentrale elementer de mest relevant.

Men hvor fornuftig det er å fortolke resultater fra en undersøkelse ut fra bare en spesifikk teori? Morgan (1998) i Jacobsen (2005) referer annerledes, og mener at hvis vi bare fortolker resultater i lys av en teori, vil vi få et skjevt og utilstrekkelig bilde. Han mener at ved å anvende flere ulike teorier vil vi komme opp på et høyere forståelsesnivå. Virkeligheten er for kompleks til å forstås med bare ett sett briller. Dette er en av årsakene til at vi har valgt å benytte flere teorier. Vår undersøkelse bygger på flere ulike teoretiske utgangspunkt.

Jacobsen sier at uansett hvor flinke vi er til å sammenligne og bruke teorier til å tolke resultater, vil det alltid være fare for at vi leser mer inn i dataene våre enn vi egentlig har grunnlag for ut fra våre undersøkelser. En feilslutning er: «*en situasjon der vi trekker en konklusjon vi egentlig ikke har grunnlag for, ut fra de dataene vi sitter med*» (Jacobsen 2005, s.380). Han beskriver de tre feilslutningene nivåfeilslutning, tidsfeilslutning, og kausalitetsfeilslutning. Nivåfeilslutning betyr at en tolker data på ett nivå til å gjelde på et annet. Dette kan være både at en gir enkeltindividet en egenskap som er tolket på kollektivt nivå, eller motsatt; at en gir et kollektivt egenskap enkeltindivider har.

## 6.9 Oppsummering / kontroll av egen metode

Under arbeidet med denne oppgaven så vi at vi måtte endre på problemstillingen og forskningsspørsmålene flere ganger. Utgangspunktet og grunntanken rundt tema har vi holdt på hele veien, men under søken etter relevant metode, måtte vi jobbe en del med forskningsspørsmålene. Vi startet for bredt, men etter god veiledning, mener vi at vi fikk snevret inn problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål til å få noe håndgripelig å jobbe med. Vi startet med dokumentgjennomgang for å skaffe oss oversikt, slik at vi kunne stille gode forskningsspørsmål som grunnlag for intervjuguidene.

Vi kunne ha gjort bruk av en kvantitativ metode ved å utarbeide et spørreskjema vi kunne sendt til mange NAV-kontor, og tilhørende kommuner. Fordelen med denne metoden ville være at vi ville kunne generalisere funnene i mye større grad, og funnene ville da hatt mye større ekstern gyldighet. Grunnen til at vi likevel ikke valgte denne metoden, var faren for unyanserte, generelle og overflatiske svar. Vi ville ikke fått sjansen til å følge opp svarene på samme måte, og vi ville uansett med vår spørrende problemstilling og våre forskningsspørsmål, måttet foreta en kvalitativ analyse i tillegg. For oss ble det mer aktuelt å kombinere innsamlingen av data fra intervju med dokumentgjennomgang. Ved å velge denne metoden, har vi ikke produsert en avhandling med stor ekstern gyldighet. Det er ikke overførbart på den måte at dette er en stor studie som kan sammenlignes med andre tilsvarende studier.

Den interne gyldigheten mener vi derimot er større, for den vil kunne testes ved for eksempel å konfrontere de vi har intervjuet med våre funn. Jo flere som er enige i en beskrivelse, jo



større er sannsynligheten for at beskrivelsen er riktig. Den interne gyldigheten kan være stor, i og med at vi i tillegg til samtaleintervju med 9 personer og 4+4 NAV-kontor og kommuner har benyttet dokumentgjennomgang som metode. Når vi intervjuet bare en fylkesdirektør kan vi ikke vurdere dette intervjuet opp mot et annet. Dette er en av årsakene til at vi har lagt vekt på hvordan styringen og ledelsen fra eierne oppleves av NAV-kontoret. Fylkesdirektørens egenopplevelse av settingen er ikke hovedfokuset i studien, men den er relevant for å vurdere sammenhengene.

Problemstillingen vår er åpent spørrende, så vi mente det var hensiktsmessig å ha få spørsmål der respondentene fikk snakke mye rundt temaer. Dette resulterte i svar av veldig ulik lengde og kompleksitet. Vi mener vi fikk svært personlige svar som kan gi et klarere bilde rundt respondentenes opplevelser med tanke på blant annet verdier og kultur, mål- og resultatstyring og kompleksiteten knyttet styring og ledelse i nettverk.

### **Hvordan vil vår studie bidra til ny kunnskap?**

Uansett om partnerskapet er spesielt tror vi at det skal være mulig å overføre de funn vi gjør til andre offentlige virksomheter. Dette fordi de fleste offentlige virksomheter har innslag av governance, samt at modellen om partnerskap under flere nivå er videreført i samhandlingsreformen. De utfordringene vi har pekt på i denne studien vil det derfor være sannsynlig at vi også kan finne andre steder. Vi hadde som sagt ingen intensjon i vår undersøkelse å si noe om årsak og virkning, vi ønsket kun beskrive våre funn, og finne svar på om aktørene i partnerskapet opplever at det fungerer som nettverksmodell.

### **Den siste vurderingen - undersøkelsens totale gyldighet.**

Jacobsen (2005) sier at hvor god en undersøkelse er, avhenger av fire forhold som til sammen danner undersøkelsens totale gyldighet: pålitelighet, begrepsmessig gyldighet, intern gyldighet og ekstern gyldighet. Det nytter ikke å ha en flott måling av et fenomen og en pålitelig datasamling og analyse om utvalget av respondenter er skjevt. Det er heller ikke noe poeng i en undersøkelse der det er lagt store ressurser i intern og ekstern gyldighet hvis det hele ødelegges med at vi slurver i analysen av data. Det finnes ingen perfekt undersøkelse, men vi har forsøkt å følge «oppskriften», og lyttet til de råd som er gitt.

## **7 Dataanalyse**

### **7.1 Innledning**

Vi skal analysere om partnerskapet er egnet for styring og ledelse av NAV-kontor. Vi vil dele opp analysen i styring og ledelse for deretter forsøke å se dem i sammenheng. Ut fra vår problemstilling vil vi ha hovedfokus på at selve partnerskapet er en del av NAV-kontorets koalisjonssystem, og på denne måten få den nødvendige rammen på plass. For å systematisere vår analyse velger vi å benytte oss av deler av den konseptuelle foretaksmodellen som er framstilt av Busch et al (2010). Denne modellen kan også bidra til å strukturere vår mulighet til å knytte funnene til vårt teoretiske ståsted beskrevet i kapittel 4 overfor.

Når vi skal analysere koalisjonssystemet må vi først identifisere nøkkelinteressentene som også beskrives som den dominerende koalisjon. Det grunnleggende i enhver organisasjon er at det finnes personer eller organisasjoner som har interesser knyttet til den virksomhet som finner sted. I partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontoret vil vi påpeke at dette er blant annet eierne (staten og kommunen), medarbeiderne, brukerne, og andre offentlige og private organisasjoner som NAV-kontoret må samarbeide med for å nå sine mål. Alle interessentene står i et bidrags- og belønningsforhold til organisasjonen. De yter et bidrag og forventer en belønning tilbake, og for at organisasjonen skal bestå vil interessentene helst motta en større belønning enn bidraget de yter. For vår analyse er de vesentlige og dominerende interessentene stat fylke (representert av fylkesdirektøren), kommunen (representert av rådmannen/kommunalsjefen) og ledelsen i NAV-kontoret (representert av NAV-lederen).

Når det gjelder styringsfaktorene har vi i følge problemstillingen og forskningsspørsmål 1 sagt at vi skal vurdere disse opp mot teori som prinspal-agent, mål- og resultatstyring og transaksjonskostnader knyttet til dette. Videre vil styringsdokumentene og budsjettene stå sentralt. Dette hører hjemme i koalisjonssystemet. Forhandlinger i forhold til bidrag og belønningsballansen mellom interessentene i koalisjonssystemet for å oppnå felles mål er sentralt. I forskningsspørsmål 2 ønsker vi å få svar på hvordan ledelse påvirker likevekten i partnerskapet. Vi vil se på ledelse som funksjon, verdibasert ledelse og offentlig etos. I det tredje forskningsspørsmålet ser vi på NAV-leders handlingsrom ut fra styringsfaktorer og ledelse.

**Tabell 7.1 Oversikt over forskningsspørsmål og teori**

	Kategorisering	Teori
Hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet?	<b>Politiske styringsfaktorer</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partnerskapet</li> <li>- Ett NAV-kontor alle kommuner</li> <li>- Garantikontorene</li> <li>- Minimumsløsningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prinspal-agent-teori</li> <li>- Governance, multi-level governance og metastyring</li> <li>- Partnerskapsteori</li> <li>- Spill- teori og forhandlinger</li> </ul>
	<b>Organisatoriske styringsfaktorer</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dokumenter</li> <li>- Øk virkemidler / budsjett</li> <li>- Mål- og resultatstyringen</li> <li>- Krav om effektivitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det instrumentelle perspektivet</li> <li>- Prinspal-agent-teori</li> <li>- Mål- og resultatstyring vs tillit – premisskontroll</li> <li>- Governance/nettverk og effektivitet</li> <li>- Partnerskapsteori</li> </ul>
Hvordan påvirker ledelse likevekten i partnerskapet?	<b>Ledelse som funksjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det kulturelle perspektivet</li> <li>- Målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill</li> <li>- Partnerskapsteori</li> </ul>
	<b>Ledessignaler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offentlig etos</li> <li>- Verdibasert ledelse</li> <li>- Partnerskapsteori</li> </ul>
Hvordan påvirker partnerskapet NAV-leders handlingsrom?	<b>Politisk styring</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontroll</li> <li>- Standard handlingsteori</li> <li>- Autonomi</li> </ul>
	<b>Hierarki vs nettverk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governance, multi-level governance og metastyring</li> <li>- Mål- og resultatstyring og</li> <li>- Transaksjonskostnader</li> </ul>
	<b>Forhandlinger</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governance, multi-level governance, metastyring</li> <li>- spill-teori / forhandlinger</li> </ul>
	<b>Lederfunksjonen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill</li> </ul>

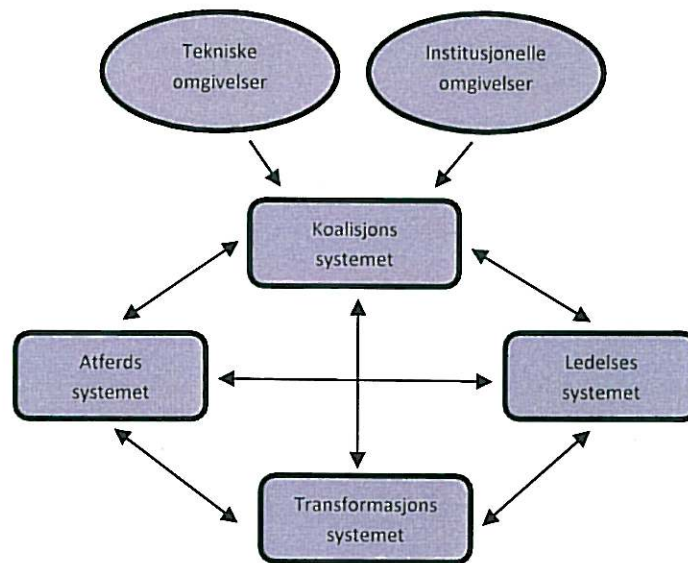
## 7.2.1 Styringsfaktorer

Dette kapitlet er analysen av forskningsspørsmål 1. Spørsmålet er, «*hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet?*». Å vurdere likevekten i partnerskapet mener vi er vesentlig fordi partnerskap handler om flere aktører, som skal styre og lede sammen. Årsaken til at partnerskapet er etablert er så langt vi kan se, for å løse hovedmålsettingen i NAV-reformen, som er å yte samordnede og koordinerte tjenesten til brukergruppen som har behov for dette. Dette handler om gruppen brukere (15%) reformen ble etablert for, de som tidligere gikk mellom de tre etatene uten at målet om arbeid eller aktivitet ble nådd i tilstrekkelig grad. Offentlig sektor har som tidligere nevnt, gjennomgått stor endring de siste årene. Årsaken til dette er innføringen av NPM teknikker, som vi beskrev i teorikapitlet overfor. I dag ser vi at NPM reverseres, og noe av årsaken til dette mener vi er at det offentlige trengte nye grep for å være i stand til å løse de såkalte «*wicked problems*». Partnerskapet og fler-nivåstyringen er altså grepet som ble gjort, et krav til samarbeid mellom kommune og stat, for å løse utfordringen til brukerne med behov for samordnede og koordinerte tjenester. Slik vi ser det er opplevelsen av likevekt mellom aktørene i partnerskapet vesentlig for at målsettingen for denne brukergruppen skal nås.

For at samhandling skal skje på en god måte mellom forvaltningsnivåene tror vi det vil kreves styringsgrep. Det vil si at styringen skal bidra til en felles forståelse av ansvar og oppgavefordeling mellom kommunene og staten, og at styringen skal sikre en enhetlig tjeneste for brukerne av NAV-kontoret. Neby (2003), beskriver *styring* som et instrumentelt verktøy, et virkemiddel for å oppnå målsettinger. Røvik (2007) definerer *styring* som en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, blant annet gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner. I vår analyse har vi valgt å dele begrepet styring i to; politisk styring, og organisatorisk styring. Her vil vi presentere vår egen forståelse av begrepene politisk styring og organisatorisk styring, knyttet opp mot vårt undersøkelsesområde; partnerskapet i NAV.

**Politisk styring** forstår vi som den styring som kommer «*fra toppen*» av hierarkiet. Den styring som kommer fra sentrale hold i staten og fra kommunene. Den politiske styringen er de formelle rammene politikerne har satt rundt partnerskapet i NAV, og inneholder lovverket samt visjonen til organisasjonen. Eksempel på dette er at det er bestemt at alle NAV- kontor skal ha en minimumsløsning, og at alle kommuner skal ha et NAV- kontor. Dette er politisk bestemt, og kan ikke endres lokalt hos hver enkelt kommune. Den politiske styringen ser vi som en del av det politiske systemet, det som man i den konseptuelle foretaksmodellen finner i organisasjonens omgivelser. Det politiske systemet danner viktige rammebetingelser for organisasjonene. Myndighetene vedtar lover og setter opp krav om hvilke handlinger som er tillatt. Virksomhetene er pålagt en rekke lover som definerer hvilke bidrag samfunnet ønsker, og her har vi de forhold som ofte skaper offentlig debatt. De fleste må passivt tilpasse seg de kravene som gjelder, men større organisasjoner kan bruke sine ressurser på å påvirke det politiske systemet. For å synliggjøre omgivelsene viser vi den konseptuelle foretaksmodellen på nytt.

**Figur 7.1** Den konseptuelle foretaksmodellen, med omgivelser



Kilde; Busch et al, (2007).

Med **organisatorisk styring** forstår vi måten eiere og NAV- leder løser sitt oppdrag på. Oppdraget er beskrevet i de dokumenter som er utarbeidet av departementet, der vi vil ha spesielt fokus på styringsdokumentene fra stat og kommune, mål og resultatstyring, budsjett som økonomisk virkemiddel, rapportering på budsjett til både stat og kommune, samt krav om effektivitet. Partnerskapsavtalen er et eksempel på organisatorisk styring, og hos oss defineres denne avtalen som ett av styringsdokumentene. De andre styringsdokumentene vi vil fokusere på, er «kommunebrevet» og mål og disponeringsbrevet fra staten.

Vi vil ha fokus på partnerskapet i vår drøfting. Årsaken til at partnerskapet ble etablert, var å sørge for samordnede og koordinerte tjenester for de 15 % som står lengst unna arbeid og aktivitet.

### 7.2.1 Politisk styring

Her vil vi drøfte de politiske beslutningene som ble fattet i forkant av NAV-reformen. Vi vil starte med beslutningen om at NAV-kontorene skulle organiseres i et partnerskap. Videre vil vi se på de politiske beslutningene som regulerer at det skal være ett NAV-kontor i alle kommuner, og at enkelte NAV-kontor har ressurser i forhold til garantiordningen som vi beskrev under kapittel 4. Sist vil vi drøfte minimumsløsningen, som fastsetter minimumet av oppgaver og tjenester kommuner må samlokalisere med staten, i NAV-kontoret. Vi vil presentere funn fra dokumentgjennomgangen og funn fra intervjuene med betraktninger rundt temaene, og drøfter dette i forhold til styrken mellom aktørene i partnerskapet. Det er

hovedsaklig det instrumentelle perspektivet og prinsipal-agent teorien vi vil analysere i forhold til. Partnerskapsteori, governance-teori og meta- styring er også aktuelt.

Ved å bruke det instrumentelle perspektivet kan vi si at NAV's rolleutforming er tett knyttet opp til Arbeid- og Velferdsetatens funksjon og målsettinger. Overordnet myndighet legger føringer gjennom klare policysignaler, ulike styringsverktøy, rammebetingelser, lovendringer og direkte gjennom etatstyring og tildelingsbrev. Resultatet for måloppnåelse reguleres gjennom virksomhetsplanlegging og rapportering. NAV er på denne måten et verktøy for den politiske ledelsens måloppnåelse, om samordnede og koordinerte tjenester til brukergruppen som har behov for dette. Organisasjonen vil ut fra den politiske styringen legitimere sin eksistens gjennom måloppnåelse i størst mulig grad. Vi vil drøfte mål- og resultatstyring under avsnittet om organisatorisk styring. NAV's visjon og strategi fram mot 2020, er også en del av det instrumentelle perspektivet, men som vi tidligere har sagt, velger vi å drøfte dette sammen med ledelse i neste kapittel. Dette for å se det instrumentelle og kulturelle perspektivet i sammenheng.

Overordnet myndighet fungerer som en prinsipal som delegerer varierende grad av myndighet. For vår studie vil vi peke på Statsrådets svar til Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet i NAV (2011-2012). Hun svarte at: *«mange av de forholdene Riksrevisjonen hadde merknader og anbefalinger til, ligger innenfor de frihetsgrader NAV-kontorene har»* (s.18). I dette ligger det i følge statsråden et stort handlingsrom. Slik vi ser det er det viktig å påpeke den politiske styringen NAV-kontoret eller partnerskapet har mindre påvirkning på. Det er fattet noen politiske beslutninger, som partnerskapet i de forskjellige kommunene må forholde seg til. Dette vil vi drøfte nærmere i det følgende.

## **Partnerskapet**

Partnerskapet er initiert politisk, som en måte å sikre samordnede koordinerte tjenester for de som trenger det mest. Som tidligere beskrevet er partnerskapet et nettverk for likeverdige parter som skal samarbeide. Sett fra det instrumentelle perspektivet ble partnerskapet i NAV redskapet som skulle gjøre at målet om en helhetlig og koordinert tjeneste for de 15 % som står lengst unna arbeid og aktivitet, ble nådd. I følge den konseptuelle foretaksmodellen kan vi si at koalisjonssystemet i partnerskapet består av nøkkelinteressentene, staten (som eier) med departementene og NAV-Fylke, og den kommunale eiersiden hvor vi har rådmannen, ordføreren samt politikerne i kommunen. Ut fra et bidrags- og belønningsforhold er begge partene interessert i å få mest mulig ut fra de ressurser de legger inn i partnerskapet.

De tilgjengelige alternativer og virkemidler for å sikre samordnede og koordinerte tjenester for brukerne i NAV, har helt sikkert i flere omganger vært opp til politisk drøfting og behandling (se kapittelet om bakgrunn for NAV-reformen). Mulige konsekvenser har vært under vurdering, og en har kommet fram til at et partnerskap i NAV er måten å nå de ønskede målene. Noe som har resultert i beslutningene rundt de lovene og reglene NAV-kontoret har å forholde seg til i sin forvaltning av brukernes rettigheter og plikter.

Samtidig er partnerskapet lovpålagt, og en kan allerede her se en utfordring i forhold til likevekten. Ingen av partene kan velge det bort. Våre dokumentstudier viser at en kommune i Vest- Agder prøvde lovligheten i dette lovpålagte samarbeidet i 2010, og tapte. Det ble slått fast at kommunen måtte delta i partnerskapet (Fimreite, 2011).

I og med at partnerskapet er lovpålagt, har vi i realiteten en asymmetrisk relasjon mellom stat og kommune. Slik vi ser det, er dette med på å gi staten klart størst innflytelse. Det er en tydelig overordnet politisk styring, som fastsetter rammer for samhandlingen mellom stat og kommune.

Medlemmene i partnerskapet består av representanter fra stat, kommune og NAV- leder. Innen nettverksteorien beskrives denne formen for nettverk som et styringsnettverk. Nettverket er rettet mot koordinering av ulike aktører for å sikre en velfungerende offentlig sektor. Dette er den mest komplekse formen for nettverk, for det kreves en høy grad av fleksibilitet for å kunne fungere tilfredsstillende (Busch et al 2011). Målet med nettverket er å sikre både effektivitet og forutsigbarhet, både for staten og kommunen som eiere, og ikke minst for brukeren av NAV. I Stortingskomiteens merknader til Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV (2011-2012, s.5-6) heter følgende:

*«Å få flere over i arbeid, utvikle brukerorienterte tjenester og ha en effektiv forvaltning, samt det å kunne tilby en mer samordnet førstelinje og helhetlig hjelp til brukere med sammensatte behov, var og er hovedintensjonen ved NAV-reformen»*

### **Et NAV-kontor i alle kommuner og garantikontorene:**

Som vi har nevnt i kapittelet om bakgrunnen for NAV-reformen, ble det vedtatt politisk at det skulle være et NAV-kontor i alle kommuner. Vi ser av historien at Trygdeetaten og Sosialetaten var representert i alle kommuner, mens Arbeidsmarkedsetaten var regionalt organisert i forkant av reformen. Dette har slik vi ser det også innvirkning på hvordan NAV-kontorene styres og ledes i dag. Vi har ikke stilt våre respondenter direkte spørsmål rettet mot et NAV-kontor i alle kommuner, men temaet ble likevel berørt i alle intervjuene. Dette opplever vi at var viktig for mange av våre respondenter. Et NAV-kontor i alle kommuner ble sett sammen med den politiske beslutningen om garantikontor (at de mindre NAV-kontorene skal sikres et minimum av statlig ressurs). Vi vil nå synliggjøre noen betraktninger rundt dette.

Ut fra det rådmennene eller kommunalsjefene sier, forstår vi at det er viktig for dem at det politisk er bestemt at det skal være ett kontor i hver kommune. Vi opplever at de ser på den politiske styringen som en garanti for dem. En kan spekulere i om hvis ett kontor i hver kommune ikke var lovfestet, kunne faren for nedleggelse av de minste kontorene være mere uttalt.

For å få vedtatt reformen kan en se for seg at det var en politisk dragkamp, der interessenter både hos kommune og stat var engasjerte i å få være med på å bestemme hva som skulle være premissene i partnerskapet. Vi kan anta at for at det skulle være politisk salgbart ble det bestemt at alle kommuner skulle ha et NAV- kontor. Dette var nok et stort politisk spørsmål. Politikere ville sannsynligvis ikke være med på at det skulle etableres store sentrale kontor, da sentralisering ikke var politisk «spiselig». En kan tenke seg at det distriktpolitiske aspektet var stort, og reformen var en kompleks vurdering av effektene av planlagte endringer, som skulle samordnes med befolkningens rettigheter og behov i hver kommune. Det skulle også være økonomisk praktisk mulig å gjennomføre. Ved å etablere et «spleiselag» mellom stat og

kommune, ville både kostnader og ressurser deles, samtidig som en ivaretok kommunenes interesser.

En finner lite om garantikontorene i dokumentene vi har gjennomgått, men både fylkesdirektør og representanter fra kommunene har uttalt at dette med ett kontor i hver kommune er en utfordring. Begge parter ser at den største utfordringen er å ivareta kravet om kompetanse og ressurser. Videre ser vi ulikheter i uttalelsene hvor fylkesdirektør mener det er problematisk med så mange kontorer, spesielt i de små kommunene, mens en se at hos kommunene at det er en bekymringen om at ressurser vil forsvinner og kontorene blir sittende igjen med for lite ressurser til å dekke de behov innbyggerne har. Vi ser at det at kommunen har en garanti for at NAV- kontoret består er viktig for dem. Vi vil synliggjøre dette i sitater hentet fra vårt empiriske materiale. En rådmann uttalte følgende i forhold til ressurser og stillinger:

*«Dette er et uttalt trusselbilde, vi har måttet kjempe for å beholde ressurser i NAV-kontoret.....det er en bekymring for hvordan det blir videre for vårt kontor. Vi får veldig flytende svar...»* Videre uttaler samme rådmann at *«en kan ikke legge ned. Vi har «en dør» inn, og denne skal være nært brukeren, det skal være en saksbehandler på plass»*. (Respondent 4).

Ut fra dette kan en tolke at tryggheten med at garantikontorene vil bestå er viktig for kommunen som eier, i og med at innbyggerne er sikret nærhet til kontoret ut fra at det er lovbestemt. Samtidig sier samme eier at han ser behovet for å samle kompetansen på en plass for å ivareta kvaliteten på tjenesten. Rådmannen fra en annen kommune uttaler at:

*«...det blir litt spesialløsninger. Kompetanse brukes på tvers av tjenesteområdene når det er behov for spesiell kompetanse. Det er vanskelig å finne spesialkompetanse på alle områder lokalt»*. (Respondent 5).

Dette blir bekreftet av en annen rådmann i en mindre kommune, som hevder at:

*«Funksjoner skulle i utgangspunktet bevares lokalt... NAV skulle også være representert fra Arbeidsmarkedsetaten, men det har blitt mer sentralisering»*. Han uttaler videre at: *«...likevel så lenge en holder på hoved-filosofien - en kontakt, en dør så tror jeg systemet er funksjonelt»* (Respondent 4).

Begge disse rådmennene representerer små kommuner der NAV- kontoret er underlagt større tjenesteområder, som ble hevdet gjort for å ivareta eventuelt kompetansebehov for etaten samlet sett.

Fylkesdirektøren har uttalt at i og med at dette er lovbestemt, er det lite en som statlig eier kan gjøre med dette. Han har uttalt at det hadde vært en ønske om at garantiordninga hadde vært løst opp. Dette spesielt med tanke på å bruke de tilgjengelige ressurser mer effektivt, og sikre god kompetanse også til innbyggerne i de mindre kommunene.

*«Garantiordninga skulle ikke vært låst. Dette er tatt opp med arbeidsministeren, men en får svar om at en ikke vil gå inn i dette politisk. Garantikontorene er et betent spørsmål. Det har noe med sammensetning i regjering å gjøre. Kommunestruktur er en kampsak for regjeringen».*

I vårt empiriske materiale ser vi en forskjell på fokus på dette mellom de små og store kontorene. De små kontorene er opptatt av at de på enkelte områder mangler viktig kompetanse, mens de på den andre siden er usikre på framtidige politiske beslutninger, og konsekvensene av dem, i forhold til dette.

### **Tjenesteinnholdet i NAV- kontoret**

Ut fra tabell 6.4 har vi valgt å kommentere minimumsløsningen på tjenesteinnholdet i NAV-kontorene under den politiske styringen. Den tidligere nevnte minimumsløsningen i hvert NAV - kontor består av økonomisk sosialhjelp og gjeldsrådgivning. Dette ble politisk besluttet sentralt. Utover dette er det bestemt i hver kommune hva som skal være underlagt NAV- kontoret, altså en politisk styring, fra kommunene (drøftet i partnerskapet). Kommunen kan legge forskjellige oppgaver og tjenester inn i NAV- kontoret, og begrunnelsen for hva de legger inn, er at de tjenester som «*naturlig*» henger sammen med NAV skal være samlokalisert under samme tak. Dette er et resultat av «*en dør*» tenkingen.

Mange kommuner har valgt å legge inn mer enn minimumsløsningen. Da er det spesielt rus og psykiatri- tjeneste en ser blir lagt inn. Enkelte av de kontorene vi undersøkte har også lagt inn flyktningetjenesten, husbank, startlån og bostøtte.

En kan ha inntrykk av at det fra statlig side er et ønske om mer standardisering av hva som skal ligge til NAV- kontorene, selv om kommunen selv skal bestemme dette. På spørsmål til Fylkesdirektøren om minimumsløsningen hadde han følgende betraktninger:

*«Tjenestene kommunene har lagt inn i NAV-kontorene har variert. Det er mer likt minimumskravet i NAV- kontorene nå enn for 3 – 4 år siden. Noen kontor har endret seg kraftig. Etter hvert som årene har gått, og organisasjonen har satt seg, har tjenesteinnholdet blitt mer likt mellom tjenesteområder, og mer sammenlignbart. Dette er mer sammensatt ut fra situasjonen i kommunene, og ut fra de ressursene man har. NAV er omfangsrikt i seg selv, og det er lurt å konsentrere seg om minimumsløsningen og få det så bra som mulig. Erfaringen er at en går mer mot minimumsløsningen, fordi det i starten ble tatt inn for mange oppgaver. Da er det vanskelig å få nok ressurser til alt, og vanskelig å få god nok måloppnåelse fordi oppgavespenet ble for stor».*  
(Respondent 1).

Ett av våre spørsmål i intervjuene var om respondentene hadde eksempler på at statlige styringslinjer i NAV forsøkte å styre kommunene mot å ha samme standard på det kommunale tjenestetilbudet. En Rådmann svarte at:

*«...det foregår en grunnleggende dialog. Vi møter forståelse for hvordan samfunnet er lokalt, og vi opplever at de hører på hva som er utfordringene. (Respondent 2).*



En annen rådmann bekreftet dette med å hevde at:

*«Staten og direktoratet er forsiktige med å legge seg opp i den daglige drifta, og hvordan kommunen velger å løse ting. Dette handler om 37- syndromet og kommunens autonome stilling. Kommunen står ansvarlig, og har frihet som skal være nivelert i forhold til det ansvaret kommunene har. Jeg har ikke opplevd framstøt fra NAV-direktoratet på å prøve å styre hvordan oppgavene skal løses, det er mer på rapportering og resultat». (Respondent 4)*

For å belyse det motsatte synspunktet vil vi referere til en tredje rådmann som uttalte at:

*«Det har ikke vært endringer i tilbudet hos oss, men det har vært diskusjon hvor noen åpenbart ønsker å ta ut noen tjenestetilbud. ... det handler om rus, de med noe problematisk atferd (ta bort?). Men der har vi vært knallharde. Da de etablerte NAV-reformen handlet det om at det skulle bli en sømløs tjeneste, og det er først og fremst disse brukerne som har behovet for den sømløse tjenesten. For oss er det utrolig viktig at rus og psykiatri ligger inn i NAV. Det ønsker vi ikke å gjøre noe med». (Respondent 3).*

Dette synliggjør hvilken spennvidde vi har i tjenesteinnholdet i de forskjellige NAV-kontorene vi har intervjuet. Slik vi ser det er dette med på å påvirke likevekten mellom kommunene og staten og hvordan styringen av kontorene skal utføres. Videre vil det ha innvirkning på hvordan NAV-leder løser de interne utfordringene ved å påvirke sitt handlingsrom, noe vi vil komme tilbake i analysen av forskningsspørsmål 3.

Så hvordan utfordrer denne politiske styringen likevekten i partnerskapet? Disse sentrale og delvis lokale politiske beslutningene bidrar slik vi ser det til å røre ved maktforholdet mellom staten og kommunen. En kan si at vi har eksempel på asymmetri i nettverket. Staten oppleves av kommunal eier som den sterkeste, og kommunen må markere seg for å få gjennom sine synspunkter. På den andre siden kan det tyde på at de politiske vedtakene om et kontor i alle kommuner, garantikontor og minimumsløsningen, bidrar til å redusere statens styrke i forhold til kommunen i denne relasjonen. Dette beskrives i den konseptuelle foretaksmodellen som å høre til koalisjonssystemet og ledernes arbeid i konflikt og harmonifeltet. Det omfatter den politiske prosessen. Det er her det forhandles for å legge grunnlagene for et godt samarbeid.

I governance- teorien blir nettverk beskrevet som selvorganiserende, løst koblede interorganisatoriske interaksjonsenheter, som koples sammen av tilstedeværelsen av gjensidig avhengighet og tillit, og treffer beslutninger på basis av forhandlinger heller enn gjennom ordrer eller bytte. Når det er sånn at en av eierne må markere seg sterkt for å bli hørt i en prosess der det skal ansettes en leder som skal representere begge eiere, kan det tyde på at det ikke er snakk om to likeverdige eiere.

*«Når vi skulle ansette ny nav leder her tok staten styringen, for å få tilfredsstilt behovet i forhold til kompetanse og kunnskap hos leder. Det ble glemt at vedkommende også skal være leder for en kommunal del. Så jeg måtte markere meg ganske sterkt for å komme inn i utvelgelsesgruppe og å ha syn på utlysningstekst. Så i noen sammenhenger er vi lillesøster....». (Respondent 3).*

Men samtidig; i definisjonen om nettverk, så er jo nettopp forhandlinger og diskusjoner et av momentene for å treffe beslutninger, så da er det vel sånn at alle partene må markere seg. I og med at leder ble hørt, og ble medtatt i denne utvelgelsesgruppen, så har nettverket hatt sin

misjon. Innen spill- teorien beskrives forhandlinger som: «en prosess som avgjør utfallet i et kooperativt spill (spill hvor det er mulig og tillatt for aktørene å kommunisere med hverandre og treffe avtaler før beslutninger treffes og aksjoner gjennomføres), når maktbalansebetraktninger basert på de forskjellige potensielle koalisjoners muligheter ikke utpeker noe entydig resultat» (Johansen 2002 s.101).

I følge partnerskapsteorien skal (1) alle partene være prinsipaler, (2) de skal ta forpliktende avgjørelser på vegne av hverandre, (3) samarbeidet skal være varig og stabilt, og (4) partene må bidra og investere ressurser og materiell (Arbo, 2002). Så langt kan en si at teori om partnerskap ikke stemmer inn når det gjelder partnerskapet i NAV, i og med at en har inntrykk av en sterk overordnet statlig styring. Men Arbo (ibid), har poengtert et femte og siste punkt i premisene for partnerskap. At samarbeidet må ha en organisatorisk overbygging og formelle strukturer. Rammeavtalen mellom KS og departementet, Det er også her staten med fylkesdirektørens rolle kommer inn, for ut fra svarene fra våre respondenter antydes det at fylkesdirektøren er lederen av partnerskapet. Ut fra nettverksteorien, vil vi si at vi her ser et godt eksempel på metastyring.

Metastyring beskrives som styring av styringen i nettverksteorien. Når det gjelder partnerskapet i NAV, kan en se ut fra våre undersøkelser, at vi har et eksempel på tett metastyring i form av nettverksdeltakelse. Dette fordi både fylkesdirektøren og rådmannen deltar aktivt i nettverket. Busch et al. (2011) sier at dette kan være en vanskelig balansegang, i og med at det samtidig skal utøves styring og metastyring. Det kreves en stor grad av tillit mellom overordnet ledelse og øvrige deltakere i partnerskapsmøtet for at denne formen for styring skal fungere.

I de dokumenter vi har undersøkt, er det gjennomgående at rådmenn opplever staten som en sterkere part enn kommune når det gjelder partnerskapet. Samtidig finner vi at tre av fire rådmenn og ordfører svarer at partnerskapet fungerer for dem. (Se dokumentgjennomgangen, vedlegg 2 til studien).

Dette er mye det samme vi finner i våre intervjuer. Respondentene sier at de har inntrykk av at staten er en sterkere part enn kommunen, men opplever i partnerskapsmøtene at de er likeverdige parter.

*«Vi er likeverdige parter, og det vi kommer fram til i Partnerskapsmøtene må vi kunne si at vi står for i lag, nettopp fordi brukeren er det viktigste. Det skal være det samme om det står stat eller kommune på ryggen vår. Men realiteten er at en har kommet til en «einharding», staten er sterkere enn kommunen. Fylkesdirektøren er sterkest, og har sine styringssignaler fra «storsjefen», og kan ikke gå bort fra disse». (Respondent 2.)*

I dokumentgjennomgangen kunne vi se at dette også var vurdert av Uni Rokkansenteret i deres evaluering av NAV-reformen. Vi velger å belyse dette ved følgende sitat:

*«Det at partnerskapet i NAV kontorene er lovfestet, innebærer i realiteten en asymmetrisk relasjon mellom stat og kommune. Det er med på å gi staten klart størst innflytelse. Dette kan påvirke partnerskapet lokalt og dermed også forholdet mellom den lokale NAV-lederen og kommunen. Aars og Christensen (2011) drøftet dette, og påpeker at en slik tvang kan skape potensiell motvilje, og at en slik motvilje igjen kan undergrave relasjonen. Dette kan da i følge Aars og Christensen igjen gi grunnlag for*

*kompensasjon som gjenoppretter den asymmetrien og gjør forholdet symmetrisk igjen».*

I et prinsippal-agent-perspektiv kan vi helt klart si at på overordnet nivå er staten prinsippalen og kommunene agentene i partnerskapsrelasjonen. Så lenge den norske staten har pålagt kommunene å delta i partnerskapet gjennom lovfesting, mener vi dette er grunnlaget. Kommunene har rollen med å utføre noen av oppgavene staten ønsker at skal bli gjort. Når vi ser på selve partnerskapet, så uttrykker også deltakerne vi har intervjuet, at staten er den sterkeste parten. Noen av dem hevder også at statens representant – fylkesdirektøren – er lederen av partnerskapet eller nettverket. På samme tid hevder våre respondenter at dialogen i partnerskapet er god, og at de finner gode løsninger på utfordringene gjennom prinsippet om konsensus. Dette tyder på at prinsippal-agent-relasjonen er mindre tydelig i relasjonene og samhandlingen i partnerskapet.

Vi drister oss til å påstå at de politiske beslutningene har ført klare styringsfaktorer med seg til de forskjellige fylkene og ned til de forskjellige NAV-lederne. Dette er faktorer de har mindre påvirkning på i det daglige. Det oppfattes som klart fra alle våre respondenter at selv om staten er den klart sterkeste aktøren i partnerskapet, fungerer det godt likevel. Om de politiske beslutningene ble vedtatt for å redusere noe av denne styrken, eller for andre politiske hensyn vites ikke. Vi mener at de styringsfaktorene vi har pekt på overfor, direkte påvirker likevekten. Ved at en del områder staten ville ha endret på om forutsetningene var annerledes, ikke lar seg endre.

Vi vil til slutt konkludere med følgende ut fra vår analyse av politisk styring:

- Staten opptrer som sterkeste i partnerskapet/nettverket.
- Ett NAV-kontor i alle kommuner, garantikontorene og minimumsbemanningen reduserer asymmetrien mellom staten og kommunene.

### **7.2.2 Organisatorisk styring.**

Nå skal vi over til den organisatoriske styringen, og se på hvilken måte styringsfaktorer knyttet til denne, utfordrer likevekten i partnerskapet. Vi har tidligere sagt at vi forstår organisatorisk styring som måten eiere og NAV- leder løser sitt oppdrag på, instrumentene eller redskapene som benyttes for å nå målsettingene. I vår studie er det hensiktsmessig å se på den samlede styringen som er mest synlig for NAV-leder både i egen virksomhet og i samhandlingen med begge eierne i møtene i partnerskapet. De styringssignalene / faktorene vi vil legge vekt på fra staten er styringsdokumenter, økonomiske virkemidler og mål- og resultatstyringen. Fra kommunen varierer nok hvilke styringssignaler som gis NAV-kontorene, men økonomi/budsjett/økonomiplan står sentralt. I tillegg antar vi at enkelte kommuner benytter målstyring. Utover dette vil vi legge vekt på det våre respondenter informerer om i intervjuene.

I følge finansdepartementets veileder for etatsstyring (2011), styrer staten kommunene blant annet gjennom lover og regler, gjennom økonomiske relasjoner og ved kontroll og veiledning. Når det gjelder etatsstyringen har staten ingen instruksjonsrett overfor kommunene, men er avhengig av at kommunene bidrar ut fra sine forutsetninger og innenfor sine rammebetingelser. Kommunene ønsker på lik linje med staten å påvirke NAV-kontorene til å

gjennomføre oppgaver og tjenester i henhold til sine målsettinger og rammer. I partnerskapsteorien hevdes det at likevekten mellom partene er vesentlig for at partnerskapet skal kunne fungere godt. Graden av påvirkning av NAV-kontoret gjennom styringen både fra stat og kommune kan gi oss et bilde på om denne likevekten er tilstede.

Hovedmålene til NAV er:

- flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- et velfungerende arbeidsmarked
- riktig tjeneste og ytelse til riktig tid
- god service tilpasset brukeren sine forutsetninger og behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Det er som sagt tidligere to styringslinjer inn mot NAV-kontoret. Den ene går fra Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesdirektøren, mens den andre fra Kommunestyret via rådmannen. I følge Rapport om Partnerskapet i NAV (2012), får NAV-kontoret de fleste og viktigste styringssignaler og resultatkrav i forbindelse med det årlige plan og budsjettarbeidet.

Rapporten oppsummerer at det mest utfordrende knyttet til dette er:

- At detaljeringsgraden i de statlige styringssignalene er mye langt større enn i de kommunale.
- At styringssignalene (styringsdokumentene) fra stat og kommune kan komme med flere måneders mellomrom. Budsjetttrammene for den enkelte virksomhet i kommunene blir vanligvis vedtatt i juni, mens mål og disponeringsbrevet til NAV Fylke kommer i desember.
- At kommunene og staten har ulik grad av forutsigbarhet; kommunen legger planer for fire år av gangen, mens staten planlegger for ett år av gangen.

Vi velger å ta utgangspunkt i disse punktene som en ramme for dette kapittelet. Vi vil se etter ulikheter i detaljeringsgrad i fastsettelsen av målene fra stat og kommune, mål og resultatstyringen i staten og kommunens etterspørsel av resultat. Videre vil vi også se på detaljeringsgraden når det gjelder fokuset i partnerskapsmøtene.

Det er også viktig for oss å drøfte effektivitet under governance her, fordi de teoriene som ligger til grunn for innføringen av blant annet mål- og resultatstyringen ikke uten videre, og slik vi ser det, er overførbar til styring i nettverk.

### **Ulikheten i detaljeringsgrad på styringen fra stat og kommune.**

En av de mest sentrale organisatoriske styringsfaktorene er etatsstyringen fra staten. Etatsstyring omfatter, i følge finansdepartementets veileder (2011), styring og oppfølging av de underliggende statlige virksomheter, som er en del av statsforvaltningen. Målet med etatsstyringen er at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med fastsatte mål- og prioriteringer, bruker ressurser effektivt, rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, har forsvarlig intern kontroll, at virksomheten utvikles og forbedres, og at den gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i departements arbeid med politikktutforming. Veilederen viser til at etatsstyringen består av blant annet styringsdialogen, og at mål- og resultatstyringen er et sentralt prinsipp som samvirker med dem.

Mål- og disponeringsbrevet sendes årlig fra departementet til Arbeids- og Velferdsetaten. Dette brevet sier noe om etatens hovedmål og prioriterte oppgaver hvert år, og det står hvilke mål, styringsparametre og oppdrag som skal ha høy oppmerksomhet. Det er et viktig element i den styringsdialogen som er mellom Regjeringen og Arbeids- og Velferdsetaten, og en ser at den har stor tyngde på krav om mål- og rapportering. Til hvert av delmålene i brevet er det utarbeidet styringsparametre som det skal rapporteres på. Mål og disponeringsbrevet er svært detaljert og omhandler alle delene av de statlige oppgavene og tjenestene i NAV-kontoret. Det er også detaljert på hvordan NAV-kontoret skal rapportere tilbake til direktorat og departement på satsningsområdene.

Fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet sendes det også et brev til alle kommuner om nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd i de kommunale sosiale tjenestene i Arbeids- og Velferdsforvaltningen. Dette brevet omtales som «*Kommunebrevet*», og omfatter de områder som direktoratet anser viktige for det kommunale tjenesteområdet i NAV. Kommunen fungerer som iverksettere av statlige vedtak, prioriteringer og føringer. Ut fra etatsstyringen kommer det fram at staten på mange områder er avhengig av at kommunene bidrar med de muligheter og ressurser de har i forhold til overordnede statlige mål. Hvis man ser bort fra de juridiske forpliktelsene kommunene har i forhold til lovverk, foreligger det i følge etatsstyringen, en forespørsel til kommunene om å bidra. Når det gjelder partnerskapet i NAV, gir direktoratet kommunene noen signaler om hva som kan være tema for partnerskapsmøtene, og fremhever viktigheten av at stat og kommune sammen etablerer mål og rammer for helhetlig styring av NAV-kontorene. Videre at man må finne løsninger utfra lokale forutsetninger og behov.

I følge Riksrevisjonens rapport (3:16), kommer det fram at:

*«partnerskapet mellom stat og kommune vies liten oppmerksomhet i styringsdialogen i arbeids- og velferdsdirektoratet. Riksrevisjonen viser til at i mål og disponeringsbrevet til fylkene og i virksomhetsrapporteringen, omtales partnerskapet mellom staten og kommunen i liten grad, utover det som gjelder kvalifiseringsprogrammet».*

Slik vi ser det er detaljeringen i mål- og disponeringsbrevet og virksomhetsstyringen hos staten langt sterkere enn den styringen som kommer fra kommunen. Målsettingene for NAV-reformen er styrt sentralt, sammen med at det er satt opp tydelige målkrav på alle de statlige områdene i NAV-kontorene. Ut fra våre respondenter blant NAV-lederne, ser det ut til at målkravene i de kommunale dokumentene er langt mindre omfattende og detaljerte. En NAV-leder vi intervjuet uttalte følgende om styringsdokumentene fra stat og kommune:

*«Arbeids- og velferdsetaten har sine virksomhetsplaner, og sine dokumenter i forhold til det. På den kommunale siden har du også styringsdokumenter som ligger på ulike nivå. På den statlige siden er målsettingen gjort om en del til mer konkrete mål i forhold til indikatorer....På kommunal side er det mere pengene som rår. Du har selvsagt styrende dokumenter som ligger på et vist nivå men her har du ikke konkretisert fra disse styrende dokumentene mer konkrete mål som du kan både styres og måles etter. Vi har laget oss noen konkrete mål selv som går på dette med hvor mange har du på økonomisk sosialhjelp, hvor mange har gått på økonomisk sosialhjelp i over 6 måneder, samt hvor mange er 21 år og har en skolerettighet i behold. Kommunen mangler slike indikatorsett for å konkretisere målene på dette».*  
(Respondent 6).

En annen NAV- leder hevder følgende om rapporteringene på mål til stat og kommune:

«Det er mer statlige enn kommunale oppgaver, mer oppfølging på statlig side enn på kommunal side. For egen del, følger jeg opp mer i forhold til det statlige, blant annet målekort og typer arbeidsoppgaver. Det er mer oppgaver på statlig enn på kommunal side» (Respondent 8).

Dette mener vi synliggjør at det er stor ulikhet i detaljeringsgraden mellom staten og kommunene i målformuleringene i styringsdokumentene. Vårt empiriske materiale viser at flere av de kommunene vi har intervjuet ikke har egne kommunale målkrav utover økonomi. På grunnlag av dette vil vi trekke konklusjon at man kan forvente at dette varierer fra kommune til kommune.

At staten er sterk i sine målformuleringer i forhold til kommunen har helt klart en påvirkning av likevekten i partnerskapet slik vi ser det. Problemstillingen er også oppe i partnerskapsmøtene hvor målsettingene er et av punktene som skal være på agendaen i følge våre respondenter. I de dokumentene som vi har lagt til grunn finner vi lite om hva som faktisk løftes og drøftes i partnerskapsmøtene. Dokumentene sier mer om forventninger til møtene og omtaler forbedringspunkter. Vi regnet med at intervjuene ville gi oss mer kunnskap om dette.

Partnerskapet er likeverdig, noe som betyr at ingen av partene kan gi hverandre pålegg, og stat og kommune har et selvstendig ansvar for hver sine tjenester (Fimreite 2011). For å befestе partnerskapet som en bindende avtale, er det utformet en partnerskapsavtale.

Partnerskapsavtalen er et dokument som undertegnes av fylkesdirektøren som representant fra den statlige siden, og rådmenn i de ulike kommunene for den kommunale siden. Kort fortalt er avtalen dannet på grunnlag av en sentral rammeavtale, en utviklingsavtale mellom Kommunenes Sentralforbund og Arbeidsdepartementet. Formålet med avtalen er flersidig, for oss er det viktigste punktet at den har en viktig rolle når det gjelder å bedre levekårene for vanskeligstilte, de som har behov for samordnede koordinerte tjenester. De lokale avtalene er inngått mellom hver kommune og NAV-Fylke. Innholdet i disse avtalene er forskjellig fra kommune til kommune, og sier noe om innholdet i det lokale partnerskapet, samt hvilke oppgaver som er lagt til NAV-kontoret.

Det som er vesentlig i forhold til partnerskapsmøtene er at respondentene våre forteller at kommunene har anledning til å spille inn tema som er viktige for dem i forkant av partnerskapsmøtene. Dette synliggjøres ved følgende sitat fra en NAV-leder:

*«Det blir tatt opp en status fra tjenesteområdet i partnerskapsmøtene, for i dette tjenesteområdet er det flere rådmenn som er med i møtene. Fylkesdirektøren er med, sammen med Tjenesteområdeleder, og alle de lokale nav lederne på de tilhørende kontorene. Vi tar opp en status for Tjenesteområdet, så er det et innlegg i fra fylkesdirektøren - som sier litt om overordnede føringer, før kommunene får komme med innlegg hvis at det er ønskelig. Hvis det i tillegg er noen aktuelle og konkrete saker som må tas opp, gjøres dette. Eksempel på dette kan være åpningstiden på et NAV-kontor» (Respondent 7).*

I dokumentgjennomgangen kunne vi se at Riksrevisjonen viser til et intervju med KS i rapporten. Der uttalte KS at det er det en barriere for samarbeid i NAV at det ikke er etablert en struktur for hvordan partnerskapet skal utøves lokalt. Riksrevisjonen hevder at

Fylkesdirektøren og rådmannen møtes et par ganger i året, men det er ikke noen formell struktur når det gjelder hva som skal tas opp. KS mener at det er viktig å formalisere det lokale partnerskapet. Siden Riksrevisjonens rapport kom, har det skjedd en del endringer på dette området. Direktørmøtet i NAV i mai 2012, vedtok flere punkt som er relevante i forhold til de utfordringene som både Riksrevisjonen og KS påpeker. Det ene punktet er at det må: *«Utarbeides en mal for hva som skal tas opp i partnerskapsmøtene. Dette gjøres i samarbeid med KS».*

Denne malen ser det ut for allerede er utarbeidet i det fylket vi undersøkte. Fylkesdirektøren bekrefter dette i intervjuet og sa følgende om en standardisering av møtene:

*«Det er utarbeidet ett sett med tema som skal inngå i alle partnerskapsmøtene. Vi har utarbeidet en mal i vårt fylke. Bakgrunnen er at det ikke har vært nok kjøreregler som gjør at det blir likt i fylkene. Det er et ønske om en enhetlig måte å gjennomføre disse møtene med kommunene på».*

Ut fra vårt empiriske materiale er det svært varierende blant våre respondenter på kommunesiden hvor ofte de bringer inn egne tema til møtene, men vi finner også uttalelser som viser at kommunene også påvirker partnerskapsmøtene og partnerskapsavtalen. En rådmann mener partnerskapsavtalen blir for statisk, og forteller at kommunen har ytret et ønske om en utviklingsavtale. Han sier følgende:

*«Med tanke på en utviklingsavtale har en et mer aktualisert partnerskap. I utgangspunktet har vi standardavtalen som alle har, som er rimelig statisk. Vi må diskutere mer, og knesette en rullert årlig avtale der vi tar opp det mest dagsaktuelle».* Videre sier samme rådmann at: *«Det må fylles inn mer innhold for å gjøre den enda mer forpliktende og gjensidig tydelig hva vi holder på med».*

Siden vi også her snakker om et styringsdokument, i tillegg til hva dialogen i partnerskapsmøtene faktisk handler om, er det tydelig at det ikke nødvendigvis bare er staten som har ansvaret for mål og hva som løftes som sentrale tema. Det ser ut til at kommunene ønsker å gå ett steg videre, og befeste partnerskapet ut fra lokale premisser. Dette mener vi har stor betydning for utligningen av den statlige detaljeringen i styringsdokumentene.

### **Statens og kommunens kontroll av resultat**

Videre vil vi se på kontrollen av NAV-kontoret fra stat og kommune. Detaljeringsgraden oppfattes som ulik mellom aktørene også her. Kontrollen av måloppnåelsen og resultatene på de statlige oppgavene skjer gjennom blant annet mål- og resultatstyringen. Vi var i forkant av studien kjent med at enkelte kommuner benytter mål- og resultatstyring til oppfølging av resultat, men at dette på langt nær gjelder alle. Kommunene kontrollerer også NAV-kontorene på flere måter, men graden av kontroll varierer veldig ut fra det våre respondenter har sagt. Som vi hevdet i problemstillingen vår, mener vi graden av kontroll på NAV-kontorets handlinger fra eierne vil være av betydning for likevekten, både mellom eierne (stat og kommune), men også mellom ansatte i NAV-kontorene.

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. Mål- og resultatstyring har vært et overordnet styringsprinsipp i

staten siden slutten av 1980-tallet. Intensjonen med målstyringen er at den skal sikre at ressursene blir brukt til aktiviteter som gir gode resultat og måloppnåelse (Stortingsmelding nr.19 (2008-2009)). Både internt og eksternt har det vært stor etterspørsel etter hvordan de offentlige ressurser anvendes, og målstyring/resultatstyring har blitt presentert som løsningen for bedre å være i stand til å styre og prioritere bruken av ressursene.

Med resultatstyring menes å framskaffe data for effektivitetsvurderinger og å sette disse inn i en politisk og organisatorisk sammenheng med sikte på å få mer rasjonelle beslutninger i offentlig sektor (Johnsen 2007, i Busch et al. 2011). Det handler om å skape resultater gjennom forbedringer. En ønsker å forbedre produktivitet, effektivitet, fordeling, likebehandling, forutsigbarhet, åpenhet og ansvarlighet. Produktivitet og effektivitet er i følge Busch et al. (ibid), begreper som hviler på konsistente teorier fra samfunnsøkonomien, men vurderinger av om det har skjedd forbedringer i praksis er likevel problematisk.

Offentlig sektor er preget av komplekse oppgaver innen forvaltning, regulering og tjenesteproduksjon. Mange av oppgavene utføres i desentraliserte enheter, der fagstyring utført av eksperter og profesjonelle dominerer styringen. Skal resultatstyring være forenelig med denne kunnskapsintensive styringsformen, og unngå dysfunksjonelle virkninger og perverterende atferd, må resultatmålingene bidra til tre ting (Busch et al. 2005):

- De må **skape tillit** mellom de profesjonelle tjenesteutøverne, administrasjonen og politikerne,
- De må **yte rettferdighet** overfor den kompleksiteten som er i oppgavene til offentlig sektor gjennom å gi mulighet for mangfold i tolkninger,
- De må **bidra til god samhandling** innen og mellom offentlige virksomheter gjennom dynamikk

Rapport om partnerskapet i NAV (2012) hevder at NAV-kontoret blir målt opp mot en rekke statlige måleparametere som er felles for alle kontor, mens det er stor variasjon i hvordan kommunene måler og følger opp resultater. Denne ulikheten i styringsform blir kommentert av respondentene. Videre hevder rapporten at det er et stort rapporteringstrykk i de to linjene, både til stat og kommune. Mange opplever det statlige rapporteringsregimet som krevende. En gjennomgående tilbakemelding er at den statlige styringskulturen er detaljert, og med et sterkt fokus på måling knyttet til aktivitet. Erfaringene med å rapportere i to linjer varierer veldig.

Vi spurte våre respondenter blant NAV-lederne om rapporteringen til stat og kommune. Det kom fram at:

*«Vi rapporterer både til stat og kommune som du sier. En del av brukergruppene rapporterer vi på både til stat og kommune. Så er det enkelte brukergrupper det er større fokus på fra kommunen, og slik vil det også være fra staten. Når det gjelder sosialhjelp og antallet brukere der er det et stort fokus fra kommunen. Slik er det også i forhold til arbeidsretting fra statlig side....Jeg bruker veldig mye av stillingen min til å sitte i møter og rapportere, for det blir jo en del ekstra i forhold til at vi har to linjer og to ledere du skal rapportere til. Det er ikke å komme forbi at dette medfører ekstra ressurs». (Respondent 7).*

I følge rapport om partnerskapet i NAV (2012), kommer det fram at der stat og kommune har felles resultatoppfølging av kontoret unngår NAV-leder dobbeltarbeid og får frigjort tid til



annet arbeid på kontoret. Erfaringene med å bruke felles målekort, med kommunale måleindikatorer, er gjennomgående gode. Kommunale indikatorer i målekortet bidrar til mer balanse i oppmerksomheten overfor statlige og kommunale oppgaver. De bidrar til å tydeliggjøre helhet og sammenheng mellom oppgavene, og gir økt likeverdighet mellom partene. I Quest-Back-undersøkelsen peker mange på at de små kommunene, som opplever minst grad av likeverdighet og som i liten grad har lagt inn kommunale indikatorer i målekortet, med fordel kan ta i bruk dette verktøyet.

Det kommer som sagt fram i det empiriske materialet vårt at mål- og resultatstyring ikke benyttes av alle kommunene, men at det er sterkt fremtredende i den statlige delen av NAV. Det kommer også fram av materialet at kommunene rapporterer på egne resultater. Det er gjennomgående i både dokumentanalysen og intervjuene, at mål- og resultatstyringen er den største styringsfaktoren i partnerskapet. Det er ulike oppfatninger av denne kontrollen, og en NAV-leder uttalte at:

*«Jeg synes det er greit å rapportere på det vi rapporterer på i forhold til stat, for det er veldig strukturert. Vi har et fast målekort som ligger og faste målepunkter vi skal rapportere på.... Det er greit for sin egen del å få tatt opp en status...» (Respondent 7).*

Utfordringen for denne lederen var de forskjellige systemene, og at rapporteringen foregår på ulike tidspunkt. En annen respondent hevdet at:

*«Det som forundrer, er at på kommunal side etterspørres det lite. Politikerne etterspør lite resultat, stiller få krav til oss. Etterspørselen utenfor faste rapporteringer er svært liten» (Respondent 6).*

Denne uttalelsen sammen med andre i vårt empiriske materiale viser at kommunene ofte baserer oppfølgingen av resultat i samarbeidsrelasjonene eller møtene. Det legges vekt på skjønnsutøvelse og tillit til de som arbeider mer enn å etterspørre tall. En av rådmennene vi intervjuet kunne fortelle følgende på spørsmål om en beskrivelse av det kommunale rapporteringsregimet:

*«Det mest interessante for rådmannen er den kommunale biten, der rådmann har økonomisk ansvar. Det er den formelle biten. Det som er viktig, er å få til det tverrsektorielle samarbeidet, for eksempel på rus-området. Det er flere etater i kommunen som jobber på dette området. NAV- leder deltar på enhetsledermøter i kommunen. Vi forsøker å få dette til å bli ganske godt. Det er viktig.....Forvaltningskulturen i NAV er en utfordring i så måte. Det må til en søknad for så å fatte et vedtak. Å gjennomføre klientrettet tiltak er en utfordring i NAV, i og med at dette ikke er noe NAV tidligere har drevet med». (Respondent 5).*

Riksrevisjonen og KS har som nevnt tidligere påpekt behovet for kommunale indikatorer inn i det statlige målekortet. I det fylket vi gjennomførte våre intervjuer i, er felles kommunale måleindikatorer for alle NAV-kontorene tatt inn fra og med 2013. Fylkesdirektøren orienterte om følgende i intervjuet med han:

*«De Kommunale tjenester blir i mindretall i NAV, både i omfang og hvordan de styres. Det er først fra i år at vi har gjort to grep som er bra for partnerskapet. Direktoratet har redusert antallet statlige indikatorer fra 30 til 10. Det skal måles mer på effekten av arbeidet som blir gjort. Dette er rett vei å gå....I tillegg så har vi fått inn noen*

*kommunale indikatorer som vi har bestemt selv i fylket. Dette er i påvente av at det blir lagt til rette så alle fylkene skal konsentrere seg om de samme kommunale indikatorene. Det kommer i resten av fylkene også etter hvert. Vi konsentrert oss om 3 indikatorer; Andelen personer på Kvalifiseringsprogram, andelen ungdom på økonomisk sosialhjelp og andelen langtidsmottakere av sosialhjelp. På denne måten kan vi møte kommunene i partnerskapet på tilsvarende lik måte som staten. Disse indikatorene ønsker vi spesielt oppmerksomhet på i partnerskapsmøtene. På denne måten blir det ikke bare statlige indikatorer som blir tema i møtene». (Respondent 1).*

Dette viser slik vi ser det, at det forsøkes ikke bare gjøre noe med detaljeringsgraden fra den statlige oppfølgingen av mål- og resultater, men også å heve oppfølgingen av de kommunale oppgavene og tjenestene. På samme tid benyttes de samme kommunale og statlige målene i alle kontorene. Dette gjør det mulig å følge opp de kommunale oppgavene og tjenestene mer systematisk, samt at det åpner for muligheten til å sammenligne kontorene i fylkene. Til det siste kan man også benytte målestokkanalyser.

Opstad har påpekt at bruk av målestokkanalyser kan være et velegnet virkemiddel for offentlig styring og kontroll, og at det kan bidra til læring og effektivitetsforbedringer, men det kan være usikkert hvordan utviklingen blir på lengre sikt. Han sier videre at resultatindikatorer kan ha kraftige insentiv bare ved sin eksistens. De setter dagsorden, og de ulike aktørene må på en eller annen måte forholde seg til statistikken og til hvordan man kommer ut i en målestokkanalyse (Busch et al. 2011). Dette er vesentlig for likevekten i partnerskapet. Når det tidligere var bare statlige oppgaver og tjenester inn i et, ifølge fylkesdirektøren, omfattende stort målekort, er det sannsynlig at det var de statlige oppgavene og tjenestene som også fikk fokus. Når de kommunale indikatorene blir en del av målekortet, kan dette dreie fokus noe, og gjennom dette ha en god effekt på likevekten mellom stat og kommune. Da mener vi likevekten i samarbeidsrelasjonene i partnerskapet hvor målene drøftes, likevekten i selve partnerskapsmøtene, men også likevekten i de enkelte NAV-kontorene påvirkes. Vi mener dette er tegn på at man søker å utligne detaljeringsgraden mellom aktørene i partnerskapet i NAV.

### **Effektivitet under partnerskap**

Ulik detaljeringsgrad i forhold til målstyring og resultatoppfølging, samt ulik budsjettbehandlingstid er utfordrende både for likevekten i partnerskapet og for bruken av ressurser. Mange ressurser knyttes opp mot oppfølgingen av dette, og blant annet dette får betydning for effektiviteten.

I det instrumentelle perspektivet ses organisasjoner som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå forskjellige mål som blir regnet som viktige for samfunnet. Dette kan innebære, i følge Christensen et al. (2009), at organisasjonene og deres medlemmer handler formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene de skal gjøre, og at resultatene av handlingene blir som ønsket. Videre innebærer dette at de vurderer de tilgjengelige alternativer eller virkemidler ut fra de konsekvensene de har i forhold til målene som er fastsatt, samt at de foretar viljestyrte valg mellom alternativene, og oppnår de ønskede effektene gjennom disse valgene. Ut fra et instrumentelt perspektiv på organisasjoner vil styring innebære påvirkning av forhold som har betydning for sjansen for måloppnåelsen.

Dette er utfordrende i et fler-nivå-partnerskap. Den brukergruppen partnerskapet i NAV skal bistå og følge opp, trenger ofte og omfattende oppfølging, og det er vanskelig å måle kvaliteten på de tjenestene de får fra det offentlige. Dette vanskeliggjør bruken av mål- og resultatstyring i forhold til denne gruppen brukere.

En rådmann uttalte at det å løse utfordringen for denne gruppen krevde at alle de nødvendige aktørene setter seg sammen og finner en løsning. Dette fordrer at forslag på løsninger må opp på bordet, og at alle partene sammen bestemmer seg for å løse utfordringen de står overfor. Slike «wicked problems» fordrer at de som er satt til å løse dem benytter den tiden det er behov for å benytte. (Ved bruken av begrepet «wicked problems», sikter vi altså til utfordringene partene er satt til å løse, ikke brukerne utfordringene skal løses for.) Komplekse problemstillinger krever god relasjonell kompetanse og forhandlingsevne. Slik vi ser det kan en ikke måle om noe er effektivt i denne sammenhengen ved å benytte rasjonelle økonomiske teorier på effektivitet.

Sørensen og Torfing (2009) hevder at vi ikke kan definere eller måle effektiviteten til governance- nettverk på samme måte som vi definerer og måler effektiviteten til hierarki eller marked. Videre hevder samme forfattere at for å gi et hensiktsmessig mål på hvorvidt governance- nettverk er effektive eller ikke, bør nettverket bedømmes i forhold til om de faktisk leverer det de skal levere. Vi vil komme tilbake til dette i kapitlet om handlingsrommet til NAV-lederen, men vi vil hevde at jo mer styring av NAV-kontoret fra partnerskapet, jo vanskeligere vil det være å løse disse vanskelige utfordringene. Det krever at de som er satt til å løse dem har størst mulig handlingsrom, og styringen hemmer dette.

**Tabell 7.2 Oversikt over våre empiriske funn - styringsfaktorer**

Kategori	Underkategori	Funn
Styringsfaktorer	Politisk styring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staten opptrer som sterkest i partnerskapet/nettverket.</li> <li>• Ett NAV-kontor i alle kommuner, garantikontorene og minimumsbemanningen reduserer asymmetrien mellom staten og kommunene.</li> <li>•</li> </ul>
	Organisatorisk styring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulik detaljeringsgrad, staten mest detaljert i målformuleringer. Stor variasjon mellom kommunene.</li> <li>• Ulik grad av kontroll, stat – mål- og resultatstyring, mens kommunen har stor variasjon i krav til kontroll.</li> <li>• Økonomiske rammer til ulik tid, kommune har lengre perspektiv enn stat. Skaper uforutsigbarhet om framtidig nivå på tjenestetilbud.</li> <li>• Samordning – samordning nødvendig for å fremme effektiviteten i partnerskapet.</li> </ul>

### 7.3 Ledelse

#### Analyse av verdibasert ledelse og ledelse som funksjon

Vi har som nevnt i teorigapittelet til hensikt å drøfte ledelse på to måter i denne studien. Vi vil begynne med partnerskapsmøtene og de andre møtene i partnerskapet, hvor rammene for

samhandlingen legges. Det er her de to «eierne» og lederen av NAV-kontoret har sine treffpunkt. Deretter vil vi drøfte ledelsesfunksjonen når NAV-leder skal lede prosessene videre i eget kontor. Dette kan lett bli uoversiktlig, og vi benytter derfor den konseptuelle foretaksmodellen som grunnlag for vår framstilling. Denne ble synliggjort i teorikapittelet til studien, samt under analysen av styringsfaktorer overfor.

I vår teoretiske framstilling av nettverk antydte vi at partnerskapet i NAV kan ses som et *eksternt* (mellom frittstående organisasjoner), *stabilt* (etablert for å ivareta langsiktige oppgaver, etter hvert et institusjonelt preg) styringsnettverk. Nettverksteorien peker på at styringsnettverkene er de mest komplekse nettverkene, og kjennetegnes av selvorganisering, gjensidig avhengighet, forhandlinger, samt at de har politiske rammer å forholde seg til. Videre poengterte vi at styringsnettverk knyttet til offentlig sektor kan ha en rekke mer overordnede mål - mål som ikke nødvendigvis berører alle de organisasjonene som deltar. Dette er et utfordrende utgangspunkt for en samhandling, og vi har analysert styringsfaktorer overfor.

Men styringsnettverk er også et utfordrende utgangspunkt for samhandling når vi ser på ledelsesbegrepet. Det fordrer et større behov for ledelse, både av og i nettverket. Kommunene og NAV er frittstående organisasjoner.

Som vi har synliggjort i kapittelet om forholdet mellom stat og kommune i Norge, har ikke staten rett til direkte å styre kommunene. Men partnerskapet er etablert ved lov, og dette gjør det rimelig stabilt. Oppgavene er langsiktige og hovedmålene er omfattende og komplekse, og det kreves samarbeid for å nå målene. Den brukergruppen partnerskapet er ment å yte bedre tjenester til, er den brukergruppen som står lengst fra det å være i ordinært arbeid, og å være selvforsørget. NAV skal i tillegg til å være sikkerhetsnett for innbyggerne, også legge til rette slik at denne brukergruppen (som står langt fra arbeid) kan nå et mål om arbeid eller aktivitet. Vi vet at det ofte er omfattende tjenester som er nødvendig for at dette skal kunne skje, og det fordrer at flere aktører jobber tett sammen for å yte samordnede og koordinerte tjenester. Det er jamfør dokumentgjennomgangen tydelig at det legges vekt på ledelse for at målene i NAV-reformen skal nås. Det hevdes også at det er nødvendig at aktørene i dette nettverket (partnerskapet), har høy grad av tillit til hverandre.

I dette kapittelet ønsker vi å se våre empiriske funn på ledelse, opp mot dokumentgjennomgangen og den teorien vi har valgt. For å systematisere dette har vi valgt å benytte deler av den konseptuelle foretaksmodellen (figur 5.1). Vi vil holde oss til modellens koalisjonssystem og ledelsessystem, samt bidrags- og belønningsprosessen, verdiutviklingsprosessen og den politiske prosessen når dette drøftes. Dette mener vi vil gi oss en ramme som vil gjøre vår framstilling mer systematisk. I følge Busch et al. (2011), er ledelse i slike nettverk en midlertidig koalisjon som ikke er underlagt en overordnet hierarkisk ledelse. Dette er slik vi ser det ikke tilfellet for partnerskapet i NAV.

For å kunne komme fram til blant annet felles målsettinger og verdigrunnlag, må deltakerne i nettverket (den overordnede ledelsen) utøve ledelse, og utøve ledelse av ledelsesprosessene. I følge teorikapittelet vårt ser vi at det ikke er tilstrekkelig å studere lederegenskaper eller leder-stiler, men at man må se på ledelse som funksjon. Ledelse utføres både mellom aktørene i partnerskapet, men også i NAV-kontoret, og dette viser at ledelse utføres på flere nivåer i organisasjonen.

I følge Busch et al. (2011), er det viktig at nøkkelinteressentene (i vår studie – fylkesdirektør, rådmann og NAV-leder) klargjør sine interesser og fordeler makten. Det er viktig at de synliggjør hvilke forventninger de har for partnerskapet – den belønningen de forventer å få, og hva de synes det er akseptabelt å bidra med. I tillegg til dette må de avklare koalisjonens politiske stabilitet. I dette legger Busch et al. (2009), at partene finner maktfordelingen i partnerskapet akseptabel. Dette er viktige forutsetninger for vår studie. I forskningsspørsmål 2 ønsker vi svar på om hvordan lederfunksjonen påvirker likevekten i partnerskapet. Dette spørsmålet stiller vi som nevnt overfor på grunn av partnerskapsteoriens fokus på at likevekt er et av de vesentligste punktene for at et partnerskap skal kunne fungere. For å blant annet belyse maktbalansen i partnerskapet stilte vi flere spørsmål til respondentene fra kommunen. Et spørsmål var: ”når det oppstår en utfordring der interessene er ulike, hvordan løses dette i partnerskapsmøtene? ”

En rådmann uttalte følgende:

*«Ved eventuell uenighet, prater en seg fram til løsninger. Vi er likeverdige parter, og det vi kommer fram til, må vi kunne si at vi står for i lag. Slik er det, nettopp fordi brukeren er det viktigste. Det skal være det samme om det står stat eller kommune på ryggen vår. Men realiteten er at fylkesdirektøren er sterkest, og har sine styringssignaler fra «storsjefen», og kan ikke gå bort fra disse». (Respondent 2).*

En annen rådmann uttalte:

*« ...men vi har diskutert hvem sjefen er i partnerskapsmøtet. Og vi kjenner på det noen ganger at vi er en lillesøster. Man tar styringen, og for å få tilfredsstilt det behovet som staten har, og glemmer behovet kommunen har. Da må man markere seg sterkt. Så i noen sammenhenger er vi lillesøster». (Respondent 3).*

Vi tenker at dette synliggjør at det er en part som er sterkere enn den andre (staten), og at dette er alle partene klar over. Det trenger ikke nødvendigvis, slik vi ser det, bety at det ikke oppleves likevekt i partnerskapet. Her vil mye handle om hvordan aktørene som deltar er, og forhandlingene de inngår. Det vi ser av vårt empiriske materiale er at samtlige respondenter enten de kommer fra stat eller kommune legger vekt på at partnerskapsmøtene (og andre møter i partnerskapet) er konsensusmøter. De må drøfte seg fram til enighet, og har ikke løst problemstillingen før de har kommet fram til en beslutning – en enighet. Dette kan illustreres med følgende sitat fra en NAV-leder:

*«...konsensus. En drøfter seg fram til enighet. Det er ingen som er overkikkador, det er likevekt. Jeg har ikke opplevd utfordringer knyttet til hvordan en utfordring løses i partnerskapet når interessene er ulike. Det kan sikkert bli utfordringer, for begge parter er bundet av sine ting...». (Respondent 6).*

En annen respondent svarer at:

*”partnerskapet fungerer hvis begge parter er interessert i å få det til å fungere. Om begge parter er villige til å gi og ta, vil det fungere...Maktforholdet oppleves 50/50 mellom stat og kommune”. (Respondent 5).*

I tillegg til å klargjøre sine interesser og fordele makten må aktørene i partnerskapet i følge nettverksteorien arbeide med bidrags- og belønningsprosessen, verdiutviklingsprosessen og den politiske prosessen. I følge Busch et al. (2009), innebærer en analyse av bidrags- og belønningsprosessen at man ser på interessentenes belønningsstrømmer som skapes i organisasjonens transformasjonssystem, samt at man ser på interessentenes bidragsstrømmer, som kommer fra organisasjonens koalisjonssystem, som i vår studie er partnerskapet. Det aktørene i partnerskapet får igjen, er det NAV-kontoret produserer av oppgaver og tjenester for innbyggerne i kommunen. Ledelse i denne sammenhengen handler om å formulere målene som organisasjonen skal arbeide for å oppnå. I teorikapittelet viste vi til definisjonen på ledelse fra Johnsen i Busch et al. (2007), hvor det heter at ledelse er: «*Et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker*» (s. 27). Vi velger å dele analysen ut fra de tre komponentene først, for deretter å drøfte ledelse ut fra verdier og det offentlig etos.

### **Målformulerende samspill**

I følge Johnsen (ibid), må altså ledelsen søke å fastsette de mål som kan svare på interessentenes behov for belønninger, og det vises til at målformuleringen er en viktig del av funksjonen ledelse. Det handler om å ivareta hensiktsmessige koalisjoner mellom forskjellige interessenter slik at organisasjonen kan fortsette å eksistere. I denne sammenhengen ser vi det som viktig å finne en balanse mellom føringene i NAV-reformen og partnerskapet, for å ivareta de nødvendige koalisjonene internt i partnerskapet.

Når vi gjennomgår vårt empiriske materiale ser vi at det er samstemthet mellom våre respondenter om at ledelse i partnerskapet har et sterkt økonomifokus. Det er fokus på at ledelse handler om å legge til rette slik at ressursene blir anvendt mest mulig effektivt. I dette ligger også at ledelse handler om å forme målene som organisasjonen skal arbeide etter og søke å oppnå. Vi vil vise til et sitat fra NAV-leder i forhold til driftsmål som handler om virksomhetens arbeid for belønningene til sine interessenter, brukeren.

*”det kommer store moderniseringsløp som gjør at brukere som behersker data kan sitte hjemme og ordne ting. Alt dette gjøres for å frigjøre tid til den som jobber i et lokalkontor, og som da skal være med å gå sammen med brukeren som er i utsatte faser i livet sitt”. (Respondent 6).*

Her peker NAV- leder på at ved å effektivisere IKT-løsninger for brukere, vil saksbehandler få frigitt tid til å jobbe med de brukerne som trenger det mest, de som har størst behov for samordnede og koordinerte tjenester.

Mye tyder på at målstyringen i staten, har hovedfokus når det gjelder målsettingene for NAV-kontorene. Det er mindre fokus på kommunale indikatorer eller felles indikatorer mellom stat og kommune. Dette trekker vi fram som sentralt under ledelse, da ledelse handler om å synliggjøre hele virksomhetens mål for ansatte og legge til rette arbeide slik at målene kan nås. Her vil vi vektlegge følgende sitat fra en NAV-leder:

*«Jeg synes det har blitt veldig fokus på å samordne seg. Mål- og disponeringsbrevet som har kommet nå, sier også noe om det. Fylkesmannen skal inn å samordne tett med fylkesdirektøren. Fokus er arbeid først, både fra kommune og stat. Målsettingen fra*

*kommune og stat er lik, men det kan være litt ulike måter man blir målt og fulgt opp i forhold til det på. Jeg føler ikke det trekker i to ulike retninger nei. Målsettingen er at vi skal ha flest mulig ut i arbeid og aktivitet, både fra kommune og stat sin side».* (Respondent 7).

Deretter vil vi vise til et sitat i forhold til utviklingsmål, som kan synliggjøre at partnerskapene på en måte har «satt seg», og kan ta samarbeidet et skritt videre. I forhold til utvikling har samarbeidet og relasjonene i partnerskapet mer å gå på, og dette er også i henhold til Riksrevisjonens uttalelser i sin rapport. Vi vil synliggjøre dette i følgende utsagn fra en NAV-leder:

*«Partnerskapsmøtene kunne fokusert mer på felles mål, og hvordan vi ønsker å nå disse målene, enn hva som har vært pr dags dato. Der har vi et potensiale til forbedring. Vi har vært inne i en fase nå der fokuset har vært driftsutfordringer, konstruksjon, mer formal-ting som husleie. På det siste partnerskapsmøte ble det vedtatt at vi må forsøke å skrive om partnerskapsavtalen fra å ta bort dette med felles åpningstid og felles inngang til å få inn en utviklingsavtale som er konkret på hva det er vi ønsker å oppnå her».* (Respondent 6).

Ledelse i denne sammenheng vil handle om å legge til rette slik at en kan få gjennomført det som utviklingsavtalen etter hvert blir å si at er vesentlig. Det handler om å gjennomføre endringsprosesser internt i NAV-kontoret. NAV-leder må ta utgangspunkt i de utviklingsmålene som er satt i koalisjonssystemet, mellom aktørene i partnerskapet og omforme disse til konkrete tiltak i eget kontor. For at dette skal være mulig kreves det også at NAV-leder og de andre aktørene makter å være problemløsende og språkskapende i prosessene og samarbeidet. Vi vil komme tilbake til dette nedenfor.

Når det gjelder tilpasningsmål, handler dette om at ledelsen må finne nye likevektsløsninger når endringer skjer i omgivelsene, og at den kan skape nye kontrakter, nye bidragsstrømmer og produksjon av nye belønninger. Ifølge Riksrevisjonens rapport er det konkludert med at økt samordning internt i NAV-kontoret vil bidra til at det totale virkemiddelapparatet blir brukt mer effektivt. I dette leser vi at det er en målsetting at de ansatte i NAV-kontoret skal jobbe på tvers av kommunale og statlige oppgaver når dette er hensiktsmessig. Dette vil vi anta at kan være en del av innholdet i en utviklingsavtale. Ut fra vårt empiriske materiale synes det som at det forekommer samordning i NAV-kontorene, men at det varierer fra kontor til kontor om samordningen er så sterk at man jobber på tvers av stat og kommune. Dette kan synliggjøres med følgende sitat fra en NAV-leder på et stort kontor:

*«Vi har en del brukere som det samhandles om, som det er en eller flere veiledere som jobber med.... og vi har mye tverrfaglige møter på kontoret».* (Respondent 7).

En annen NAV-leder fra et mindre kontor uttalte følgende:

*«Lite bemanning fører til at stat jobber med kommunale oppgaver. På kommunal side jobbes det ikke med noen statlige oppgaver. Dette er på grunn av lav kommunal bemanning».* (Respondent 8)

En tredje NAV-leder fra et stort kontor uttalte følgende:

*«Fullmaktene mine er der fullt ut. Partnerskapet er sånn at kommunen til en hver tid må forholde seg til hvordan staten rigger seg til med hensyn til ressurser, og staten må til enhver tid forholde seg til hvordan kommunen rigger seg til i forhold til ressurser. Det er ingen reguleringer i partnerskapet som legger ned veto. Rådmannen sier det ikke spiller noen rolle hvordan NAV- leder bruker ressursene, så lenge jeg får kvalitativt gode tjenester ut av dette. Tilsvarende sier han på den annen side». Videre fortsetter NAV-leder med at: «jeg bruker en kommunalt ansatt i 100 prosent i forhold til videregående oppfølging. Om hvorvidt dette egentlig er en statlig oppgave er ikke viktig. Det glir over i hverandre». (Respondent 6).*

Dette kan tyde på at det har vært lite fokus på å utvikle tilpasningsmål i ledelsen. Vi har også uttalelse fra ledere om at det fortsatt er et potensiale i forhold til Riksrevisjonens uttalelse.

Utviklingsmål handler ifølge Johnsen om at det kontinuerlig må arbeides med å utvikle koalisjonen slik at den representerer en optimal sammensetning av bidrag i forhold til de belønninger den skal produsere. Dette fordrer slik vi ser det et sterkt fokus på samhandling mellom de sentrale interessentene i partnerskapet. I det empiriske materialet fra våre respondenter kommer det fram at flere uttrykker at samhandlingen ikke bare skjer når det to ganger i året er et partnerskapsmøte. Respondentene fra både NAV-fylke, rådmennene og NAV-lederne uttrykker hvordan de samhandler for å ivareta interessene til hverandre. Dette vil vi synliggjøre med sitater fra alle tre partene i det følgende:

*«Når det oppstår en utfordring der interessene er ulike, er løsningen avhengig av hva det er. Vi kommer til enighet, men det er ikke sikkert en bruker partnerskapsmøtet til det. Vi kan ha egne møter med kommuner og rådmenn om enkeltspørsmål». Videre hevdes det at: «Endret åpningstid kan være et eksempel på dette. Eksempelvis å ha åpent tre dager i uka, og stengt to dager. Dette er en konkret sak drøftet direkte med kommunen, uavhengig av partnerskapsmøtene». (Respondent 1).*

To rådmenn hadde følgende uttalelser som vi mener synliggjør det samme fra den kommunale siden:

*«Partnerskapsmøtet er det ene som favner bredt. NAV- leder er nøkkelen i partnerskapet, og bringer informasjon på tvers. Er med på ledermøter både i kommunen og i sitt statlige system». (Respondent 2) «Rådmann har kort linje til NAV- leder. NAV- leder er med i kommunens ledermøter. Rådmann forholder seg til NAV- leder som en kommunal leder i det store og hele, og NAV- leder forholder seg til rådmann som en administrativ leder i kommunen». (Respondent 5).*

NAV-lederne, som omtales som nøkkelen i partnerskapet i sitatet overfor, hevder at det å ivareta nøkkelinteressentenes behov ved å utvikle målene, skjer gjennom den daglige samhandlingen. Hos en mindre kommune legges det vekt på følgende:

*«Vi har ikke annet statlig-kommunalt møte i fellesskap enn partnerskapsmøtene. Vi har ledermøter en gang per måned med staten, og enhetslederemøter jevnlig i kommunen. I tillegg har vi andre møter med rådmannen. Når vi har behov for å drøfte*



*problemstillinger relatert til eiernes interesser sitter vi så nære at vi banker på døra til den andre». (Respondent 9).*

Dette er interessante sitater i forhold til det teorien nevner om utviklingsmål. Eksemplet om endret åpningstid er et godt eksempel for å drøfte dette. Dette foreslås i en kommune på grunn av at en sentral ansatt avslutter sitt arbeidsforhold. Det avklares at personen ikke skal erstattes. Dette er en forhandlingssak, hvor eierne drøfter hvordan de da skal justere seg inn i. En løsning var altså å endre åpningstiden. Partene ble gjennom forhandlinger enige om å justere bidragene. Både tilpasningsmålene og utviklingsmålene omfatter å sette nye mål og betyr at bidrags- og belønningsballansen må endres gjennom reforhandlinger med interessentene. Dette er komplekse prosesser som krevet et ønske fra alle parter om å samarbeide godt og finne en felles løsning.

Det at interessentene kan ha forskjellige mål kan komplisere det målformulerende samspillet. Dette styrker viktigheten av at man jobber med en lokal fortolkning av de overordnede målsettingene, og dette vil vi komme tilbake til i analysen av NAV-leders handlingsrom.

### **Problemløsende samspill**

*Problemløsning* handler som nevnt i teorikapittelet mer om hvordan organisasjonen skal nå sine mål, og om at god evne til problemløsning er vesentlig for ledelsesfunksjonen. Ledelsen må analysere og prioritere mellom mål og oppgaver innenfor de ressursrammene de har til rådighet. Busch et al (200?), viser til at problemløsningen handler om at den lederen som har ansvaret *analyserer* problemet og finner fram til et tilfredsstillende alternativ, at det inngås samarbeid eller *interaksjon* med andre, og sist at man må *søke og lære*. Det fordrer slik vi ser det, at både ledere hos både kommune og stat, og de ansatte må bidra til å frembringe samarbeid og søke å finne gode løsninger mellom forvaltningsnivåene. Vi vil i denne delen av analysen legge vekt på interaksjonen mellom partene, som går på at problemene løses i en prosess preget av interaksjon mellom individer. Dette er en nødvendig del av problemløsningen i situasjoner der det er konflikt mellom mål og midler, eller hvor den nødvendige kompetansen er fordelt på flere personer.

Det problemløsende samspillet kan også antas å være mer komplekst i et partnerskap, da på den ene siden både kommune og stat kan ha løsninger ut fra egne forhold mens de på den andre siden kan søke å føre løsningen på problemet over til den andre aktøren. Som vi nevnte overfor handler mye om at de løfter sine problemstillinger inn i partnerskapsmøtet eller andre møter i partnerskapet, og drøfter til de er enige. Vi vil ikke gjenta sitater i forhold til dette på nytt, men viser til det som står overfor. Vi vil derimot synliggjøre hva partene mener om sin rolle for å påvirke denne samhandlingen. En NAV-leder uttalte følgende:

*«...og rådmannen er helt avhengig av å ha en grei tone og et greit forhold til staten. På den ene siden er NAV- leder staten. På den andre siden er NAV- leder i en annen setting underlagt rådmannen. Det gjelder å bruke hodet. Dette er en typisk «godværsmodell». Om en får de rette folkene i de rette posisjonene kan en strekke seg langt». (Respondent 6).*

En rådmann uttalte følgende:

*«Jeg vil gi kreditt til lokal NAV- sjef. Han er løsningsorientert i forhold til de rammer og retningslinjer han har fra det statlige virkemiddelapparatet til å være med å bidra på løsninger til individene i kommunen. Vi har funnet lokale vrier, og får forståelse for de lokale utfordringene vi har». (Respondent 2).*

En annen rådmann reflekterte også rundt problemløsningen, og hevdet følgende:

*«Jeg opplever at vi har gode dialoger og at vi har noen utfordrende enkeltbrukere som har veldig sammensatte behov og disse synes jeg vi har klart å fange opp på en veldig god måte. Og vi har en del treffpunkt hvor vi sitter sammen i større grupper – da opplever jeg likeverdighet i partnerskapet. Da opplever jeg at dette får vi til. Man fordeler arbeidsoppgaver og man er et team rundt brukerne. Jeg tror at denne reformen har medført at vi har kommet mye nærmere hverandre, og har mye større forståelse for hverandres utfordringer og klarer å løse problemene spesielt for vanskeligstilte grupper». (Respondent 3).*

Det kommer tydelig fram i vårt empiriske materiale at partnerskapet bidrar til problemløsning når utfordringer oppstår. Det legges vekt på at løsningen oppnås på grunn av en vilje fra de deltakende partene til å få det til. I dette ligger det mye forhandlingsvilje slik vi ser det. Det går ikke av seg selv. I perioder må vi anta at den ene parten «taper» på en enighet, mens det i en annen sammenheng er omvendt. Følelsen av makt og likevekt mener vi er sentralt for at det skal være mulig å finne løsningene. Vi synes følgende sitat fra en rådmann synliggjør dette godt:

*«...så er det opp til oss lokalt å få det til å fungere. Vil du ikke, blir det ikke, vil du, så får du til ganske mye konstruktivt. Jeg opplever vilje til løsning på begge sider i partnerskapet». (Respondent 2).*

På den andre siden synliggjør også materialet vårt at partene er usikre på om partnerskapsmodellen vil stå seg på sikt spesielt hvis det virkelig «snører seg sammen», og blir en utfordrende ressursituasjon.

*«Om en får feil leder kan det skjære seg, og både den kommunale eller statlige delen kan bli «påtvunget» den andre. Det kritiske er selve utvelgelsen av leder. Partnerskapet vil fungere kun når begge parter er innstilt på at det skal fungere. Partene må være villige til å strekke seg og jenne seg, og kjøttvekta må ikke brukes». (Respondent 5).*

Flere av våre respondenter la vekt på at endringer i ressurstilgangen i NAV-kontoret kan få følger for både samspillet, problemløsningen og måloppnåelsen i partnerskapet. Gitt vår analyse av styringsfaktorer overfor, og at staten jamfør sitater overfor, oppleves som den sterkeste part i samarbeidet, vil vi likevel antyde at et nedtrekk/nedskjæringer/kutt i bemanning hos en av partene kan få konsekvenser også for ledelsessamspillet og interaksjonen mellom partene.

## Språksskapende samspill

Johnsen (Busch et al. 2009) hevder i teorien om ledelse som funksjon, at språksskaping må utøves blant de menneskene som representerer interessentene i koalisjonen, altså lederne. Målene skal formuleres og problemer skal løses i et samspill mellom interessentene. For at dette samspillet skal fungere må aktørene ha evne til å kommunisere med hverandre og de må utvikle felles begrepsapparat og språk. Teorien skiller som nevnt overfor mellom tre forskjellige språk lederen må beherske på samme tid. *Beslutningsspråket* skal beskrive og behandle en situasjon der målet er å treffe den beste eller mest tilfredsstillende beslutningen, når det skal velges mellom flere alternativer. Måloppnåelsen tilstrebes ved hjelp av et sett handlinger under gitte ytre forhold. *Atferdsspråket* skal regulere atferd og omhandler alle enkeltindivider eller grupper. Det menneskelige elementet tillegges stor betydning. *Systemspråket* benyttes i forbindelse med harmonisering av et system og regulerer samspillet med dets omgivelser. Det må kommuniseres med ansatte-gruppens- og organisasjonenes språk. IKT løsninger og informasjon representerer systemspråket. Ledelsen må kunne kombinere alle disse språkene i det daglige samspillet med interessentene i koalisjonssystemet og med sine egne ansatte.

Når vi ser i vårt empiriske materiale kommer det fram at dialogen mellom aktørene i partnerskapet tillegges stor vekt når det er snakk om ledelsesfunksjonen. Dette hovedsakelig i forhold til å kommunisere ut målsettingene for organisasjonen. Videre legges det stor vekt på de relasjonsskapende prosessene som pågår spesielt i problemløsningssettingene som oppstår i partnerskapet. I følge definisjonen på ledelse (ibid), benyttes altså også begrepet *samspill*. Ledelsens kommunikative funksjon, som omhandler hvordan ledelsen i interaksjonen med sine medarbeidere formulerer målene for organisasjonen, og videre betydningen av felles visjon samt språkets betydning for å motivere de ansatte. På tross av at enkelte av våre respondenter viser til at det i perioder har vært tøffe diskusjoner og forhandlinger, hevdes det at det er en god tone mellom aktørene. Det legges vekt på at kommunikasjonen mellom partene er positiv og god, og dette synliggjør at partene er opptatte av å legge vekt på de relasjonsskapende prosessene - samspillet. Vi mener sitater vi har vektlagt overfor også gir uttrykk for dette.

I de relasjonsskapende prosessene legges det vekt på betydningen av en felles visjon og språket. Vi vil i det følgende kapitlet drøfte NAVs verdier og visjon, samt at vi vil se på i hvor stor grad ledelsen har fokus på verdier under utøvelsen av sin funksjon.

## Overordnede verdier

Vi har som nevnt overfor valgt å legge overordnede verdier og eventuelle visjoner hos eierne inn under drøftingen av ledelse i denne studien. Disse kunne også vært omtalt under styring. Vi ønsker å drøfte det under ledelse da det vil henge sammen med verdiutviklingsprosessen, som er koblingen mellom ledelsessystemet og atferdssystemet, i den konseptuelle foretaksmodellen.

Som vi viste til i teorikapitlet, kan en verdi defineres som «en vedvarende tro på at en spesiell handlemåte eller slutttilstand personlig eller sosialt er å foretrekke fremfor en annen» (Rokeach, 1979; i Busch, 2010, s.8). Verdier inndeles her i to grupper, hvor målverdiene er knyttet til en slutttilstand og representerer ønskelige tilstander for seg selv eller en sosial

gruppe, mens instrumentelle verdier er knyttet til handlemåter og angir at noen handlemåter er å foretrekke overfor andre. De instrumentelle verdiene regulerer derfor i sterkere grad den organisatoriske atferden på arbeidsplassen enn målverdiene. Når vi ser på det empiriske materialet som går på verdier og visjoner finner vi at staten har sine verdier som er tydelig, tilstede og løsningsdyktig. Disse kan omtales som instrumentelle verdier. Staten har også vedtatt en Arbeids- og Velferdsstrategi fram mot 2020, og ett av hovedfokusene er «arbeid først». Dette kan illustreres med følgende sitat fra fylkesdirektøren.

*«Tydelig, tilstede, løsningsdyktig er verdiene som preger det vi gjør, og måten vi ønsker å gjøre det på. Dette er leveregler vi skal få det inn praktisk i alt det vi sier og gjør. I NAV's nye virksomhetsstrategi, som beveger seg 10 år fram i tid, er fokusområdet - arbeid først - satt aller fremst. Dette skal prege arbeidet vårt».*

(Respondent 1)

På kommunal side ser det ut til at virksomhetene er forskjellige i hvilke verdier de har satt fremst for sin virksomhet. Det varierer sterkt hvor fremtredende verdier er i forhold til en utarbeidet visjon, men at alle de respondentene vi har intervjuet legger vekt på at det ikke er vanskelig å forenes med staten i forhold til verdigrunnlag. Dette kan illustreres ved følgende utsagn fra en av de kommunale respondentene:

*«Det har ikke vært konfliktfylt i forhold til ulike verdier og visjoner mellom stat og kommune... nei det har jeg ikke opplevd».* (Respondent 4)

Dette finner vi svært interessant for vår studie. Er det slik at når bare en av partene har en klart definert visjon og strategi, vil dette med tiden påvirke samhandlingen og da både målformuleringen og språkskapingen hos lederne? I følge Johnsen's teori om ledelse som målformulerende, problemløsende og språkskapinge samspill, vil vi anta at en tydelig visjon hos en av partene vil ha innvirkning på samhandlingen. Alle våre respondenter fra kommunene hevdet at det ikke var noen utfordringer knyttet til verdier i samarbeidet med og om NAV. Ut fra Torben Beck Jørgensens begrep etos, som han benytter for å beskrive konturene av en offentlig identitet, kommer det fram at kjerneverdiene i de offentlige virksomhetene er sentrale, på tvers av organisasjoner og nivåer i den offentlige forvaltningen (2003). Vi synes dette også kommer fram i vårt empiriske materiale. Følgende uttalelse fra en rådmann kan beskrive dette:

*«Opplever at NAV-kontoret har det samme verdigrunnlaget som alle andre virksomheter i kommunen. Dette er jo ingen kontroversielle verdier. Det er nok mange som har disse verdiene, men det at vi har hatt stort fokus, at det har blitt jobbet mye med dette gjør at det sprer seg».* (Respondent 2).

En annen rådmann uttalte følgende i intervjuet:

*«Om du føler du at du blir møtt med respekt, burde vært hovedkriteriet i uansett tjeneste, og uansett virksomhet. Dette er et følsomt og sentralt kriterium»* (Respondent 4).

Beck Jørgensen (ibid), viser til at de såkalte kjerneverdiene i den offentlige forvaltningen er blant annet ansvarlighet, respekt, utvikling, samarbeid, kvalitet, åpenhet, tillit, engasjement og

faglighet. Det kommer helt klart fram av vårt empiriske materiale at dette er gjeldende også for aktørene i de partnerskapene vi har studert. Mye tyder altså på at de verdier det vises til i Arbeids- og velferdsetatens strategi (NAV), er verdier også ansatte i kommunene identifiserer seg sterkt med. Ut fra dette kunne man konkludere med at det ikke har betydning at staten er den sterkeste aktøren i partnerskapet når man vurderer målverdier og instrumentelle verdier. På den andre siden er det rimelig å anta at verdier hos stat og kommune har betydning for organisasjonskulturen lengre ned i organisasjonen, altså i NAV-kontoret. Det som kommer fram av vårt datamateriale er at det er forskjeller å finne mellom kommune og stat på grunnleggende nivå, men at denne forskjellen heller kan rettes mot normer og forvaltningskultur enn verdier. Dette vil vi trekke frem som et av våre hovedfunn da det vi vil drøfte dets betydning for samordning og koordinering senere i studien. En rådmann uttalte følgende:

*«Det er ikke forskjellige verdier, men det er mer motstykket i forhold til forvaltningskultur. Kommune har mer en kurator/ klient funksjon. For staten har vi et lovverk og regelverk som er likt for hele landet. Forvaltningskulturen med å fatte vedtak ut fra søknad ligger i bunnen. Det er litt mer fleksibelt på kommunal side/virkeområde».* (Respondent 5)

I vårt empiriske materiale finner vi i likhet med eierne på statlig og kommunal side, at verdier er et tema som oppfattes lite konfliktfylt og utfordrende. Det er enighet i forhold til at de grunnleggende overordnede verdier ikke er motsetningsfylte mellom kommune og stat. Dette kan illustreres med følgende sitat:

*«Jeg opplever ikke mye forskjell, ikke mye krasj når det gjelder verdier. Det har blitt mer fokus på arbeid først også på kommunal side i NAV. En merker det godt i eks dialogmøtene. Men vi kan se at staten fokuserer på aktivitet og arbeid, og kommunen har mer fokus på å ta vare på brukeren / individet».* (Respondent 9)

KS ga i 2008 ut hefte *«Ledelse i kommunesektoren – KS's policy for god ledelse»*. KS uttaler at: *«I en virksomhet styrt av folkevalgte er lederskapet delt mellom folkevalgte organ og administrasjonen. ... De folkevalgte har det overordnede styrings- og beslutningsansvaret i kommunen.... Samtidig er det et administrativt lederansvar å være en aktiv medspiller ....., Samhandling mellom politisk og administrativt ledelse må baseres seg på forståelsen og aksept for hverandres roller og på tillit og respekt. Et godt samspill er forutsetningen for gode løsninger, effektivitet og kvalitet»* (s.8).

I følge KS er med andre ord tillit og respekt viktige verdier i kommunesektoren. I dette heftet viser KS til sin arbeidsgiverstrategi mot 2020. I strategien peker KS på behovet for en arbeidsgiverstrategi som: *«...frigjør energi og inviterer medarbeidere og tillitsvalgte til å arbeide sammen med ledelsen for nyskaping og stadig bedre praksis.. Å lede kompetente og selvstendige medarbeidere forutsetter at lederskapet beveger seg fra å lede i kraft av posisjon til å lede ved relasjonsbygging, delegering og medledelse»* (s.4).

Torben Beck Jørgensen (2003), hevder at vi kan se differensieringen av verdiuniverset hos de offentlige organisasjonene når vi ser på de konkrete oppgavene de skal løse. Han hevder at vi da møter de fagspesifikke etosene, hvor enkelte utdanningsgrupper har verdier som forfektes sterkt. Vi vil anta at dette får betydning for ledelsen av kontorene, da ulike kulturer internt i et

kontor kan skape utfordringer med sterke subkulturer det er vanskelig å endre. En måte å løse en slik utfordring på, kan være å skape modeller å jobbe etter, og forsøke å samle de ansatte rundt disse. I NAV er det innført en standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning, som beskriver hvordan de ansatte skal kartlegge utfordringene til brukerne, og gjøre vurderinger av brukernes behov. Videre sier standarden noe om hvordan oppfølgingen av brukerne skal være, på alle områdene NAV-kontorene håndterer. Slik vi ser det kan innføringen av denne standarden bidra til å skape økt grad av likhet mellom hvordan NAV-kontoret møter sine brukere. De ansatte kommer fra både stat og kommune, og har med seg ulike normer og kulturer inn i kontoret. Et forsøk på å forene dette kan bidra til felles instrumentelle og målrettede verdier. Så å si alle våre respondenter har hatt betraktningen rundt standarden for arbeidsrettet brukeroppfølgning, og vi vil kommentere noen av dem her. Fylkesdirektøren uttalte følgende:

*«Vi ser tverrfaglig på brukerne, med tanke på den hjelp og service brukerne skal få. Vi ser både statlige og kommunale virkemidler i sammenheng. Standarden for arbeidsrettet brukeroppfølgning bidrar til mer tverrfaglighet».* (Respondent 1)

En av NAV-lederne uttalte følgende om standarden:

*«Standarden skal ikke være ytelsesbasert. Alle skal ha samme oppfølging, enten du har kommunal sosialhjelp eller lignende. Målet skal være arbeid først. Det meste annet arbeid blir "lagt dødt" så lenge denne standarden innarbeides, for det er veldig arbeidskrevende. Standarden er midt i treffet for partnerskapet. Det er absolutt noe som viser at du sletter litt av skillelinjene mellom stat og kommune. Her må du forsøke å se bruker uansett om bruker skal ha kommunal eller statlig hjelp. Brukeren skal være i sentrum. Her må du ha fokus mot arbeid uansett. Så lenge ikke annet er avklart, skal det jobbes opp mot dette målet».* (Respondent 8)

Her ser vi at skillelinjene mellom stat og kommune kommenteres, og at standarden vurderes som et nyttig hjelpemiddel for å sikre et likt grunnlag for oppfølging av brukerne uansett hvilke ytelser de skal ha fra NAV. Her kan det synes som at ledelsen forsøker å uttrykke ideologiske mål for å utfordre de bestående ulikhetene i for eksempel forvaltningskultur. Vi kan tenke oss at de statlige ansatte forfekter overordnede verdier som rettferdighet, likhet og likebehandling, mens de kommunalt ansatte har forfektet skjønnsutøvelsen og forskjellene mellom brukerne i større grad. At ledelsen bygger på uttrykte ideologiske mål for å utfordre det bestående, vil være en forutsetning for det Busch (2010), kaller verdibasert ledelse. Som nevnt i teorikapittelet overfor handler verdibasert ledelse om lederens evne til å uttrykke en verdibasert visjon som skaper et moralsk engasjement blant medarbeiderne. Det ideologiske målet i standarden for arbeidsrettet brukeroppfølgning kan være at alle brukere uansett bakgrunn skal følges opp i forhold til en målsetting om arbeid først.

*«Vi har ganske mange flyktninger og ungdommer som ikke har statlige rettigheter. Kommunene blir derfor mer med på tanken om et aktivitetskrav. Det er større vilje til det nå enn før, og det er to grunner for dette: Nummer en er at «arbeid først», har satt seg også i kommunene. Nummer 2 er at kommunen ser at det har en faktisk verdi. Å få disse i arbeid vil føre til mulighet til å få reduserte kostnader, og samtidig blir dette skatteinntekter. Temaet tas oftere opp. En har et samarbeid, ikke styring. En ting er å styre et tjenestetilbud, noe annet er å ha modeller å jobbe ut fra. I NAV som etat er det*

*viktig med en standard metode. Dette var overmodent. Det gjør det lettere å sammenligne fylker, kommuner, resultater og ressursbruk. Det viktigste er å bygge en felles kultur, felles identitet, og å identifisere seg med dette. Den nye standarden hjelper å bygge felles kultur og identitet på tvers, og sveises ansatte mer sammen».* (Respondent 1)

Med begrepet «arbeid først» legges det vekt på at alle brukere skal følges opp etter samme modell enten de mottar statlige eller kommunale tjenester. De kommunale ansatte blir utfordret på enkelte av de begrepene som har vært anvendt i arbeidslinja på statlig side i mange år. Det kommer også fram av intervjuene at standarden skal ivareta de kommunale behovene når det gjelder oppfølgingen av brukerne, og gjennom dette blir de statlige ansatte utfordret til å kartlegge mer detaljert enn de tidligere har gjort. Altså en innføring av de kommunale normene og verdiene som en del av standardiseringen. Om dette lykkes kan vi anta at det med tiden kan føre til at de to forvaltningskulturene nærmer seg hverandre noe, og at skillelinjene viskes mer og mer ut. Resultatet av dette kan være mindre motstridende verdier som kan reduserer subkulturene. Hvis subkulturene blir færre eller ikke så fremtredende kan man ifølge Busch (2010), oppnå mindre konflikter og mindre bruk av makt mellom ansatte. Følgene av dette kan igjen være et atferdssystem i organisasjonene som fungerer bedre både med tanke på de kognitive, motivasjonelle og emosjonelle egenskapene hos de ansatte. Noe som kan tale mot dette er regelstyringen. Lovverket NAV-kontoret har å forvalte er svært forskjellig med tanke på om du skal ha en statlig eller kommunal ytelse. Vi drister oss til å påstå at folketrygdloven på enkelte områder er mindre skjønnsbasert enn NAV-loven, som inneholder de sosiale tjenestene i NAV. Vi vil komme noe tilbake til regelstyring når vi skal drøfte NAV-leders handlingsrom nedenfor.

Vi ser videre at det er en felles konsensus om at ledelse i partnerskapet handler om å kunne håndtere komplekse prosesser knyttet til at man skal samhandle på tvers av forvaltningsnivå. Det kommer fram at det handler om komplekse relasjoner og samarbeidet som utføres, samt at det legges vekt på at interessekonflikter i partnerskapet skal løses gjennom forhandlinger som skal ende opp i konsensus. Det finnes ikke alternativer til å finne en løsning. De utfordringene som oppstår må løses i det fora partnerskapet er, og dette mener vi synliggjør det som er en hovedutfordring når komplekse tjenester og oppgaver skal løses mellom to forvaltningsnivå. De personlige relasjonene og språkskapingen og integrasjonen lederne mellom vektlegges som vesentlig for ledelse av partnerskapet og i partnerskapet. Dette velger vi å synliggjøre med følgende sitat fra en NAV-leder:

*«Konsensus er linjen en ligger på. En drøfter seg fram til enighet, det er ingen som er overkikkador, det er likevekt. Jeg har ikke opplevd utfordringer. Det kan sikkert bli utfordringer, for begge parter er bundet av sine ting. Fylkesmannen og direktorat kommer fra staten, men det er ingen annen konstellasjon enn konsensus. En blir enige».* (Respondent 6)

En representant fra de kommunale eierne sier det på denne måten:

*«Vi har jo hatt ganske høylytte diskusjoner, hvor vi fremmer holdninger og syn ganske tydelig, men jeg opplever likevel at vi er rimelig samstemte. Det blir ikke konflikter. Jeg opplever at fylkesdirektøren tar med seg våre innspill og vi tar med oss*

*fylkesdirektørens innspill inn i vår organisasjon. Jeg føler det fungerer rimelig greit det. Jeg vi si at det åpenbart er et konsensusfora ja». (Respondent 3)*

Embetsoppdraget fra Arbeidsdepartementet til Fylkesmannen (2013), sier følgende om partnerskapet:

*«Et velfungerende partnerskap mellom kommune og stat i NAV-kontoret er en viktig forutsetning for gode og helhetlige tjenester til brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen. Både Fylkesmannen og NAV fylke har ansvar for å bygge opp under partnerskapet. Fylkesmannen skal som det sentrale samordningsorganet overfor kommunene på regionalt nivå, bidra til et aktivt kommunalt medeierskap i NAV-kontoret. Fylkesmannens dialog med kommunene skal føre til en sterkere forankring av partnerskapet i kommunal ledelse, både på politisk og administrativt nivå».*

Tildelingsbrevet til Arbeids- og Velferdsetaten (2013) sier følgende om utviklingen av partnerskapet:

*«Arbeidsdepartementet og KS inngikk sommeren 2012 en utviklingsavtale om partnerskapet. Den peker på områder som er viktige for å videreutvikle partnerskapet. Etaten skal videreføre arbeidet med å utvikle partnerskapet slik at mulighetene som ligger i et velfungerende kommune-stat samarbeid på velferdsområdet utnyttes. Det er viktig at etaten på alle nivåer bidrar til at samhandlingsreformen og NAV-reformen ses i sammenheng. Et fokus på sammenhengen mellom arbeid og helse, ikke minst i det forebyggende arbeidet, vil kunne bidra til å nå målene for begge disse reformene».*

Dette mener vi er førende for etatens arbeid med utvikling.

Ut fra dette kan man altså konkludere med at det finnes en sammenheng mellom organisasjonens overlevelsessevne og ledernes evne til å kunne implementere de nye verdiene som skal til for at organisasjonen kan tilpasse seg nye krav fra omgivelsene. I tillegg kommer ledernes evne til å gjøre disse nye verdiene som en del av organisasjonens grunnleggende antakelser. Denne betraktningen bekrefter sammenhengen mellom ledelsesfunksjonen og organisasjonskulturen ytterligere.

**Tabell 7.3 Oversikt over våre empiriske funn ledelse**

Kategori	Underkategori	Funn
Ledelse	Ledelse som funksjon	<p>Ledelsen har et sterkt effektivitets og økonomifokus, spesielt med tyngde på målstyring i staten.</p> <p>Partnerskapet bidrar til problemløsning, det er mye forhandlingsvilje.</p> <p>Partnerskapet bidrar til løsninger på Wicked problems, gjennom at det gir mer samordnede koordinerte tjenester til brukere som står lengst unna arbeid.</p>
	Verdibasert ledelse, og offentlig etos	<p>Arbeid først – det ideologiske målet som «kan utfordre det bestående», gjennom innføringen av Standarden for Arbeidsrettet Brukeroppfølging – et eksempel på verdibasert ledelse.</p> <p>Verdier mye likt mellom aktørene i partnerskapet - forskjellen er i normer og forvaltningskultur. Har betydning for samordning og koordinering.</p>



## 7.4 NAV-leders handlingsrom

Når vi skal prøve å finne svar på hvordan partnerskapet i NAV påvirker NAV-leders handlingsrom så er dette interessant fordi lederadferden påvirker organisasjonens evne til å nå målene til organisasjonen.

Vi vil se på forhold som påvirker atferdssystemet og ledelsessystemet, og det betyr at det er verdiutviklingsprosessen og den politiske prosessen som blir sentrale i dette kapitlet. Det betyr at vi i denne analysen vil legge vekt på graden av kontroll over eget tjenestetilbud, hvordan benyttes ressursene på tvers av stat og kommune, er det uenighet mellom eierne av partnerskapet om mål og verdier og hvilke former for kontroll og styring benyttes? Og hvordan påvirker dette tilslutt NAV-leders handlingsrom.

Ut fra dette blir det aspektet ved ledelse som kalles «ledelse som funksjon» interessant for oss i denne sammenhengen.

Ledelse som funksjon er definert av Erik Johnsen som følgende i Busch et al. (2010): «Ledelse er et målutviklende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker» (s.41). Det er hvordan partnerskapet i NAV påvirker disse faktorene som er temaet for dette forskningsspørsmålet.

Ledelsesteorien til Erik Johnsen bygger på at det i alle ledelsesprosesser er tre dimensjoner;

1. Den målformulerendefunksjonen, uten mål ingen ledelse. Disse målene skapes gjennom konflikt og konsensus.
2. Det tas beslutninger, eller gjøres veivalg. Dette er grunnlaget for den problemløsende delen av ledelsen. Det vil si maktbruk og konflikter.
3. Språkskapende, mål skal formuleres og problemer skal løses i samspill med andre.

NAV er en offentlig organisasjon, og i det offentlige har verdier som likebehandling, rettsikkerhet, samfunnsansvar, effektivitet og lignende alltid stått sentralt i forbindelse med begrepet «offentlig etos». Ledelse i det offentlige vil dermed også bygge på denne verdidimensjonen i tillegg til de tre dimensjonene til Erik Johnsen.

Det kan også hevdes at verdidimensjonen allerede ligger innebygget i de tre dimensjonene til Erik Johnsen. Det vil alltid ligge elementer av verdier i en målformulerende prosess. Normer og verdier vil spille en stor rolle i de problemløsende prosessene i en organisasjon. Når man gjennom den språkskapende prosessen formulerer og definerer hvordan problemer skal løses, vil organisasjonens verdigrunnlag alltid være til stede.

Når vi skal se på hvordan partnerskapet påvirker NAV-leder sitt handlingsrom må vi se på hva som virker inn på disse dimensjonene ved ledelse. Hva er det som gir handlingsrom og hva er det som begrenser handlingsrommet?

For å kunne svare på dette må vi først se på partnerskapet, og hva det er som skjer der. Hvordan styres det av stat og kommune? Og hvordan påvirker disse beslutningene igjen verdiutviklingsprosessen og den politiske prosessen?

Når vi skal se på det handlingsrommet som lederen av NAV-kontoret har, blir det også nødvendig å se på det handlingsrommet som partnerskapet har. NAV-leders handlingsrom er utledet av blant annet det handlingsrommet som partnerskapet har.

Riksrevisjonen beskriver i sin rapport (s.41), hvordan NAV-kontorene styres i de regionene som er besøkt:

*«NAV-kontorene styres reelt gjennom faste partnerskapsmøter eller samarbeidsmøter. Disse møtene gjennomføres regelmessig...Formålet med møtene er å samordne og koordinere den statlige og kommunale styringen av enhetene. I møtene er det dialog om blant annet mål, prioriteringer og satsningsområder innenfor henholdsvis det kommunale og det statlige ansvarsområdet. I tillegg benyttes møtene i de fleste tilfeller til å gi eierne en oppdatering om resultatene ved enhetene og hvordan de har fulgt opp målkravene».*

#### **7.4.1 Lover, regler og handlingsrom**

Alle offentlige organisasjoner har et juridisk grunnlag som gir organisasjonen legitimitet. Legitimitet er ikke tema for vår oppgave, men de juridiske lovene og reglene er med på å sette skranker for handlingsrommet til enhver organisasjon. Det blir derfor riktig å si noe kort om dette i fht partnerskapet i NAV og handlingsrommet.

Det rettslige grunnlaget til NAV-kontoret består av 5 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 Sosialhjelpslovens kapittel 5 som et minimum.
- Avtalen mellom kommune og stat kan bestemme at også andre kommunale tjenester kan legges inn i NAV-kontoret.
- Loven gir partene adgang til delegasjon av myndighet (kommune og stat kan overta hverandres oppgaver).

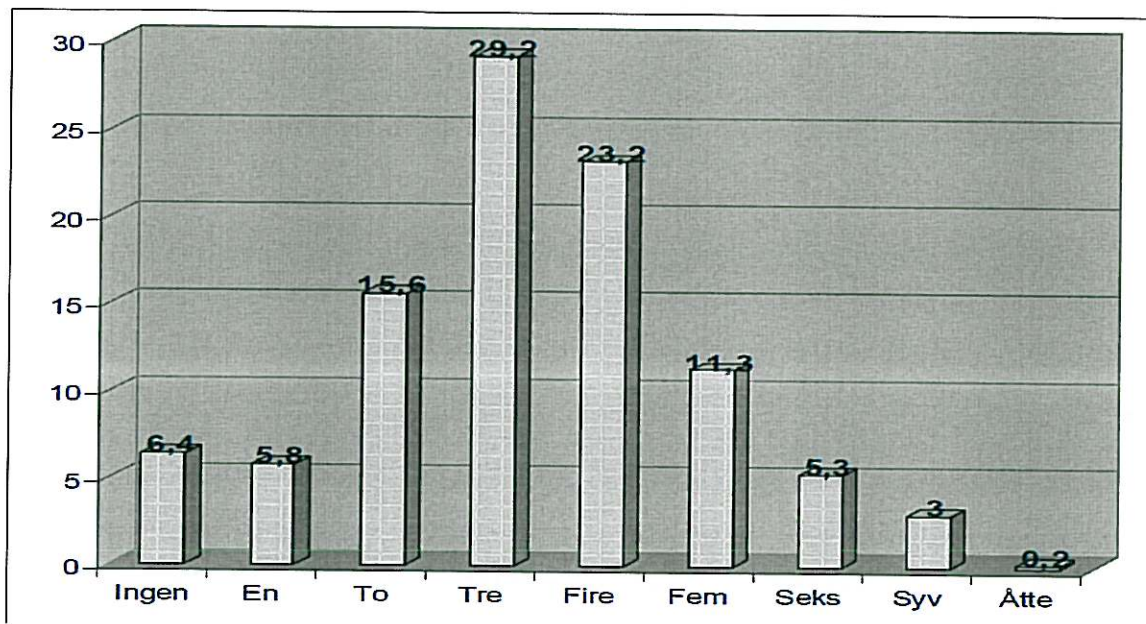
Rammeavtalen (utviklingsavtalen) mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal med utgangspunkt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen danne grunnlag for samhandlingen mellom staten og kommunen som likeverdige partnere. Dette er et eksempel på at Governance, det vil si at styring gjennom nettverk og horisontale strukturer, er lovfestet i forbindelse med partnerskaps-konstruksjonen i NAV. At den statlige delen av NAV også er styrt gjennom en vertikal linje gjør at vi også må se på Multi-level governance i forbindelse med at vi ser på partnerskapets handlingsrom. Dette vil vi komme tilbake til seinere i denne oppgaven.

Fimreite viser (2011), til hvordan man lokalt har benyttet seg av handlingsrommet til å organisere seg ulikt. Hun viser til at kun 6 % av partnerskapsavtalene (i 2010) omfattet bare ren økonomisk sosialhjelp fra kommunene sin side, det vil si at bare 6 % av avtalene forholdt seg til den lovfestede minimumsløsningen. Resten av partnerskapsavtalene omfatter mer enn minimum. Rus og flyktninger er de tjenestene som flest avtaler inkluderer i NAV-lokalt.

Det er store ulikheter i hva som er tatt inn av tjenester i NAV-kontoret lokalt, ansettelsesforholdene til lederne er ulike og det er ulik delegasjon. Dette viser at partnerskapet har et stort handlingsrom til å organisere de lokale NAV-kontorene ulikt.

Figuren under viser den store variasjonen av kommunale oppgaver som er lagt inn i det lokale NAV-kontoret utover det lovfestede minimumet ved NAV-kontorene i Norge i 2010. Denne figuren omfatter alle de 469 NAV-kontorene i Norge.

**Figur 7.2** Antall kommunale oppgaver utover minimum i det lokale NAV-kontoret.



(N=469) (Aars og Christensen Notat 1 – 2011 s.13)

Fimreite (2011), skriver følgende (s.10): «Partnerskapskonstruksjonen har mange sider, men at den er en konsesjon til kommunal frihet, spesielt på det organisatoriske området og også når det gjelder oppgaveportefølje, er det ingen tvil om».

Rapporten om partnerskapet i NAV (2012), viser til at 83 % av kommunene/kontorene som var undersøkt hadde tjenester utover minimumsløsningen. Fimreite sine tall fra 2010 var at 94 % av kommunen hadde tjenester utover minimumsløsningen. Om økningen av antall kontor med minimumsløsning som framkommer når man sammenligner Fimreite sine tall fra 2010, med NAV sine tall fra undersøkelsen i 2012 skyldes undersøkelsesmetodikken, endringer i hva som regnes som minimumsløsning, eller en reel endring er det for usikkert å si noe om. Uansett så er det slik at det mest vanlige er at NAV-kontorene inneholder flere tjenester enn det minimumet som loven krever.

Tallene som Aars og Christensen (2011) har funnet, er de samme som Fimreite viser til. Disse tallene er et eksempel på at det kan være stor grad av autonomi i dette partnerskapet. At handlingsrommet (autonomien) til de lokale eierne er viktig bekreftes ved at selv om de statlige tjenestene og ytelsene er de samme i ved alle NAV-kontor, vil bruken av dem delvis

være avhengig av hvilke tjenester som kommunene legger inn i NAV-kontoret. Det er i den lokale partnerskapsavtalen at ledelsen av det lokale NAV-kontoret avtales. Hvordan kontoret ledes, en leder eller to leder (en for de kommunale tjenestene og en for de statlige) legger heller ikke staten seg borti. Denne tabellen viser at det er variasjoner i hvilke ansettelsesforhold lederne av NAV-kontoret har.

**Tabell 7.4 Ansettelsesforhold for ledere ved de lokale NAV-kontorene**

Ansettelsesforhold	Antall	Prosent
Delt ledermodell	35	7
Kommunalt	37	8
Statlig	133	28
Ikke spesifisert i avtalen	265	56
Totalt	470	100

Aars og Christensen, Notat 1 -2011 s.18

Alle de NAV-lederne som vi har intervjuet har vært statlig ansatte. Men som det framgår av tabellen over, er det mulig å organisere og ansette ledelsen på andre vilkår enn det som er vanlig i det fylket vi har funnet våre respondenter i.

At man har stor grad av autonomi i forhold hvordan man organiserer dette arbeidet lokalt kommer også fram når Statsråden skriver i sitt svar (03.05.12) til Riksrevisjonens rapport . I rapporten framkommer det at ansatte i større grad utfører arbeidsoppgaver på tvers av hverandres områder i NAV-kontor med enhetlig ledelse enn i kontor med todelt ledelse. Statsråden ønsker derfor at NAV-kontorene har enhetlig ledelse, men påpeker samtidig at valg av ledelsesform må besluttes av det lokale partnerskapet basert på lokale forhold.

Fimreite oppsummerer dette slik:

*«Om vi ser dette samlet, må det kunne hevdes at det er mange ulike lokale NAV løsninger. I dette ligger, som vi har sett variasjoner i hvilke typer oppgaver kommunene har lagt inn, ulike organisering, ulike ledelsesmodeller, ulike ansettelsesforhold og ulike mål. Kommunene påvirker partnerskapet, staten leder».*

Det er mye som kan avgjøres lokalt, det gjelder oppgave innhold i kontoret, delegasjoner og ledelsesstrukturer.

*«Dette er en villet frihet fra politisk ledelse, mens man på embetsmannsnivå i fagdepartementene og i etatene var redd for at denne friheten/ handlingsrommet kunne bli utfordrende» (Fimreite, 2011).*

Når riksrevisjonen påpeker at partnerskapet vies liten oppmerksomhet i styringsdialogen i arbeids og velferdsdirektoratet, og at partnerskapet bare omtales i forhold til kvalifiseringsprogrammet, så kan det også tyde på at det enkelte NAV-kontor/den enkelte NAV-leder har stor frihet og stort handlingsrom. Hver kommune skal ha sin egen avtale med staten,

representert ved det regionale NAV-kontoret. I denne avtalen blir ledelsesmodell og eventuelle kommunale tilleggstjenester spesifisert.

Det ser ut til at dersom man holder seg innenfor de juridiske begrensningene så kan man organisere det lokale NAV-kontoret som man vil. Man må holde seg innenfor de lover og reglene som gjelder for de områdene/tjenestene som man har valgt å legge inn i NAV-kontoret.

En av NAV-lederne (Respondent 6), som vi har intervjuet har beskrevet de ulike lovene, styringslinjene og avtalene som regulerer de tjenestene som skal levers fra det NAV-kontoret som han leder (dette kontoret har oppgaver i tillegg til minimumsløsningen):

*«Vi har jo NAV-loven da som ligger øverst som bestemmer at det skal være et NAV kontor i alle kommuner, som også regulerer partnerskapet, som regulerer det som skal tas inn som ligger utenfor minimumsløsningen. På den kommunale siden her er vi faglig styrt av lov om sosiale tjenester i NAV, og vi har introduksjonsloven også, vi har gjeldsordningsloven og diverse. På statlig side ligger folketrygdloven og den gamle arbeidsmarkedsloven som regulerer dette. På den ene siden har du arbeids og velferdsetaten, så har vi vår kommune på den andre siden. Arbeids- og velferdsforvaltningen er det jeg representerer nå. Det er partnerskapet og partnerskapsavtalen som regulerer tjenestene her, målsettingene for hva vi skal oppnå, hvilke delegasjoner jeg har, og det beskriver hva de ulike partene i partnerskapet forventer. Totalt sett styres vi av to linjer – to separate linjer, der den ene er den statlige – fylkesdirektøren som etterspør, og du har rådmann og kommunestyret som etterspør sitt».*

Denne NAV-lederen peker på de to styringslinjene i NAV, styringslinjer som er med på å sette rammer for det handlingsrommet som finnes lokalt. I rapporten om partnerskapet i NAV som er utarbeidet av en intern arbeidsgruppe, omtales også styringen i NAV. De to styringslinjene i organisasjonen omtales slik; den ene styringslinjen går fra Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesdirektøren, og den andre fra kommunestyret via rådmannen.

I de intervjuene som vi har gjennomført med eiere og ledere av NAV-kontorene framkommer det at det er stor frihet til å legge til og fjerne oppgaver fra NAV-kontorene. Dette skjer i partnerskapsmøtene. Partnerskapsavtalene som regulerer dette kan revideres og endres.

En av lederne av NAV-kontor beskriver forholdet til avtalen slik (Respondent 9):

*«Partnerskapsavtalen går gjennom punkt for punkt. Diskusjon rundt dette, hvordan ståa er. Fast mal, vet på forhånd hva en skal gå gjennom. Diskusjon om hva som fungerer og ikke. Møte er med tjenesteområdeleder. Samlet rådmenn og NAV-ledere i begge kontor».*

En annen av lederne ved NAV-kontor (Respondent 6) beskriver partnerskapsmøtene slik:

*«Partnerskapsmøtene kunne fokusert mer på felles mål, hvordan vi ønsker å nå disse målene, enn hva som har vært pr. dags dato. Vi har et potensiale til forbedring. Vi har vært inne i en fase nå der fokuset har vært driftsutfordringer, konstruksjon, mer formal ting og husleie. På siste partnerskapsmøte ble det vedtatt at vi må forsøke å skrive om partnerskapsavtalen fra å ta bort dette med fellesåpningstid og felles inngang til å få*

*inn en utviklingsavtale som er konkret. Hva er det vi ønsker å oppnå her. Få det formalisert i en partnerskapsavtale. Her er det mye å gå på».*

En av eierne av NAV-kontor beskriver partnerskapsmøtene slik (Respondent 4):

*«Partnerskapsmøtene er konsensusorienterte. En har mål en skal oppnå i lag, og vi skal bli enige om hvordan ressurser skal settes inn. Pr i dag har jeg ikke opplevd at det har vært krevende, tvert imot har det vært givende».*

NAV-fylkesdirektør (Respondent 1) sier følgende om hvordan man løser det når interessene til eierne er ulike i partnerskapet:

*«Når det oppstår en utfordring der interessene er ulike, er måten vi løser det på avhengig av hva det er. Vi kommer til enighet. Det er ikke sikkert en bruker partnerskapsmøtene til det. Kan være egne møter med kommuner og rådmenn om enkeltspørsmål. Det er altså en del møter utenom partnerskapsmøtene. Saker blir løst i en kombinasjon, både i partnerskapsmøter og i separat individuell kontakt med kommunene. Tjenesteområdeleder har møter med kommunen separat, ved behov».*

***Slik vi ser det framstår handlingsrommet til det enkelte NAV-kontor som veldig vidt, det begrenses av de oppgavene som eierne i fellesskap har lagt inn i kontoret og de lovreguleringene som følger med oppgavene. Når oppgaveporteføljen er så ulik, vil også handlingsrommet bli ulikt. NAV-kontoret og dermed også NAV-leder ser ut til å ha stor kontroll over eget tjenestetilbud, selv om det tilslutt er eierne som definerer hva som skal være med.***

#### **7.4.2 Nettverksstyring og metastyring**

NAV-kontoret styres gjennom to styringslinjer, den vertikale gjennom etatsstyringen i NAV, og den horisontale fra kommunestyret via rådmannen. Dette kan skape utfordringer i forhold til at ingen av partnene skal få en for dominerende posisjon. Kanskje er dette grunnen til at nettverksstyringen og metastyringen er innført i NAV? Vi vil i dette underpunktet se på hvordan dette utøves i praksis, for så å kunne si noe om hvordan nettverks - metastyringen legger rammer og påvirker handlingsrommet til NAV-kontoret.

Styringen av NAV skjer gjennom de to styringslinjene. Denne styringen kan skape utfordringer i forhold til behovet for å kombinere fleksibiliteten på den ene siden, og effektiviteten og forutsigbarheten på den andre siden. Som et svar på dette, oppstår det som Sørensen og Torfing (2009) i Busch et al (2011) kaller matagovernance, eller metastyring. Det vil si at det oppstår et behov for å styre styringen. Man ønsker å begrense graden av styring og kontroll fra eiernes side i partnerskapet. Styringen er rettet inn mot å regulere handlingsrommet (verdiutviklingsprosessen), mens metastyringen er rettet inn mot å regulere handlingsrommet for styringsatferden til prinsipalene.

Hensikten med dette er å redusere styringen av nettverket, og på den måten skape et større handlingsrom og derved gis større muligheter til å få løst store og komplekse problemer (jamnfør wicked problems). En kan tenke seg at dette (implementering av metastyring) gjøres

for å redusere det demokratiske underskuddet som kan oppstå, og for å sikre en tilfredsstillende egenkontroll. En slik verdibasert metastyring av NAV vil være å operasjonalisere de overordnede verdiene som skal regulere atferden til de ansatte.

Et eksempel på slik verdibasert metastyring er målformuleringen om å bruke ansatte og ressurser på tvers av stat og kommune. Dette er konkretisert i utviklingsavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund og Arbeidsdepartementet (se pkt om partnerskapet).

Teorien om metastyring opererer med begrepene styring på distanse og tett styring. Sørensen og Torfing (2009) skiller mellom to ulike former for metastyring innenfor hver av disse kategoriene. De beskriver nettverksdesign og rammestyring innenfor metastyring på distanse, og dialogstyring og nettverksdeltagelse når det gjelder tett metastyring.

Vi har laget denne skissen over hvordan vi tolker at stat og kommune bruker de ulike formene for verdibasert metastyring for å regulere handlingsrommet til partnerskapet.

**Tabell 7.5 Verdibasert metastyring og handlingsrom**

Ulike typer metastyring	Stat	Kommune
Nettverksdesign (styring på distanse)	<p>Staten har gjennom lovverket bestemt at NAV skal opprettes og hvilke minimumstjenester som skal ligge i NAV-kontoret.</p> <p>Det er bestemt at det skal utarbeides en avtale mellom stat og kommune i hver kommune.</p>	<p>Kan foreslå å legge til tjenester utover minimum inn i NAV-kontoret.</p> <p>Deltar i utarbeidelsen av den lokale avtalen.</p>
Rammestyring (styring på distanse)	<p>Arbeids- og velferdsforvaltningen definerer grunnverdiene og visjonen til NAV.</p> <p>Mål og disponeringsbrevet.</p> <p>Mål og resultatstyringen</p> <p>Vedtar økonomiske rammer, sender ut mål og disponeringsbrevet for NAV.</p> <p>Virksomhetsstrategien for Arbeids- og Velferdsetaten</p> <p>Arbeids- og velferdsdirektoratets «kommunebrev».</p> <p>Felles målformuleringer gjennom rammeavtalen (utviklingsavtalen) mellom departementet og KS.</p>	<p>Kommunene vedtar verdiplattform/grunnverdier som skal ligge til grunn for kommunalt ansatte.</p> <p>Vedtar budsjett og økonomiplaner.</p> <p>Målstyring ( i noen kommuner )</p> <p>Felles målformuleringer gjennom rammeavtalen (utviklingsavtalen) mellom KS og departementet</p>
Dialogstyring (tett metastyring )	Dialogen i partnerskapet.	Dialogen i partnerskapet.
Nettverksdeltakelse (tett metastyring)	Deltar i partnerskapsmøter	Deltar i partnerskapsmøter.

Styring på distanse er behandlet under kapitlene om styringsfaktorer, som politisk styring og organisatorisk styring.

Når vi skal se på handlingsrommet til NAV-leder er det naturlig å se på hvordan denne styringen virker inn på mulighetene til å bruke de ressursene man har tilgjengelig på tvers av stat og kommune -slik som det er formulert i rammeavtalen

### 7.4.3 Flernivåstyring av NAV-kontoret.

Governance, det vil si at styring gjennom nettverk og horisontale strukturer, er lovfestet i forbindelse med partnerskaps-konstruksjonen i NAV. Governance og Multi-level governance er begrep som vi må bruke for å beskrive hvordan styringen og ledelsen av NAV kan foregå. Dette er begrep som henger sammen med begrepet metastyring som vi redegjorde for i forrige kapittel. Her vil spørsmålet om hierarki og nettverk bli drøftet.

Et eksempel på at det er Multi-level governance i NAV får vi gjennom et intervju med Anne Lise Fimreite sier det i intervjuet med ukeavisen «Ledelse» den 10.10.08, s. 34.

*«...En rammeavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS ligger til grunn for disse avtalen, også med interesseorganisasjoner – altså et nettverk. NAV supplerer dermed den klassiske byråkratiske organiseringen med partnerskap og nettverksskjennetegn. Dette gjør NAV til prototypen på flere nivåstyring i dagens norske forvaltning...»*

*«Det er egentlig utrolig at de grunnleggende endringene reformen innebærer, i forholdet mellom forvaltningsnivåene her i landet, er planlagt, enstemmig vedtatt i Stortinget og deretter iverksatt, uten at noen egentlig har problematisert dette i større grad ut i det offentlige. Styring gjennom nettverk mellom kommunene og andre aktører er opplagt en utfordring, blant annet for demokrati utviklingen gjennom begrensinger i innsynet».*

Vi finner flernivå- styringen igjen i rammeavtalen mellom KS og Departementet. Den vektlegger gjensidigheten mellom den nye Arbeids- og velferdsetaten (statlige NAV) og sosialtjenesten som er kommunens ansvar. I følge avtalen skal man samarbeide om å finne lokale løsninger.

Det betyr at begge partene i partnerskapet må nærme seg hverandre, og det blir hevdet av bl.a. Aars og Christensen (2011, s.10) at: «...i en viss forstand legger partnerskapsmodellen et større press på den statlige enn den kommunale etaten ettersom trygd og arbeid i større grad enn sosialhjelp har vært standardiserte ytelser».

Det er i følge Aars og Christensen et relativt vidt lokalt manøvreringsrom. Det at begge partene i partnerskapet må nærme seg hverandre er et utrykke for den integrasjonen som skjer mellom de to prinsipalene (stat og kommune). Denne tilnærmingen mellom prinsipalene skjer slik vi ser det gjennom det målformulerende, språkskapende og problemløsende samspillet som skjer i partnerskapet. En ser at man er nødt til å arbeide seg fram mot felles løsninger på de komplekse utfordringene man står overfor.

I virksomhetsstrategien for NAV fram mot 2020 presenteres følgende mål-bilde for Arbeids- og velferdsetaten i 2020: «I partnerskap med kommunene utvikler vi gode løsninger for brukeren». Dette presiseres ytterligere i punktet om en løsningsdyktig organisasjon, der kan vi



lese følgende: «Brukerne skal oppleve at de får helhetlig innsats, uavhengig av hvordan etaten er organisert eller hva som er statens eller kommunenes ansvar».

Stortingskomiteen som behandlet Riksrevisjonens rapport om NAV i 2012 har blant annet følgende enstemmige merknad (s.5-6):

*«For å oppnå de sentrale målene med NAV-reformen: å få flere over i arbeid, brukerorienterte tjenester og effektiv forvaltning, understreker komiteen at det å kunne tilby en mer samordnet førstelinje og helhetlig hjelp til brukerne med sammensatte behov, var og er hovedintensjonen med NAV-reformen. Komiteen påpeker at selv om et flertall av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom statlige og kommunal del fungerer godt, må potensialet for å utnytte ressursene bedre på tvers, tas i bruk».*

Riksrevisjonens funn i forhold til partnerskapet i NAV blir oppsummert i 5 hovedfunn. Fire av disse punktene omhandler forholdet mellom den statlige og kommunale delen av NAV, det siste punktet omhandler den fysiske utformingen av NAV-kontorene.

De fire punktene som vi finner relevant for vår studie omhandler følgende:

- Et flertall av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og kommunale delen av kontoret alt i alt fungerer godt.
- Det er et potensiale for å utnytte ressursen bedre på tvers av statlig og kommunale skiller.
- Mange statlige ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystemer, og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov.
- Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrert og enhetlige.

Dette bekreftes av de funnene vi også finner i de intervjuene som vi har gjennomført.

En av rådmennene (Respondent 3), sier det slik om samarbeidet mellom statlig og kommunal del av NAV-kontoret:

*«Når man sitter sammen i større grupper – da opplever jeg likeverdigheten i partnerskapet. Da opplever jeg at dette får vi til. Man fordeler arbeidsoppgaver og man er et team rundt brukerne».*

En av de lederne (Respondent 8), ved et NAV-kontor beskriver dette slik:

*«Samme løp skal ha samme oppfølgingssystem, fra bruker banker på døra til han er avklart. Arbeid først, er felles visjon både for kommune og stat. Alle brukere skal vurderes opp mot arbeid- eller muligheter for arbeid/aktivitet, - uansett om det er statlig eller kommunal ansatt bruker møter på kontoret. Man har linker til alle muligheter».*

Leder av et av NAV-kontorene (Respondent 7), sier følgende om å utnytte ressursene på tvers av statlige og kommunale skiller:

*«Jeg opplever at vi har et godt handlingsrom når det gjelder de ansatte. Så det er et ansvar jeg har. Det er ikke noe jeg blir kontrollert på – at jeg bruker dem på det og*

*det og det. Vi har et antall årsverk og så skal vi jo bruke dem slik at vi oppnår best mulig tjenester til innbyggerne i kommunen. Det er mandatet».*

Lederen på et annet NAV-kontor (Respondent 9), bekrefter dette ved å si følgende:

*«Rådmannen sier det ikke spiller noen rolle hvordan NAV-leder bruker ressursene, så lenge jeg får kvalitativt gode tjenester ut av dette. Tilsvarende sier fylkesdirektøren på den andre siden».*

Fylkesdirektøren (Respondent 1), sier følgende om at ansatte ikke har tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystem, og at manglende opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov.

*«Den bidrar til mer tverrfaglighet. Blant annet betyr det at de kommunalt tilsatte må lære seg det statlige systemet arena, mer oppfølgingsarbeid skal dokumenteres der. Det er utviklet en samhandlingsavtale med fylkes kommuner, der alle må skrive under på at de er enige i en databehandlingsavtale, der ansatte skal lære seg systemene. Databehandlingsavtalen må ligge til grunn for at de kommunalt ansatte skal kunne bruke det statlige systemet. Og vice versa».*

Det at de statlige og kommunale styringssystemene er lite integrerte og enhetlige og dermed er en hindring for det lokale handlingsrommet tas også opp av flere av de vi har intervjuet:

NAV-leder (Respondent 8), sier følgende om dette når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår:

*«Så har vi det med at vi har ulike vilkår for dem som jobber på NAV-kontoret også, avhengig av om de er kommunalt eller statlig tilsatt. Det synes jeg er uheldig – det bidrar ikke til noe enhetlighet. Når to drar på samme tjenestereise kan en få godtgjort reisetid og den andre ikke. Vi prøver jo å bruke det lokale handlingsrommet vi har, men det er jo sentrale avtaler som ligger til grunn her, så det blir ikke helt 100 % likt. Det synes jeg er uheldig».*

Fylkesdirektøren (Respondent 1), kommenterer lønns- og arbeidsvilkår blant de ansatte:

*«Jeg vil ha alle ansatt statlig. Dette er ikke en stor utfordring for oss, men det er forskjell på lønns og arbeidsvilkår ved tilsetting. Det skulle ha vært en organisasjon og ferdig med det, der en ville kunne brukt systemet på alle sider. Dette ville vært hensiktsmessig for å få det enhetlig i organisasjonen».*

Vi mener at disse svarene bekrefter Riksrevisjonens konklusjoner om hvordan ressursene kan brukes, og blir brukt på tvers av stat og kommune på det enkelte NAV- kontor. Videre bekrefter det at målene i rammeavtalen mellom KS og departementet påvirker arbeidet lokalt, dette kan si noe om hvordan flernivåstyringen påvirker det handlingsrommet som finnes lokalt.

Det ser ut til å gjenstå noe i forhold til å samordne de ansattes lønns og arbeidsvilkår, og at det ligger noen utfordringer igjen knyttet til dette området.

At man gjennom multi-level governance er med på å styre prioriteringer og handlingsrom i partnerskapet, bekreftes gjennom den måten som Arbeids- og velferdsdirektoratet prøver å påvirke de lokale prioriteringene på gjennom å sende et brev til alle kommuner om nasjonale

mål, hovedprioriteringer og tilskudd i de kommunale sosiale tjenestene i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette brevet omtales som «Kommunebrevet».

I brevet for 2012 (datert 10.01.12), omtales det som direktoratet anser som de viktigste områdene for det kommunale tjenestområdet i NAV. Brevet har hovedfokus på regjeringens handlingsplan mot fattigdom og de tre delmålene i handlingsplanen og kommunenes viktige oppgaver innenfor disse tre delmålene.

De tre delmålene er:

1. Å gi alle mulighet til å komme i arbeid
2. Å gi alle barn og unge mulighet til å delta og utvikle seg
3. Å bedre levekårene for de vanskeligst stilte

Under delmål 1 i skrevet vies partnerskapet oppmerksomhet under overskriften «NAV og partnerskapet» (s.2). Her sier direktoratet noe om viktigheten av at stat og kommune sammen skal etablere mål og rammer for helhetlig styring av NAV-kontorene, og at man må finne løsninger utfra lokale forutsetninger og behov.

I intervjuet med oss forteller respondent 1, følgende:

*«Kommunene og rådmann er opptatt av økonomisk sosialhjelp, - hvor mange har sosialhjelp,, hvor mange penger bruker vi? Når vi vet at vi har ganske mange flyktninger og ungdommer som ikke har statlige rettigheter, blir kommunene mer med inn på tanken om aktivitetskrav. Det er større vilje til det nå enn før. To grunner til dette. 1. NAV's arbeid først – har satt seg også i kommunene. 2. Kommunene ser at dette har en faktisk verdi. Å få disse i arbeid vil føre til mulighet til å få redusert kostnader – og samtidig blir det skatte inntekter. Tema tas oftere opp, en har samarbeid, ikke styring».*

Dette viser slik vi ser det at en har enighet om de samme målene og verdiene i forhold til «arbeid først». I forskningsspørsmål 2 omtaler vi verdiene i det offentlige til kommunen og staten. Selv om de verdiene som ligger til grunn i den enkelte kommune kan skille seg fra NAV sine verdier, så er man på tvers av stat og kommune enige om felles offentlig etos (et sett av grunnverdier). Denne «verdiplattformen» ligger til grunn og er en form for metastyring av samarbeidet mellom eierne i partnerskapet. Det er denne felles forståelsen av grunnverdiene til det offentlige som ligger i bunn for samarbeidet.

Men det kommer tydelig fram i intervjuene at kommunen opplever mål og resultatstyringen i staten som noe problematisk (selv om KS på vegne av kommune har gitt sin tilslutning til å innføre målestokkanalyse i NAV-kontorene i den siste rammeavtalen med departementet). Det er slik vi tolker det ingen grunnleggende uenighet om det fellesverdigrunnlagt (offentlig etos), men det er en ulik forvaltningskultur mellom kommune og stat. Dette gir seg uttrykk i at man fra kommunal side er skeptisk til utstrakt bruk av mål- og resultatstyring. Det kan virke som om behovet for kontroll er større på statlig side, mens tillit, eksempelvis skjønnsutøvelse, står mer sentralt på kommunal side.

Respondent 5, sier det slik i forhold til bruken av måleindikatorer:

*«NAV er mer på mål, både på statlig overordnet system og i tillegg lokale mål. Veldig greit, men er noe kritisk til overdreven bruk av måleindikatorer i staten».*

Den samme respondenten sier dette om verdisynet i stat og kommune:

*«Ikke forskjellig verdisyn i den statlige og kommunale, ....men forskjellig kultur, forskjellig måte å behandle saker på. Fra streng forvaltningskultur i stat til litt løsere forvaltningskultur i kommunen».*

Respondent 2, sier det slik om bruk av mål og indikatorer:

*«Vi er i en prosess hvor vi ser på mål og indikatorer, og hvordan vi kan få et system som i større grad enn mange andre system ivaretar kvalitet heller enn kvantitet. Jeg har lest ganske mye om dette, og NAV blir jo betegnet som nærmest et skrekkeeksempel på hvor fokus settes på antall og telling og ikke på kvalitet».*

*«I forhold til målstyring for eksempel, synes jeg at de (NAV-stat) er veldig ute etter å få kommunene inn i dette systemet».*

Respondent 3, sier følgende om opplevelsen av NAV i forhold til de felles verdiene:

*«NAV har vært en god samarbeidspartner i motgang. Under finanskrisen ble mye ressurser brukt fra NAV for å unngå stillstand, både med kompetansehevingstiltak og opplæring. Vi har en grunnleggende dialog og vi møter forståelse for hvordan samfunnet er lokalt. Vi opplever at de hører på hva som er utfordringene».*

Respondent 1, sier følgende om det statlige rapporteringssystemet:

*«...her er vi inne i kjernen mellom stat og kommune. Stat: sterk tradisjon for sterk målstyring. Gått i bølgedaler i perioder. Har vært sterk de siste årene. Tom. i fjor opp mot 30 statlige indikatorer som en målte virksomheten NAV på. Dette skiller stat og kommune betydelig at vi har sterk målstyring og såpass mange indikatorer vi styrer på».*

I «Kommunebrevet» vises det til Arbeids- og velferdsetatens sin virksomhetsstrategi for perioden 2012 -2020, der et av hovedgrepene er å videreutvikle partnerskapet, og der denne strategien «vil være etatens grunnlag i møte med kommunen om utøvelse av det felles eierskapet i NAV-kontorene» (s.2). Brevet peker også på følgende: «Ikke minst medfører Samhandlingsreformen, hvor kommunene får overført et større tjenestansvar, en mulighet til utvidet samarbeid i partnerskapet».

Kommunebrevet fra NAV er tydelig i sine målformuleringer, og det fremhever nødvendigheten av at partnerne sammen skal etablere mål og rammer for helhetlig styring av NAV-kontorene. Dette brevet påvirker også det som skjer i partnerskapsmøtene. Det samme gjør de politiske vedtakene i kommunestyre i forhold til prioriteringer i økonomiplan og budsjett.

Respondent 5, som er rådmann i en kommune, sier det slik om samhandlingen i partnerskapsmøtene:

*«Den delte styringslinja har for vår del fungert. Men om den vil fungere om ti år gjenstår å se. NAV-reformen i seg selv har ikke vært et hinder for kommunen, men heller styrket kommunens mulighet til å styre. En kan se ting i sammenheng».*

Respondent 3, som også er rådmann, beskriver dette slik:

*«I partnerskapet er dette veldig interessant, for i partnerskapet kan vi møte en som er tuftet på helt andre verdier enn en selv. Kommunens verdier er LÆR; lojalitet, ærlighet og respekt. Det går på hvordan vi ter oss i mellom, hvordan vi ter oss i partnerskapet, og hvordan vi møter brukerne. Verdiene har aldri vært diskutert i partnerskapsmøtene. Dette må vi ta opp i neste møte, men opplever ikke at det er noe annerledes. Det er en fundamental lik forståelse. Ikke uenighet i møtene».*

Dersom dette «Kommunebrevet» blir fulgt opp av både stat og kommune i partnerskapsmøtene så vil det kunne legge noen rammer for hva NAV-leder skal prioritere. Dermed vil disse sentrale prioriteringene i kommunebrevet være med på å begrense handlingsrommet noe. Men det er interessant å se at det legges vekt på å utøvelsen av det felles eierskapet i NAV-kontorene. Det må bety at også de kommunale prioriteringene i budsjett og økonomiplan vil påvirke rammene for NAV-kontoret og dermed handlingsrommet til NAV-lederen.

Ut fra Ouchi (1979), i Busch et al. (2002), så er det tre former for kontroll, regelstyring, målstyring og verdistyring.

Regelstyringen innebærer en begrensning av medarbeidernes handlingsrom. Målstyringen innebærer at fokuset rettes mot resultatene av medarbeidernes handlinger og egner seg til godt når det er mulig å måle resultatene av arbeidsinnsatsen. Verdistyring påvirker både handlingsrommet og målene, og det skjer gjennom å etablere en organisasjonskultur som definerer hvilke handlinger som er aksepterte og hvilke som ikke er det. Verdiene gir svar på hvilke resultater og mål som prioriteres i organisasjonen.

I de dokumentene og de intervjuene som vi har gjennomført så kan vi slå fast at alle disse tre formene for kontroll og styring, skjer i forhold til partnerskapet i NAV, og den er med på å legge rammer for det handlingsrommet som kan utøves lokalt.

Både virksomhetsstrategien til NAV og kommunebrevet, er tegn på Multi-level Governance og metastyring. Gjennom begge disse sendes det signaler nedover i organisasjonen, og disse signalene er med på å påvirke prosessen i partnerskapet i NAV-kontoret. De er med på å legge føringer for NAV-lederens sitt handlingsrom lokalt fordi de sier noe om de målene man skal styre mot og hvilke verdier som er rådende i organisasjonen. Regelstyringen finner vi i de lovene og reglene som definerer hvilke tjenester og ytelser som er lagt til det enkelte NAV-kontor. Regelstyringen er ikke så tydelig som mål og verdistyringen. Men den viser seg delvis gjennom den detaljeringsgraden som styringssignalene til den statlige delen av NAV har.

#### **7.4.4 Autonomi og integrasjon.**

Spenningen mellom autonomi og integrasjon er et grunnleggende dilemma i all forvaltning. Når vi skal se på handlingsrommet til NAV-kontoret er dette et sentralt poeng. Dette er et av de grunnleggende spørsmålene i all styring av organisasjoner. Hvor mye kontroll skal man ha

og hvor mye frihet skal man gi? I partnerskapet i det lokale NAV-kontoret møtes to ulike tradisjoner på dette området. Den statlige etatsstyringen møter det kommunale skjønnet. Når to ulike syn møtes må man forhandle seg fram til en felles forståelse av dette. Men de to tradisjonene skaper utfordringer lokalt, og de skaper utfordringer for effektiviteten lokalt. Her vil vi komme inn på spørsmål knyttet til forhandlinger.

Det lokale selvstyret har lange tradisjoner i Norge, og er nedfelt i formannskapslovene i 1837. Kommunene er egne rettssubjekter, som medfører at de ikke er en del av hierarkiet i statlig forvaltning.

En av våre respondenter (nr 4), som er rådmann i en av kommunene, sier det slik nettopp med henvisning til formannskapslovene:

*«Staten og direktoratet er forsiktig med å legge seg opp i den daglige drifta, og hvordan kommunen velger å løse ting. Det handler om 1837-syndromet, kommunenes autonome stilling. Kommunene står ansvarlig, og har frihet som skal være nivellert i forhold til det ansvaret kommunen har. Ikke opplevd fremstøt fra NAV-direktorat på å prøve å styre hvordan oppgavene skal løses».*

I rapporten om partnerskapet i NAV, som er utarbeidet av en intern arbeidsgruppe omtales styringen i NAV. Og de to styringslinjene i organisasjonen omtales slik, den ene som går fra Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesdirektøren og den andre fra Kommunestyret via rådmannen.

Arbeidsgruppen peker på at det er utfordringer at (s.9):

- Detaljeringsgraden i de statlige styringssignalene er langt større enn i de kommunale
- Styringssignalene fra stat og kommune kan komme med flere måneders mellomrom. Budsjetttrammene for den enkelte virksomhet i kommunen blir vedtatt i juni, mens mål og disponeringsbrevet til NAV-Fylke kommer i desember.
- Kommune og stat har ulik grad av forutsigbarhet; kommunen legger planer for fire år av gangen, mens staten planlegger for ett år av gangen.

Denne interne rapporten i NAV konkluderer med at hovedinntrykket er at de to styringslinjene er relativt uproblematisk for NAV-leder å forholde seg til, så lenge stat og kommune samordner styringssignalene før de treffer NAV-kontoret.

Denne interne NAV rapporten siterer en NAV-leder som sier det slik (s.9):

*«Det å forholde seg til to styringslinjer i dag oppleves som uproblematisk, fordi eierne (fylkesdirektør og rådmann,) samarbeider tett og taler med «en tunge». Når stabene til rådmannen og fylkesdirektør er samkjørt, og styringen oppfattes som enhetlig, går det bra».*

I Quest-Back-undersøkelsen som ble gjennomført i januar 2012 (i forbindelse med utarbeidelsen av den interne NAV-rapporten), framkommer det at kjennetegnet med et partnerskap som fungerer godt er at det er god balanse mellom fokus på statlige og kommunale oppgaver og at partene behandler hverandre som likeverdige, har respekt for hverandre og samarbeider godt.

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).

Statsråden har (i sitt svar til Riksrevisjonen i mai 2012) som vi har vist til tidligere, vært veldig tydelig på at hun har stor tillitt til at man klarer å finne fram til løsninger lokalt på de utfordringene som partnerskapet har. Det tyder på at den politiske ledelsen har en forståelse av kommunenes rolle, og at det lokale ansvaret i velferdspolitikken gir effektivitets- eller velferdsgevinster sammenlikna med om staten skulle gjennomføre disse oppgavene.

Eller som det står i Stortingsmelding nr.12 (2011-2012, s.7):

*«Dersom den statlige styringa blir for sterk og/eller for omfattende, slik at handlefridomen til kommunen blir sterkt innskrensa blir fortrinna ved dagens kommunesystem svekte. Sterk statleg detaljstyring fører i slike tilfeller ikkje til meir likeverdige tenester, men kan heller vere med å skape større skilnader».*

Statsrådets brev, og Stortingsmeldingen, inngår i de dokumentene som vi kan si er en del av den metastyringen som NAV blir utsatt for, og denne delene av matstyringen er en del av styringen i forhold til autonomi og integrasjon.

At embetsverket i følge Fimreite har ønsket en tydeligere ensretting av organiseringen av det lokale NAV-kontoret viser at man ikke sender entydige styringssignaler fra staten til det enkelte NAV-kontor.

*«Dette er en villet frihet fra politisk ledelse, mens man på embetsmannsnivå i fagdepartementene og i etatene var redd for at denne friheten/ handlingsrommet kunne bli utfordrende» (Fimreite, 2011).*

Vi mener at når man på embetsmannsnivå er redd for friheten og handlingsrommet så kan det være et eksempel på hva som skjer når den statlige etatsstyringen som møter det kommunale skjønnet.

I Stortingsmelding nr.12 (2011-2012), beskriver forholdet mellom stat og kommune slik: *«Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunane er at Norge er ein einskapsstat, og følgjeleg må det lokale sjølvstyret fungerer innanfor rammene av nasjonale mål».*

Autonomi- og integrasjonsmodeller belyser skillet mellom nivåene i stat og kommune. Modellene tar utgangspunkt i blant annet synet på lokaldemokratiet. Integrasjonsmodellen peker på at kommunene er et organ som skal operasjonalisere og sette ut i livet statens beslutninger, mens 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.

Det er klart at det er her at det kan finnes grobunn for konflikter, det å løse disse konfliktene er en del av oppgavene som ligger i koalisjonssystemet. Det å finne fram til løsninger på denne utfordringen er en del av den politiske prosessen. Og det er nødvendig for at lederen av kontoret skal ha den nødvendige makten til å få organisasjonen til å fungere. En avklaring på dette spørsmålet vil etter vår oppfatning påvirke NAV-lederens handlingsrom den ene eller den andre veien.

I partnerskapet i NAV er det klart at det allerede ligger mye autonomi i forhold til at man i stor grad kan legge til de kommunale tjenestene man ønsker inn i det lokale NAV-kontoret.

En av respondentene (nr 4) sier det slik om partnerskapet:

*«Et av chuene med den nye funksjonen, dette å etablere et felles organ – hvem skal bestemme? – blir en akademisk utfordring. Litt rart, da spørsmålet bør være «hvordan skal vi samarbeide?». Vi er autonome virksomheter i forhold til regler og regelverk. Vi må finne måten å samarbeide på».*

Men vi har også funnet eksempler i dokumentene på det motsatte, der man ønsker å gjøre noe med den autonomien som finnes lokalt. Når KS etterlyser at det ikke er etablert en struktur for hvordan partnerskapet skal utøves lokalt så kan det tolkes som et tegn på at noen opplever det lokale handlingsrommet for stort, og at en av partene har fått for stor innflytelse på partnerskapet. Dermed oppstår behovet for å regulere innholdet i møtene.

Dette kommer fram i intervjuet med Respondent 1, der det uttales følgende om innholdet i partnerskapsmøtene i fylket:

*«Tema for partnerskapsmøtene er nettopp revidert. Fram til i fjor var det litt variabelt hva det har vært behov for av tema. Nå har vi et sett med tema som skal inngå i alle møtene. Vi har en mal i vårt fylke. Bakgrunn er at det ikke har vært nok kjøreregler som gjør at det blir likt i fylkene. Det er et ønske om en enhetlig måte å gjennomføre disse møtene med kommunen på».*

Direktørmøtet i NAV, i mai 2012, ønsket å utarbeide en mal for hva som skal tas opp i de lokale partnerskapsmøtene, og Riksrevisjonen etterlyser en mer helhetlig styring av NAV-kontorene, og at dette blant annet må innebære å videreutvikle det statlige styringsverktøyet i NAV.

Fimreite (2011), viser også til at både departement og direktorat opplever det som utfordrende at styringslinjen ved de lokale NAV-kontorene er dobbelt ved at den kommunale delen av kontoret er underlagt kommunal folkevalgt styring, og den statlige delen er underlagt statlig etatsstyring. De ulike organisatoriske løsningene lokalt gir dessuten manglende entydighet i NAV-systemet. Fimreite siterer en tjenestemann i direktoratet slik i forhold til dette (ibid, s.11):

*«Jeg tror staten opplever det som et problem at det er så stor variasjon og at det er ulike kombinasjoner».*

Dette tyder på at noen ønsker større integrasjon, at kommunene i større grad blir et redskap som setter ut i livet statens beslutninger.

Fimreite (2011), skriver at intervjuene hun hadde gjennomført avdekket at sentrale myndigheter er opptatt av å få partnerskapet til å fungere, men de er også opptatt av å finne måter dette kan gjøres på som ivaretar statens behov for styring. Hun skriver også blant annet dette (s.11):

*«Den snille staten som lar bryssomme kommuner få være med på leken, er en ikke helt ueffektiv kondensering av det som kommer fram i intervjuene våre når det gjelder partnerskapet. Hva kommunenes deltakelse og variasjonen i lokale valg – når det*



*gjelder så vel organisering som tjenestetilbud – kan tilføre NAV lokalt og oppgaveløsningen der, synes ut fra våre intervju å være et ikke-tema sentralt. Dette, som har vært hovedargumentet for kommunenes iverksettingsoppdrag i den norske velferdsstaten, er helt i bakgrunnen for sentrale aktører i NAV-organiseringen».*

Et av de områdene som er mest utfordrende for det lokale NAV-kontoret er som tidligere omtalt de ulike lønns og arbeidsvilkårene til de ansatte. Dette sammen med vanskene med å få tilgang til hverandres it-systemer oppleves som utfordrende lokalt. Dette er faktorer som utfordrer partnerskapet og som gjør at noen uttrykker ønske om å få dette plassert enten som et rent statlig eller rent kommunal forvaltningsorgan.

Det er store kostnader knyttet til de to styringslinjene, det brukes store ressurser på å rapportere i begge linjene. Det er krevende å forhandle fram avtaler og tilpasse tjenesteinnhold og tilbud til ønskene fra begge eierne. Når disse to heller ikke er samkjørte i forhold til budsjetteringsrutiner når NAV-kontoret tildeles sine økonomiske rammer, de ansatte er på ulike lønns og arbeidsforhold og så videre, så skaper dette helt klart utfordringer for både eiere og leder av kontoret.

Det å prøve å samkjøre de ulike forvaltningskulturene medfører også ekstra kostnader i form av behovet for økt antall møter og diskusjoner. Men dette kan også snues på, ved å hevde at man oppnår synergier – nettopp ved å la disse to kulturene leve ved siden av hverandre så skaper man forutsetninger for å løse de kompliserte utfordringene som verken kommune eller stat var i stand til å løse alene.

På spørsmål om hvordan man så for seg NAV om 5 år svarte en av rådmennene (Respondent 3) slik:

*«Partnerskapet om 5 år? Vet ikke hvor langt du åpner spørsmålet, men om en skulle trukket det riktig langt ut: Dansk modell; kommunal modell. Tror dette kunne ha bygd en merrobust kommune ved å samle mer av virkemiddelapparatet inn mot den lokale styringa under kommunestyret».*

Respondent 1, svarer slik på spørsmålet om partnerskapet:

*«Ikke til å underslå at det er en krevende konstruksjon, Det med stat og kommune og partnerskapet mellom disse i NAV. Ønske på sikt blir gjort en ordning der det ble 100 % statlig, oppgavene og ressursen, lønns og arbeidsvilkår, ...ønsketenkning. Kommunene har naturlig nok sin egen virkelighet oppi dette».*

**Disse to respondentene representerer to ytterpunkter i forhold til hvordan et framtidig eierskap til NAV kan se ut. Men de er ikke uenige om de overordnede målene og verdiene om hva som skal være NAV sin oppgave.**

#### **7.4.5 Prinsipal - agent relasjon i partnerskapet.**

NAV-kontoret er agenten til to prinsipaler (stat og kommune) og prinsipal – agent teorien fokuserer på de styringsutfordringene mellom prinsipal og agent. Poenget med denne teorien er å peke på at det inngås en kontrakt mellom prinsipal og agent. Agenten skal utføre et oppdrag på vegne av prinsipalene og ivareta interessene til prinsipalen. I følge denne teorien

kan relasjonen mellom prinsipal og agent bli problematisk av flere grunner, og det vil derfor oppstå et behov for prinsipalen til å styre og kontrollere agenten. Vi vil derfor se på disse relasjonene i forholdet mellom eierne og NAV-kontoret. Her vil vi komme inn på forhold som påvirker ledelsesfunksjonen i partnerskapet.

Hensikten med å etablere partnerskapet er å skape synergier, vi velger å tro at både staten og kommunene har gått inn i partnerskapet fordi de tror at effektene med å delta i samarbeidet er større enn de enkelte partenes sammenlagte ressurser. Makt er en ressurs, men den må skapes før den kan brukes.

Vi har tidligere skrevet om partnerskapet i NAV som et likeverdig samarbeid, sett på den lokale organiseringsfriheten og hatt fokus på det som samler partnerne mer enn det som splitter dem. Partnerne i partnerskapet er eierne staten (representert ved NAV-fylkesdirektør) og den enkelte kommune (representert ved rådmannen).

Begge disse to prinsipalene delegerer makt og myndighet til NAV-kontoret. De delegerer bl.a. myndigheten til at stat og kommune i NAV-kontoret kan overta hverandres oppgaver. Ved å gjøre det skapes det også et behov for å styre og kontrollere kontoret.

Noe av dette behovet for kontroll og styring/rapportering forsøker prinsipalene å få dekket gjennom metastyring / meta- governance. Dette behovet for kontroll og styring forsøker prinsipalene også å få dekket gjennom partnerskapsavtalene. Dette gjøres gjennom blant annet å avtale oppgave porteføljen til kontoret, man avtaler ledelsesmodell og rapporterings- og oppfølgingssystemer.

Respondent 1, sier følgende om det statlige systemet for måling og rapportering i 2012 i NAV:

*«Til og med i fjor hadde vi opp til 30 statlige indikatorer som en målte virksomheten NAV på. Vi hadde indikatorer innenfor brukeroppfølging, sykefravær, markedskontakt, forvaltningsmessige registreringer, journalføringer, kontakt pr. telefon, økonomi og personal. Summen av dette er ganske stort. Dette skiller stat og kommune betydelig – at vi har en sterk målstyring og såpass mange indikatorer vi styrer på».*

Når man etablerer slike kontroller og styringsmekanismer, så er det knyttet kostnader til dem. For staten i NAV er disse kostnaden blant annet knyttet til mål- og resultatstyringen. Disse mekanismene er med på å begrense det lokale handlingsrommet, det faglige skjønnet blir redusert og så videre.

Respondent 3, sier følgende om det kommunale rapporteringssystemet:

*«Det er det samme rapporteringssystemet som resten av kommunen når det gjelder den kommunale delen. Aktiviteten der er tertialrapportering og års rapportering. Omtales spesifikt – leveres egen rapport fra NAV-kontoret».*

Respondent 9, sier følgende om hvordan det som NAV-leder er å rapportere til kommunen:

*«Innad i kommunen; egen rapportering på sosialstønad og introduksjonsprogram før jul i forhold til SSB».*

Respondent 6, sier følgende om sin rapportering som NAV-leder:

*«Vi rapporterer både til stat og kommune som du sier, for det er ulike budsjetter, ulike ledermøter og litt ulikt fokus også. En del av brukergruppen rapporterer du på både til stat og kommune. For de er jo sammenfallende, så da vil de være med på begge. Men så er det enkelte brukergrupper det er større fokus på fra kommunen, å slik vil det også være fra stat».*

Grunnen til at man aksepterer disse kostnadene (som blant annet rapporteringsregimene) kan være at man tror at agenten (NAV-kontoret) vil opptre på en annen måte en det prinsipalen ville ha gjort, og at denne måten å opptre på vil redusere prinsipalenes måloppnåelse. I økonomiske termer kan man si det slik, grunnen til at man aksepterer styringskostnader er at resttapet reduseres, med andre ord kan man si at styringen skal økes inntil marginale styringskostnader er lik marginalt resttap. Ved å innføre en kontroll og rapporteringskultur i organisasjonen begrenser man handlingsrommet. Denne måten å styre prioriteringer og innholdet i det lokale NAV-kontoret på kan være bakgrunnene for de funnene som både evalueringen av NAV-reformen og den web surveyen som er gjennomført, som konkluderer med at ordførere og rådmenn mener at partnerskapet er preget av statlig dominans.

Noe kontroll og rapportering til stat og kommune er helt nødvendig for at eierne skal kunne ha oversikt over det som skjer i NAV-kontoret. Men noe av denne kontrollen og rapporteringen skyldes nok at andre enn eierne av partnerskapet lokalt har behov for dette regimet.

Forholdet mellom eierne og NAV-leder lokalt er i følge dokumentene vi har lest i og intervjuene som vi har gjennomført gjennomgående veldig godt, og det er preget av stor grad av tillit. I evalueringen av NAV-reformen for 2011 karakteriserer 70 % av rådmenn og ordførere at forholdet mellom stat og kommune er godt ved eget NAV-kontor. Dette gode forholdet bekreftes av de eierne som vi har intervjuet.

Respondent 4, bekrefter dette ved å si:

*«Så lenge en har en NAV-leder som det går an å samarbeide med, er ikke dette noe problem. Har mye å si at NAV-leder deltar likeverdig i lederforum i kommunen selv om han er statlig ansatt. Får all informasjon, og gir informasjon i lederforum».*

Respondent 5, sier det slik:

*«Rådmann har kort linje til NAV-leder, NAV-leder er med på kommunens ledermøter, og blir like behandlet som en kommunal leder. Rådmannen forholder seg til NAV-leder som kommunal leder i det store og hele, og NAV-leder forholder seg til rådmannen som administrativleder i kommunen».*

Respondent 3, har følgende oppfatning av lokal NAV-leder:

*«Kreditt til lokal NAV-sjef. Han er løsningsorientert i forhold til de rammer og retningslinjer han har fra det statlige virkemiddelapparatet til å være med å bidra på løsninger til individene i kommunen. Vi har funnet lokale vrier, og får forståelse for de lokale utfordringene».*

#### 7.4.6 Partnerskapet og NAV-leders handlingsrom

Som vi har redegjort for tidligere i denne drøftingen så er det flere forhold som er med på å legge føringer for partnerskapet lokalt. Det er utfra dette partnerskapet at leder får de rammene som gir han eller henne handlingsrom. Her vil vi også peke på forhold som påvirker lederfunksjonen i partnerskapet, før vi avslutter med å prøve å trekke noen konklusjoner omkring hvordan partnerskapet påvirker NAV-leders handlingsrom.

Av de momentene som vi ikke har drøftet, men som har stor betydning, er de økonomiske rammene til det NAV-kontoret som NAV-lederen skal lede av stor betydning. Disse rammene bestemmes utenom partnerskapet, i kommunens budsjettbehandling og i de rammene som Arbeids – og velferdsetaten tildeler kontoret. Det gjelder både ressurser som gjør det mulig å øke antall ansatte, eller reduksjon av økonomiske rammer som gjør det nødvendig å redusere antall ansatte og som igjen kan føre til endringer i oppgaver.

Fimreite (2011, s.10), dokumenterer følgende: «*Kostnadsdelingen ved kontorene er slik at i 80 % av avtalene deles dette etter årsverk, mens i 20 % av avtalene er delingen av utgiftene regulert i henhold til egen avtale*». Dette er et moment vi ikke har undersøkt i våre intervjuer og vi kan derfor ikke si noe om hvordan kostnadsdelingen er avtalt ved de kontorene vi har undersøkt. Men at slike forhold vil ha betydning for handlingsrommet lokalt er helt sikkert.

Handlingsrommet til NAV-leder avhenger i stor grad av hva som er avtalt i partnerskapsavtalen lokalt. Dette er forhandlinger som kan ha karakter av spill, og Fimreite (2011), viser til at en ut fra et teoretisk perspektiv kan tenke seg at den ene parten kan prøve å «lure» den/de andre ved å velte kostnader på dem.

Det kan i følge Fimreite skje i NAV ved at stedsavhengige tjenester (kommunale oppgaver), vil kunne omdefineres som stedsuavhengige (statlige), dersom det kan være kostnadsbesparende for kommunen. Statlige innsparingskrav kan tenkes å føre til at flere brukere overføres til kommunale ytelser.

Vi har ikke funnet noe i våre intervjuer som bekrefter at den ene parten prøver å lure den andre ved å velte kostnader over på den andre, men som sagt har vi ikke vært oppmerksom på dette momentet i våre undersøkelser. Dette vil derfor ikke være en del av våre drøftinger, men dette er et moment som det vil kunne være interessant for andre studenter å dykke ned i seinere.

Vi har funnet ut at det er opp til eierne lokalt å definere hvilke oppgaver som skal legges inn i oppgaveporteføljen ved det enkelte NAV-kontor, denne oppgaveporteføljen er med på å definere bredden på handlingsrommet til NAV-lederen. Og de ulike lovverkene definerer innholdet i de tjenestene som er lagt til NAV-kontoret. Hva som blir lagt inn i det enkelte NAV-kontor sin portefølje er det i stor grad kommunen som eier som definerer. Den sentrale avtalen er tydelig på hva som er minimumsløsningen, men det det er kommunen som definerer mye av innholdet utover minimumsløsningen. Det må selvsagt forhandles om innholdet i den lokale partnerskapsavtalen. Aars og Christensen (2011, s.14), skriver følgende om den kommunale oppgaveporteføljen:

*«..men det departementsoppnevnte ekspertutvalget som har vurdert tiltak for å forbedre NAV har antydnet at en begrensning av den kommunale oppgaveporteføljen i de lokale NAV-kontorene vil være en fordel ut fra målet om å styrke arbeidsfokuset gjennom NAV- reformen (Hagen et al.2010:25). Fra kommunens perspektiv kan det*

*være andre hensyn som ligger til grunn for en tett integrasjon av kommunale tjenester og tiltak i NAV. Ett hensyn er det ekspertgruppen selv peker på, at særlig mindre kommuner kan ha vanskeligheter med å dele opp tjenester som ligger til sosialkontoret. Men i tillegg kan en bred kommunal oppgaveportefølje betraktes som en kilde til kommunal innflytelse over den totale tjenesteproduksjonen».*

Partnerskapet lokalt styres som vi har drøftet i forskningsspørsmål 1 gjennom ulike styringsfaktorer. Disse kan defineres som organisatoriske og politiske styringsfaktorer. Disse styringsfaktorene kan påvirke likevekten mellom de to eierne av partnerskapet, og organisasjonsteoriens argument om at en part vil tendere til å dominere et partnerskap, har vært ankepunktet mot partnerskapet i NAV fra starten av.

I forskningsspørsmål 1, drøfter vi dette og den påvirkningen styringssignalene vil ha på likevekten i partnerskapet. Vi har også vist at det lokale NAV-kontoret er blitt styrt gjennom meta- governance og nettverksstyring.

Både stat og kommune styrer NAV-kontoret ved å legge premisser for de oppgavene kontoret har. Det defineres sentral mål og verdier, og det utformes måleindikatorer for å skape oppmerksomhet og fokus om disse målene og verdiene.

Denne styringa og disse styringssignalene kommer gjennom ulike avtaler mellom eierne, dokumenter og brev fra Arbeids- og velferdsetaten og som kommunale vedtak:

Mål og disponeringsbrevet i NAV, som sier noe om de områdene som skal ha fokus i det året som kommer og som inneholder de områdene som blir omfattet av målstyringen i NAV er et av disse dokumentene, det samme er kommune brevet som går fra NAV til kommunene og som omtaler det NAV sentralt mener er nødvendig å prioritere innenfor det kommunale tjenesteområdet i NAV. Begge disse brevene er med på å påvirke handlingsrommet lokalt, gjennom å styre de lokale prioriteringene innenfor sine områder.

Det samme gjelder den kommunale økonomiplan prosessen, der lages det en plan for den kommunale drifta for en 4 årsperiode. Dette er et dokument som sender sterke styringssignaler i den kommunale organisasjonen og til de kommunale delene av partnerskapet. De kommunale budsjett- og planprosessene er også noe som sender styringssignaler til det lokale NAV-kontoret.

De politiske prosessene som foregår i stat og kommune sender også signaler inn i partnerskapet, gjennom politiske vedtak som definerer rammer for det handlingsrommet som utøves lokalt. Disse prosessene kan si noe om hva som skal prioriteres opp og hva som skal prioriteres ned lokalt og sentralt.

Rammeavtalen mellom departementet og KS sier noe om hva som skal prioriteres i partnerskapet og hva som skal ha fokus i det året som kommer. Den nåværende avtalen går ut 31.12.14 og inneholder blant annet et punkt (2.3) om å bedre styringsdialogen mellom eierne av NAV-kontoret. I dette punktet avtales det at

*«Avtalepartene vil legge til rette for felles bruk av resultatmål, resultatindikatorer og rapportering for målgruppene som NAV-kontoret har ansvar for».*

Det slåes også fast at det er en målsetting at informasjonen fra de lokale målekortene også kan benyttes for å danne et bilde på nasjonalt nivå av NAV- kontorets innsats.

Dette kan sees på som at det kan være med på å utvide NAV- leders handlingsrom ved at målekortene gir styringsinformasjon om kontoret sett i forhold til andre kontor. Men dette systemet kan også ha andre og negative konsekvenser.

I følge teorien skal slik målestokkanalyse være en prosess der en kontinuerlig måler og sammenligner prosessen og resultatene med andre sammenlignbare virksomheter for å få informasjon slik at man kan indentifiser og gjennomføre forbedringstiltak. Opstad, (i Busch et al. 2011), har påpekt at bruk av målestokkanalyse kan være et velegnet virkemiddel for offentlig styring og kontroll, og at det kan bidra til læring og effektivitetsforbedringer, men det kan være usikkert hvordan utviklingen blir på lengre sikt. Opstad sier videre at resultat indikatorene kan ha kraftige insentiv ordninger bare ved sin eksistens. De setter dagsorden og de ulike aktørene må på en eller annen måte forholde seg til statistikken og til hvordan man kommer ut i en målestokkanalyse.

Dersom dette skal ha positiv effekt og forbedre prestasjonen må disse målingene bidra til tre ting:

- De må skape tillit mellom de profesjonelle tjenesteutøverne, administrasjonen og den politiske ledelsen.
- De må yte rettferdighet overfor den kompleksiteten som er i oppgavene til NAV, gjennom å gi mulighet for mangfold i tolkninger.
- De må bidra til god samhandling innen og mellom offentlige virksomheter gjennom dynamikk.

Dersom det systemet som innføres i NAV-kontoret gjennom rammeavtalen oppleves som urettferdig i forhold til oppgavenes kompleksitet, men partnerskapet og eierne likevel bruker det, kan det skape det som i prinsipp – agent teorien kalles opportunistisk adferd hos de ansatte som opplever at de eller oppgavene de utfører blir urettferdigbehandlet.

Dersom det er dette som skjer, vil innføringen av dette systemet medføre at handlingsrommet til NAV-leder blir begrenset. Opportunistisk adferd medfører at prinsipalene vil øke sin kontroll og styringsrutiner for å unngå at denne adferden som ikke er i prinsipalenes interesser blir utøvd.

Med andre ord er NAV-leder sitt handlingsrom avhengig av hvordan eierne av NAV-kontoret velger å bruke den informasjonen som målestokkanalysen vil gi dem.

Når vi skal vurder NAV-leders handlingsrom ser vi at eierne kommune og stat har noe ulik forvaltningspraksis. Et eksempel er at vertikal samordning og rapportering står sterkt som prinsipp i staten, mens skjønnsutøvelse er mer utpreget i den kommunale forvaltningen. I tillegg kan staten og kommunen 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.

Vi ser at det kan være en spenning mellom kontroll og grad av autonomi. På den ene siden får organisasjonene større autonomi gjennom fristilling og økt skjønnsutøvelse i den daglige driften, mens de på den andre siden underlegges et rigid rapporteringssystem for at de overordnede skal kunne kontrollere at målene som er satt blir oppnådd (Christensen et al. 2009).

Engelstad (1999), viser til standard handlingsteori, som går ut fra at aktører er autonome, og han beskriver dette som at de har evne til å se og formulere mål, og velge sine handlinger i tråd med det. Videre hevder han at autonomi er at aktørene har en velutviklet identitet

#### **7.4.7 Oppsummering av partnerskapets påvirkning på NAV-leders handlingsrom**

NAV-leders handlingsrom defineres av det handlingsrommet som eierne gir NAV-kontoret gjennom partnerskapsavtalene og gjennom den styringen som utøves lokalt og gjennom metastyringen, pr i dag er dette handlingsrommet etter vår mening forholdsvis stort.

De verdiene som ligger til grunn gjennom det vi har kalt offentlig etos setter også noen skranker for handlingsrommet, men de gir også et vidt handlingsrom gjennom at de gir NAV-leder en legitimitet i fht ansatte og omgivelsene. Dette er med på å påvirke de prosessene som skjer i atferdssystemet. Dette skjer gjennom verdiutviklingsprosessen. Gjennom disse prosessene skjer den kulturelle utviklingen av NAV som er med på å forme hvordan organisasjonen møter de utfordringene som den står overfor. Det må være en utfordring for lederen når de ulike forvaltningskulturene møtes, når etatsstyringen møter det kommunale skjønnet.

Det er i stor grad opp til leder selv å skape det handlingsrommet som han/hun trenger for å kunne løse de oppgavene som NAV-kontoret står overfor. Dette handlingsrommet kan ledere skape innen for de rammene som partnerskapet gir, gjennom et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill med sine eiere og omgivelser.

Det er utfordringer knyttet til å lede i et partnerskap, man må kunne forhandle og reforhandle kontraktene i det politiskes systemet og gjennom dette påvirke ledelsessystemet slik at man blir i stand til å nå målene til organisasjonen.

Prosessene er ikke entydige og alt peker ikke i samme retning. Det skjer mange ulike prosesser i en organisasjon som NAV. Nye ledelsessignaler kan komme fra både stat og kommune, budsjetttrammene endres, de oppgavene som eierne ønsker prioritert kan endres og det kan innføres ny system for mål- og resultatstyringen. Det er forholdsvis store kostnader i fht rapporteringsregimer pr i dag. Det er krevde både tids og resursmessig og det påvirker effektiviteten i partnerskapet. Alt dette påvirker leders handlingsrom.

Men så lenge de sentrale verdiene holdes høyt og graden av detaljstyring er liten, vil NAV-leder sitt handlingsrom være forholdsvis stort.

**Tabell 7.6 Oversikt over våre empiriske funn på NAV-leders handlingsrom**

Kategori	Underkategori	Funn
Styring og ledelse Handlingsrom	Politisk styring	Hensikten med å etablere partnerskapet er å skape synergier. Staten og kommunene har gått inn i partnerskapet fordi de tror at effektene med å delta i samarbeidet er større enn de enkelte partenes sammenlagte ressurser.  Autonomi i forhold til hvilke kommunale tjenestene man legger inn i NAV-kontoret.
	Organisatorisk styring	Handlingsrommet til det enkelte NAV-kontor begrenses av lovreguleringene som følger med oppgavene.  NAV-kontoret og dermed også NAV-leder ser ut til å ha stor kontroll over eget tjenestetilbud, selv om det tilslutt er eierne som definerer hva som skal være med.  Mulighetene til å utnytte ressurser på tvers av kommune og stat, for å skape mer effektive løsninger – utvider handlingsrommet.  Vi ser en spenning mellom kontroll og grad av autonomi. Kostnader knyttet til rapporteringsregimer.
	Hierarki vs nettverk	Hands on og hands off – styring.  Når man på embetsmannsnivå er redd for friheten og handlingsrommet så er det et eksempel på at den statlige etatsstyringen som møter det kommunale skjønnnet.
	Forhandlinger	Autonome virksomheter som sammen må finne måter å samhandle på – gjennom forhandlinger.  Det forhandles om økonomisk fordeling av kostnader, dette påvirker handlingsrommet til leder.
	Ledelse	Styringsdialogen i NAV, som definerer mål og verdier for organisasjonen. Dette påvirker NAV-leders handlingsrom.  Forskjeller mellom stat og kommune ligger ikke i offentlig etos, men i forvaltningskultur.

## 8 Oppsummering

### 8.1 Innledning

Temaet for denne masteravhandlingen ble til, etter mange drøftinger rundt noe av det som har vekket vår interesse gjennom MPA-studiet, nemlig forholdet mellom stat og kommune i Norge. Fragmenteringen etter New Public Management (NPM), og overgangen til governance, vekket vår nysgjerrighet og bidro til diskusjoner og refleksjoner rundt temaet. I dette kapitlet vil vi samle sammen trådene, og se på hvilke funn som peker seg ut fra det empiriske materialet i undersøkelsen vår.

Vår avhandling omhandler partnerskapet mellom staten og kommunene i NAV. Hovedbegrunnelsen for opprettelsen NAV-reformen, var de (ca) 15 % av brukerne, som før reformen måtte henvende seg til sosialtjenestene i kommunene, Trygdeetaten og Arbeidsmarkedsetaten for å få den bistanden de hadde behov for. Målsettingen med reformen



var å gi mer samordnede og koordinerte tjenester til denne brukergruppen. Det har vært et bevisst valg for oss å fokusere på denne brukergruppen, da det er utfordringene knyttet til å bistå dem på en god måte, som også utfordrer samarbeidet mellom stat og kommune i partnerskapet og i det lokale NAV- kontor.

Det at partnerskapet er likeverdig, betyr i utgangspunktet at ingen av partene kan pålegge den andre noe. Samtidig har staten og kommunene et selvstendig ansvar for hver sine oppgaver og tjenester. Denne likeverdigheten er interessant for vår studie. Opplevs denne likeverdigheten hos alle aktørene i partnerskapet?

Ut fra dette spørsmålet kom vi fram til at vår hovedproblemstilling skulle være:

### **«Er partnerskapet egnet til styring og ledelse av NAV- kontor?»**

For å finne svar på vår hovedproblemstilling, har vi sett på om det er forskjeller på den styringen og ledelsen NAV- kontoret får fra stat og kommune. Vi har sett på den politiske og organisatoriske styringen, verdiene og visjonene til eierne, og om dette kan ha betydning for likevekten. Sist, om dette har betydning for handlingsrommet til lederen på NAV-kontoret.

Vår hovedproblemstilling ledet oss fram til følgende tre forskningsspørsmål:

- 1. Hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet?**
- 2. Hvordan påvirker ledelse likevekten i partnerskapet?**
- 3. Hvordan påvirker partnerskapet NAV- leders handlingsrom?**

Partnerskapet i NAV er et offentlig - offentlig partnerskap mellom to forvaltningsnivåer, og dette kan defineres som governance/nettverksstyring. Teorien om nettverksstyring og nettverksledelse har vært den overbyggende teorien for oss i denne avhandlingen. I tillegg har vi forsøkt å få svar på vår problemstilling og forskningsspørsmål i lys av økonomisk rasjonelle teorier som prinsippal- agent-teori, mål- og resultatstyring og balansert målstyring når vi har drøftet styring. Når det gjelder ledelse, har vi forankret besvarelsen i teori om partnerskap, prinsippal- agent-teori, verdibasert ledelse og offentlige etos. I forskningsspørsmål 3 om handlingsrom, har vi benyttet ledelsesteori, governance, metastyring, autonomi og integrasjon. Vi er også innom grad av kontroll i forhold til tillit og forhandlinger i våre drøftinger.

Studien ble gjennomført med en kvalitativ forskningsmetode, og vår problemstilling har en spørrende - induktiv tilnærming. Vi foretok en dokumentgjennomgang, for å gjøre oss godt kjent med temaet, for så å utføre kvalitative forskningsintervju for å finne svar på våre tre forskningsspørsmål. Vi gjennomførte til sammen 9 intervjuer i fire kommuner med respondenter fra ulike posisjoner i partnerskapet. Vi intervjuet en fylkesdirektør, fire rådmenn/ kommunalsjefer og fire NAV- ledere. Presentasjonen av det empiriske materialet ble gjennomgått etter kategoriseringen av svarene vi fikk fra intervjuene.

## 8.2 Studiens funn

For å kunne si noe om forskjellen på styring og ledelse, måtte vi bestemme oss for hva vi la i begrepene. Vi laget oss en tabell (6.4, s.61), for å kategorisere, underkategorisere, og lage oss «knagger», som et verktøy å jobbe etter. Dette ga oss en god oversikt over hva som skulle drøftes under hvilket punkt. På denne måten kunne vi klare å ha en oversikt og struktur i arbeidet med analysen. I de tre hovedkategoriene bestemte vi følgende underkategorier: Styring er delt inn i politisk styring og organisatorisk styring. Ledelse er delt inn i ledelse som funksjon og verdibasert ledelse og etos, mens handlingsrom ble delt inn i underkategoriene styring og ledelse. Vi la vekt på graden av kontroll over eget tjenestetilbud, hvordan ressursene benyttes på tvers av stat og kommune, om det er uenighet mellom eierne av partnerskapet om mål og verdier, og hvilke former for kontroll og styring det er som benyttes. Vi vil nå presentere hovedfunnene fra hvert av forskningsspørsmålene våre. Vi vil forsøke å sammenfatte svarene fra analysen i en sluttkommentar, uten å presentere noen fasit.

### 8.2.1 Hvordan utfordrer styringsfaktorene likevekten i partnerskapet?

Styringsfaktorer er de styringsgrepene som skal til for at samhandlingen mellom forvaltningsnivåene skal skje på en god måte. Styringen skal bidra til en felles forståelse av ansvar og oppgavefordeling mellom kommunene og staten, for å sikre en enhetlig tjeneste for brukerne av NAV- kontoret. Vi har valgt å se styring ut fra et instrumentelt perspektiv.

De styringssignalene vi har lagt vekt på i denne avhandlingen er ulike sider av metastyring og multi-level governance, eller fler-nivå-styring.

Fra staten har vi kommentert styringsdokumenter i etatstyringen, økonomiske virkemidler og mål og resultatstyringen. Fra kommunene har vi sett at det har variert hvilke styringssignaler som gis NAV- kontorene, men vi har funnet at økonomi, budsjett og økonomiplaner er sentralt. Enkelte av de kommunene vi har undersøkt benytter målstyring.

Funn i forhold til politisk styring er at staten opptrer som den sterkeste parten i partnerskapet blant annet på grunn av den sterke vertikale styringen. Bestemmelsen om at det skal være et NAV-kontor i alle kommuner, med en minimumsbemanning er med på å redusere noe av asymmetrien mellom de to eierne. Når det gjelder den organisatoriske styringen av partnerskapet er staten mer detaljert i sine målformuleringer enn kommunene. Staten har et mer utviklet kontrollregime gjennom mål- og resultatstyringene enn kommunene, som i større grad bygger på skjønnsutøvelse og tillit. De økonomiske rammene til partnerskapet blir tildelt på ulik tidspunkt og forutsigbarheten er ulik.

Vi mener at en økt samordning i forhold til de økonomiske rammene, og lavere detaljeringsgrad samt økt samordning i forhold til kontrollregimet, vil fremme effektiviteten til partnerskapet. Bruken av metastyring kan skape forutsetninger i forhold til å nå målet om å få flere av de som i dag står utenfor arbeid og aktivitet (de 15 %) i arbeid eller aktivitet.

## 8.2.2 Hvordan påvirker ledelse likevekten i partnerskapet?

Ledelse fremstilles som et mellommenneskelig, relasjonelt og prosessuelt fenomen. (Christensen et al 2009). I det kulturelle perspektivet betraktes ledelse som viktigere enn, og noe som legger begrensninger på instrumentell styring. I vår avhandling har vi valgt å legge vekt på de verdiene og normene som er nedfelt i eiernes strategier og visjoner, selv om disse kan ses som en del av det instrumentelle perspektivet. Vi har også lagt vekt på hva som signaliseres av verdier og normer i samhandlingen i partnerskapet, og forsøkt å finne svar på om disse demper konflikter. Verdibasert ledelse og offentlige etos har stått sentralt i denne avhandlingen når det gjelder fokus på ledelse. Viktige tema for oss har vært å se på de overordnede verdiene til stat og kommune, samt hva som signaliseres i møtene i partnerskapet. Vi har også sett på signaler i forhold til utvikling av partnerskapet, dette med (NAV-) lederen som endringsagent.

Funnene våre viser at ledelsesfunksjonen er sentral i målet om å skape likevekt mellom partnerne i partnerskapet. Dette gjennom å arbeide målbevisst i å formulere felles mål for partnerskapet, definere utviklingsmål som fremmer samhandlingen, og å samarbeide i forhold til felles brukere. Gjennom å arbeide med tilpasningsmål vil en øke samordningen internt i organisasjonen, noe som vil føre til en mer effektiv bruk av virkemiddelapparatet som man sammen har til rådighet på kommunal og statlig side. Det problemløsende samspillet i organisasjonen er det også viktig at ledelsen har fokus på, fordi det kan føre til en mer effektiv organisasjon i forhold til å løse blant annet «Wicked problems». En av forutsetningene for å få til dette er at lederen deltar aktivt i det språkskapende samspillet, og kommuniserer ut det som er målsettingen med partnerskapet. Når vi i studien har benyttet begrepet «Wicked problems» sikter vi til utfordringene i å bistå brukergruppen på en god nok måte, det er ikke brukergruppen vi sikter til.

Likevekten i partnerskapet påvirkes også av fokuset på felles verdier og offentlige etos. En kan påstå at når dette felles verdigrunnlaget har fokus, gjennom de verdiene som eierne kommuniserer, er det lettere å ha fokus på likevekten i partnerskapet. Våre undersøkelser viser også dette, og de forskjellene som vi finner ligger i normer (skjønn i forhold til regelstyring) og i forvaltningskultur. Vi mener at innføringen av «*Standarden for arbeidsrettet brukeroppfølgning*», bidrar til å viske ut noen av forskjellene mellom stat og kommune på disse områdene.

Et økt fokus på de felles verdiene, samt at man gjennom ledelsen av partnerskapet har fokus på å formulere et felles språk og felles mål, kan videre stimulere til et problemløsende samspill. Dette kan igjen bidra til å løse de komplekse utfordringene knyttet til å bistå denne brukergruppen.

## 8.2.3 Hvordan påvirker partnerskapet NAV- leders handlingsrom?

Engelstad (1999) viser til standard handlingsteori når han snakker om handlingsrom. Teorien går ut på at aktører er autonome, som vil si at de har evne til å se og formulere mål, og velge sine handlinger ut fra dette. Samarbeidet mellom stat og kommune skal bidra til at det totale virkemiddelapparatet i NAV brukes på en mest mulig effektiv måte sett fra brukerens side, uavhengig av om eierskapet til ytelsene eller tjenestene er statlige eller kommunale. Vi har i

dette siste forskningsspørsmålet spurt oss om NAV - leder opplever å ha det nødvendige handlingsrommet for å få til dette. Dette forskningsspørsmålet har vært en naturlig følge av forskningsspørsmål 1 og 2, og har vært tenkt som en sammenfatning av konsekvensene av funnene fra disse.

Funnene våre viser at NAV-leders handlingsrom defineres av det handlingsrommet som eierne har i forhold til lover og regler, og det handlingsrommet som eierne gir NAV-leder gjennom partnerskapsavtalene, og gjennom den styringen som utøves lokalt samt gjennom metastyringen. Pr i dag er dette handlingsrommet etter vår mening forholdsvis stort. De verdiene som ligger til grunn gjennom det vi har kalt offentlig etos, setter også noen skranker for handlingsrommet. Samtidig gir de også et vidt handlingsrom gjennom at de gir NAV-leder en legitimitet i forhold til sine ansatte og omgivelsene. Dette er med på å påvirke de prosessene som skjer i atferdssystemet. Det skjer gjennom verdiutviklingsprosessen. Gjennom prosessene skjer den kulturelle utviklingen i NAV, som er med på å forme hvordan organisasjonen møter de utfordringene som den står overfor. Det må slik vi ser det være er en utfordring for lederen når de ulike forvaltningskulturene møtes, når etatsstyringen møter det kommunale skjønnet.

Det er i stor grad opp til leder selv å skape det handlingsrommet som han/hun trenger for å kunne løse de oppgavene som NAV-kontoret står overfor. Handlingsrommet kan ledere skape innen for de rammene som partnerskapet gir, gjennom et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill med sine eiere og med omgivelsene.

Det er utfordringer knyttet til å lede i et partnerskap. Man må kunne forhandle og reforhandle kontraktene i det politiske systemet, og gjennom dette påvirke ledelsessystemet slik at man blir i stand til å nå målene til organisasjonen. Prosessene er ikke entydige, og alt peker ikke i samme retning. Det skjer mange ulike prosesser i en organisasjon som NAV. Nye ledessignaler kan komme fra både stat og kommune, budsjetttrammene endres, de oppgavene som eierne ønsker prioritert kan endres, og det kan innføres nye systemer for mål- og resultatstyringen. Det er forholdsvis store kostnader i forhold til rapporteringsregimer pr i dag. Det er krevende både tids - og ressursmessig, og dette påvirker effektiviteten i partnerskapet. Alt dette er med på å påvirke lederens handlingsrom.

Men vi påstår at så lenge de sentrale verdiene holdes høyt, og graden av detaljstyring er liten, vil NAV-leder sitt handlingsrom være forholdsvis stort.

### **8.3 Sammenfatting av funn i analysen**

Den grunnleggende problemstillingen som vi har prøvd å finne svar på i denne oppgaven er:

#### **«Er partnerskap egnet til styring og ledelse av NAV- kontor?»**

Innføringen av partnerskapet mellom kommune og stat i NAV har ført til at den tradisjonelle hierarkiske oppbygningen innenfor arbeids- og velferdsområdet er brutt opp. Vi har fått lokale, autonome enheter, der lederne styres av både kommune og stat i en form for multi-level-governance. Det er gjennomført en radikal organisasjonsendring i NAV.

For å kunne svare på problemstillingen vår, må vi prøve å finne svar på spørsmålet om denne radikale organisasjonsendringen som etableringen av NAV og partnerskapet er, har ført til bedre måloppnåelse og bedre tjenester for den brukergruppen som ble brukt som argument for etableringene av partnerskapet. De brukerne som hadde behov for samordnede og koordinerte tjenester, de som «en dør» ble formulert som løsningen for.

En økt samordning i forhold til tjenestetilbud, kontrollregime og økonomiske rammer vil kunne fremme effektiviteten til partnerskapet, og bruk av metastyring kan igjen skape forutsetninger i forhold til å nå målet om å få flere av de som i dag står utenfor arbeid og aktivitet i arbeid eller aktivitet.

Et økt fokus på fellesverdiene, og en ledelse av partnerskapet som har fokus på å formulere et felles språk, felles mål og som stimulerer til et problemløsende samspill mellom de ulike eierne og ansatte ved NAV-kontoret, vil kunne bidra til å løse «Wicked problems». Dette begrepet benytter vi for å forklare utfordringene knyttet til å bistå brukergruppene som har behov for samordnede og koordinerte tjenester på en så god måte at de når målet om arbeid eller aktivitet.

De verdiene som ligger til grunn i det «offentlig etos» setter også noen skranke for handlingsrommet, men de gir også et vidt handlingsrom gjennom at de gir NAV-leder en legitimitet i forhold til sine ansatte og sine omgivelser. Dette er med på å påvirke de prosessene som skjer i atferdssystemet, gjennom verdiutviklingsprosessen. Gjennom disse prosessene skjer den kulturelle utviklingen av NAV som er med på å forme hvordan organisasjonen møter de utfordringene som den står overfor.

Det er en utfordring for lederen når de ulike forvaltningskulturene møtes, når etatsstyringen møter det kommunale skjønnet. Det er i stor grad opp til leder selv å skape det handlingsrommet som han/hun trenger for å kunne løse de oppgavene som NAV-kontoret står overfor. Dette handlingsrommet kan ledere skape innen for de rammene som partnerskapet gir, gjennom et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill med sine eiere og omgivelser. På denne måten kan en felles organisasjons- og forvaltningskultur skapes.

Vår konklusjon er at partnerskapet bidrar til å løse noen av utfordringene knyttet til å bistå brukerne som har behov for samordnede og koordinerte tjenester.

At dette også stemmer med empirien antydes gjennom følgende sitat fra Riksrevisjonens rapport om partnerskapet i NAV:

*«Ansatte ved flere kontor opplyser i intervju, at arbeid på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder er viktig for å sikre en god oppfølging av brukerne, blant annet når det gjelder å fange opp personer som veksler mellom ulike tiltak uten å komme i arbeid og aktivitet. Disse ansatte har god erfaring med å jobbe tverrfaglig med enkeltbrukere, og mener dette gjør det enklere å finne egnede tiltak for de brukerne som er lengst fra arbeidsmarkedet» (s.47).*

## 9 Avslutning og videre forskning

Hensikten med vår studie har, som nevnt i metodekapittelet, ikke vært å generalisere funnene til å si noe om andre virksomheter enn de vi faktisk har intervjuet på det tidspunktet vi gjorde det. Vi vil poengtere at partnerskapet er en spesiell konstruksjon når det gjelder offentlig sektor, men vi mener det kan være mulig å teoretisk overføre noen av de funn vi har til andre offentlige virksomheter. Dette fordi de fleste offentlige virksomheter etter hvert har innslag av governance, og noen mer enn andre. Det er også på andre felt man kan møte så ulike forvaltningskulturer som det man gjør i NAV. Fler-nivå-styring, er videreført i samhandlingsreformen, og det kan derfor være sannsynlig at vi også kan finne noen av de samme utfordringene hos de virksomhetene som denne reformen er rettet mot.

Vi har forsket på om partnerskapet egner seg for styring og ledelse av NAV, og vi har forholdt oss til NAV- kontoret lokalt med dets eiere.

Det er flere områder i forhold til NAV og partnerskapet, som det kunne vært spennende for oss eller andre å gå inn på. Spesielt når det gjelder spenningsfeltet mellom forvaltningsnivåene. Her ligger det interessante spørsmål og framtidige oppgaver for mange flere studenter, på flere ulike fag og felt.

Vi vil nevne noen eksempler på områder:

Hvordan virker utviklingen av metastyringen inn på forståelsen av kommunens rolle som samfunnsaktør, spesielt innenfor velferdsforvaltningen?

Har kompleksiteten i NAV har økt som et resultat av multi-level governance?

Er det slik at kompleksiteten i NAV, gjør multi-level governance nødvendig, for å få partnerskapet til å fungere?

Er det slik at de som har behov for koordinerte og samordnede tjenester får det? Og hvilke konsekvenser har partnerskapet for brukerne som ikke har behov for koordinerte og samordnede tjenester fra NAV, men andre tjenester?

Hvordan virker endringer i de økonomiske rammefaktorene inn på et partnerskap?

Etter å ha sluttført denne studien, sitter vi igjen med mer kunnskap om både NAV og partnerskapet. Samtidig sitter vi igjen med mange flere og mange nye spørsmål, Det er fremdeles mye igjen å dykke ned i for å få en full forståelse av hvor kompleks dette er. Det vi har sett er at det ikke kan understrekes nok at de gode løsningene skapes av enkeltmennesker som oppriktig ønsker å oppnå dem. Dette får bli vårt bidrag i den teoretiske diskusjonen om governance, og den komplekse konteksten til offentlig sektor.

Vi har også sett hvor viktig det er å bruke en teoretisk referanseramme når man skal tolke de funnene som vi har, både det som respondentene kommer med i intervjuene og det vi har funnet i dokumentgjennomgangen.

## 10 Litteraturliste

- Andersen, T.A., Fossetøl, K. og Klemsdal, L. (2011). «Gjør organisering en forskjell i praksis?» I Nordiske Organisasjonsstudier nr. 3. Fagbokforlaget, Oslo.
- Arbo, Peter (2002). «Partnerskapet – den nye universalløsningen?» Plan nr 6, Universitetsforlaget, Oslo.
- Askim, J. Fimreite, A.L. Mosley, A. og Pedersen, L.H. (2010). An Emerging Instrument for Joining up the 21 th. Century Welfare State. I Christensen, T. og Fimreite, A.L. (red) "Nav in an International Context". Rapport no.1, Uni Rokkansenteret, Bergen.
- Bache, I. og Flinders, M. (2004). "Multi level governance". Oxford University Press, London.
- Beck Jørgensen, T. (2003). "Konturene af en offentlig identitet". I Beck Jørgensen, T. "På sporet af en offentlig identitet: værdier i stat, amter og kommuner". Universitetsforlag, Århus.
- Bukve, O. (2009). «Styringsdialog: styring eller dialog? Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring». I Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, nr.1. Oslo.
- Busch, T. Johnsen, E. og Vanebo, J.O. (2002). «Økonomistyring i det offentlige». 3. utg. Universitetsforlaget, Oslo.
- Busch, T. (2005). «Konkurransen, økonomi og effektivitet». I Busch, T. Johnsen, E. Klausen, K.K og Vanebo J.O. "Modernisering av offentlig sektor". Universitetsforlaget, Oslo.
- Busch, T. Johnsen, E. Valstad S.J. og Vanebo, J.O. (2007). «Endringsledelse i et strategisk perspektiv». Universitetsforlaget, Oslo.
- Busch, T. Johnsen, E. Valstad, S.J. og Vanebo, J.O. (2009). «Strategisk ABCD-Arbeidshefte til boka, Endringsledelse i et strategisk perspektiv». Universitetsforlaget, Oslo.
- Busch, T. Vanebo, J.O. og Dehlin, E. (2010). «Organisasjon og organisering». Universitetsforlaget, Oslo.
- Busch, T. (2010). «Verdibasert ledelse i offentlige kunnskapsorganisasjoner». I: Irgens, E.J. og Wennes, G. "Kunnskapsarbeid: om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner". Fagbokforlaget, Oslo.
- Busch. T. Johnsen, E. Klausen K.K, og Vanebo J.O. (2011). «Modernisering av offentlig sektor. Trender ideer og praksiser». Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2007). "The Whole-of Government Approach to Public Sektor Reform". I Public Administration Review, November/Desember 2007. American Society for Public Administration. Blackwell Publishing, USA.
- Christensen, T. Lægreid, P. Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2009). «Organisasjonsteori». Universitetsforlaget, Oslo.

Christensen, T. og Læg Reid, P. (2010). «*Refoming Norway's welfare administration*», Statskontoret, Sverige.

Direktoratet for forvaltning og IKT. (Difi). Rapport 2010:4. «*Statlig styring av kommunen – om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*».

Eide, D. og Lindberg, F. (2006). «På søk etter brudd i organisasjons- og konsumentforskning». I Nyeng, F. og Wennes, G. «*Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*». Cappelen akademisk forlag, Oslo.

Embetsoppdraget fra Arbeidsdepartementet til Fylkesmannen (2013)

Engelstad, Fredrik (1999). «Maktbegrepet etter Max Weber». I: *Om makt: teori og kritikk*, Ad Notam Gyldendal, Oslo.

Fimreite, A.L. (2008). «*Mission impossible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*». Notat nr.14, Rokkansenteret, Bergen.

Fimreite, A.L. (2011). "Partnerskapet i NAV – innovasjon eller "same procedure", Notat 4, Uni Rokkansentret, Bergen.

Fimreite, A.L. og Grindheim J.E. 2007). «*Offentlig forvaltning*». Universitetsforlaget, Oslo.

Fimreite, A. L. og Aars, J. (2011). «*Introduksjon: Nav- forvaltningsreform for velferd*». Nordiske Organisasjonsstudier nr 3 -2011, Fagbokforlaget, Oslo.

Finansdepartementet (2011), «*Veileder i etatsstyring*», Oslo.

Haga, G. (2005). «Å kontrollere makthaverne i offentlig sektor». I Busch, T. Johnsen, E. Klausen, K.K og Vanebo, J.O. "Modernisering av offentlig sektor". Universitetsforlaget, Oslo.

Helgøy, I. Kildal, N. og Nilsen, E. (2011). «*Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring*». I Nordiske Organisasjonsstudier, nr. 3 -2011. Fagbokforlaget, Oslo.

Hooghe, L. og Marks, G. (2003). «*Unravling the Central State, but how? Types of Multi-Levels Governance*». Institut für Höhere Studien (HIS), Wien.

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

Jensen, B. (2008). «*Ingen slipper unna NAV*». Artikkel i ukeavisen Ledelse.

Jensen, L. og Sørensen, E. (2004). «*Netværk: fra vilkår til værktøj for styring og demokrati*». I *Politica*, Årg. 36, Nr. 2. København.

Johansen, L (2002) – "Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien". Universitetsforlaget, Oslo

Johnsen, Å. (2007). «*Resultatstyring i offentlig sektor – konkurranse uten marked*». Universitetsforlaget, Oslo



- KS (2008). «*Ledelse i kommunesektoren – KS's policy for god ledelse*». Kommuneforlaget, Oslo.
- Kvale, S. og Brinkmann, S (2009). "Det kvalitative forskningsintervju", Gyldendal akademisk Oslo.
- Larsen, J. (2008). «Kulturskabelse som ledelsesstrategi». I Pedersen, D. Greve, C. og Højlund, H. (red.). "Genopfindelsen af den offentlige sektor". Børsens forlag, København.
- Malterud, T.C. (2011). «*A theoretical and Empirical Evaluation of the EEA Agreement*». Aarhus University, Aarhus.
- Mål og disponeringsbrevet 2012, Det kongelige Arbeidsdepartement 27.01.12
- Neby, S. (2003). «*Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner*». Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier. Notat 10, Universitetsforskning i Bergen.
- NOU 1984:23. «*Om produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*».
- NOU 1997: 8. «*Om finansieringen av kommunesektoren*».
- NOU 2000:2. «*Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*»
- NOU 2003:19. «*Makt og demokrati - sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*».
- Nyeng, F. (2004). «*Vitenskapsteori for økonomer*». Universitetsforlaget, Oslo.
- Opstad, L. (2006). "Økonomistyring i offentlig sektor". Gyldendal, Oslo.
- Peters, G (1998). "Governance without government?, Rethinking public administration". Journal of public administration, Oxford
- Peters, G and Pierre, (2001) "Developments in intergovernmental relations: Toward multi level government". Policy and politics, volum 29.
- Piattoni, S. (2009). "Multi-level governance in the EU. Does it work?" University of Trento. Italy.
- Pollit, C. (2003). "Joined-up Government: a Survey". Political Studies review. Blackwell Publishing. Oxford, UK.
- «Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen I Nav». Dokument 3:16 (2011-2012) av 14.juni 2012, Riksrevisjonen Oslo.
- Ringdal, K (2009) "Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvalitativ metode". Fagbokforlaget, Bergen.
- Ringstad, V. (2010) "Samfunnsøkonomi og økonomiske politikk". Cappelen Akademiske, Oslo.
- Ry Nilsen, J.C. og Repstad, P. (2006). «Når mauren også skal være ørn – om å analysere sin egen organisasjon». I Nyeng, F. og Wennes, G. "Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring". Cappelen akademisk forlag, Oslo.

- Røvik K.A. (2007). «*Trender og translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*». Universitetsforlaget, Oslo.
- Rapport om Partnerskapet i NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Mars 2012.
- Sand, Inger Johanne (1996). «*Styring av kompleksitet*». Fagbokforlaget, Bergen.
- Sand, Inger-Johanne (2004). «*Stat og ledelse i det polycentriske samfund*». I: Offentlig ledelse i managementstaten. Samfundslitteratur, København.
- Schein, E. (1987) «*Organisasjonskultur og ledelse*». Mercuri Media Forlag, Oslo.
- Stortingsmelding nr. 12 (2011-2012). «*Stat og kommune – styring og samspel*».
- Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) ”*Kredittmeldingen 2007*”.
- Stortingsmelding nr. 23 (1992-1993):”*Om forholdet mellom staten og kommunene*”.
- Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005): ”*Ny arbeids- og velferdsforvaltning*”.
- Storvik, T.I. (2010). «*Samstyring i Nav - En studie av styringsutfordringer i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV*». Master of Business Administration, Bodø.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2009). “*Making governance networks effective and democratic through metagovernance*”. I Public administration, vol. 87, København.
- Sørensen, R. J. (2009). «*En effektiv offentlig sektor*». Universitetsforlaget, Oslo.
- Tildelingsbrevet til Arbeids- og Velferdsetaten (2013), Det kongelige Arbeidsdepartement, ½-2013
- Aars og Christensen (2011). ”*Styring og kontroll av partnerskapet: De lokale Nav-avtalene*”. Notat 1, Uni Rokkansenteret, Bergen.

### Internettreferanser

<http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/Ytelseslinjen.192798.cms>. Lastet ned 20.02.13.

<http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/Tjenestelinjen.192673.cms>. Lastet ned 20.02.13.

<http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/Organisasjonskart>. Lastet ned 20.02.13.

Arbeids- og Velferdsetaten sitt tildelingsbrev fra ”Det kongelige Arbeidsdepartementet ([http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/tildelingsbrev/2012/Tildelingsbrev\\_2012\\_AV\\_dir.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/tildelingsbrev/2012/Tildelingsbrev_2012_AV_dir.pdf)).

Arbeids- og velferdsdirektoratet( mars 2012 ) Rapport om Partnerskapet i Nav. (<http://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/attachment/319368?ts=13990702fb8&download=true>)

Arbeids- og velferdsdirektoratet, (2012) Rapport om partnerskapet i Nav, tiltak som virker  
<http://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/Erfaringer+fra+partnerskapet+-+og+tiltak+som+styrker+det.319385.cms>

Nav: Direktørmøtet i Nav den 22. mai 2012 sine vedtatte tiltak for å styrke partnerskapet i Nav.  
(<http://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/Erfaringer+fra+partnerskapet+-+og+tiltak+som+styrker+det.319385.cms>)

Nav ( 2012 ) Oppsummeringen av QuestBack-undersøkelsen om partnerskapet i Nav fra januar 2012  
(<http://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/attachment/319369?ts=1399071e150&download=true>)

[http://rokkan.uni.no/nav/files/Aakvik\\_26okt2011.pdf](http://rokkan.uni.no/nav/files/Aakvik_26okt2011.pdf)

Johnsen, Å.(2012) *"Mål og resultatstyring i offentlig sektor; hva er dette, og hvilke alternativer har det?"*.([http:// www.afi.no/stream\\_file.asp?iEntityId=](http://www.afi.no/stream_file.asp?iEntityId=))

## Vedlegg 1

### Intervjuguide NAV-leder

1. Når ble dette NAV- kontoret etablert?
2. Inneholder det kommunale tjenestetilbudet mer enn minimumsløsningen, og har det vært noen endringer siden etableringen?
3. Hvordan rapporterer du til stat og kommune i forhold til brukergruppen med behov for samordnede og koordinerte tjenester? Beskriv stillingsressurs, antallet personer, datasystem o.l.
4. Finnes det både statlige og kommunale måleindikatorer i målekortet, og finnes det indikatorer som måler kvalitet på tjenesteproduksjonen?
5. Hvordan opplever du den statlige styringen av NAV- kontoret i forhold til den kommunale styringen?
6. Er det utfordrende for deg som leder å balansere mellom statlige og kommunale mål og prioriteringer?
7. Hvilke verdier er styrende for deg? (ev strategier, visjon) – eks arbeids- og velferdsstrategien – kommunal strategi?
8. Har du noen gang opplevd at stat og kommune har hatt ulike verdier og visjoner for hvordan NAV kontoret skal ledes?
9. I forhold til saksbehandlingen for brukergruppen med behov for samordnede og koordinerte tjenester - har statlig og kommunale veiledere tilgang til hverandres saksbehandlingssystemer? Hvis ikke – hvordan sikres den nødvendige informasjonsflyten?
10. Har du eksempler på statlige veiledere som jobber med kommunale oppgaver og tjenester og omvendt?
11. I følge Riksrevisjonen er det et potensiale i forhold til å gjøre statlige og kommunale tjenester mer samordnet, en slik samordning kan ifølge Riksrevisjonen bidra til at det totale virkemiddelapparatet brukes på en mer effektiv måte.  
Deler du Riksrevisjonens syn på dette? Obs fokus på fagprofesjoner++
12. Hvilke tema diskuteres i partnerskapsmøtene?

13. Kan du beskrive hvilke arenaer som er etablert for å sikre et godt samarbeid, involvering og informasjonsutveksling mellom NAV og kommunen?
14. Har du noen gang opplevd tidkrevende beslutningsprosesser i NAV på grunn av ulike prioriteringer og ulikt målfokus hos dine ledere i kommune og stat?
15. Mener du noen ganger at partnerskapsmøter består av forhandlinger for å få på plass de økonomiske rammene du trenger?
16. Når det oppstår en utfordring der interessene er ulike, hvordan løses dette i partnerskapsmøtene?
17. Opplever du at du må bruke mye tid i hverdagen for å samordne prosesser mellom kommune og stat.
18. Har du eksempler på at statlige styringslinjer i NAV forsøker å styre kommunene mot å ha samme standard på det kommunale tjenestetilbudet? Eks nivå på ytelse, kommunale tiltak etc.
19. Tror du den kommunale organisasjonsfriheten vil kunne komme på kant med overordnede mål og prioriteringer i NAV?
20. Er det forskjell i måten stat og kommune kontrollerer NAV kontoret på, og hvordan påvirker dette NAV kontoret?
21. Har partnerskapet i NAV ført til mer samordnede og koordinerte tjenester for brukerne som har behov for det?
22. Kan du gi eksempler i forhold til tjenestetilbud og bruk av ansatte, der du har mulighet til å ta beslutninger ut fra lokale forhold?
23. Opplever du det som utfordrende å jobbe for en felles kultur i ditt kontor? Eks tre historier fra tre etater, sterke fagprofesjoner etc.
24. Tror du lokale måleindikatorer som ansatte selv hadde vært med å utvikle ville være motiverende i forhold til å bygge en felles kultur og jobbe mot felles mål?
25. I hvilken grad har du mulighet til å gi ansatte tillit og handlingsrom til å jobbe selvstendig?
26. Synes du partnerskapet fungerer godt som en samordningsmodell mellom stat og kommune?
27. Hvordan ser du for deg at partnerskapet i NAV ser ut om 5 år?

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

## Intervjuguide      Fylkesdirektør

1. Hvordan er NAV kontorene organisert i fylket?
2. Kan du beskrive eventuelle ulikheter i det kommunale tjenestetilbudet i NAV kontorene i fylket?
3. Kan du beskrive ditt samarbeid med fylkesmannen?
4. Hvilke verdier er styrende for deg? (ev strategier, visjon)
5. Kan du beskrive det statlige rapporteringssystemet i forhold til brukere med behov for samordnede og koordinerte tjenester fra NAV?
6. Deltar du i partnerskapsmøtene, og i så fall, hvilke tema diskuteres der?
7. Kan du beskrive hvilke arenaer som er etablert for å sikre et godt samarbeid, involvering og informasjonsutveksling mellom partene i NAV og kommunene/fylkeskommunen?
8. Mener du at partnerskapsmøter består av forhandlinger for å enes om de økonomiske rammene for NAV kontorene?
9. Når det oppstår en utfordring der interessene er ulike, hvordan løses dette i partnerskapsmøtene?
10. Opplever du at du må bruke mye tid i hverdagen for å samordne prosesser mellom kommune og stat.
11. Har du eksempler på at statlige styringslinjer i NAV søker å styre kommunene mot å ha lik standard på det kommunale tjenestetilbudet? Beskriv
12. Tror du den kommunale organisasjonsfriheten vil kunne komme på kant med overordnede mål og prioriteringer i NAV?
13. Har partnerskapet i NAV ført til mer samordnede og koordinerte tjenester for brukerne som har behov for det
14. I følge Riksrevisjonen er det et potensiale i forhold til å gjøre statlige og kommunale tjenester mer samordnet, en slik samordning kan ifølge Riksrevisjonen bidra til at det

totale virkemiddelapparatet brukes på en mer effektiv måte. Deler du Riksrevisjonens syn på dette? Obs fokus på fagprofesjoner++

15. Synes du partnerskapet fungerer godt som samordningsmodell mellom stat og kommune?
16. Hvordan ser du for deg at partnerskapet i NAV ser ut om 5 år?
17. Er det noe i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV du ville endret på om du hadde fullmakt til dette?

## **Intervjuguide      Rådmann / kommunalsjef**

1. Når ble dette NAV- kontoret etablert?
2. Inneholder det kommunale tjenestetilbudet mer enn minimumsløsningen?
3. Har det vært noe endring av det kommunale tjenestetilbudet siden etableringen?  
Beskriv.
4. Hvilke verdier er styrende for deg? (ev strategier, visjon)
5. Kan du beskrive det kommunale rapporteringssystemet i forhold til brukere med behov for samordnede og koordinerte tjenester?
6. Benytter dere balansert målstyring eller måleindikatorer i din kommune?
7. Hvilke tema diskuteres i partnerskapsmøtene?
8. Kan du beskrive hvilke arenaer som er etablert for å sikre et godt samarbeid, involvering og informasjonsutveksling mellom NAV og kommunen din?
9. Mener du noen ganger at partnerskapsmøter består av forhandlinger for å få på plass de økonomiske rammene du trenger?
10. Når det oppstår en utfordring der interessene er ulike, hvordan løses dette i partnerskapsmøtene?
11. Opplever du at du må bruke mye tid i hverdagen for å samordne prosesser mellom kommune og stat.

12. Har du eksempler på at statlige styringslinjer i NAV forsøker å styre kommunene mot å ha samme standard på det kommunale tjenestetilbudet? Eks nivå på ytelse, kommunale tiltak etc.
13. Tror du den kommunale organisasjonsfriheten vil kunne komme på kant med overordnede mål og prioriteringer i NAV?
14. Har partnerskapet i NAV ført til mer samordnede og koordinerte tjenester for brukerne som har behov for det.
15. I følge Riksrevisjonen er det et potensiale i forhold til å gjøre statlige og kommunale tjenester mer samordnet, en slik samordning kan ifølge Riksrevisjonen bidra til at det totale virkemiddelapparatet brukes på en mer effektiv måte. Deler du Riksrevisjonens syn på dette? Obs fokus på fagprofesjoner++
16. Synes du partnerskapet fungerer godt som en samordningsmodell mellom stat og kommune?
17. Hvordan ser du for deg at partnerskapet i NAV ser ut om 5 år?
18. Er det noe i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV du ville endret på om du hadde fullmakt til dette?



## Dokumentanalyse

De dokumentene som vi har lagt til grunn for denne dokumentanalysen er:

1. Riksrevisjonens rapport 3:16 (2011-2012).
2. Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011 -2020, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Seksjon for strategi (2011).
3. Kontroll og konstitusjonskomiteen sin innstilling (Innstilling 66s 2012-2013) etter behandlingen av Riksrevisjonens rapport 3:16 (2011-2012).
4. Arbeids- og Velferdsetaten sitt tildelingsbrev fra "Det kongelige Arbeidsdepartementet".
5. Arbeids- og velferdsdirektoratet sitt brev til alle kommuner om nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd i de kommunale sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2012.
6. Evalueringen av NAV-reformen, Årsrapport 2011, fra Uni Rokkansenteret i Bergen,
7. Kunnskapsoppsummeringen om partnerskapet mellom stat og kommune i Nav-kontorene gjennomført 2011/2012 av Larsen, Malmberg-Heimoen og Johannessen ( Høyskolen i Oslo ) på oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet
8. Rapport om Partnerskapet i Nav ( Arbeids- og velferdsdirektoratet, mars 2012 )
9. Direktørmøtet i Nav den 22. mai 2012 sine vedtatte tiltak for å styrke partnerskapet i Nav.
10. Oppsummeringen av QuestBack-undersøkelsen om partnerskapet i Nav fra januar 2012

De ulike dokumentene som vi har lagt til grunn sier noe om de styringssignalene og ledessignalene som Nav kontorene får, og noen av dokumentene sier også noe om hvordan de ulike "interessentene" opplever disse signalene. Dette leder oss til de tre forskningsspørsmålene våre.

Vi har prøvd å kategorisere det vi finner i dokumentene under de tre forskningsspørsmålene som vi har lagt til grunn for å finne "svar" på vår hovedproblemstilling:

***"Er partnerskapet egnet som styring og ledelsesform for NAV- kontoret? "***

Med utgangspunkt i den kunnskapen vi har ervervet oss i dokumentanalysen har vi jobbet med å finne ut hva vi måtte etterprøve/finne ut mer om i de intervjuene som vi har gjennomført med representanter for eierne av Nav-kontorene og lederne av Nav-kontorene for å få informasjon slik at vi kan si noe om hovedproblemstillingen vår.

Vi har lagt de tre forskningsspørsmålene våre til grunn for sorteringene av de funnene som vi har gjort i dokumentene. Disse funnene har også blitt lagt til grunn for de spørsmålene som vi har stilt i intervjuene. ( Se intervju mal vedlegg nr: )

## **9.1. Hvilke styringssignaler får NAV kontoret fra stat og kommune, og hvordan oppleves disse?**

### **9.1.1 Dokumentene sier følgende om dette:**

I de fleste sentrale dokumentene finner vi lite om styringssignaler fra kommunen, det er naturlig siden de kommunale styringssignalene i stor grad utformes lokalt. Dette er noe vi i større grad vil finne gjennom intervjuene med rådmenn og Nav-ledere lokalt.

De dokumentene som vi har lagt til grunn sier mye om styringen av Nav-kontorene fra statlig side, og de sier også noe om hvor mye partnerskapet er vektlagt i den statlige styringsdialogen.

Virksomhetsstrategien fram mot 2020 er tydelig på at den gjelder den statlige delen av Nav og den presenterer de verdiene som organisasjonen er basert på. Verdiene er; tydelig, tilstede og løsningsdyktig. Visjonen til etaten presenteres og er. "Vi gir mennesker muligheter". Det presiseres også følgende i målbildet for Arbeids- og velferdsetaten 2020; " I partnerskap med kommunen utvikler vi gode løsninger for brukerne". Dette presiseres ytterligere i punktet om en løsningsdyktig organisasjon. Der kan vi lese følgende: " Brukerne skal oppleve at de får helhetlig innsats, uavhengig av hvordan etaten er organisert eller hva som er statens eller kommunens ansvar."

Virksomhetsstrategien slår fast at NAV er en ambisiøs organisasjon som har krevende mål, og det stilles store forventninger til Nav. Nav sine hovedmål defineres slik:

1. Et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse
2. Et inkluderende samfunn som sikrer alle muligheter til deltakelse
3. Sikre økonomisk trygghet for den enkelte
4. Bekjempe fattigdom og utjevne økonomiske og sosiale forskjeller
5. En helhetlig, effektiv og brukerorientert arbeids- og velferdsforvaltning

De tre verdiene til Nav fungerer som rettesnor for alt arbeid i NAV og kan derfor karakteriseres som tydelige styringssignaler.

Vi er **tydelige** i NAV: - fordi alle skal vite hva NAV kan bidra med, og det skal være tydelig hva vi krever tilbake, både av brukere, kolleger og samarbeidspartnere.

I NAV er vi **tilstede**:- fordi alle skal merke at vi er til stede i dialogen med brukere, samarbeidspartnere eller kollegaer. Vi viser respekt for situasjonen de er i, vi lytter, og vi spør til vi forstår. Alle skal vite hvor de kan finne oss og hvilke tjenester vi tilbyr. Vi er til stede på NAV-kontoret, på nav.no og i telefonen.

Vi i NAV er **løsningsdyktige**:- fordi alle skal merke at vi jakter på muligheter og går nye veier for å hjelpe den enkelte. Å være løsningsdyktig krever evne til samarbeid med brukere, samarbeidspartnere og kollegaer i NAV.

Riksrevisjonen skriver i sin rapport (3:16) at partnerskapet mellom stat og kommune vies liten oppmerksomhet i styringsdialogen i arbeids- og velferdsdirektoratet. Riksrevisjonen viser til

at i mål og disposisjonsbrevet til fylkene og i virksomhetsrapporteringen, omtales partnerskapet mellom staten og kommunen i liten grad, utover det som gjelder kvalifiseringsprogrammet.

Riksrevisjonen skriver i sin rapport (side 9) at «Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet bør bidra til en mer helhetlig styring av Nav kontorene».

I følge intervju med KS i Riksrevisjonens rapport er det en barriere for samarbeid i NAV at det ikke er etablert en struktur for hvordan partnerskapet skal utøves lokalt. Fylkesdirektøren og rådmannen møtes et par ganger i året, men det er ikke noen formell struktur når det gjelder hva som skal tas opp. KS mener at det er viktig å formalisere det lokale partnerskapet.

Direktørmøtet i Nav i mai 2012 vedtok flere punkt som er relevant i fht de utfordringene som både Riksrevisjonen og KS påpeker;

- Utarbeide en mal for hva som skal tas opp i partnerskapsmøtene. Dette gjøres i samarbeid med KS.
- Sikre at alle styringsdokumenter og saker som fremmes for direktørmøtet er vurdert med hensyn til konsekvenser for partnerskapet.

Riksrevisjonen skriver i sin rapport (side 9) også : «Etaten bør bidra til en mer helhetlig styring av NAV-kontorene. Dette innebærer blant annet å videreutvikle det statlige styringsverktøyet i NAV (målkortet) slik at kommunene som ønsker det kan benytte dette».

I rapporten kommenteres det at ledelsen i en rekke kommuner og ledere ved Nav-kontorene opplever den statlige styringen som mer systematisk og detaljert enn den kommunale styringen. I tillegg rapporteres det hyppigere om måloppnåelse innenfor det statlige området. Ansatte ved en rekke Nav-kontor opplever at de oppgavene som måles og følges opp i den statlige styringsdialogen, i praksis blir prioritert av ledelsen ved kontoret. Dette oppgis som en årsak til at kommunalt ansatte bruker mer tid på statlige tjenester og ytelser enn omvendt. ( Oppsummering i pkt 1.2.3 i Innst 66 s side 3 ).

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav fylke styrer NAV kontorene etter en balansert målstyring med rapporteringskrav hver måned på måleparametere i målkortet. Enkelte av de statlige måleparametere gjelder alle Nav kontor i landet, mens andre er fylkesspesifikke. I tillegg er det åpnet for at kommunene kan legge inn egne kommunale parametere i målekortet.

Stortingskomiteen har blant annet følgende enstemmige merknader til Riksrevisjonens rapport ( Pkt 2 i Innst 66 s side 5 og 6 ):

*“For å oppnå de sentrale målene med Nav-reformen; å få flere over i arbeid, brukerorienterte tjenester og effektiv forvaltning, understreker komiteen at det å kunne tilby en mer samordnet førstelinje og helhetlig hjelp til brukere med sammensatte behov, var og er hovedintensjonen ved Nav-reformen. Komiteen påpeker at selv om et flertall av Nav-lederne mener at samarbeidet mellom statlig og kommunal del fungerer godt, må potensialet for å utnytte ressursene bedre på tvers, tas i bruk.”*

*“Komiteen støtter at det må arbeides videre med bruk av styringsverktøy (målkortene), men understreker at det trengs mer erfaring for å få klarlagt hva som egner seg for felles målparametre ved Nav-kontorene. Komiteen er enig i at det er den enkeltes behov som skal styre hva slags oppfølging Nav-kontoret gir- ikke hvilken stønad personen mottar eller hva som er omfattet av målkortet”.*

Statsråd Hanne Bjurstrøm har i sitt svarbrev (datert 02.05.12) til Riksrevisjonen uttrykket et ønske om at det også utvikles resultatindikatorer som går på tvers av stat og kommune. Men hun overlater til partnerskapet lokalt å avgjøre dette.

KS opplyser i intervju med Riksrevisjonen at 15 – 16 indikatorer bør være maksimum for hvert kontor. Siden det er færre kommunale oppgaver enn statlige og i følge KS bør kommunene imidlertid som et minimum ha 4 – 5 indikatorer for at målekortet skal være et hensiktsmessig styringsverktøy også for kommunen.

Direktørmøtet i Nav i mai 2012 vedtok flere punkt som er relevant i fht de utfordringene som Riksrevisjonen, Stortingskomiteen , Statsråd og KS påpeker;

- Anbefaler, i samarbeid med KS og på bakgrunn av igangsatte prosjekter, ett sett med indikatorer til bruk i målekortene innenfor kommunalt ansvarsområde. Det er ønskelig å utvikle indikatorer på tvers av kommunalt og statlig ansvarsområde.

Riksrevisjonen viser til følgende 5 hovedfunn i sin rapport (3:16 2011-2012 s7).

- Et flertall av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale delen av kontoret alt i alt fungerer godt.
- Det er et potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller.
- Mange statlig ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystemer, og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov.
- Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrerte og enhetlige.
- Personvernet er i for liten grad ivaretatt i utformingen av NAV-kontorene.

Arbeids- og Velferdsetaten mottar hvert år et tildelingsbrev fra ”Det kongelige Arbeidsdepartementet”( [http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/tildelingsbrev/2012/Tildelingsbrev\\_2012\\_AV\\_dir.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/tildelingsbrev/2012/Tildelingsbrev_2012_AV_dir.pdf) ) som sier noe om etatens hovedmål og prioriterte oppgaver hvert år og om mål, styringsparametere og oppdrag som skal ha høy oppmerksomhet. Dette brevet er et viktig element i den styringsdialogen som er mellom Regjering og Arbeids- og Velferdsetaten. Brevet for 2012 er datert 27.01.12 og er på 47 sider og har 5 vedlegg. Dette brevet omhandler de ulike statlige områdene som skal ha høy oppmerksomhet i Nav i 2012.

En del av dokument studien i forhold til vår oppgave blir derfor å studere i hvilken grad finner vi partnerskapet mellom kommune og stat omtalt i dette brevet, og hva dette styringsdokumentet sier om styring og ledelse av Nav. Og i hvilken grad ulike tiltak rettet mot de 15 % som omtales som grunnen til at man opprettet Nav omtales i tildelingsbrevet. I vår oppgave har vi lagt tildelingsbrevet for 2012 til grunn.

Det fremheves i dette brevet at de tre viktigste innsatsområdene for Arbeids- og velferdsetaten i 2012 vil være; oppfølgingsarbeidet, ytelsesforvaltningen og ikt-moderniseringen. For sosial- og levekårsområdet vil tiltakene mot fattigdom (herunder kvalifiseringsprogrammet) og kompetanse- og kvalitetsutvikling i de sosiale tjenestene være viktige innsatsområder (s. 5 i samme brev).

Hovedpunkt 3 i tildelingsbrevet omtaler Mål, styringsparametere og oppdrag som skal ha høy oppmerksomhet i 2012.

Pkt 3.1 (s.6 i brevet) omhandler målet om å få flere i arbeid og færre på stønad. Og under dette punktet omtales samarbeidet med kommunen om å legge til rette for at personer som mottar økonomisk stønad fra kommunen skal komme i arbeid. Til hvert av delmålene i tildelingsbrevet er det utarbeidet styringsparametere, krav om rapportering og oppdrag.

Pkt 3.6 (s.14 – 17 i brevet) Bedre levekår for de vanskelig stilte. Her nevnes det at direktoratet skal vurdere forhold i og utenfor velferdsforvaltningen og gi råd og veiledning til bl.a kommuner. Direktoratet skal gjennom bl.a. kompetansehevetiltak bidra til at kommunene ivaretar dette ansvaret på en god måte. Man skal også legge vekt på godt samarbeid med kommunene og i “utarbeidelse av veiledende rundskriv mv. ha et overordnet fokus og vurdere hvordan man ved hjelp av disse virkemidlene kan bygge opp under partnerskapet mellom stat og kommune”. Direktoratet skal også veilede ledere og ansatte i NAV-kontor, kommuner og etatens fylkesnivå om hvordan regelverket for KVP skal forstås. Direktoratet skal stimulere til helhetlig innsats og planarbeid mot fattigdom lokalt,” herunder med et perspektiv på hvordan dette kan bidra til videreutvikling av partnerskapet mellom stat og kommune”. Det skrives også følgende under dette punktet s. 16 “Inkludering av parametere på kommunalt ansvarsområde i målkortet som benyttes i Nav-kontorene, kan være et viktig bidrag i utviklingen av partnerskapet mellom stat og kommune”. Det skal gjennomføres 3 typer rapporteringer og 2 evalueringer. Men ingen av disse inneholder noe om partnerskapet og kommunene

Som et eget vedlegg til tildelingsbrevet (vedlegg nr 4) finner vi opplegg for mål- og resultatstyring 2012 – rapporteringshyppighet. Dette vedlegget er på 9 sider og inneholder totalt 16 styringsparametere og 57 rapporteringer, de fleste av disse 16 styringsparametere og 57 rapporteringene skal måles og gjennomføres hvert tertial. Dette sier litt om det mål og resultatmålingsregimet som Nav er underlagt fra statens side og om graden av detaljstyring som den statlige delen av Nav er underlagt.

Riksrevisjonen skriver ( side 8 ) følgende i sitt dokument om innholdet i tildelingsbrevet for 2012:

*”Partnerskapet mellom staten og kommunene vies liten oppmerksomhet i styringsdialogen i arbeids- og velferdsetaten. I mål- og disponeringsbrevene til fylkene og i virksomhetsrapporteringen omtales partnerskapet med kommunen i liten grad utover det som gjelder kvalifiseringsprogrammet.”*

Direktørmøtet i Nav i mai 2012 vedtok flere punkt som er relevant i fht de utfordringene som Riksrevisjonen påpeker;

- Samordne Mål og disponeringsbrevet til fylkesdirektøren og Embetsoppdraget til fylkesmannen ytterligere, for å sikre lik informasjon og samordning av styringssignalene.
- Etablere en struktur for samhandling med KS/Kommunene. Møter med KS sentralt og rådmannsutvalg i fylkene gjennomføres ved behov, men minst en gang i året.
- Sikre at alle styringsdokumenter og saker som fremmes for direktørmøtet er vurdert med hensyn til konsekvenser for partnerskapet.

- Samordne inngåtte samarbeidsavtaler på hjelpemiddelområdet med partnerskapsavtalene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet sender også et brev til alle kommuner om nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd i de kommunale sosiale tjenestene i Arbeids- og velferdsforvaltningen, dette brevet omtales som "Kommunebrevet". I brevet for 2012 (datert 10.01.12) omtales det som direktoratet anser som de viktigste områdene for det kommunale tjenesteområdet i Nav i 2012. Brevet har hovedfokus på regjeringens handlingsplan mot fattigdom og de tre delmålene i handlingsplanen og kommunenes viktige oppgaver innenfor disse tre delmålene.

De tre delmålene er:

1. Å gi alle mulighet til å komme i arbeid
2. Å gi alle barn og unge mulighet til å delta og utvikle seg
3. Å bedre levekårene for de vanskeligst stilte

Under delmål 1 vies partnerskapet oppmerksomhet under overskriften "Nav og partnerskapet" ( side 2 i brevet). Og her sier direktoratet noe om viktigheten av at stat og kommune sammen skal etablere mål og rammer for helhetlig styring av Nav-kontorene, og at man må finne løsninger utfra lokale forutsetninger og behov.

Videre vises det til Arbeids- og velferdsetatens sin virksomhetsstrategi for perioden 2012 - 2020 der et av hovedgrepene er å videreutvikle partnerskapet, og der denne strategien " vil være etatens grunnlag i møte med kommunen om utøvelse av det felles eierskapet i Nav-kontorene" ( side 2 i brevet).

Brevet peker også på følgende: " Ikke minst medfører Samhandlingsreformen, hvor kommunene får overført et større tjenesteansvar, en mulighet til utvidet samarbeid i partnerskapet"

Kommunen er selvstendige enheter, men dersom de velger å følge opp dette "Kommunebrevet" i partnerskapsmøtene vil dette brevet påvirke de kommunale styringssignalene til Nav-kontoret.

Evalueringen av NAV-reformen, Årsrapport 2011, er en av de nyeste evalueringene som er gjennomført av reformen, denne evalueringen er det Uni Rokkansenteret i Bergen som er prosjekteier av.

I evalueringen s.3 kan man lese følgende: "70 % av rådmenn og ordførere karakteriserer da også samarbeidet mellom stat og kommune som godt ved eget Nav-kontor. Like positivt innstilt til partnerskapet som samordningsmodell mellom stat og kommune er de imidlertid ikke."

Denne evalueringen peker også på at de lokale Nav kontorene, fordi de er lovfestet, i realitetene innebærer en asymmetrisk relasjon mellom stat og kommune. Dette er med på å gi staten klart størst innflytelse. Dette kan påvirke partnerskapet lokalt og dermed også forholdet mellom den lokale Nav lederen og kommunen.

I evalueringen skriver de også at det tyder på at når det gjelder sosialt ansvar får de som evalueringen kaller multi-service klientene bedre service, mens det er mer uklart om en-

service klientene har fått det bedre (s.4). Slik vi tolker dette får de som har behov for samordnede tjenester bedre service nå en tidligere.

I den web surveyen som er gjennomført i forbindelse med evalueringen til ordførere og rådmenn er det slik at etter 5 år med erfaringer med partnerskapet mellom stat og kommune så svarer 3 av 4 av de kommunale topplederne at partnerskapet er preget av statlig dominans (s. 5).

Evalueringen beskriver utfordringer for Nav-kontorene knyttet til praktiske utfordringer i hverdagen, ikke minst i fht omorganiseringen av inntektssikringen. Årsakene til disse utfordringene lå i at den teknologiske infrastrukturen i Nav ikke støttet den nye arbeidsdelingen som ble innført mellom lokale Nav-kontor og sentraliserte enheter.

I rapporten om partnerskapet i Nav som er utarbeidet av en internarbeidsgruppe omtales bl.a. styringen i Nav og de to styringslinjene i organisasjonen, den ene som går fra Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesdirektøren og den andre fra Kommunestyret via rådmannen. Arbeidsgruppen peker på at det er utfordringer at:

- Detaljeringsgraden i de statlige styringssignalene er langt større enn i de kommunale
- Styringssignalene fra stat og kommune kan komme med flere måneders mellomrom. Budsjettrammene for den enkelte virksomhet i kommunen blir vedtatt i juni, mens mål og disponeringsbrevet til NAV Fylke kommer i desember.
- Kommune og stat har ulik grad av forutsigbarhet; kommunen legger planer for fire år av gangen, mens staten planlegger for ett år av gangen.

Rapporten konkluderer med at hovedinntrykk fra erfaringsinnhentingene er at to styringslinjer er relativt uproblematisk for Nav-ledere å forholde seg til, så lenge stat og kommune samordner styringssignalene før de "treffer" Nav-kontoret.

I QuestBack-undersøkelsen blir målekort med kommunale indikatorer nevnt av flere som et suksesskriterium for partnerskapet, det samme gjelder lokalhandlefrihet. Det er pekes på at det er viktig at Nav-lederen får tillit og nok spillerom innenfor de gitte rammene.

I gjennomgangen av de dokumentene som vi har lagt til grunn finner vi at Riksrevisjonen påpeker at partnerskapet vies liten oppmerksomhet i styringsdialogen i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Og at partnerskapet også blir omtalt i liten grad i det mål og disponeringsbrevet som går til fylkene og i virksomhetsrapporteringen. Men i Virksomhetsstrategien til den statlige delen av Nav er det i målbildet beskrevet at man i partnerskap med kommunene skal utvikle gode løsninger for brukerne.

I de sentrale dokumentene finner vi lite om styringssignaler fra kommunene, dette er nok noe som vi må bruke intervjuene med de kommunale eierne til å finne ut mer om.

Ansatte ved en rekke Nav kontor opplever i følge Riksrevisjonen at de oppgavene som måles og følges opp i den statlige styringsdialogen i praksis blir prioritert av ledelsen ved kontoret. Riksrevisjonen kommenterer også at ledelsen i en rekke kommuner og leder ved Nav-kontorene opplever at den statlige styringen er mer systematisk og detaljert enn den kommunale.

Det at de statlige styringssignalene bl.a. som resultatindikatorer er sterke og dominerende erkjennes av hele den statlige styringslinjen, fra statsråden til direktørene på fylkesnivå. KS

påpeker også dette i intervju med Riksrevisjonen. For å bøte på dette ønsker Statsråden at det utvikles resultatindikatorer på tvers av stat og kommune, KS mener at kommunen må 4 – 5 indikatorer på målekortet av de 15 – 16 som de anser som et maksimum antall indikatorer. Direktørmøtet i Nav har også grepet tak i noe av det samme ved å anbefale at det i samarbeid med KS er ønskelig å utvikle indikatorer på tvers av kommunalt og statlig ansvarsområde.

I det tildelingsbrevet som den statlige delen av Nav får fra “Det kongelige Arbeidsdepartementet” sies det noe om etatens hovedmål og prioriterte oppgaver i året som kommer. Dette brevet er det tydeligste styringssignalet som etaten mottar. Det er dette brevet som Riksrevisjonen kritiserer for å omtale partnerskapet med kommunene i liten grad.

Brevet for 2012 omtalte de tre viktigste innsatsområdene for den “statlige” delen av Nav som; oppfølgingsarbeidet, ytelsesforvaltningen og ikt-moderniseringen. For sosial- og levekårsområdet “ den kommunale delen” skal tiltak mot fattigdom og kompetanse- og kvalitetsutvikling i de sosiale tjenestene være viktige innsatsområder.

Arbeids- og Velferdsdirektoratet sendes også et brev til kommunene om nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd i de kommunale sosialtjenestene. Dette er det direktoratet anser som de viktigste områdene i det kommunale tjenesteområdet i Nav. Dersom kommunen følger opp dette brevet i partnerskapsmøtene i Nav vil dette statlige brevet også påvirke de kommunale styringssignalene til Nav-kontoret.

Nav har hatt en egen intern arbeidsgruppe som har laget en rapport om partnerskapet i Nav, denne rapporten omtaler de to styringslinjene i Nav og peker på noen viktige utfordringer for etaten bl.a: at detaljeringsgraden på styringssignalene er langt større på statlige signaler i fht kommunale, styringssignalene kommer med flere måneders mellomrom og det er ulik forutsigbarhet på stat og kommune, kommunene legger planer for 4 år om gangen og staten legger for 1 år om gangen.

I de dokumentene som vi har lagt til grunn finner vi lite om hva som faktisk løftes og drøftes i partnerskapsmøtene og hva styringsdialogen fra partnerskapsmøtene består i. Dokumentene sier mer om forventninger til møtene og omtaler forbedringspunkter.

I Virksomhetsstrategien for Arbeids- og velferdsetaten 2011 – 2020 står det følgende: “ Brukerne skal oppleve at de får helhetlig innsats, uavhengig av hvordan etaten er organisert eller hva som er statens eller kommunens ansvar”. Det vil derfor være naturlig å anta at dette er tema på partnerskapsmøtene, selv om det ikke står uttrykt eksplisitt noe sted.

Riksrevisjonen skriver i sin rapport at Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet bør bidra til en mer helhetlig styring av Nav kontorene. Dette kan leses som en kritikk, og at det i dag ikke er noen slik helhetlig styring (i partnerskapsmøtene) av Nav-kontorene.

KS påpeker i sitt intervju med Riksrevisjonen at det er en barriere for samarbeidet i Nav at det ikke er etablert en felles struktur for hvordan partnerskapet lokalt skal utøves. Det etterlyses at det ikke er noen formell struktur over hva som skal tas opp. KS ønsker en sterkere formalisering av det lokale partnerskapet.

Direktørmøtet i Nav i mai 2012 må ha diskutert noe av det samme fordi de vedtok at det bør utarbeides en mal for hva som skal tas opp i partnerskapsmøtene og at det bør gjøres i samarbeid med KS. De må også ha sett at det var forbedringspunkter på andre områder i fht partnerskapet fordi de vedtok også at alle styringsdokumenter og saker som fremmes for direktørmøtet må vurderes med hensyn til konsekvenser for partnerskapet.



Statsråden ønsker på sin side at arbeidet med å utarbeide resultatindikatorer på tvers og stat og kommune gjøres lokalt i partnerskapet.

Direktørmøtet i mai ønsket også å samordne allerede inngåtte samarbeidsavtaler på hjelpemiddelområdet med partnerskapsavtalene, dersom det skjer vil det utvide området for styringsdialogen i partnerskapsmøtene.

I det tidligere omtalte "Kommunebrevet" gir direktoratet noen signaler om hva som kan være tema for partnerskapsmøtene. Direktoratet skriver om viktigheten av at stat og kommune sammen etablerer mål og rammer for helhetlig styring av Nav-kontorene, og at man må finne løsninger utfra lokale forutsetninger og behov. Og brevet påpeker også følgende: "ikke minst medfører Samhandlingsreformen, hvor kommunen får overført et større tjenesteansvar, en mulighet til utvidet samarbeid i partnerskapet".

I Riksrevisjonens rapport finner vi noe om hvordan partnerskapet oppleves som styringsform, blant de 5 hovedfunnene som Riksrevisjonen har er det flere som omhandler opplevelsen av partnerskapet som styringsform:

Et flertall av Nav – lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale delen av kontoret fungerte godt, samtidig så påpekte de at det er et potensiale for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller. Det er utfordringer knyttet til tilganger til saksbehandlingssystemene som ikke er løst, og de statlige og kommunale styringssystemene er lite integrert og enhetlige i følge Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen påpeker som tidligere nevnt at det må bli en mer helhetlig styring av Nav-kontorene. Det må bety at partnerskapet slik som riksrevisjonen vurderer det ikke fører til en slik helhetlig styring.

Direktørmøtet i Nav i mai påpeker også områder for forbedring i partnerskapet. De foreslår at det etableres en struktur for samhandling med KS/Kommunene gjennom møter minst en gang pr år. Og at styringssignalene blir mer samordnet og at man sikrer at lik informasjon blir gitt bla. ved at embetsoppdraget til fylkesmannen og Mål og disponeringsbrevet blir ytterligere samordnet,

Uni Rokansenteret senteret sin evalueringsrapport viser at 70 % av rådmann og ordførere karakteriserer samarbeidet ved eget Nav-kontor som godt. Det må bety at partnerskapet oppleves positivt som styringsform lokalt. Den samme evalueringen viser at de er mindre positivt innstilt til partnerskapsmodellen som samordningsmodell mellom stat og kommune.

I den Web surveyen som er gjennomført blant Ordførere og rådmenn etter 5 år med erfaringer med partnerskapet i Nav svarer 3 av 4 at partnerskapet er preget av statlig dominans.

Nav har laget sin egen interne rapport om partnerskapet i denne rapporten siterer en Nav-leder som sier:

*"Det å forholde seg til to styringslinjer i dag oppleves som uproblematisk, fordi eierne (fylkesdirektør og rådmann) samarbeider tett og taler med "en tunge". Når stabene til rådmannen og fylkesdirektøren er samkjørte, og styringen oppfattes som enhetlig, går det bra."*

Rapporten konkluderer med at hovedinntrykk fra erfaringsinnhenting er at to styringslinjer er relativt uproblematisk for Nav-ledere å forholde seg til, så lenge stat og kommune

samordner styringssignalene før de “treffer” Nav-kontoret. Mao dersom partnerskapet fungerer godt så er det uproblematisk.

Det kan se ut til at både Nav-ledere, rådmann og Ordførere er fornøyd med partnerskapet lokalt – så lenge det fungerer uproblematisk. Partnerskapet blir opplevd som preget av statlig dominans (3 av 4 kommunale ledere) av kommunale ledere. Hvordan Statens representanter opplever dette kommer ikke fram i de dokumentene vi har lest.

Det at styringssignalene til partnerskapet lokalt fra stat og kommune kommer på ulike tidspunkt, med flere måneders mellomrom og at de har ulik grad av forutsigbarhet må være med på å gjøre partnerskapet utfordrende.

Slik vi ser det vil omfanget av det som kan bli tema på partnerskapsmøtene øke, både hjelpemiddelområdet og Samhandlingsreformen ser ut til å bli nye områder som skal drøftes i partnerskapsmøtene. Mye tyder også på at form og innhold på møtene vil i økende grad bli styrt gjennom at det blir utarbeidet en mal for hva som skal tas opp på møtene. Pr i dag kan det se ut til at det i stor grad er styrt av de lokale partnerskapsavtalene.

Ut fra de dokumentene som vi har lagt til grunn kan det se ut som at de statlige styringssignalene er sterkere, mer detaljerte og mer enhetlige enn de kommunale. Staten sender brev til kommunen “kommunebrevet” der staten sier noe om hva den anser som de viktigste områdene for det kommunale tjenesteområdet i Nav. Og det arbeidet som utføres på Nav- kontoret måles og rapporteres på svært ulike måte til eierne av kontoret.

Det er slik vi ser det mye igjen før vi kan se den likeverdigheten som et partnerskap overtid vil kreve i måten Nav-lokalt styres og måles på. Dette er en utfordring som det ser ut til at eierne har erkjent og som det ser ut til at det vil komme forslag til endringer på.

Slik vi ser det kan det ligge en uenighet mellom stat og kommune her. Staten (Statsråden og direktørmøtet i Nav) vil arbeidet med å lage indikatorer i målekortet som går på tvers av stat og kommune. De sier at det vil være viktig.

KS sier i sitt intervju med Riksrevisjonen at de vil arbeidet med å få kommunale indikatorer med på målekortet. I Mål og disponeringsbrevet står det på side 16 at:” Inkludering av parametere på kommunalt ansvarsområde i målkortet som brukes på Nav kontorene kan være et viktig bidrag i utviklingen av partnerskapet mellom stat og kommune” mao det samme ønsket som KS har. Om dette er ulike måter å formulere det det samme ønske på, om det er et eksempel på utydelige målformuleringer eller om det er et uttrykk for reel uenighet er noe som vi er usikre på.

## **9.2 Hvilke ledelsessignaler får NAV kontoret fra stat og kommune, og hvordan oppleves disse?**

### **9.2.1 Dokumentene sier.**

I de sentrale dokumentene finne vi lite om ledelsessignaler fra kommunen, det er naturlig siden de kommunale ledelsessignalene utformes lokalt. Dette er noe vi i større grad vil finne gjennom intervjuene med rådmenn og Nav-ledere lokalt.

De dokumentene som vi har lagt til grunn sier mye om ledelsen av Nav-kontorene fra statlig side, og de sier også noe om hva som er prioritert fra departement og direktoratet.

For ansatte i Nav vil Virksomhetsstrategien for Arbeids- og velferdsetaten 2011 -2020 være et tydelig signaldokument. Her blir det framtidige målbildet, de grunnleggende verdiene og innsatsområdene til organisasjonen presentert. I denne strategien blir målet om en løsningsdyktig organisasjon presentert og ambisjonen for de neste 10 årene er bl.a.: “ Vi er en fleksibel organisasjon med kapasitet og kompetanse til endring. Lederne våre bidrar til tydelig styring og utvikling av et godt arbeidsmiljø og felles kultur”...” Vi deler god praksis og legger til rette for læringsprosesser som motiverer både medarbeidere og ledere til å utvikle organisasjonen”. Et av hovedgrepene for å nå dette er i følge virksomhetsstrategien å utøve tydelig ledelse og helhetlig styring.

Riksrevisjonen viser i sitt dokument til en undersøkelse der et flertall av de ansatt og lederne mener at både statlig og kommunalt ansatte i større grad enn i dag bør kunne arbeide på hverandres område. Og at skille mellom statlig og kommunalt ansvarsområder i Nav kontoret gjør det vanskelig å gi individuell og tett oppfølging av brukere med behov for koordinerte tjenester fra både stat og kommune.

Riksrevisjonen vurderer at det fortsatt er et potensial for å gjøre statlig og kommunale tjenester mer samordnet, en slik samordning kan i følge riksrevisjonen bidra til at det totale virkemiddelapparatet brukes på en mest mulig effektiv måte.

Statsråden sier i sitt svar ( 03.05.12) til Riksrevisjonens rapport at de ansatte i større grad utfører arbeidsoppgaver på hverandres områder i Nav kontor med enhetlig ledelse enn i kontor med todelt ledelse, statsråden ønsker derfor at Nav kontorene har enhetlig ledelse, men påpeker samtidig at valg av ledelsesform må besluttes av det lokale partnerskapet basert på lokale forhold.

Statsråden kommenterer dette på side 4 i sitt brev med å vise til at Riksrevisjonen har vist til at om lag 60 % av de ansatte på Nav-kontorene jobber med oppgaver på både statlig og kommunal side, og at dette er en vesentlig framgang fra det som var status før reformen.

I Stortingsmelding nr. 13 (2011 -2012), Utdanning for velferd, har Regjeringen blant annet understreket at NAV-reformen stiller nye kompetansekrav til medarbeiderne, det skal legges vekt på tidlig innsats og forebygging, helhetstenkning og mer samarbeid på tvers av profesjoner, tjenester og forvaltningsnivåer som nøkkelfaktorer i fremtidens tjenestetilbud.

Direktørmøtet i Nav i mai 2012 vedtok også punkt som er relevant i fht de utfordringene som er knyttet til kompetansetilbudet i Nav og som er omtalt i bl.a Riksrevisjonens rapport:

- Stimulere til mer samordning av kompetansetilbudet fra fylket ( NAV Fylke og Fylkesmannen ) og bedre forankringen av Fylkesmannens opplæringstilbud, hos NAV-fylke og kommunen, før det går til Nav-leder/Nav-kontor.

Riksrevisjonen viser til at mange statlige ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystem, og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov. Statsråden kommenterer i det tidligere omtalte brevet ( 03.05.12 ) dette med at det er opptil ledelsen på NAV kontoret å gi tilgang til de ulike saksbehandlingssystemene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet svarer ( side 6 i statsrådens brev ) på Riksrevisjonens rapport ved blant annet å peke på at det er en felles forståelse fra statlig og kommunal side om at det er en ønsket utvikling om å øke omfanget av oppgaveutførelser på hverandres områder.

Et sterkt brukerfokus er avgjørende for om partnerskapet lokalt fungerer godt eller ikke, viser en undersøkelse som direktoratet har gjennomført. For å få til dette kreves det en felles forståelse både på kommunal og statlig side. Dette kan ikke staten ensidig implementere, men det er noe som det må jobbes systematisk med innenfor rammen av partnerskapet.

I Arbeids- og velferdsdirektoratets sitt brev til alle kommuner om nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd i de kommunale sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2012, det som omtales som "Kommunebrevet" har også fokus på dette. Under punktet "Øvrige kompetansetiltak" på side 8 i brevet omtales et prosjekt som kalles HUSK. Hovedmålet med dette prosjektet var å bedre kvaliteten på tjenestene ved å styrke praksisbasert forskning og å øke kunnskap som grunnlag for praksisutøvelse. I følge Nordlandsforskning som har evaluert HUSK, har forsøket lagt stor vekt på brukerkunnskap. "*Som følge av dette forsøket har brukernes erfaringer fått større verdi og me plass i praksis*". Forsøket ble avsluttet i 2011, men når det omtales som eget punkt i "Kommunebrevet" for 2012 med lenker til de publikasjonene som ble utgitt i forsøksperioden og til evalueringen av prosjektet så kan man tro at dette er et signal til kommuner og Nav-kontor om at her er det erfaringer og kunnskap som man ønsker å dele i organisasjonen.

Riksrevisjonen spør: *«Hvilke utfordringer og muligheter opplever ledere (og ansatte) at partnerskapet mellom staten og kommunen gir?»*

I følge Riksrevisjonens intervjuer med ledere og ansatte ved kontorene og flere rådmenn i kommuner gir NAV-fylke konkrete, kvantitative og detaljerte styringssignaler, mens kommuneledelsen åpner for større grad av fleksibilitet og toveis kommunikasjon med lederen ved NAV kontoret.

Arbeids- og Velferdsetaten mottar hvert år et tildelingsbrev ([http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/tildelingsbrev/2012/Tildelingsbrev\\_2012\\_AV\\_dir.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/tildelingsbrev/2012/Tildelingsbrev_2012_AV_dir.pdf)) fra "Det kongelige Arbeids-departementet" som sier noe om etatens hovedmål og prioriterte oppgaver hvert år og om mål, styringsparametere og oppdrag som skal ha høy oppmerksomhet.

I brevet er det et hovedpunkt (pkt. 2) - hoved overskrift som har tittelen "Hovedmål og prioriterte oppgaver i 2012" (s.4) under dette punktet finner vi ikke partnerskapet omtalt. Men flere av de målene som omtales må slik vi ser det løses innenfor rammene av partnerskapet.

Av tildelingsbrevet framgår det at etaten skal arbeide for å utvikle en effektiv forvaltning som skal møte brukerne med en helhetlig innsats, riktige virkemidler, aktiviteter og ytelser. Det fremheves også at det er viktig at dette kommer på plass så raskt som mulig (s. 5 i brevet). Dette er slik vi ser det klare ledelsessignaler fra staten til de lokale Nav kontoret.

Pkt 3.9 i tildelingsbrevet omhandler god gjennomføring av reformer/organisasjonsutvikling og effektivitet. Her påpekes det at Arbeids- og velferdsetaten skal arbeide for å utvikle en effektiv forvaltning og at dette krever utvikling og løpende forbedringsarbeid på alle nivå i etaten, dette arbeidet skal være en del av en langsiktig strategi som er basert på resultater, utfordringer og overordnede prioriteringer. Dette punktet har flere underpunkt.

I underpunkt 3.9.4 omtales partnerskapet.

Utvikling av partnerskapet. Her omtales for første gang partnerskapet tydelig. Nav-kontorene har en sentral rolle i oppfølgingen for arbeid og aktivitet, et godt samarbeid mellom stat og kommune i Nav-kontorene og mellom arbeids- og velferdsforvaltningen lokalt og relevante kommunale tjenester utenfor Nav-kontorene er viktig. Arbeid og velferdsetaten skal legge til

rette for å videreutvikle samarbeidet i Nav-kontorene. Det påpekes at det er stor variasjon både i formell organisering og i praktisk organisering på de ulike kontorene. I arbeidet med å videreutvikle samarbeidet i kontorene må direktoratet bygge på egne erfaringer, kommunens erfaringer og funn i Nav-evalueringen. Til dette underpunktet er det en rapportering, og den er svært relevant for vår oppgave.” Det skal i virksomhetsrapporteringen for 1. tertial gis en særskilt redegjørelse for etatens arbeid med å utvikle partnerskapet og samarbeidet i Nav-kontorene”. Her er kommunene og partnerskapet tydelig omtalt i underpunktet og i det ene rapporteringskravet.

Evalueringen av NAV-reformen, Årsrapport 2011, er en av de nyeste evalueringene som er gjennomført av reformen, denne evalueringen er det Uni Rokkansenteret i Bergen som er prosjekteier av.

Nav-kontorene brukte i følge denne evalueringen (s.7) i den tidlige fasen mye tid på å få medarbeidere til å lære seg saksbehandlingssystem, og innføre ordningen med arbeidsavklaringspenger, som de ansatte opplevde at de måtte vente alt for lenge på osv. Dette tok fokuset vekk fra å utvikle den nye tjenesteytingen, fokuset blei resultatkravene de blei målt på. Det styrte det som blei prioritert, antall dialogmøter i sykefraværsoppfølgingen og antall deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

For å bøte på dette blei det etablert forvaltningsenheter (i 2010), de skulle føre til at det blei frigjort ressurser og oppmerksomhet på Nav kontorene, slik at de skal kunne ha fokus på brukerne og reformens målsettinger. Om etableringen av forvaltningsenhetene har ført til en avlastning av Nav-kontorene slik at fokuset kunne rettes mot reformens målsetning er et åpent spørsmål i følge evalueringen (s.8). Resurser ble trukket ut av Nav-kontorene for å kunne etablere forvaltningsenhetene. Men noen av oppgavene ble igjen. Evalueringen viser til en spørreundersøkelse fra 2010 der bare 26 % av de medarbeiderne i Nav-kontorene var enige i at forvaltningsenhetene hadde frigjort tid til veiledning og oppfølging av brukerne, 46 % var uenige.

Effektiviteten eller kvaliteten av det arbeidet som utføres er i en hvis grad avhenging av tiden man har til å utføre arbeidet på. Evalueringen viser at det her er store forskjeller mellom Nav ansatte i fht hvor mange brukere man skal følge opp. Denne forskjellen skyldes hvilke ytelser de jobber med, og her går skillelinjene i hovedsak mellom den statlige og kommunale delen av Nav-kontoret. Evalueringen viser til en spørreundersøkelse fra 2010 som viser at 42 % av medarbeiderne fra den tidligere sosialtjenesten har under 50 brukere (64 % under 100). Bare 12 % av de som kom fra aetat har under 50 brukere (34 % under 100), men 41 % har over 100 og 22 % har over 150. Det blir reist spørsmål om Nav-kontorene fra statlig side har tilstrekkelig ressurser til å gjøre den oppfølgingsjobben som reformen forventer (s.10).

Riksrevisjonens dokument omtaler på side 8 hvordan brukerne av statlige og kommunale ytelser ser på den informasjonen som de mottar. *Riksrevisjonen skriver følgende: " Over halvparten av brukerne som fikk både statlig og kommunal ytelse i 2011, oppgav at de ikke fikk den informasjonen de hadde behov for fra Nav, og over 40 % av denne gruppen var misfornøyd med den servicen de fikk. "*

Den interne rapporten om partnerskapet i Nav som er utarbeidet av en intern arbeidsgruppe i Nav omtaler også ledelsen av Nav-kontorene. I rapporten skrives arbeidsgruppen at det er viktig å skille mellom ledelsesmodell og todelt eierskap (partnerskapet). Alle Nav-kontor har todelt eierskap, mens ledermodellen varierer. Det er det lokalepartnerskapet som velger ledelsesmodellen (s. 10 ).

Rapporten skriver at partene er fornøyd med den ledelsesmodellen som de har valgt (s11), uavhengig om det er en-ledermodell eller to-ledermodell. I den QuestBack-undersøkelsen som er gjennomført som en del av arbeidet med denne rapporten kommer det fram at det er liten forskjell mellom de to ledelsesmodellene når det gjelder opplevelse av likeverdighet i partnerskapet. Uavhengig av ledelsesmodell er rundt halvparten av respondentene i undersøkelsen på den negative skalaen i fht dette spørsmålet.

Den interne rapporten behandler også (på side 12) samhandling og samarbeid. Den fremhever at samhandlingen er viktig for at NAV-kontoret skal utvikle seg i riktig retning og at tjenestene fremstår som samordnet for brukerne. Partnerskapsmøtene beskrives som en viktig informasjons- og samordningsarena, der satsningsområder, prioriteringer og koordinering av statlige og kommunale oppgaver drøftes. I det datamaterialet som er innhentet i forbindelse med denne rapporten er det særlig rådmannens engasjement som vektlegges, og spm fremheves som et suksesskriterium for partnerskapet. God forankring av NAV`s oppgaver i kommunens administrative ledelse er viktig, men også samhandlingen med kommunens politiske ledelse, for å sikre oppmerksomhet mot tjenesteområdet. God kjemi mellom rådmann og Nav-leder fremheves som en viktig årsak til at man lykkes i å finne løsninger på utfordringer som har dukket opp underveis.

Rapporten skriver( s 14) også noe om hva som skal til for at man skal være fornøyd med partnerskapet. De som har partnerskapsavtaler som legger vekt på felles mål, lokal tilpassing, likeverdighet og tydelige ansvarsforhold og lokal tilpasning er mest fornøyd. At avtalene er forankret i Nav-kontoret er også viktig. Det er også viktig at de sentrale avtalene ikke oppleves som detaljstyrende og rammene for de lokale avtalen må være så romslig nok til at det kan skapes utvikling og energi i det lokale partnerskapet.

I Virksomhetsstrategien for Arbeids- og velferdsetaten blir det presentert noen overordnede ledessignaler for Nav-kontoret. Ressurser skal benyttes effektivt, man skal ha fokus brukeren, de ansatte skal være endringsdyktige fordi de skal kunne møte fremtidens behov hos brukere og samarbeidspartnere og organisasjonen skal bygge på verdiene; tydelig, til stede og løsningsdyktig ( Målbildet for etaten 2020 ).

For å lykkes med dette er signalet i virksomhetsstrategien at man må skape en løsningsdyktig organisasjon. “ Vi skal være en effektiv etat som stadig blir “litt bedre enn i går” Brukerne skal oppleve at de får helhetlig innsats, uavhengig av hvordan etaten er organisert eller hva som er statens eller kommunens ansvar.” Etatens visjon er:” Vi gir mennesker muligheter”.

De hovedgrepene som presenteres i Virksomhetsstrategien for å nå målet om en løsningsdyktig organisasjon er:

- Utøve tydelig ledelse og helhetlig styring
- Videreutvikle partnerskapet
- Sammen styrke Nav som lærende organisasjon
- Fortsette å øke effektiviteten og utvikle evnene til endring
- Utvikle nye IKT-løsninger og sikre implementering.

I Riksrevisjonen sin rapport kan vi lese at det er et potensiale for å gjøre statlige og kommunale tjenester mer samordnet, og at dette kan føre til at det totale virkemiddelapparatet kan brukes på en mer effektiv måte. Riksrevisjonen peker også på at skille mellom statlige og

kommunale ansvarsområder i Nav kontoret gjør det vanskelig å gi individuell og tett oppfølging av brukere som har behov for koordinerte tjenester fra både stat og kommune.

I Nav sin interne rapport blir det fremhevet at samhandling er viktig for at Nav kontoret skal utvikle seg i riktig retning og at tjenestene framstår som enhetlig for brukerne. Det framkommer i denne rapporten at en forutsetning for dette er en god forankring av Nav's oppgaver i kommunens administrative og politiske ledelse. Dette sikrer oppmerksomhet for tjenesteområdet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver også i sitt svar brev til Riksrevisjonens rapport at det er en felles forståelse både på kommunal og statlig side om at det er en ønsket utvikling om å øke oppgaveutførelsen på hverandres områder.

Det er vanskelig å finne hva som faktisk er tema på partnerskapsmøtene i de sentrale dokumentene, men flere av dem omtaler tema som det burde være naturlig å tro at de burde vært tema på partnerskapsmøter. Og i Nav sin interne rapport om partnerskapet beskrives partnerskapsmøtene som en viktig informasjons - og samordningsarena, der satsningsområder, prioriteringer og koordineringer av statlige og kommunale oppgaver drøftes. Det blir fremhevet i den samme rapporten at samhandlingen er viktig for at Nav-kontoret skal utvikle seg i en retning der det framstår som samordnet for brukeren.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en undersøkelse der det kommer fram at et sterkt brukerfokus er avgjørende for om partnerskapet fungerer godt eller ikke. For å få til dette er det nødvendig med en felles forståelse både på kommunal og statlig side, dette er noe som det etter vår mening er naturlig at det jobbes med innenfor rammene av partnerskapet.

I "kommunebrevet" for 2012 blir det vist til et prosjekt kalt "HUSK". Hovedmålet med dette prosjektet var å bedre kvaliteten på tjenestene i Nav ved å styrke praksisbasert forskning og å øke kunnskap som grunnlag for praksisutøvelse. Nordlandsforskning som har evaluert dette prosjektet skriver følgende: "*Som følge av dette forsøket har brukernes erfaringer fått større verdi og mer plass i praksis.*" Når dette forsøket blir gitt plass i kommunebrevet tror vi at det har sin bakgrunn i ønske om at dette er erfaringer og kunnskap men ønsker å dele med organisasjonen. Dette er noe som kan være tema på partnerskapsmøtene.

I QuestBack-undersøkelsen som ble gjennomført i januar 2012 framkommer det at kjennetegnet med partnerskap som fungerer godt er at det er god balanse mellom fokus på statlige og kommunale oppgaver og at partene behandler hverandre som likeverdige, har respekt for hverandre og samarbeider godt.

I følge Riksrevisjonens intervjuer med lederer og ansatte ved Nav-kontorene og med flere rådmenn så gir Nav-fylke konkrete, kvantitative og detaljerte styringssignaler, mens kommuneledelsen åpner for større grad av fleksibilitet og toveis kommunikasjon med lederen av Nav kontoret.

I følge Virksomhetsstrategien for Arbeids- og velferdsetaten 2011 – 2020 skal det utøves tydelig ledelse og helhetlig styring. Arbeids- og velferdsetaten skal få dette til gjennom å:

- Støtte lederen i utøvelsen av lederskap
- Utvikle lederkrav tilpasset ulike enheters mål og utfordringer
- Utnytte mulighetene i medbestemmelsesapparatet

- Sette klare og gjennomgående mål
- Styre og bruke ressurser effektivt for å nå mål.

I den interne Nav-rapporten om partnerskapet i Nav omtales også ledelsen av Nav-kontorene. Der står det bl.a. at det er viktig å skille mellom ledelsesmodell og todelt eierskap. Alle Nav-kontor har todelt eierskap, mens ledermodellen varierer.

Nav-lederne i QuestBack-undersøkelsen som ble gjennomført i januar 2012 synes at det er utfordrende å håndtere to sett personaladministrative regelverk og systemer.

I rapporten står det også at god kjemi mellom rådmann og Nav-leder fremheves som en viktig årsak til at man lykkes i å finne løsninger på utfordringer som dukker opp underveis.

En Nav-leder siteres slik i rapporten:

*“Partnerskapet handler i stor grad om hva enkeltmennesker vil og klarer. Kraften i enkeltmenneskers vilje og innsats for at Nav skal bli en suksess er viktigere enn hvordan organisasjonskartene ser ut.”*

***Det er vanskelig å lese ut av dokumentene hvordan det oppleves å lede i et partnerskap utover at det kan være utfordrende å håndtere to sett av personaladministrative regelverk og systemer. Slik vi ser det må det være problematisk for lederen av Nav – kontoret at styringssignalene fra stat og kommune kommer på svært ulike tidspunkt, at formen på signalene er svært ulik og at detaljeringsgraden i dem er så forskjellige***

***Det mest tydelige signalet om hva som bør være tema på partnerskapsmøtene er at samhandlingen er viktig for at Nav-kontoret skal utvikle seg i en retning der det framstår som samordnet for brukeren. Og at brukerfokuset er avgjørende for om partnerskapet skal fungerer godt eller ikke.***

***Det mest gjennomgående og tydelige ledersignalet til Nav-kontorene som vi finner i dokumentanalysen er at man ønsker utvikling der man øker oppgaveutførelsene på tvers av statlig og kommunale ansvarsområder.***

### **9.3 På hvilken måte påvirker partnerskapet NAV-leders handlingsrom?**

#### **9.3.1 Dokumentene sier**

Når riksrevisjonen påpeker at partnerskapet vies liten oppmerksomhet i styringsdialogen i arbeids og velferdsdirektoratet, og at partnerskapet bare omtales i forhold til kvalifiseringsprogrammet så kan det tyde på at det enkelte Nav kontor/den enkelte Nav leder har stor frihet/stort handlingsrom. Når også KS etterlyser at det ikke er etablert en struktur for hvordan partnerskapet skal utøves lokalt så er også det et tegn på at det lokale handlingsrommet er stort. Direktørmøtet i Nav i mai 2012 ønsker å utarbeide en mal for hva som skal tas opp i de lokale partnerskapsmøtene, og Riksrevisjonen etterlyser en mer helhetlig styring av Nav kontorene, og at dette blant annet må innebære å videreutvikle det statlige styringsverktøyet i Nav. Statsråd Hanne Bjurstrøm har i sitt svarbrev til Riksrevisjonen uttrykt



at hun deler ønsket om at det også skal utvikles resultatindikatorer på tvers av stat og kommune, men hun er tydelig på at dette er noe som hun overlater til partnerskapet lokalt. Dette bekrefter at det er et stort handlingsrom i partnerskapet lokalt. Riksrevisjonen viser til bl.a følgende i sine hovedfunn i rapporten (3:16 2011-2012 s7).

- Et flertall av NAV-lederne mener at samarbeidet mellom den statlige og den kommunale delen av kontoret alt i alt fungerer godt.
- Det er et potensial for å utnytte ressursene bedre på tvers av statlige og kommunale skiller.
- Mange statlig ansatte har ikke tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystemer, og lite opplæring hindrer god oppfølging av brukere med sammensatte behov.
- Statlige og kommunale styringssystemer er lite integrerte og enhetlige.

Riksrevisjonen viser i sitt dokument også til en undersøkelse der et flertall av de ansatt og lederne mener at både statlig og kommunalt ansatte i større grad enn i dag bør kunne arbeide på hverandres område. Og at skille mellom statlig og kommunalt ansvarsområder i Nav kontoret gjør det vanskelig å gi individuell og tett oppfølging av brukere med behov for koordinerte tjenester fra både stat og kommune.

Riksrevisjonen vurderer at det fortsatt er et potensial for å gjøre statlig og kommunale tjenester mer samordnet, en slik samordning kan i følge riksrevisjonen bidra til at det totale virkemiddelapparatet brukes på en mest mulig effektiv måte.

Statsråden skriver i sitt svar ( 03.05.12) til Riksrevisjonens rapport at de ansatte i større grad utfører arbeidsoppgaver på hverandres områder i Nav kontor med enhetlig ledelse enn i kontor med todelt ledelse, Statsråden ønsker derfor at Nav kontorene har enhetlig ledelse, men påpeker samtidig at valg av ledelsesform må besluttes av det lokale partnerskapet basert på lokale forhold. Og når riksrevisjonen påpeker at mange statlige ansatte ikke har tilgang til nødvendig informasjon fra kommunale saksbehandlingssystemer, så svare statsråden at det er opptil ledelsen ved Nav kontoret å gi tilgang til de ulike saksbehandlingssystemene. Atter engang bekrefter Statsråden med dette det lokale handlingsrommet til Nav-leder.

Alt dette tyder på at det er stor forskjeller mellom Nav kontor, og det kan være en indikasjon på at handlingsrommet er ulikt utnyttet i Nav kontorene i landet. Om dette skyldes ulik fylkesvis utøvelse av styring og ledelse fra Nav sin fylkesdirektør, eller ulik kommunal utøvelse av det samme sier Riksrevisjonens rapport ingen ting om,

Arbeids- og velferdsdirektoratet sender et brev til alle kommuner om nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd i de kommunale sosiale tjenestene i Arbeids- og

velferdsforvaltningen, dette brevet omtales som "Kommunebrevet". I brevet for 2012 (datert 10.01.12) omtales det som direktoratet anser som de viktigste områdene for det kommunale tjenesteområdet i Nav i 2012. Brevet har hovedfokus på regjeringens handlingsplan mot fattigdom og de tre delmålene i handlingsplanen og kommunenes viktige oppgaver innenfor disse tre delmålene.

De tre delmålene er:

1. Å gi alle mulighet til å komme i arbeid
2. Å gi alle barn og unge mulighet til å delta og utvikle seg
3. Å bedre levekårene for de vanskeligst stilte

Under delmål 1 vies partnerskapet oppmerksomhet under overskriften "Nav og partnerskapet" ( side 2 i brevet). Og her sier direktoratet noe om viktigheten av at stat og kommune sammen skal etablere mål og rammer for helhetlig styring av Nav-kontorene, og at man må finne løsninger utfra lokale forutsetninger og behov.

Videre vises det til Arbeids- og velferdsetatens sin virksomhetsstrategi for perioden 2012 - 2020 der et av hovedgrepene er å videreutvikle partnerskapet, og der denne strategien " vil være etatens grunnlag i møte med kommunen om utøvelse av det felles eierskapet i Nav-kontorene" ( side 2 i brevet).

Brevet peker også på følgende: " Ikke minst medfører Samhandlingsreformen, hvor kommunene får overført et større tjenesteansvar, en mulighet til utvidet samarbeid i partnerskapet".

Kommunebrevet fra Nav er tydelig i sine målformuleringer, og det fremhever nødvendigheten av at partnerne sammen skal etablere mål og rammer for helhetlig styring av Nav-kontorene. Dersom dette brevet blir fulgt opp av både stat og kommune i partnerskapsmøtene så vil det kunne legges noen rammer for hva Nav-leder skal prioritere. Dermed vil disse sentrale prioriteringene i kommunebrevet være med på å begrense handlingsrommet noe. Men det er interessant å se at det legges vekt på å utøvelsen av det felles eierskapet i Nav kontorene.

I evalueringen av Nav reformen for 2011 karakteriserer 70 % av rådmenn og ordførere at samarbeidet mellom stat og kommune er godt ved eget Nav-kontor. Dette er også et tegn på at handlingsrommet oppleves som tilstrekkelig lokalt. Men det er tydelig i både denne evalueringen og i den web surveyen som er gjennomført på at ordførere og rådmenn mener at partnerskapet er preget av statlig dominans.

I rapporten om partnerskapet i Nav som er utarbeidet av en internarbeidsgruppe omtales dette og styringen i Nav. De to styringslinjene i organisasjonen omtales slik, den ene som går fra

Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesdirektøren og den andre fra Kommunestyret via rådmannen. Arbeidsgruppen peker på at det er utfordringer at:

- Detaljeringsgraden i de statlige styringssignalene er langt større enn i de kommunale
- Styringssignalene fra stat og kommune kan komme med flere måneders mellomrom. Budsjettrammene for den enkelte virksomhet i kommunen blir vedtatt i juni, mens mål og disponeringsbrevet til NAV Fylke kommer i desember.
- Kommune og stat har ulik grad av forutsigbarhet; kommunen legger planer for fire år av gangen, mens staten planlegger for ett år av gangen.

Denne interne rapporten i Nav konkluderer med at hovedinntrykket er at de to styringslinjene er relativt uproblematisk for Nav leder å forholde seg til, så lenge stat og kommune samordner styringssignalene før de treffer Nav-kontoret.

I QuestBack-undersøkelsen som ble gjennomført i januar 2012 framkommer det at kjennetegnet med partnerskap som fungerer godt er at det er god balanse mellom fokus på statlige og kommunale oppgaver og at partene behandler hverandre som likeverdige, har respekt for hverandre og samarbeider godt.

I den interne rapporten beskrives også noe om hva som skal til for at man skal være fornøyd med partnerskapet. De som har partnerskapsavtaler som legger vekt på felles mål, lokal tilpassing, likeverdighet og tydelige ansvarsforhold og lokal tilpasning er mest fornøyd. At avtalene er forankret i Nav-kontoret er også viktig. Det er også viktig at de sentrale avtalene ikke oppleves som detaljstyrende og rammene for de lokale avtalen må være så romslig nok til at det kan skapes utvikling og energi i det lokale partnerskapet.

Med andre ord er handlingsrom innenfor gitte (felles) rammer nødvendig for at man skal være fornøyd med partnerskapet. Ut fra det vi har funnet i dokumentanalysen kan det se ut til at det er variasjoner mellom Nav kontor i graden av tilfredshet med partnerskapet.

En Nav-leder siteres slik i den interne rapporten:

***“Partnerskapet handler i stor grad om hva enkeltmennesker vil og klarer. Kraften i enkeltmenneskers vilje og innsats for at Nav skal bli en suksess er viktigere enn hvordan organisasjonskartene ser ut.”***



# Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten

2011-2020



## FORORD

Etableringen av NAV er fullført med NAV-kontor på plass i alle kommuner, og nye tjenester til brukerne. Nå er vi inne i neste fase, der vi skal bli bedre til å hjelpe folk i arbeid og vi skal være enda sikrere på at brukerne får riktig ytelse den dagen de forventer å få den. For å klare dette må vi ta noen viktige valg i årene fram til 2020. Det skal den nye virksomhetsstrategien hjelpe oss med.

Målbildet forteller hvor vi ønsker å være i 2020, mens de fem innsatsområdene peker på veien vi skal gå for å komme dit. Strategien skal hjelpe oss til å samhandle bedre med brukerne og til å få mer effektive arbeidsformer. Framtidens tjenester vil se annerledes ut enn de gjør i dag, og med moderniserte IKT-systemer vil vi løse oppgavene bedre.

Virksomhetsstrategien gjelder for Arbeids- og velferdsetaten, det vil si den statlige delen av NAV. Samfunnsoppdraget vårt er å bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn, og til økonomisk trygghet for den enkelte. Samtidig er vi fageekspert på samfunnstilstand innen våre politikk-områder. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også ansvar for å legge til rette for kompetanseutvikling innen sosiale tjenester og satsinger på områdene levekår og fattigdom.

Store deler av NAVs virksomhet foregår i partnerskap med kommunene gjennom alle landets NAV-kontor. Jeg er overbevist om at partnerskapet har mange ubrukte muligheter i seg. Den lokale velferdskompetansen i kommunene er helt avgjørende for å realisere NAV-reformen. Virksomhetsstrategien vil være en viktig veiviser for staten når vi sammen med kommunene skal utøve eierskap overfor NAV-kontorene.

Mange har vært involvert i arbeidet med å utforme den nye virksomhetsstrategien. Mer enn 1500 NAV-medarbeidere har gitt sine innspill, og vi har også fått ideer og inspirasjon fra samarbeidspartnerne våre. Jeg vil rette en hjertelig takk til alle som har bidratt med entusiasme og engasjement – medarbeidere og ledere i stat og kommune, tillitsvalgte, verneombud, rådmenn og brukerutvalg.

Nå har du strategien i hånden. Les den, lær den og bruk den!



Joakim Lystad  
Arbeids- og velferdsdirektør

## MÅLBILDE FOR ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN 2020

Kvaliteten og omfanget på tjenestene våre støtter opp under høy yrkesdeltakelse, og at samfunnet får dekket sitt behov for arbeidskraft. Innsatsen vår støtter den enkelte bruker i å skaffe seg og beholde arbeid, og den bidrar til sosial inkludering. Ytelsesforvaltningen gir økonomisk trygghet for den enkelte og forhindrer trygdemisbruk. Både brukere og oppdragsgivere har tillit til oss.

Organisasjonen vår er basert på verdier tydelig, til stede og løsningsdyktig. Vi benytter ressursene effektivt, og vi møter framtidige behov hos brukere og samarbeidspartnere fordi vi er flinke til å endre oss. Vi har spesialisert kompetanse til å løse oppgavene våre, og vi har engasjerte medarbeidere som er motivert av NAVs samfunnsoppgave. I partnerskap med kommunene utvikler vi gode løsninger for brukerne.

## ARBEID FØRST



*Høy yrkesdeltakelse er det sentrale målet også i årene som kommer. Arbeid gir det enkelte menneske økonomisk selvstendighet og handlingsrom og er samtidig den viktigste arenaen for sosial inkludering. Vår innsats skal derfor gi brukerne støtte til arbeid.*

### Ambisjoner for de neste ti år

Arbeid er førstevalget, og virkemidlene våre skal styrke brukernes muligheter til å komme i arbeid. Vi gjør inngangen til arbeidslivet enklere for de som trenger større innsats for å komme i jobb. Vi bistår arbeidsgivere med å få ned sykefraværet, hindre utstøting og rekruttere arbeidskraft. NAV bidrar til at arbeidssøkere lett får tilgang til ledige jobber og at arbeidsgivere lett får tak i nye ansatte.

### HØVEDGREP

- Styrke arbeidsmarkedskompetansen
- Styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen
- Tydeliggjøre roller og styrke samarbeidet med arbeidslivet, helsevesenet og skoleverket
- Ha en fleksibel tiltaksportefølje og treffsikker bruk av tiltak

## PÅLITELIG FORVALTNING



*Vi forvalter velferdsordninger som gir det enkelte menneske økonomisk trygghet, og vi støtter brukerne på veien mot arbeid og økt deltakelse i dagliglivet. Gjennom kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet legger vi grunnlaget for god brukerservice og skaper tillit til Arbeids- og velferdsetatens arbeid.*

### Ambisjoner for de neste ti år

Vi utbetaler riktige ytelser til rett tid. Vi har en robust og enhetlig forvaltning som håndterer omskiftninger i samfunnet, arbeidslivet og på arbeidsmarkedet. Vi har en forvaltning som sikrer brukerne lik behandling uansett hvor i landet de bor. Vi gjør det enkelt for brukerne å forstå og ivareta sine rettigheter og plikter. Vi bidrar til å hindre trygdemisbruk. Nye IKT-løsninger vil bidra vesentlig til rask og riktig saksbehandling.

### HØVEDGREP

- Følge felles og tydelige krav til kvalitet og like arbeidsprosesser
- Målrette kompetanseutviklingen
- Løse forvaltningsoppgaver i robuste miljøer

## AKTIVE BRUKERE



NAV skal gi mennesker muligheter og vi tilbyr tjenester til et stort mangfold av brukere. Vår innsats og samhandling skal møte den enkeltes behov slik at brukeren kan ta ansvar for eget liv.

### Ambisjoner for de neste ti år

Vi har selvbetjeningsløsninger som gjør flest mulig brukere selvhjulpne. Stadig flere tar aktivt del i egen sak og har et godt grunnlag for å gjøre egne valg. Brukere som trenger bistand får oppfølging i tråd med egne behov og har tillit til at NAV gir dem god bistand. Vi kommuniserer tydelig med klart språk i alle kanaler.

### HOVEDGREP

- Styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med brukeren
- Legge til rette for medvirkning og tydeliggjøre brukerens eget ansvar
- Forsterke den systemrettede brukermedvirkningen
- Tilby flere tjenester via telefoni og nett

## KUNNSKAPSRIK SAMFUNNSAKTØR



Våre erfaringer og vår kunnskap skal bidra til utvikling og gjennomføring av arbeids- og velferds-politikken.

### Ambisjoner for de neste ti år

Vi har god kunnskap om tilstanden og utviklings-trendene innen hele vårt ansvarsområde, både lokalt og nasjonalt. Denne kunnskapen bruker vi til å foreslå politikkforbedring og forenkling av regelverk. Vi vet hvordan tiltakene våre virker overfor ulike brukergrupper. Alt dette formidler vi aktivt ut i samfunnet gjennom dialog og god kommunikasjon.

### HOVEDGREP

- Øke kunnskapen om hva som virker
- Videreutvikle og formidle kunnskapen vår om tilstanden på arbeids- og velferdsområdet
- Bidra aktivt til politikktutvikling og forenkling av regelverk



## LØSNINGSDYKTIG ORGANISASJON



*For å lykkes med de øvrige innsatsområdene må vi hele tiden utvikle og forbedre oss. Vi skal være en effektiv etat som stadig blir "litt bedre enn i går". Brukerne skal oppleve at de får helhetlig innsats, uavhengig av hvordan etaten er organisert eller hva som er statens eller kommunens ansvar.*

### Ambisjoner for de neste ti år

Vi er en tydelig organisasjon med klare mål, som skaper forutsigbarhet for brukerne og samfunnet rundt oss. Vi er en fleksibel organisasjon med kapasitet og kompetanse til endring. Lederne våre bidrar til tydelig styring og utvikling av et godt arbeidsmiljø og felles kultur. Den sentrale innsatsfaktoren er medarbeiderne og deres kompetanse. Vi lærer av egne og andres erfaringer og bygger videre på gode resultater. Vi deler god praksis og legger til rette for læringsprosesser som motiverer både medarbeidere og ledere til å utvikle organisasjonen.

### HOVEDGREP

- Utøve tydelig ledelse og helhetlig styring
- Videreutvikle partnerskapet
- Sammen styrke NAV som lærende organisasjon
- Fortsette å øke effektiviteten og utvikle evnen til endring
- Utvikle nye IKT-løsninger og sikre implementering

## Visjon - VI GIR MENNESKER MULIGHETER

Visjonen reflekterer tre fundamentale samfunnsmessige funksjoner som etaten skal sikre:

- mulighet for arbeid for flest mulig
- mulighet for meningsfull aktivitet for mennesker med spesielle behov
- mulighet for inntektssikring i henhold til rettigheter etablert i lovgivningen

### Våre verdier

**Til stede** – fordi det har en tilgjengelighetsdimensjon. Vi skal være til stede gjennom flere kanaler, gjennom NAV-kontor, på telefon og på internett. Tilstedeværelse har også en innlevelsesdimensjon. For å være til stede må man feste blikket, være fokusert, høre hva folk sier, forstå hva de mener, bidra. Det har også en dimensjon som handler om å være engasjert/samfunnsengasjert. Den som er til stede, vet hva som foregår, involverer seg og bryr seg, følger med og tar tak. Gjennom tilstedeværelse viser vi også brukeren respekt!

**Tydelig** – fordi tydelighet er helt avgjørende i alt vi gjør. Det skal være tydelig hva vi har ansvaret for, hva vi ikke har ansvaret for og hva som er den enkeltes plikter og rettigheter. Det skal være tydelig hva vi kan bidra med og hva vi krever tilbake, både av brukere og partnere. Det skal være tydelig hvor vi er, hva vi vil og hva vi kan. Vi skal tydelig formidle at vi er her for å hjelpe enkeltmennesker, i samspill med dem.

**Løsningsdyktig** – fordi det setter fokus på løsning og samtidig ivaretar det kvalitative gjennom dyktighet. Vi skal være flinke til å finne løsninger sammen med brukeren, hos brukeren og i vårt eget apparat. Løsningsdyktighet krever samarbeid med en rekke instanser; i kommunene, helsevesenet, utdanningssektoren, næringslivet med videre. Vi må også ha kreativitet og handlekraft nok til å gjennomføre de tiltak som er riktige, mulige og nødvendige.

## SAMLET OVERSIKT INNSATSOMRÅDER OG HOVEDGREP 2011 - 2015

### ARBEID FØRST

#### Hovedgrep

#### Vi skal

Styrke arbeidsmarkeds-kompetansen

- bygge kunnskap om arbeidsmarkedet
- bruke denne kunnskapen når vi veileder brukerne mot arbeid

Styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgingen

- videreutvikle metodiske prinsipper
- sikre at oppfølgingen er tilpasset den enkeltes forutsetninger og arbeidslivets behov

Tydeliggjøre roller og styrke samarbeidet med arbeidslivet, helsevesenet og skoleverket

- ha forutsigbare og avklarte grenseflater
- etablere nasjonale og lokale arenaer for samarbeid

Ha en fleksibel tiltaksportefølje og treffsikker bruk av tiltak

- legge brukerens muligheter og arbeidslivets behov til grunn når vi benytter og kjøper tiltak

### PÅLITELIG FORVALTNING

#### Hovedgrep

#### Vi skal

Følge felles og tydelige krav til kvalitet og like arbeidsprosesser

- sikre høy kvalitet og likebehandling gjennom å tilgjengeliggjøre, ta i bruk og følge opp kvalitetskrav
- utvikle arbeidsprosesser og -metoder på grunnlag av erfaringer

Målrette kompetanse-utviklingen

- drive kompetanseutvikling med utgangspunkt i måloppnåelse og lokale behov
- sikre at organisasjonen har kompetanse til å løse komplekse saker

Løse forvaltningsoppgaver i robuste miljøer

- sikre stabil måloppnåelse og likebehandling uavhengig av hvor brukeren bor
- redusere sårbarhet og forberede implementeringen av nye IKT-løsninger

### AKTIVE BRUKERE

#### Hovedgrep

#### Vi skal

Styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med brukeren

- utvikle veiledningskompetanse som gir brukeren innflytelse og synliggjør brukerens muligheter

Legge til rette for medvirkning og tydeliggjøre brukerens eget ansvar

- bygge innsatsen vår rundt den enkelte brukers muligheter, medvirkning og innflytelse
- være tydelige på hva som er brukerens eget ansvar og stille krav

Forsterke den systemrettede brukermedvirkningen

- videreutvikle samhandlingen med brukerrepresentantene når vi utvikler tjenester og arbeidsmåter

Tilby flere tjenester via telefoni og nett

- gjøre telefoni- og netjtjenestene til reelle førstevalg som både gir formåls- og kostnadseffektivitet
- utvikle nye tjenester

## KUNNSKAPSRIK SAMFUNNSAKTØR

Hovedgrep

Vi skal

Øke kunnskapen om hva som virker

- gjennomføre systematiske og representative forsøk med arbeidsmetoder og virkemidler
- styrke erfaringsdeling og læring

Videreutvikle og formidle kunnskapen vår om tilstanden på arbeids- og velferdsområdet

- være førstevalge til å beskrive samfunnstilstanden og forventet utvikling innen egne ansvarsområder
- ta aktivt del i samfunnsdebatten både lokalt og nasjonalt

Bidra aktivt til politikkutvikling og forenkling av regelverk

- Bruke kunnskapen vår til å skape forenkling, forbedring og riktige rammebetingelser

## LØSNINGSDYKTIG ORGANISASJON

Hovedgrep

Vi skal

Utøve tydelig ledelse og helhetlig styring

- støtte lederne i utøvelsen av lederskap
- utvikle lederkrav tilpasset ulike enheters mål og utfordringer
- utnytte mulighetene i medbestemmelsesapparatet
- sette klare og gjennomgående mål
- styre og bruke ressursene effektivt for å nå mål

Videreutvikle partnerskapet

- bruke mulighetene i partnerskapet til å gi brukerne bedre tjenester

Sammen styrke NAV som lærende organisasjon

- gjøre løpende forbedringer basert på evaluering, erfaring og medvirkning
- bruke medarbeidernes erfaring for videre utvikling av etaten
- systematisk bli "litt bedre enn i går"

Fortsette å øke effektiviteten og utvikle evnen til endring

- realisere gevinster
- planlegge og gjennomføre endringsprosesser slik at de gir positive effekter for brukerne

Utvikle nye IKT-løsninger og sikre implementering

- utvikle evnen til å ta imot moderniserte tjenester og motivere for endring

Utgitt av:  
Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Seksjon for strategi  
Postboks 5  
St. Olavs plass  
0130 OSLO





## Utviklingsavtale mellom Arbeidsdepartementet og KS for partnerskapet stat -kommune om NAV-kontorene

### 1. Formålet med avtalen.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, samt bidra til sosial og økonomisk trygghet. Arbeids- og velferdsforvaltningen har dermed en viktig rolle i realiseringen av arbeidslinja i velferdspolitikken og i innsatsen for å forebygge fattigdom og bedre levekårene for vanskeligstilte.

Formålet med denne avtalen er å understøtte partnerskapet mellom stat og kommune i arbeids- og velferdsforvaltningen og bidra til videreutvikling av NAV-kontorene.

Arbeidsdepartementet og KS er enige om at det er behov for å styrke kunnskapen om partnerskapet generelt og hvordan dette praktiseres lokalt. Partnerskapet er ett av hovedgrepene for å oppnå målene i NAV-reformen.

Avtalepartene vil bidra til god kompetanse i og kvalitet på tjenestene som tilbys av NAV-kontorene. Det er et felles mål at NAV-kontorenes samlede kompetanse og ressurser, samt relevante kommunale tjenester for øvrig, benyttes på en effektiv måte, og at den enkelte tjenestebruker tilbys individuelt tilpasset og helhetlig oppfølging.

Det må være stor frihet til å organisere tjenestene ved NAV-kontorene for å sikre høy formåls effektivitet gjennom tilpasning til lokale forhold.

### 2. Avtalepartenes forpliktelser

#### 2.1 Felles arenaer

Avtalepartene legger vekt på godt samarbeid basert på fleksibilitet, tillit og åpen informasjonsutveksling. Det er et felles mål at dialogen i partnerskapet er av strategisk karakter.

Partene vil legge til rette for:

- involvering fra den andre part i prosesser som vil få vesentlige konsekvenser for brukerne eller som har økonomiske eller administrative konsekvenser for den andre part i NAV-kontoret
- samarbeid om utviklingsprosesser for NAV-kontorene gjennom faste møter sentralt mellom avtalepartene, gjennom møteplasser regionalt mellom NAV Fylke, Fylkesmannen, og KS fylkesorganisasjon/fylkets rådmannsutvalg, og lokalt mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunenes ledelse

Partene vil samarbeide om et opplegg for jevnlig konferanser/møteplasser på administrativt og politisk nivå om utvikling av partnerskapet og NAV-kontorene.

## *2.2 Styrke kompetanseutvikling på tvers av ansvarsområder og tjenester i NAV-kontorene*

Avtalepartene vil bidra til god kompetanse og kvalitet på tjenestene som tilbys av NAV-kontorene ved å legge til rette for:

- samarbeid om prosjekter for å innhente og systematisere kunnskap og erfaringer fra NAV-kontorene på tvers av ansvarsområder i partnerskapet
- bruk og videreutvikling av nettverk for effektivisering og kvalitet, med utgangspunkt i KS arbeid med kommunenettverk/ «effektiviseringsnettverk»
- økt kvalitet og relevans i utdanning og forskning med utgangspunkt i kompetansebehov og kompetanseutvikling i NAV-kontorene
- legge til rette for felles kompetanseheving for ledere og ledelsesutviklingsprogram for NAV-kontorene

## *2.3 Bedre styringsdialog mellom eierne av NAV-kontorene*

Informasjon om den samlede aktiviteten i NAV-kontoret er nødvendig for å sikre helhetlig styring av NAV-kontoret. Avtalepartene vil legge til rette for felles bruk av resultatmål, resultatindikatorer og rapportering for målgruppene som NAV-kontoret har ansvar for.

Partene vil legge til rette for:

- etablering av et minste felles (anbefalt) sett av indikatorer i målekortet for NAV-kontorene
- forenkling av rapportering gjennom økt bruk av elektroniske saksbehandlingssystemer/ automatisk datafangst i rapportering fra NAV-kontorene
- bedre datakvalitet i rapportering gjennom nettverk for kvalitet og effektivisering

Det er en målsetting at informasjon fra de lokale målekortene også kan benyttes for å danne et bilde på nasjonalt nivå av NAV-kontorenes innsats.

## *2.4 IKT-løsninger som forenkler og bygger helhetlige tjenester i NAV-kontorene*

Avtalepartene vil gjensidig orientere og inkludere hverandre i aktuelle strategiprosesser om utvikling av IKT-løsninger og andre støttesystemer for tjenesteyting i og administrasjon av NAV-kontoret. Utvikling av nye løsninger bør koordineres og det skal tidlig gis informasjon om hvilke konsekvenser ny teknologi kan få for organisering og oppgaveløsning i NAV-kontoret.

Partene vil arbeide for:

- at IKT-systemene i arbeids- og velferdsforvaltningen –(statlige og kommunale) - samlet sett skal bygge mest mulig opp under en helhetlig service i arbeids- og velferdsforvaltningen
- økt gjensidig tilgjengelighet og informasjonsutveksling mellom statlige og kommunale systemer i NAV-kontorene samtidig som personvernsbestemmelsene ivaretas.

## *2.5 Videreutvikle systemer for brukermedvirkning*

Representanter for brukere og brukerorganisasjoner er viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å utvikle kvaliteten på tjenestene. Partene vil stimulere til utvikling av gode modeller for brukermedvirkning både på system- og individnivå, og legge til rette for erfaringsutveksling om god praksis basert på brukererfaringer.

*2.6 Videreutvikle modeller for samhandling mellom NAV-kontoret og andre relevante tjenester*  
Innsats innenfor utdanningssektoren, helseforetakene og kommunale tjenester utenfor NAV-kontorene vil ha stor betydning for målet om flere i arbeid og aktivitet, ikke minst overfor personer med sammensatte problemer. Likeledes kan NAV-kontorene bidra til måloppnåelsen innenfor disse sektorene. Samhandlingsreformen med økt vekt på forebygging aktualiserer dette, blant annet fordi arbeid kan ha en helsefremmende rolle. Partene er enige om å legge til rette for informasjon og samarbeid mellom NAV-kontor, utdanningssektoren, helseforetakene og kommunale tjenester utenfor NAV-kontorene .

### **3. Evaluering og varighet**

Avtalen evalueres årlig i forbindelse med de faste møtene i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS. Avtalen gjelder til 31.12.2014 eller til en av partene ønsker å si den opp. Oppsigelse skal gis med minst en måneds varsel.

Oslo 22. august 2012

  
Gunn Marit Helgesen  
styreleder

  
Hanne Inger Bjurstrøm  
statsråd