

Styring i et partnerskap

En studie av NAV-lederens komplekse rolle i et partnerskap.

OLE KRISTIAN LARSEN

VEILEDER

Linda Hye

Universitetet i Agder, 2021

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelse

Master

Forord

Det er mange som fortjener en takk når dette masterstudie i ledelse med spesialisering innenfor IKT og innovasjon er ved veis ende.

Først og fremst vil jeg takke min kjære samboer Maren for tålmodighet og forståelse i perioder hvor det har vært svært hektisk. Uten «backing» og oppmuntrende ord fra deg ville jeg fortsatt ikke vært i mål.

Tusen takk til min strålende og dyktige veileder Linda Hye for å løse meg i havn på en stødig og trygg måte. Din unike kunnskap og veiledningskompetanse har vært viktig for meg.

I studiet har jeg stiftet bekjentskap med flere inspirerende forelesere som har utfordret meg; Linda, Morten Øgård og Øystein Sæbø.

Til slutt vil jeg takke arbeidsgiveren min NAV for tilrettelegging underveis i utdanningsløpet. Jeg setter pris på at dere ser viktigheten av videreutdanning.

Egersund, 11. juni 2021

Ole Kristian Larsen

Sammendrag

Ledelse er en krevende øvelse, og mer krevende blir det når omgivelsene rundt er komplekse. Temaet for denne masteroppgaven er hvordan ledere på NAV-kontor opplever å lede en organisasjon som styres i et partnerskap. Hva kjennetegner ledernes egenskaper og trekk for å styre et partnerskap mellom stat og kommune?

Problemstillingen for denne oppgaven er **«Hvordan opplever NAV-ledere styringsmuligheter og utfordringer i partnerskapet?»**

For å besvare problemstillingen, har jeg tatt utgangspunkt i virksomhetsplaner som et spesifikt styringsverktøy som alle NAV-kontor er pålagt å ta i bruk. Virksomhetsplanen skal inneholde mål og prioriteringer som gjenspeiler styringssignaler fra både stat og kommune.

Opgaven er en kvalitativ studie hvor ledere ved forskjellige NAV-kontor er dybdeintervjuet. De forteller om sine erfaringer knyttet til å styre i et partnerskap. Funnene i denne studien viser at lederne opplever en krevende og kompleks hverdag hvor de opplever det som svært utfordrende å styre i et partnerskap hvor organisasjonen er politisk styrt. Lang erfaring og personlige egenskaper trekkes frem som nøkkelfaktorer for å lykkes i jobben. Til tross for at NAV-kontorene i utgangspunktet er like, finnes det store lokale forskjeller. Lokale forhold trekkes frem som en stor utfordring for lederne å håndtere.

Studien redegjør teoretisk for tre ulike reformbølger som har preget offentlig sektor i moderne tid, samt litteratur innenfor styringsverktøy, mål og strategi. Lederne som er intervjuet i denne oppgaven, opplever elementer fra alle de tre ulike reformbølgene i sitt daglige virke som leder. Dette bidrar til å øke kompleksiteten i samfunnsoppdraget de er satt til å løse i sin kommune. Gjennom sin bruk av styringsverktøyet virksomhetsplan, blir disse utfordringene svært synlige i denne studien. Partnerskapet mellom stat og kommune knaker i sammenføyningene. Koordinering, kommunikasjon og gjensidighet ser ut til å være en mangelvare. Lederne står i en spagat mellom de ulike partene. Partnerskapet får en slagside som lederne til enhver tid må jobbe aktivt for å begrense krengheten mot den ene siden.

Lederne i denne studien scorer høyt på å skape «*Public Value*». Forklaringen er at de har tekk ved seg som sørger for at de evner å stå i rollen som NAV-leder over lang tid. Hadde partnerskapet i NAV utnyttet potensialet mer, ville gevinsten vært langt større i form av at man kunne oppnådd flere gode resultater knyttet til velferdstjenestene som produseres. Lederne i denne studien trekker frem koordinering og gjensidighet som faktorer som kan løse dette i fremtiden.

Innhold

FORORD	1
SAMMENDRAG	2
1.0 INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA	6
1.2 FORMÅL MED OPPGAVEN.....	7
1.3 PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING	8
2.0 TEORETISK RAMMEVERK.....	9
2.1 INNLEDNING	9
2.1.1 STYRINGSTEORI OM OFFENTLIG SEKTOR	9
2.1.2 ADMINISTRASJONSMODELLEN	10
2.1.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT (MARKEDSMODELLEN)	10
2.1.4 KRITIKK AV NPM-TENKNINGEN.....	11
2.1.5 SAMSTYRINGSMODELLEN.....	12
2.2 MÅL OG STRATEGI	14
2.3 BEGREPSAVKLARING - STYRINGSVERKTØY	15
2.4 MÅLSTYRING OG VIRKSOMHETSPLAN.....	18
3.0 CASE-STUDIET (ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN).....	21
3.1 OM NAV (ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN)	21
3.2 NAV-LEDERENS ROLLE	25
4.0 METODE OG FREMGANGSMÅTE.....	27
4.1 VALG AV METODE	28
4.2. KVALITATIV SOM FORSKNINGSMETODE.....	28
4.3. UTVALG AV INFORMANTER OG DATAINNSAMLING	30
4.4. UTARBEIDELSE AV INTERVJUGUIDE	32
4.5. GJENNOMFØRING AV INTERVJU OG TRANSKRIBERING	33
4.6 BEHANDLING AV DATA OG ANALYSE	34
4.7 STUDIENS VALIDITET OG RELIABILITET	36
4.8. RELIABILITET	36
4.9 VALIDITET	37
4.10 FORSKNING PÅ EGEN ORGANISASJON	38
4.11 LITTERATURSØK OG KILDEKRITIKK	39
4.12 FORSKNINGSPROSJEKTETS SVAKHETER	39
5.0 PRESENTASJON AV FUNN OG DRØFTING	41
5.1 HVORDAN OPPLEVER NAV-LEDERNE SITT HANDLINGSROM TIL Å UTFØRE BESLUTNINGER? ...	41
5.1.1 HANDLINGSROMMET TIL NAV-LEDER	41
5.1.2 OPPSUMMERING AV FUNN FRA 5.1.....	43
5.1.3 DRØFTING AV ANALYSE.....	43
5.2 PARTNERSKAPET I NAV	44
5.2.1 STYRINGSUTFORDRINGER I LEDERROLLEN I ET PARTNERSKAP.....	45
5.2.2 VEKTING AV KOMMUNALE OG STATLIGE PRIORITERINGER.....	50
5.2.3 OPPSUMMERING AV FUNN FRA 5.2.....	52
5.2.4 DRØFTING AV ANALYSE.....	52

5.3 VIRKSOMHETSPLAN FOR NAV-KONTORET	54
5.3.1 UTFORDRINGER MED EN FELLES VIRKSOMHETSPLAN	55
5.3.2 PROSESSEN MED UTARBEIDING AV VIRKSOMHETSPLAN.....	56
5.3.3 RANGERING AV PROSESS OG DOKUMENT - VIRKSOMHETSPLAN.....	59
5.3.4 OPPSUMMERING AV FUNN FRA 5.3.....	61
5.3.4 DRØFTING AV ANALYSE.....	62
<u>6.0 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</u>	<u>65</u>
6.1 PRAKTISKE IMPLIKASJONER OG VIDERE FORSKNING	66
<u>7.0 LITTERATURLISTE.....</u>	<u>69</u>
<u>8.0 VEDLEGG</u>	<u>73</u>
8.1 INTERVJUGUIDE	73
8.2 INFORMASJONSSKRIV OG SAMTYKKESKJEMA.....	75
8.3 VURDERING FRA NSD	77

1.0 Innledning og bakgrunn

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Styring av offentlig sektor i Norge har vært diskutert helt siden velferdsstaten ble til, og vil være gjenstand for debatt i overskuelig fremtid.

NAV (Arbeids og velferdsforvaltningen) er organisasjonen denne masteroppgaven skal ta utgangspunkt i. I 2006 ble NAV etablert etter en prosess som startet i Stortinget tilbake i 2001. Da ba Stortinget om at det skulle utredes muligheten for en felles etat for arbeid, trygd og sosialtjenester. Tidligere var disse tre områdene hver sin etat, hvor arbeid og trygd var statlige ansvarsområder og sosiale tjenester et kommunalt ansvar. Hensikten med å slå sammen disse tre områdene var å hindre at brukere av tjenestene skulle slippe å bli «kasteballer» mellom systemene. Visjonen var «én dør» for alle tjenester, enten man kun var arbeidssøker eller om man både var arbeidssøker og hadde økonomiske utfordringer. Prosessen frem mot NAV fikk navnet NAV-reformen (Andreassen & Aars, 2015).

Fra 2006 har trygd, arbeid og sosiale tjenester vært under NAV som er et partnerskap mellom stat og kommune. Gjennom oppstartsperioden ble 456 NAV-kontor etablert (NAV, 2013a). Siden den gang har antall NAV-kontor blitt kraftig redusert, både på grunn av kommunesammenslåinger, men også fordi det har vært utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid hvor kommuner har etablert et felles NAV-kontor, da gjerne gjennom det som har vært omtalt som et vertskommunesamarbeid (NAV, 2019b).

Fra 2006 og frem til dags dato har NAV vært utsatt for mye kritikk, og mange vil hevde at intensjonen med NAV om «én dør inn» til alle tjenester ikke har vært særlig vellykket. Flere utredninger har kommet i ettertid, og NAV-reformen har fått hard medfart i flere av dem (Jordheim, 2016).

Denne oppgaven vil sette søkelys på ledelse av de lokale NAV-kontorene og hvordan styringsverktøy påvirker ledere til å styre sine enheter i retningen de ønsker. Blir ledere bedt om å styre etter prinsipper som de selv ikke mener er til det beste for brukerne, og har de verktøyene som skal til tilgjengelig? Hvordan navigerer man i et landskap hvor du er leder i et partnerskap mellom stat og kommune?

1.2 Formål med oppgaven

Formålet med oppgaven er å belyse lederens komplekse rolle på et NAV-kontor, og hvor ulikt ledere i en organisasjon jobber, selv om de har det samme utgangspunktet med de samme redskapene, styringsverktøyene og ressursene.

Denne studien bruker virksomhetsplanen til NAV-kontoret for å illustrere utfordringene med å være leder på et NAV-kontor. Alle NAV-enheter må hvert år utarbeide en virksomhetsplan hvor det skal komme tydelig frem hva som er viktige prioriteringer og satsingsområder for det nye året.

Selv om alle NAV-enheter står frie til å utarbeide sine virksomhetsplaner slik de selv vil, er det en forventning fra styringslinjen over om at mål og disponeringsbrevet som blir sendt ut i starten av året, skal veie tungt. Mål- og disponeringsbrevet er etatens interne styringsdokument. Det kan sammenlignes med tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet. I tillegg får NAV-kontorene et eget kommunebrev med styringssignaler som omhandler de kommunale tjenestene i kontoret.. Styringsdokumentet finnes på flere nivåer i organisasjonen. Dokumentet som har betydning for virksomhetsplanene til NAV-enhetene, er fylkeskontorets mål- og disponeringsbrev og kommunebrevet. Denne oppgaven er avgrenset til å kun gjelde virksomhetsplaner som har fylkesledelsen som sin styringslinje (NAV, 2019a).

En slik organisering av offentlig forvaltning som jeg illustrerer med NAV, er ingen utbredt måte å organisere på i andre land. Det er heller tvert imot ganske sjeldent; kun noen grunntrekk er gjenkjennelige med andre land. Det norske styringssystemet hvor øverste hold er regjeringen, og med en arbeidsdeling mellom departement, direktorater, statsselskaper og lokale organer er særtrekk med organiseringen til Norge (Østerud, 2007).

Arbeidet med et foreløpig mål- og disponeringsbrev pleier å være ferdig i midten av desember. I februar er det endelige dokumentet ferdigstilt, men ofte er hovedinnholdet klart langt tidligere, og NAV-kontorene starter derfor prosessen med virksomhetsplanen tidlig på året. I løpet av året er det vanlig at et justert mål- og disponeringsbrev sendes ut. Det er knyttet til budsjettrevisjon og for at blant annet supplerende tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet skal være med.

1.3 Presentasjon av problemstilling

I denne masteroppgaven har respondentene blitt spurt om hvordan det jobbes med å utarbeide en virksomhetsplan hvor både statlige og kommunale styringssignaler skal legges til grunn. Hva blir identifisert som viktige katalysatorer for å få til en god prosess med virksomhetsplanen? I arbeidet med denne oppgaven blir det forsøkt å svare på følgende problemstilling:

«Hvordan opplever NAV-ledere styringsmuligheter og utfordringer i partnerskapet?»

For å belyse hvordan NAV-ledere opplever styring i et partnerskap, tar jeg utgangspunktet i virksomhetsplanen som et spesifikt styringsverktøy. Bakgrunnen for at virksomhetsplanen er valgt, er fordi det er et felles dokument som skal beskrive mål og prioriteringer som gjenspeiler både statlige og kommunale prioriteringer. Derfor anser jeg dette som det mest relevante utgangspunktet for å besvare problemstillingen.

2.0 Teoretisk rammeverk

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg presentere overordnede teorier om styring i offentlig sektor i lys av et historisk perspektiv. Videre vil jeg ta for meg teori knyttet til mål og strategi, og styringsverktøy i offentlig sektor.

2.1.1 Styringsteori om offentlig sektor

For å få den dype forståelsen av hvordan styring foregår i offentlig sektor, er det vesentlig å ha et overordnet teoretisk rammeverk som bakteppe for det denne oppgaven skal ta for seg videre. Derfor vil jeg redegjøre for reformbølgen «New Public Management» (NPM), og noen andre prinsipper for styring i offentlig sektor slik at det settes i riktig kontekst knyttet til denne masteroppgaven. Fritt oversatt til norsk betyr NPM ny offentlig styring. NPM omhandler styring i offentlig sektor og tar for seg viktige prinsipper for organisering og styring av det offentlige. Antagelsen til NPM-tekingen er at offentlig sektor har mange fellestrekk med private virksomheter, og at med implementering av ulike prinsipper som er markedsinspirert, vil du få en mer velfungerende offentlig sektor. Kort forklart er NPM en fellesbetegnelse for prinsipper og metoder som strukturerer organiseringen og styringen av offentlig sektor. De første tendensene til NPM-teking i det offentlige stammer fra nyliberalistisk tenkning i Storbritannia og USA på 1980-tallet (Hansen, 2013).

Bølgen av markedsinspirerte prinsipper begynte å skylle inn over Norge og Scandinavia i midten av 1980-årene og tiltok i styrke gjennom 1990-årene. Inntoget gjorde seg svært synlig ved at en rekke reformer ble iverksatt på denne tiden. Hensikten med reformene, var at offentlig sektor skulle effektiviseres i en liberalistisk ånd (Busch et al., 2001).

Forut for NPM var det den klassiske «Public Administration»-modellen som rådet i offentlig sektor. Regler, hierarki, borgerrettigheter og kollektiv handling er blant hovedtrekkene innenfor denne retningen, altså en mer klassisk tilnærming (Baldersheim & Rose, 2014, s. 95). Med den klassiske tilnærmingen mener vi byråkratiet.

2.1.2 Administrasjonsmodellen

Det var administrasjonsmodellen som var utgangspunktet for NPM. Det offentlige ble kritisert for å være for stort, eller sagt med andre ord; byråkratisk, i negativ forstand. Det var for regelfiksert og lite fleksibelt, mente kritikerne. Kritikken gikk også på at det offentlige var preget av dårlig ledelse og styring, og for lite brukerorientering. (Busch et al., 2001). Det vil si at det offentlige måtte bruke mer ressurser på å finne løsninger som kom innbyggerne til gode. Løsningen lå i at man måtte lære av det private.

Max Weber var først ut med å betrakte det moderne byråkratiet. Han beskrev byråkratiet som et uttrykk for formell rasjonalitet. Rasjonaliteten handlet om hvilke hjelpemidler måtte velges for å nå gitte mål. Formålet med en byråkratisk tankegang var å gi økonomien stabile rammevilkår. Ingrediensene i den offentlige forvaltningen skulle være upersonlig regelavendelse, forutsigbare vedtak, spesialisert ekspertise og klar arbeidsdeling. Ifølge Max Weber var dette en politisk og økonomisk grunnpilar. I motsetning til Karl Marx, mente Weber at også sosialistiske samfunn trengte en organisasjon som var styrt på byråkratiske prinsipper. Webers syn på byråkratiets rolle var at det skulle gjennomføre alle samfunnsmessige institusjoner. Upersonlige og rasjonelle regler skulle sørge for mest mulig effektiv måloppnåelse. Et viktig element i denne modellen var også at den byråkratiske modellen ville styrke rettsikkerheten og politiske vedtak ville bli mer oversiktlige og forutsigbare (Østerud, 2007). Med slike prinsipper som viktige bærebjelker, blir denne modellen og styre på, ofte kalt *administrasjonsmodellen* (Rønning, 2006).

2.1.3 New Public Management (Markedsmodellen)

Det essensielle i NPM-teknningen er at markedskreftene skal få slippe til. De skal ha en fri rolle i offentlig sektor som skal bidra til at det offentlig tjenesteproduksjon skjer på en langt mer effektiv måte. Måten det skjer på, er via et tydelig skillelinjer mellom administrative og politiske roller. Ressursfordelingen skal være transparent for offentligheten, slik at det skal være enkelt for borgere å få med seg hva offentlige midler blir brukt på. På den måten sikrer man at offentlig sektor hele tiden har et kritisk søkelys på seg (Baldersheim & Øgård, 1997). At alle prosesser skal være transparente er et klassisk brudd med privat tenkning, men en nødvendighet når det gjelder styring av fellesskapets midler. Ikke minst med tanke på nødvendig tillit fra borgere til det offentlige.

Vektlegging av brukerorientering i NPM er sentralt. Begrepene brukere og pasienter med byttet ut med kunder av tjenestene. Det tydeliggjør hvor sterkt markedstenkningen står innenfor denne teorien (Baldersheim & Øgård, 1997).

NPM har for vane å deles inn i tre hovedbolker. Første bolk omhandler den urokkelige troen på at ledelse er nøkkelen til effektive prosesser. En tydelig ledelse vil gi en dynamisk og velfungerende organisasjon hvor kjernen til suksess er at det blir stilt tøffe krav til ledelse gjennom resultater og måloppnåelse. Profesjonalisering av lederrollen, effektivitet, disiplinering av arbeidsstyrken og tydelige resultatkrav er elementer som er bærende for å lykkes med å styre etter prinsipper for NPM (Baldersheim & Rose, 2014, s. 95). Dette er et sentralt tema i casen som er valgt for denne masteroppgaven knyttet til ledernes rolle og disiplinering av arbeidsstyrken for å oppnå resultatkravene.

De to andre bolkene handler om indirekte kontroll av måten organisasjonen styres på og brukerfokusering. Førstnevnte tar for seg at kontrakter, marked og konkurranseeksponering veier tungt, noe som skal motvirke at egeninteresser blir gjeldende blant offentlig ansatte. Sistnevnte tar for seg som nevnt brukerfokusering; informasjon, behov og preferanser fra borgerne, en tilnærming hvor borgere blir sett på som kunder (Baldersheim & Rose, 2014).

Enkelte peker på at det blir for enkelt å sette et skille mellom offentlige og private organisasjoner, men også mot å fremheve for mange likhetstrekk. Boken «All Organizations are Public» av Bary Bozeman fra 1987 tar for seg dette temaet. Bozeman argumenterer for hvorfor alle organisasjoner i større eller mindre grad er underlagt politisk autoritet, påvirkning og ytre statlig kontroll. Forfatteren advarer mot en for generalisert oppfatning av hva som er offentlige og private organisasjoner. Organisasjonsutviklingen i dag preges av at linjene mellom private og offentlige organisasjoner brytes ned på enkelte områder. Vi ser også flere aktører som befinner seg i skjæringspunktet mellom det offentlige og private, såkalte hybrider (Christensen et al., 2015, s. 16).

2.1.4 Kritikk av NPM-tenkningen

NPM-tenkningen blir ikke bare applaudert og hyllet, kanskje det heller mer i den andre retningen. Den har også blitt utsatt for mye skarp kritikk i form av at den har åpenbare

svakheter ved seg. Hovedskyttet av kritikken dreier seg i stor grad om at NPM ikke tar innover seg at offentlig sektor også har mange andre hensyn å veie opp. Blant annet sentrale verdier som likhet, legitimitet og rettsikkerhet. Kritikerne er klare på at effektivitetskriteriene veier for tungt og derfor skviser ut andre viktige momenter i offentlig tjenesteproduksjon hvor demokratiske verdier skal verdsettes høyt. NPMs individorienterte tekning går på bekostning av borgerrollen som innbyggerne (Baldersheim & Rose, 2014, s. 98). Videre blir det hevdet at det blir feil å sammenligne offentlig og privat sektor; forskjellene er for store og mange av elementene fra privat næringsliv egner seg ikke i en offentlig kontekst. Enkelte hevder at NPM er et resultat av en konsulentbransje som er voksende og har et behov for å selge sine tjenester i et nytt marked, og bruk av private tjenester i offentlig sektor har det vært en solid vekst av de siste årene (Baldersheim & Rose, 2014, s. 98). Privatisering av offentlige tjenester som barnehage, eldreomsorg og arbeidsmarkedstiltak har for alvor gjort seg gjeldende de siste årene. NAV er i dag er en stor forbruker av private leverandører for å løse sitt samfunnsoppdrag med å flere i arbeid. Det er stor konkurranse om å vinne anbud for arbeidsmarkedstiltak. Dette bunner i at det vil være mer kostnadseffektivt, og flere vil bli selvforsørget med en slik løsning der private har spesialkompetanse på sine tjenester, som for eksempel oppfølging av arbeidssøkere (NOU 2020:13, 2020).

2.1.5 Samstyringsmodellen

Forventningene til offentlig sektor blir stadig økende, samtidig som virkeligheten har blitt mer kompleks. I kjølvannet av NPM har en ny styringsretning fått fotfeste. Den har navnet «New Public Governance» (NPG). Fritt oversatt til norsk kan vi kalle den for samstyringsmodellen. NPG tar for seg den økende graden av nettverking og interorganisatoriske relasjoner knyttet til offentlig tjenesteproduksjon (Baldersheim & Rose, 2014, s. 101). Stephen Osborne definerer NPG slik: «*The NPG is thus a product and a response to the increasingly complex, plural and fragmented nature of public policy implementation and service delivery in the twenty first century*» (Osborne, 2010) (Baldersheim & Rose, 2014, s. 101). Fellestrekkene mellom NPM og NPG er mange, men det klare skillelinjen er knyttet til samarbeid på tvers av sektorer hvor innovasjon og læring er viktige momenter. Dagens norske offentlige sektor har likheter med flere styringsteorier, samtidig som den rivende teknologiske utviklingen gjør at vi finner helt nye måter å styre på.

Salamon oppsummerer med at en ny tid for offentlig problemløsning har oppstått i USA og mange andre deler av verden. I stedet for å utelukkende stole på myndighetene når offentlige problemer skal løses, mobiliseres nå også en rekke andre aktører. Noen aktører løser problemene på egenhånd på forespørsel fra staten, mens ofte blir det også gjort i komplekse partnerskap med staten. I dette nye miljøet blir den tradisjonelle forestillingen om offentlig forvaltning helt borte. Det er et markant paradigmeskifte hvor det er anerkjennelse for at komplekse nettverk for samhandling preger innsatsen for å håndtere offentlige utfordringer (Salamon, 2002).

I NPGs kjerne er samarbeid en absolutt nødvendighet for å løse de komplekse problemstillingene det offentlige står overfor i dag. Fordelene som trekkes frem, er at det er mer kostnadseffektivt enn marked og konkurranse. I tillegg bidrar det til økt kunnskap på tvers av organisatoriske grenser, som igjen fører til en økende grad av innovasjon. Relasjonen går mellom det offentlige, det frivillige og det private knyttet til produksjon av serviceleveranser og håndtering av sammensatte problemer. I NPG blir nettverk, partnerskap og andre måter man samarbeider på tvers, trukket frem som honnørbegreper. IKT er forøvrig et viktig element for at NPG skal oppnå sine strategiske mål (Baldersheim & Rose, 2014)

«Public Value» er et samlebegrep som er relevant i denne sammenheng. Begrepet er utviklet av Mark Moore.(Baldersheim & Rose, 2014) Han beskriver hva som mål til for at ledere i offentlig sektor skal håndtere problemstillingene de står overfor. Han tar til orde for at de må opptre mer strategiske og som entreprenører for å lykkes med å løse problemer som blir stadig mer komplekse (Moore, 1995).

Benington og Moore trekker frem tre ulike elementer som sammen skaper «Public Value»:

«**Defining public value**»: Spesifisering og klargjøring av strategiske mål som man har som ambisjon til enhver tid å oppnå.

«**Authorization**»: Handler om at tillit, relasjoner og forståelse skaper blant annet legitimitet hos viktige aktører i omgivelsene, som for eksempel politikere og private aktører.

«**Building operational capacity**»: Tar for seg hvordan det offentliges operasjonelle kunnskaper og ferdigheter kan utvikles, som blant annet teknologi, kultur, finansielle og menneskelige ressurser (Benington & Moore, 2011).

Oppsummert er det sentrale i «Public Value» at man evner å dyrke frem et refleksivt lederskap med mål om å skape nye verdier. Verdiene er ressurser som kanaliseres gjennom demokratisk styrte organisasjoner (Baldersheim & Rose, 2014)

2.2 Mål og strategi

Skal en organisasjon lykkes med å gjennomføre målene som er satt i virksomhetsplanen, må det ligge en klar og tydelig strategi i bunn. Hva er en strategi? Det er lett å tenke seg at en strategi i offentlig sektor skiller seg ut fra strategier som legges i det private næringsliv. Samtidig vil man også finne likhetstrekk – og det er naturlig og tenke at det offentlige har hentet inspirasjonen fra det private, og ikke motsatt.

Før man går i dybden på strategi, må vi en kort redegjørelse for hva et mål er. Uten mål, ingen strategi. Ved å sette seg et mål, beskriver man en ønsket fremtidig tilstand. I en organisasjon er det ofte et hovedmål, og bak hovedmålet ligger flere delmål. De har ulike tidsperspektiv og realismen i målene kan også veie ulikt. Hovedmålet definerer Jacobsen og Thorsvik som et formål, og det er på toppen av målhierarkiet i en organisasjon. På toppen blir selve grunnpilarene til organisasjonen beskrevet. Hva er formålet med at organisasjonen i det hele tatt eksisterer? Hvilken samfunnsmessig funksjon skal organisasjonen fylle? (Jacobsen & Thorsvik, 2019) Et togselskap fokuserer ikke bare på at man skal tjene mest mulig på at flest mulig reiser med tog. De gjør det også tydelig overfor omgivelsene at de tar samfunnsansvar med å legge til rette for at så mange som mulig, kan reise på en miljøvennlig måte. Utad blir dette definert som formålet for organisasjonens eksistens. Under formålet kommer en visjon. Deretter følger en rekke hovedmål som skal bygge opp under visjonen og formålet. For å nå hovedmålene, må det utarbeides delmål (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Strategien er til for å beskrive hvordan man skal realisere målene organisasjonen, enkeltindividet eller en gruppe har satt seg. Strategien ta for seg hvordan «veien mot målet» skal bli. I denne studien er strategi et viktig element fordi det handler om hvilke prioriteringer en organisasjon gjør for å nå målene sine. Når en virksomhetsplan skal utarbeides, handler et i bunn og grunn om hva som er de viktige prioriteringene for året. Prioriteringene som gjøres for å nå målet, blir en del av strategien til organisasjonen.

Det er vanlig å skille mellom to typer strategier. *Generiske strategier* omhandler hvilke grep en organisasjon gjør for i forhold til sine konkurrenter. Denne typen strategier er ikke like relevant for offentlige organisasjoner som private organisasjoner. Det andre perspektivet heter *ressursbasert*. Som du kanskje aner, retter dette seg mer mot organisasjonens interne forhold. Hvilke trekk ved organisasjonen gjør at den kan lykkes med å nå sine mål.

Strategibegrepet har i utgangspunktet vært et begrep som har relatert seg til private organisasjoner som opererer i et marked. I den senere tid har det også blitt mer vanlig å tenke strategisk innenfor det offentlige, men med litt andre forutsetninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

I dag er det vanlig at de fleste offentlige organisasjoner har utviklet sin egen strategi. I en kommune har man for eksempel utviklet strategi for næringspolitikk, helse og kultur. Klassisk teori kan i liten grad anvendes for offentlige organisasjoner. Det egner seg ikke for organisasjoner som ikke befinner seg i et marked med konkurranse. Offentlige organisasjoner kan ikke tenke som private aktører, hvor ulønnsomme poster fjernes eller omorganiseres. Alle elementer i tjenesteproduksjonen må være med. Men strategi er viktig for det offentlige når de skal forsøke å få størst mulig nytte ut av det de produserer og leverer av tjenester til sine innbyggere. På hvilken måte kan tjenestene forbedres, og kan de gjøres bedre selv om det ikke koster mer? Til dette er strategitenkning viktig for offentlige organisasjoner. Et annet element offentlige organisasjoner må forholde seg til, er at de blir styrt ut fra politiske landskapet. Naturligvis er noen områder mer utsatt for politisk endring enn andre. Når prioriteringer gjøres av det offentlige, må organisasjonene ha tillit fra samfunnet av at ressursene blir forvaltet på en god måte. Det er fellesskapets midler som brukes, og da legges andre kriterier til grunn. Det er vanskeligere å operasjonalisere «offentlig nytte» sammenlignet med hva en bedrift vurderer som beste «nytte» (Jacobsen, 2018).

2.3 Begrepsavklaring - styringsverktøy

Begrepet styringsverktøy spiller en sentral rolle i denne masteroppgaven. Derfor er det viktig å komme med en redegjørelse for hva som ligger i begrepet styringsverktøy.

Et styringsverktøy skal hjelpe lederen eller ledelsen med å strukturere organisasjonen eller prosesser som foregår i en organisasjon (Salamon, 2002). De nye omgivelsene som preger offentlig sektor i dag med sterke innslag av NPG, krever det spesifikke styringsverktøy for å

løse problemene, og nettopp dette har dagens ledere tilgjengelig, slik at de kan skreddersy sin utøving av ledelse med bruk av styringsverktøy som de vurderer som nødvendige, og som er tilpasset omgivelsene. Tilgangen til nye styringsverktøy gjør imidlertid utslag i noe som er overraskende. I stedet et for å redusere behovet for ledelse, blir behovet for gode ledere enda viktigere (Salamon, 2002).

Salmon definerer styringsverktøy på følgende måte: «*A tool of public action is an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem*» (Salamon, 2002, s. 19). Med dette mener han at styringsverktøyets oppgave er å strukturere bestemte kollektive handlinger i en organisasjon hvor formålet er å løse et problem. Dette innebærer at styringsverktøyet er konstruert for å løse et bestemt problem som er identifiserbart. I denne konteksten menes det problemer i offentlig sektor. Det er på ingen måte enkelt å gi en konkret definisjon av styringsverktøy, ettersom det kan ha forskjellige betydninger ut fra hvilken kontekst du befinner seg i.

På generelt grunnlag har alle styringsverktøy noen felles egenskaper eller felles trekk som er gjenkjennelig, og som er nødvendig at de har for at vi skal kunne definere det som et styringsverktøy. Det innebærer ikke at det må være en bestemt type fellestrekk (Salamon, 2002). Et eksempel kan være at de har en egenskap ved seg at de strukturerer handlingene i en organisasjon. Det som skiller forskjellige styringsverktøyene fra hverandre er hvordan de er utformet. Hvordan er verktøyet designet? Designet er hvilke funksjoner og egenskaper verktøyet har for å løse sitt problem (Salamon, 2002).

Hvordan designet er utformet, kommer helt an på hva som er formålet. Budsjett og virksomhetsplan er eksempler på to forskjellige styringsverktøy som har fellestrekk med seg. De strukturerer handlinger og har som formål å løse et problem. Designet på virksomhetsplan og budsjett er helt forskjellig fra hverandre. Strukturen er sentralt i beskrivelsen av styringsverktøy. Når noe er strukturert, er det en tydelig sammenheng mellom elementer som blir til en helhet (Salamon, 2002). I denne konteksten er strukturerte handlinger noe som har blitt institusjonalisert. Det vil si at det ikke er noe som bare er forbigående.

Salamon mener det er viktig å gjøre et tydelig skille mellom verktøy og program. I tillegg nevner han politikk. Program og politikk er to begreper som ofte brukes for å beskrive politiske tiltak. Styringsverktøy er mer generelle enn programmer. Program brukes mot

spesifikke felt eller områder. Vanligvis inneholder et program et enkelt verktøy. I det siste har vi imidlertid sett at det blir mer vanlig med programmer hvor det er mer enn bare et verktøy involvert. Et program vil uansett alltid være mindre generelt enn et verktøy (Salamon, 2002).

Det skilles mellom interne og eksterne styringsverktøy. Interne styringsverktøy kan være prosedyrer og rutiner som følges opp i organisasjonen, og som anvendes som regler for de som er en del av organisasjonen. Eksempler er budsjettering og HR-oppgaver. Eksterne styringsverktøy er noe som brukes for å påvirke samfunnet i en bestemt retning. (Salamon, 2002). Det kan være en pakke av forskjellige elementer som kan inneholde offentlige tilskudd som skal brukes til bestemte formål som kommer samfunnet til gode.

Styringsverktøy har mange dimensjoner over seg som kompliserer oppgaven med å beskrive og sortere dem. Det er på ingen måte noen enkel øvelse å sortere verktøyene slik vi kan gjøre med fysiske verktøy som hammer, sag og skrujern. Slike verktøy kan man kombinere alt ettersom, mens verktøy i denne sammenheng, er langt mer komplekst. Kombinerer man for mange styringsverktøy samtidig, vil det sannsynligvis gi forskjellige tilnærminger, tvetydighet og utformingsproblemer som vil bringe frem usikkerhet om hvilke bestemte oppgaver verktøyet skal løse (Salamon, 2002).

Salamon lister opp tre hovedkriterier som styringsverktøyer blir vurdert på. Effektivitet, effektivitet som utelukkende fokuserer på resultater (*efficiency*), og egenkapital. Førstnevnte er det mest grunnleggende kriteriet. Den måler i hvilken grad styringsverktøyet når de tiltenkte målene. Det andre effektivitetskriteriet går utelukkende på resultater mot kostnader. Oppnår verktøyet den optimale balansen mellom fordeler og kostnader? Kostnader ved bruk av styringsverktøy er naturlig nok vært relevant. Egenkapital har i denne sammenheng to forskjellige betydninger; den ene knyttet til at verktøyet legger vekt på grunnleggende rettferdighet. Kostnader og fordeler skal være jevnt fordelt mellom de involverte. Den andre betydningen dreier om å kunne omfordele dersom det oppstår skjevheter (Salamon, 2002).

I tillegg kommer det også to andre kriterier som legges til grunn: implementeringsevnen til verktøyet og legitimiteten. Disse to elementene er særlig viktig i en politisk kontekst. Jo vanskeligere det er å implementere et verktøy, jo vanskeligere kan det være å administrere, noe som kan føre til at færre blir involverte i prosessen. Alle styringsverktøy i offentlig sektor er avhengige av å ha stor legitimitet (Salamon, 2002). Det er fordi det er bruk av offentlige

ressurser, og da må verktøyene har høy tillit i befolkningen for at de skal kunne fungere optimalt.

2.4 Målstyring og virksomhetsplan

En del av denne oppgavens primære formål er å belyse hvordan NAV-ledere opplever virksomhetsplanen som et strategisk styringsverktøy. Derfor er det viktig å gi en grundig redegjørelse for hva som er formålet med en virksomhetsplan, og hvilken kontekst den bør bli sett i sammenheng med.

Statlige virksomheter har helt siden slutten av 1980-tallet vært pålagt å lage virksomhetsplaner. Ansvar for å utarbeide dokumentet er det virksomheten selv som har. Hovedformålet er identifisere hvilke mål man skal oppnå for året. Med i betraktningen er en viktig faktor hvordan ressursene skal disponeres (Christensen et al., 2014).

I det følgende vil jeg gi eksempler på hvordan NAV kan identifisere sine mål: Fra et NAV-kontor kan det være hvilke brukergrupper som skal prioriteres. De siste årene har det vært unge voksne under 30 år uten utdanning, flyktninger og personer som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). De prioriterte målgruppene blir ofte definert fra direktorat og departement, men NAV-kontorene er i sin fulle rett til å gjøre sine egne prioriteringer i tillegg (Fjeldstad, 2018). Demografien spiller en avgjørende rolle for hva som er prioriteringene til et NAV-kontor. NAV-kontor i Oslo kan ha helt andre utfordringer med sine brukere enn et NAV-kontor i Nord-Norge. Det er fordi demografien ser helt annerledes ut. Det er lett å tenke at andelen brukere med språkutfordringer er vesentlig større i Oslo enn i Nord-Norge, og at i Nord-Norge er andelen brukere på helserelevante ytelser større enn i Oslo. Derfor blir prioriteringene annerledes. Demografien avgjør også om hvilken kompetanse NAV-kontorene trenger. Har de stort trøkk på helserelevante ytelser, trenger de ansatte med spisskompetanse på dette området, og hvis det er stor arbeidsledighet i området, er det kompetanse innenfor rekruttering og kunnskap om de ulike bransjene NAV-kontoret trenger. Grunnen til at jeg belyser dette, er for å illustrere at NAV-kontorene ikke kan ha en felles virksomhetsplan – da demografi og andre forhold kan være totalt forskjellige. NAV-kontorene i hver region/fylke styrer imidlertid ut fra et felles mål og disponeringsbrev. Det samme gjør fylkesenhetene. De mottar et felles mål og disponeringsbrev (NAV, 2013b). Innenfor en region/fylke, kan det også være store demografiske forskjeller. I Rogaland har du store kommuner som Stavanger,

Sandnes og Sola, samtidig som har små kommuner i utkantstrøkene som Sauda, Suldal, Lund og Sokndal.

Virksomhetsplanen er først og fremst ment for å være et internt styringsredskap i virksomheten. Det skal være svake koplinger i retning fagdepartementene og det som er de politiske prioriteringene (Christensen et al., 2014).

Som nevnt ovenfor i teksten, ble offentlige virksomheter introdusert for virksomhetsplaner på slutten av 1980-tallet. Det var en del av Brundtland-regjeringen sitt fornyelsesprogram. Nærmere bestemt var året 1987 da det ble vedtatt at alle skulle statlige virksomheter skulle ha en virksomhetsplan. I likhet med slik jeg har beskrevet at virksomhetsplanen utformes i NAV, tar den ta utgangspunkt i det som blir kalt mål- og resultatstyringsteknikk. Teknikken inneholder tre hovedkomponenter (Christensen et al., 2014, s. 72):

- Formulering av klare, konsistente og konkrete mål
- Rapportering av oppnådde resultater
- Resultatoppfølging

Det viktigste med mål- og resultatstyringsteknikken, er at den har en innebygd spenning mellom autonomi og kontroll. Med den beskrivelsen menes det at underliggende virksomheter i en organisasjon skal få stor autonomi og frihet til å selv vurdere hvordan ressursene skal disponeres. Men like fullt er det viktig for staten at de underlegges et system som er rigid hvor det er høy grad av rapportering gjennom ulike systemer. En slik måte å drive på, gir en insentiv- og kontraktstankegang (Christensen et al., 2014).

Denne beskrivelsen ser vi at det er mange paralleller til hvordan virksomhetsplanene på NAV-kontorene utformes. De har autonomi til å gjøre sine egne prioriteringer, men styringslinjen over dem, har en rekke styringsverktøy som de kan måle resultatene NAV-kontoret leverer. Det er blant annet mål- og disponeringsbrevet og ikke minst verktøy som måler resultatene kontinuerlig, derav målekort, budsjett, etc.

En viktig faktor til at mål- og resultatstyring har gjort seg så fremtredende de siden 80-tallet, er kompleksiteten i offentlig sektor – eller mer presist; kompleksiteten i å definere hva målene skal være. I Norge har kompleksitet knyttet til mål vært mer implisitt enn eksplisitt. Nettopp på grunn av fokus på mål- og resultatstyring, har dette endret seg de siste 20 åra.

Operasjonalisering av mål for det offentlige har vært sentralt. De operasjonaliserte målene brukes for å velge mellom hvilke handlingsalternativer man har for å oppnå målene. Røttene til mål og resultatstyring kommer ikke uventet fra New Public Management. (Christensen et al., 2015). En annen måte å se mål- og resultatstyring på, er som et strukturell-instrumentelt virkemiddel for politisk og administrativt lederskap. I dette ligger det at det delegeringen skjer gjennom liberalisering av regelverk innenfor for eksempel lønn og personalforvaltning. Med en slik beskrivelse, gir man et inntrykk av at det er svært høy grad av fleksibilitet. Motvekten mot fleksibiliteten blir økt bruk av resultatrapportering og resultatkontroll (Christensen et al., 2015).

I dette kapitlet har jeg gått gjennom de ulike reformbølgene i styring og ledelse av offentlig sektor. Teori knyttet til mål og strategi har blitt redegjort for. Videre har jeg begrepsavklart og redegjort for hva som er et styringsverktøy. Til slutt har jeg tatt for meg det sentral teori knyttet til mål og strategi.

3.0 Case-studiet (Arbeids- og velferdsetaten)

3.1 Om NAV (Arbeids- og velferdsetaten)

NAV ble etablert den 1. juli 2006. NAV var et resultat av at tre tidligere etater ble slått sammen til én. Fra nå skulle det være én dør inn til Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten som sammen utgjorde NAV.

Reformen fikk navnet «NAV» for å betegne Ny Arbeids- og velferdsforvaltning. Ideen om en ny arbeids- og velferdsforvaltning kom som et resultat av at politisk handling hvor det var en oppfatning om at stadig flere mennesker i arbeidsfør alder stod utenfor arbeidsmarkedet i Norge. I tillegg mente mange at det offentlige velferdssystemet i seg selv var for oppsplittet. Det fremstod verken som enhetlig eller var i stand til å møte brukernes behov. Det var en rødgrønn regjering representert ved arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen (Ap) som tok til orde for det som endte opp som NAV-reformen (Hanssen et al., 2012).

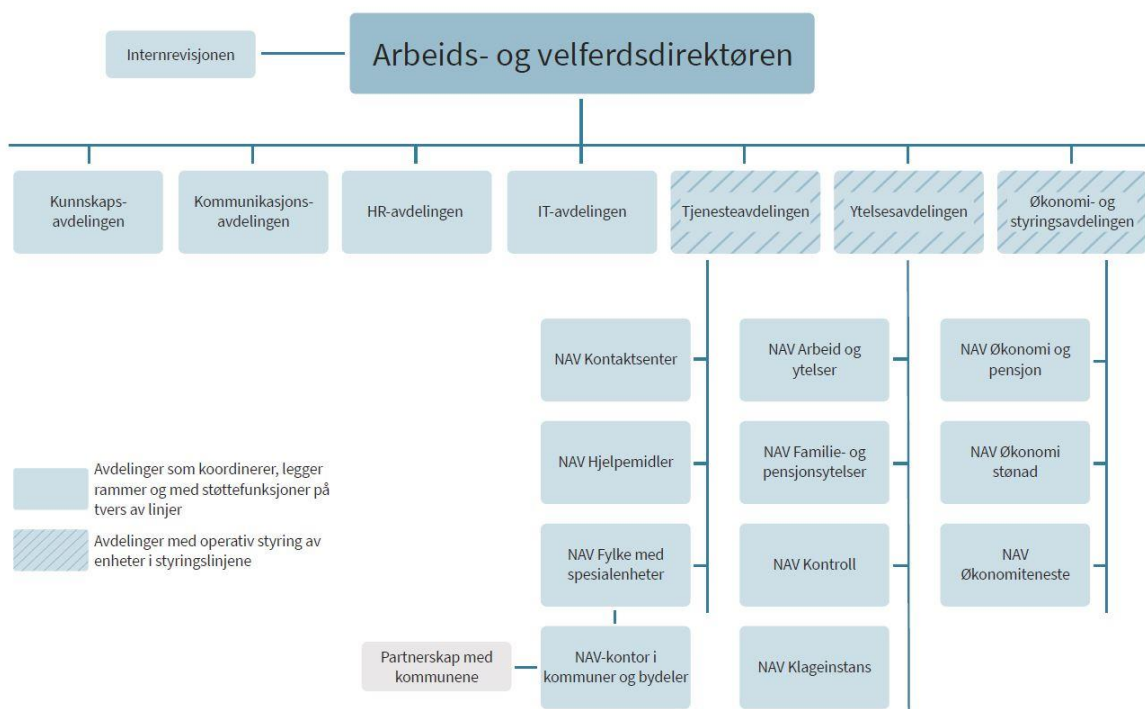
Reformen hadde tre hovedmålsetninger den tok sikte på å innfri. Det første budskapet var like enkelt som det er komplisert; flere skulle delta i arbeidslivet og færre skulle motta stønad. Den andre målsetningen handlet om å tilpasse brukernes behov og den siste var at forvaltningen skulle fremstå enhetlig og effektiv i sin måte og levere tjenester til innbyggerne. En viktig katalysator for å lykkes med reformen var bedre koordinering. Reformen resulterte i at det første NAV-kontoret ble etablert i 2006. Fire år senere ble reformen planlagt ferdig gjennomført. Måten NAV-reformen skulle lykkes på, var et organisert partnerskap mellom staten og kommunene (Hanssen et al., 2012).

Beskrivelse av partnerskapet i NAV er ingen enkel øvelse. Det er et relativt komplekst samarbeid som er ulikt organisert fra kommune til kommune, men alle samarbeid er tuftet på de samme prinsippene. Trygdeetaten og Aetat, som var to statlige etater, ble slått sammen til Arbeids- og velferdsetaten (AV-etaten). På fylkesnivå ble det etablert en koordinerende enhet kalt NAV-fylke. Denne skulle være et styringsorgan som bestod av forskjellige instanser fra det offentlige og private. Styringsorganet er et partnerskap som består av medlemmer fra NAV-fylke, fylkeskommunen og KS (Kommunens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon). Alle kommuner skulle ha sitt eget NAV-kontor. Det var løsningen for å sikre at brukerne fikk en felles førstelinje, samtidig som ansvaret opprettholdes hos de etablerte styringslinjene. Organiseringen på fylkes- og kommunenivå er et resultat av en rammeavtale inngått av Arbeids- og regionaldepartementet og KS. Sistnevnte har ikke mandat til å ta beslutninger på

vegne av kommunene, men har som hovedoppgave å fremme kommunenes interesse i dialog med departementet og organisasjonen. Denne rammeavtalen er utgangspunktet for alle partnerskap som skal inngås mellom hver kommune og NAV i de ulike fylkene.

Representantene fra kommunene er som regel rådmenn eller administrasjonssjefer, mens NAV-fylkesdirektør er til stede som representant for Arbeids- og velferdsetaten i de lokale partnerskapene (Hanssen et al., 2012, s. 170).

Organisasjonskart for Arbeids – velferdsdirektoratet (NAV, 2020):



Det er på dette nivået partnerskapene har mulighet for å lage sine egne lokale avtaler. Hvilke oppgaver og tjenester skal inngå i det lokale NAV-kontoret? Det er mange elementer som må på plass i en slik avtale. Lokale målsetninger tilpasset kommunens demografi, hvordan selve NAV-kontoret skal organiseres. Dette er opp til selve partnerskapet å avgjøre. Summert opp har det lokale NAV-kontoret i hver kommune ansvar for å yte og koordinere tjenester som tidligere var et ansvar for tre etater. Tjenestene som tilhørte den statlige Trygdeetaten, som ansvar for helserelaterte ytelser som sykepenger, etc., statlige Aetat som hadde ansvar for arbeidsrettede tjenester, altså hvordan hjelpe brukere i arbeid og de kommunale tjenestene er hvilke sosiale tjenester som skal inngår i NAV-kontorets tjenester (Hanssen et al., 2012). Det

er innenfor de kommunale tjenestene det er størst rom for å designe sitt eget tjenestetilbud for kommunene. I tillegg til hvordan den administrative organiseringen av kontoret skal være. Skal det bare være én leder som har personalansvar for resten av de ansatte, eller bør det også være avdelingsledere som rapporterer til leder. Dette er naturlig at varierer fra kommune til kommune, ofte med utgangspunkt i hvor mange innbyggere kommunen har. NAV-kontorets størrelse gjenspeiler ofte størrelsen på kommunen med bakgrunn i innbyggertall.

Partnerskapet har relativt stor frihet til å bli enige om hvilke kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret, men en tjeneste skal høre til som et minimum, og det er økonomisk sosialhjelp. De andre tjenestene er det opp til partnerskapet å bli enige om. Det kan være store forskjeller fra kommune til kommune. En betydelig andel av kommunene har lagt hele forvaltningen av sosiale tjenester til NAV-kontoret. Det kan for eksempel innebære flyktningtjenester, tildeling av kommunale boliger til brukere som har behov, gjeldsrådgivning og rustiltak, blant annet. (Hanssen et al., 2012).

Et viktig moment i avtalen om nye NAV, var at partnerskapet skulle ha en tydelig målsetning om å bidra til at eksisterende barrierer mellom stat og kommune ble bygget ned. For å oppnå denne målsetningen, var det lagt til grunn tydelige krav til både stat og kommune, langt tydeligere enn de kravene som lå til grunn i tiden før NAV-reformen (Andreassen & Aars, 2015). Av NAV-proposisjonen gikk det også frem at det skulle være to likeverdige partnere, til tross for at ansvarsfordelingen og mengden tjenester var ulike (Prop. nr. 46 (2004-2005)).

Da NAV-reformen ble iverksatt, ble den gjeldende for alle 430 kommuner og 19 fylker. Den var dermed den største forvaltningsreformen som noen gang er gjennomført i Norge. I løpet av de siste åra har Norge vært gjennom en kommunereform. Det har resultert i at det fra 1. januar 2020 var 356 kommuner i Norge. Dette har naturlig nok ført til at det har blitt færre NAV-kontor også. Kommunesammenslåing har ført til sammenslåing av NAV-kontorene. Men det har også blitt færre NAV-kontor som følge av vertskommunesamarbeid om NAV-kontor (KS, 2019). Det innebærer at kommuner med nær geografisk beliggenhet har blitt enige om å ha et felles NAV-kontor. Dette er en medvirkende faktor til at det har blitt færre NAV-kontor de siste årene.

Men tilbake til starten av NAV-reformen. Det var ingen stor overraskelse for noen at reformen fikk særdeles store iverksetting- og oppstartsproblemer. Tre offentlige forvaltningsenheter med tre forskjellige kulturer skulle smeltes sammen til én. Alle etatene

hadde sine metoder og måter å jobbe på, nå måtte de finne én felles måte å gjøre det på. Alt organisering av tjenester måtte gjøres helt på ny. Hvilke oppgaver skulle knyttes sammen og hvilke skulle separeres fra hverandre.

Ikke bare var det tre forvaltningsområder som skulle slå seg sammen, men det var også tre kulturer som skulle bli til én. Kulturen fra trygdeetaten var preget av være tradisjonelle og regelverksorienterte, Aetat var mer moderne og konsekvensorienterte, mens sosialtjenesten fremstod som mer skjønnsbasert og lokalpreget. Med et slikt utgangspunkt, kan man risikere at alle de tre kulturene får bestå i den nye organisasjonsformen på grunn av at kulturen er sterk, og at den nye organisasjonsstrukturen tillater at det kan være klare skiller hvor de tre kulturene får leve videre på siden av hverandre. Helt på den andre siden av skalaen kan du oppnå at kulturene smelter sammen (Christensen et al., 2015).

På fylkesnivå var NAV kritiske til at det kommunale ansvarsområdet skulle bli for stort tidlig i prosessen. De ønsket ikke at majoriteten av det sosiale tjenesteområdet skulle legges til NAV-kontoret. De sverget heller til at minimumsløsningen med økonomisk sosialhjelp var det beste alternativet. Argumentet for en slik tankegang, var at det kunne bidra til at motstanden mot nødvendige endringer i praksis ikke ble for stor (Syversen, 2011).

Økonomisk sosialhjelp er kun en økonomisk ytelse man får et vedtak på, og dette er i teorien noe som kan være enklere å implementere i et NAV-kontor sammenlignet med andre sosiale tjenester hvor det i større grad krever tettere oppfølging av brukerne.

Det er viktig å dele inn NAV-reformen i to prosesser som har pågått parallelt med hverandre. En ekstern prosess og en intern prosess. Den eksterne prosessen handler om at servicen til brukerne av tjenestene til NAV skal fremstå mer helhetlig og koordinert. For brukerne skal det være én dør inn til alle tjenester. Den andre prosessen er knyttet til den interne omorganiseringen av arbeid- og velferdsforvaltningen. Både vertikalt mellom det som tidligere var Trygdeetaten og Aetat, og horisontalt mellom NAV-kontoret og kommunen. Oppfølgingen av de to aksene har vært relativt ulike. Den vertikale prosessen var preget av konkrete resultatmål og tydelige styringssignaler skulle følges opp lokalt. Men den faglige og organisatoriske utviklingen i NAV-kontoret, er i stor grad blitt overlatt til seg selv, altså partnerskapene. Det vil med andre ord si NAV-lederne på de lokale NAV-kontorene (Hanssen et al., 2012).

Disse utfordringene mener Andreassen og Fossestøl (2011) har resultert i at ressurser og oppmerksomhet har blitt tatt bort fra reformens hovedmålsetninger hvor det viktigste var brukeren i sentrum. Det var brukeren som skulle være vinneren av en slik reform. Andreassen og Fossestøl skisserer to utfordringer som har vært sentrale til verkebyller i NAV-reformen. Hvilken kompetanse skal høre til på NAV-kontoret og hvordan tjenesteytingen skal utvikles. De mener veien å gå er gjennom at NAV-kontorene må påta seg en veileder- og koordinatorrolle, og at det må være større samhandling med andre aktører som gir fleksible løsninger til brukerne av tjenestene (Andreassen & Fossestøl, 2011).

NAV-reformen har flere interessante momenter i seg sett i lys av en historisk kontekst. NAV-reformens organisasjonsutgangspunkt skiller seg ut fra New Public Management-tenkningen. Man finner flere NPM-elementer, men den har også klare post-NPM-trekk (Christensen, 2008). Den sterke samarbeidsorienteringen og vekten på at styringen skal skje gjennom et partnerskap mellom kommune og stat, er et typisk trekk med New Public Governance-retningen for nettverksaspektet står sentralt.

Lokal handlefrihet og at førstelinjen skal ha som formål og tilpasse seg lokale forhold, utfordringer og behov står sentralt (Andreassen & Aars, 2015).

3.2 NAV-lederens rolle

I årene etter at NAV-reformen ble iverksatt, har det vært laget utallige evalueringer og rapporter om reformen. Den har blitt sett i kortene fra topp til bunn (Andreassen & Aars, 2015). I denne oppgaven vil vi kun ta for oss elementer av det som er evaluert knyttet mot lederrollen i et NAV-kontor.

Da NAV-reformen ble iverksatt, hvilte mye av ansvaret for den politiske reformen i førstelinjen ute på de lokale NAV-kontorene hos NAV-lederen. De ble gitt ansvaret med å iverksette, men med betydelig grad av frihet. Reformen har mange av elementene til Herbsts sitt begrep om «minimum critical specification design». Oversatt til norsk innebærer det en reform som kun inneholder et minimum av elementer, og hvor det som skal skje i praksis, er overlatt til de på det lokale NAV-kontoret. Det står ikke detaljskrevet i reformdokumentene (Herbst, 1974).

Alt styres imidlertid ikke av NAV-leder, men en del av styringen er også forankret i den lokale partnerskapsavtalen mellom stat og kommune, og som vi har vært inne på tidligere, er

det store forskjeller fra kommune til kommune knyttet til hva avtalen inneholder. Et av hovedpremissene i reformen er at partene ikke kan diktere hverandre. Det betyr at ingen av partene kan bestemme fullt og helt hvordan NAV-kontoret skal utformes, men det må være en gjensidig enighet. Det er her NAV-lederen spiller en særdeles viktig rolle. NAV-lederen er bindeleddet mellom stat og kommune, og må til enhver tid balansere forholdet mellom de to. Det gir lederen en prinsipiell autonomi. Friheten til å tilpasse seg de lokale forholdene har sitt utspring at kommunene er forskjellige, og derfor er det viktig at NAV-lederen har mulighet til å legge til rette for lokale forhold som gjør at NAV-kontoret evner å håndtere det som er en bestemt utfordring i den aktuelle kommunen. Dette er også noe minimumsdesign-modellen legger stor vekt på (Klemsdal, 2011).

4.0 Metode og fremgangsmåte

I dette forskningsprosjektet blir en kvalitativ metode benyttet. Selve hensikten med denne forskningen er at kunnskap skal frembringes på en troverdig og gyldig måte. Skal jeg klare dette på en hensiktsmessig måte, må det ligge en klar strategi i bunn. Selve strategien er metoden som benyttes (Jacobsen, 2018, s. 15). Mitt mål med forskningsprosjektet er å «avdekke» hva som faktisk skjer i virkeligheten. Mennesker går hele tiden med en rekke antagelser, uansett hvilken situasjon vi befinner oss i. Stemmer disse antagelsene? I en organisasjon kan det være flere ulike antagelser om hvordan organisasjonen fungerer. Noen hevder gjerne at organisasjonen fungerer på en tilfredsstillende måte, mens andre kan hevde det motsatte. For å kunne avdekke hva som er riktig, må man finne empiri på det aktuelle området. Forutsetningen for å lykkes, er å samle inn så mye empiri som mulig innenfor et svært avgrenset område; på den måten kan jeg trekke noen konklusjoner om hva jeg tror gir et riktig bilde på problemstillingen i oppgaven.

Den store utfordringen med forskningsprosjektet, er hvordan vi kan gjøre abstrakte spørsmål og spekulasjoner om til noe som kan undersøkes empirisk. Videre er det viktig at man bruker en undersøkelsesmetode som får informantene til å svare på de områdene vi ønsker belyst i forskningen. Et annet viktig punkt er hvordan man tolker empiriske data som er samlet inn (Jacobsen, 2018, s. 16).

Det er to hovedforutsetninger som må være på plass for at forskningen skal lykkes. Det er at empirien må være valid og reliabel. Med valid menes det at empirien skal være relevant og gyldig. Reliabel betyr at empirien er toverdig og pålitelig (Jacobsen, 2018, s. 16). Med disse forutsetningene på plass, har man gode sjanser for å lykkes med sitt forskningsprosjekt. For å lykkes, er det helt essensielt at empirien vi samler inn, gir svar på spørsmålene vi stiller. Hvis ikke svarene er relevante, kan de heller ikke brukes i den sammenhengen vi ønsker at de skal bli.

Innenfor vitenskapelig metode skiller man mellom to ulike typer for gyldighet og relevans; intern gyldighet og ekstern gyldighet. Den interne gyldigheten går på om empirien vi har samlet inn, har gyldig med tanke på konklusjonene vi trekker. Den eksterne gyldigheten går på at om resultater fra et avgrenset område som er forsket på, også er gyldige i andre sammenhenger (Jacobsen, 2018, s. 17). Det vil si at hvis vi trekker en konklusjon om et

forskningsprosjekt som er gjort i en organisasjon, kan vi da konkludere med at det samme vil være tilfellet i andre organisasjoner. Med andre ord sier den eksterne gyldigheten om hvorvidt funnene i forskningen kan generaliseres. Et viktig spørsmål man stiller seg i denne sammenheng, er om man får nøyaktig samme resultat om man hadde utført prosjektet to ganger (Jacobsen, 2018, s. 17).

4.1 Valg av metode

I dette kapitlet tar jeg for meg hvilken metode som er brukt for å forske på problemstillingen, og hvordan jeg har gått frem for å finne empirien til denne studien. Metoden vi bruker forteller oss hvordan vi bør gå frem for å skaffe oss, eller etterprøve kunnskap. Begrunnelsen for valg av metode, er å velge metoden som vil gi studien best mulig data til å belyse problemstillingen på den mest hensiktsmessige måten. Valget av metode blir også en avgjørende faktor for hvilken kunnskap vi klarer å frembringe (Dalland, 2017). I denne studien har jeg valgt å benytte meg av et kvalitativt forskningsprosjekt hvor 5 forskjellige NAV-ledere har blitt intervjuet. I det følgende vil jeg redegjøre for en kvalitativ forskningsmetode.

4.2. Kvalitativ som forskningsmetode

Mitt utgangspunkt for denne studien var at jeg har nysgjerrighet knyttet til lederens komplekse rolle på et NAV-kontor. Målet er at jeg ville bekrefte eller avkrefte mine antagelser om at NAV-ledere har et krevende utgangspunkt for å lede et NAV-kontor.

Jacobsen skiller mellom fire forskjellige metoder for innsamling av kvalitative, åpne data: det individuelle åpne intervjuet, fokusgruppeintervju, observasjon og dokumentundersøkelse (Jacobsen, 2018). Denne studien benytter seg av den mest vanlige datasamlingsmetoden, som er et individuelt åpent intervju.

Datainnsamlingsmetoden avgjør dataens validitet. I etterkant av at metoden er gjennomført, og dataene er samlet inn, kan man risikere at metoden som er brukt, ikke er egnet til å finne svar på problemstillingen som var utgangspunktet for studien. Påliteligheten kan også bli påvirket av hvilken metode som er brukt. Det er fordi alle metoder er selektive i måten

informasjonen samles inn på. Metoden kan også påvirke selve resultatene på en spesiell måte, såkalt undersøkelseeffekt (Jacobsen, 2018).

I det følgende vil jeg kun avgrense til å redegjøre for *det åpne individuelle intervjuet*. Kjennetegnene med et åpnet individuelt intervju er at forskeren prater med informanten eller respondenten i en vanlig dialog. Alt av data blir samlet inn i form av ord, setninger og fortellinger. Det er vanlig at intervjuene gjennomføres fysisk, men det kan også utføres via telefon, epost-korrespondanse eller videomøte. Undersøkeren benytter notering, lydbåndopptak eller begge deler i sin jobb med å registrere informasjonen respondenten kommer med. Respondentene har ingen eller svært få begrensinger på hva han/hun kan si i intervjuet. Etter intervjuet sitter undersøkeren igjen med en stor mengde informasjon i form av notater, eposter, lydbåndopptak, etc. Mengden med informasjon brukes videre til analysering (Jacobsen, 2018).

Naturligvis finner vi både styrker og svakheter ved det åpne individuelle intervjuet. Det er en tidkrevende prosess. Et intervju kan ofte ta mellom 1 og 2 timer. Før intervjuet gjennomføres, er det en rekke formaliteter som må på plass; avtale av tidspunkt og sted, informasjonsskriv om forskningsprosjektet må gis til respondenten og andre praktiske gjøremål knyttet til selve gjennomføringen. Et åpnet intervju gir store datamengder i form av notater og lydbåndopptak. Den store mengden materiale som kommer ut av hvert intervju, begrenser hvor mange man faktisk kan intervju. Det er reell risiko for at man kan sitte igjen med for stort datamateriale som ender med at man mister oversikten (Jacobsen, 2018).

I et ansikt-til-ansikt-intervju gir vi rom for en klar individualisering. I intervjuet kommer respondentens oppfatninger og holdninger frem. Det tas ikke hensyn til den sosiale sammenhengen. Separerte intervjuer gir individuelle synspunkter. Dersom hensikten ved studien er å få frem hva en gruppe mener om et tema, kan det oppstå betydelige problemer med gyldigheten. Målet med intervjuet er å avklare den enkelte respondentens forståelse av hva oppfattelsen er knyttet til ulike forhold. Tidligere ble dette kalt et konstruktivistisk vitenskapssyn (Jacobsen, 2018).

I dette forskningsprosjektet har jeg omtalt intervjuobjektene for respondenter. I noen sammenhenger benevnes respondenter og informanter om hverandre, men det går et skille mellom de to begrepene. Respondenter har direkte kjennskap til temaet eller fenomenet, for

eksempel ved at de medlem av en gruppe eller har deltatt i en hendelse. På den andre siden har du informanter som ikke selv representerer gruppen som undersøkes, men som gjerne har god kunnskap om temaet (Jacobsen, 2018, s. 178). I dette forskningsprosjektet er det kun personer med en bestemt rolle, i dette tilfellet ledere av NAV-kontor. Alle har derfor inngående kjennskap til temaet de blir intervjuet om, og de sitter med direkte kjennskap. Derfor blir de omtalt som respondenter.

4.3. Utvalg av informanter og datainnsamling

Utvalget i et forskningsprosjekt er betegnelsen på de som skal undersøkes. Innenfor kvalitativ intervjuforskning er respondenter et særdeles viktig tema. Prosessen med å velge ut respondenter er en møysommelig prosess. Det lønner seg ikke å plukke ut for mange grunnet arbeidet som medfølger til gjennomføring og etterarbeid knyttet til intervjuene. Det kan bli en enormt tidkrevende prosess fordi hvert intervju genererer store mengder data (Dalen, 2013).

I dette forskningsprosjektet har jeg tatt sikte på å rekruttere en homogen gruppe med respondenter. Med en homogen gruppe innebærer det at gruppen er liten i variasjon. Hensikten er å avdekke like og ulike erfaringer i en forholdsvis homogen gruppe (Johannessen et al., 2016). Definisjonen av homogen er ensartet eller likeartet, altså det motsatte av heterogen. Et homogent nabolag er et nabolag hvor majoriteten av innbyggerne i nabolaget har mange fellestrekk (Gundersen, 2021). Valg av respondenter ble gjort på et såkalt strategisk valg ved at personene jeg kontaktet, har bestemte kunnskaper og erfaringer (Dalland, 2017). Den viktigste fellesnevneren for dette prosjektet er at alle respondentene sitter den samme lederrollen. Jeg ønsket å finne ut hvilke erfaringer ledere ved et NAV-kontor har med å lede i et partnerskap mellom stat og kommune med utgangspunkt i virksomhetsplanlegging. Før jeg gikk i gang med utvelgelsen av respondenter, var det viktig å ta noen beslutninger knyttet til hvor stort utvalget skulle være i denne studien. I samarbeid med veileder ble det avgjort at i denne typen studie, ville 4 til 6 respondenter være et hensiktsmessig antall. Jeg sendte ut 6 forespørsler til 6 forskjellige ledere ved NAV-kontor i samme fylke. Alle kontorene har ulik størrelse og organisering, men felles for alle er at de er i kategorien mellomstore eller store kontor. 5 av 6 forespørsler ble besvart innen fristen, og dermed landet jeg på 5 respondenter, alle med tittelen enhetsleder/virksomhetsleder for NAV-kontor.

Før respondentene ble kontaktet, fikk jeg innhentet tillatelse fra NSD (Norsk senter for forskingsdata). Søknaden til NSD ble godkjent etter bare noen få uker. Vedlagt i søknaden lå beskrivelse av prosjektet, intervjuguide og samtykkeskjema.

Jeg tok kontakt med alle NAV-ledere via epost hvor jeg beskrev helt kort hva jeg studerte, og hva masteroppgaven min skulle omhandle. Dersom de var interessert, fikk de en ny epost med informasjonsskriv og et samtykkeskjema vedlagt. Informasjonsskrivet inneholdt generell informasjon om prosjektet og om respondentenes rettigheter knyttet til deltakelse (se vedlegg 1). I perioden da intervjuene skulle gjennomføres, var fylket underlagt strenge smitteverntiltak knyttet til koronapandemien. Alle NAV-ansatte var anbefalt å være på hjemmekontor, og reiser ut av kommunen ble anbefalt droppet. Derfor ble det gjort avtale med alle respondenter om at intervjuene skulle gjennomføres gjennom videomøte på Microsoft Teams. Videomøtet ble tatt opp med lydopptaker. Selve videomøtet ble ikke tatt opp. Det ble informert om at intervjuet ville ha en varighet på cirka 1 time.

Respondentene ble informert om at forskningsprosjektet er gjennomført i tråd med Personopplysningsloven. Den har som formål å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger, noe som § 1 tar beskriver (Personopplysningsloven, 2018). En av hovedforutsetningene for mange som deltar i et forskningsprosjekt, er at de får være anonyme (Dalland, 2017). I dette prosjektet ble navn på respondentene erstattet med en kode. I tillegg ble ikke alder på respondentene oppgitt. Det er heller ikke hentet inn noen andre former for personopplysninger. Kun utdanningsbakgrunn og fartstid i NAV. Dette er gjort for å behandle respondentenes anonymitet på en riktig måte. I transkriberingen av intervjuene, ble alle personopplysninger som kom frem, anonymisert. Etter at transkriberingen og analysen av lydopptakene var gjennomført, ble alle lydopptak slettet. Denne informasjonen ble også gitt informasjonsskrivet som respondentene fikk tilsendt. Deltakelse i prosjektet er var helt frivillig, og de kunne når som helst trekke seg som respondenter. Begrunnelse for å trekke seg var heller ikke nødvendig. Denne informasjonen kom frem i informasjonsskrivet, og det ble orientert om på ny i samtalen før intervjuet startet.

Tabell 1: Oversikt over respondentene.

NAVN I OPPGAVEN	KJØNN	UTDANNELSE	ANTALL ANSATTE VED KONTORET:	ARBEIDSOPPGAVER	INTERVJUMETODE
RESPONDENT 1	K	Cand.mag i samfunnsfag	155	Enhetsleder	Intervju på Teams
RESPONDENT 2	M	Sosionom	83	Enhetsleder	Intervju på Teams
RESPONDENT 3	K	Sykepleier, videreutdanning innen ledelse	86	Enhetsleder	Intervju på Teams
RESPONDENT 4	M	Juridikum	34	Enhetsleder	Intervju på Teams
RESPONDENT 5	K	Sosiologi, studerer for tiden master i ledelse	85	Enhetsleder	Intervju på Teams

4.4. Utarbeidelse av intervjuguide

En intervjuguide er et viktig verktøy når et intervju skal gjennomføres. Det er den som skal lede deg gjennom intervjuet. Samtaleformen spiller en viktig rolle; det er i intervjuprosessen kunnskapen skapes, og det er det viktigste kjennetegnet ved intervjuguiden. Man kan ikke bare følge slavisk en liste med spørsmål. Flere av dem utvikles i samtalen og bygger opp om de svarene som blir gitt. Intervjuguiden er først og fremst et verktøy til hjelp for å ikke glemme viktige temaer som skal besvares (Dalland, 2017).

Jeg laget en delvis strukturert intervjuguide. Den hadde som hovedhensikt å sikre at respondentene fikk frem sine egne fortellinger og erfaringer som de har opplevd i rollen sin som NAV-leder. Utarbeidelse av en intervjuguide bidrar til at man forbereder seg både mentalt og faglig på intervjuene. På forhånd har du gjort deg noen tanker om hvordan intervjuet vil forløpe seg. Møter du uforberedt, kan du risikere at relevante temaer uteblir. Dette er noe de aller fleste forskere er samstemte om. Likevel kan det argumenteres i hvor stor grad et intervju skal formaliseres. Med en fastsatt intervjuguide er det enklere å sikre at alle aktuelle temaer og problemstillinger blir snakket om. I tillegg minimerer du sjansen for å

ta med unødvendige data. Det er fordi intervjuguiden hele tiden begrenser hva respondenten kan komme innom. Argumentasjon for en guide som ikke er særlig strukturert, er at det er potensial for å fange opp respondentens perspektiv bedre. Du tillater i større grad intervjuobjektet til å snakke fritt, noe som gjør at det muligens ville kommet opp viktig informasjon som en strukturert intervjuguide ikke kunne fanget opp (Ryen, 2012). I denne studien var hensikten å få frem erfaringer og refleksjoner omkring bestemte temaer. Særlig med et bredt felt som ledelse, ville sjansen for å skaffe seg mye data som ikke var relevant, være stor. Samtidig var det viktig å gi insentiver til respondentene til at de skulle få frem hva som var viktig for dem. Derfor landet jeg på et delvis strukturert intervju, slik at respondentene til en viss grad kunne påvirke gjennomføringen av intervjuene.

Jeg var ikke helt sikker på hvor lang varighet intervjuene ville ha i forkant. Det var vanskelig å anslå siden en del av spørsmålene ga rom for å reflektere over egne erfaringer, og det varierer ofte i hvor omstendelige personer er når de skal beskrive noe. Første intervju ga meg en klar indikasjon på cirka hvor lenge resten også ville vare. Det korteste intervjuet var på underkant av 45 minutter og det lengste varte 58 minutter.

4.5. Gjennomføring av intervju og transkribering

Planen var at alle intervju skulle gjennomføres på hvert enkelt NAV-kontor hvor respondenten jobber. Smittesituasjonen i Norge i denne perioden var på et høyt nivå, og hele landet var under strenge restriksjoner. Derfor var det en enkel beslutning å lande på at intervjuene måtte gjennomføres digitalt. Den digitale kanalen som ble valgt, var Microsoft Teams. Det er samhandlingsprogram som fikk sin revolusjon i NAV da alle ble sendt på hjemmekontor våren 2020. Dette er et produkt som NAV selv har lisens på, og det er godt sikret mot ytre faktorer. Derfor var jeg ikke bekymret for selve personvernet og andre sikkerhetshensyn knyttet til å gjennomføre intervjuene digitalt.

Intervjuene startet med en kort introduksjon hvor jeg presenterte forskningsprosjektet. Informasjon om personvern og at man kan trekke seg når som helst, ble gitt på nytt. Videre gjorde jeg det klart at dette var et delvis strukturert intervju med en innledning, hoveddel og avslutning. Intervjuet ble etterpå satt i gang.

Organiseringen og bearbeidelsen av intervjuene ble satt i gang like etter at alle 5 intervjuer var gjennomført. Alle 5 intervjuer ble gjort i et tidsrom på 6 dager. Lydopptak av intervjuene er et uvurderlig hjelpemiddel, selv om video ville vært et enda bedre alternativ. Med lydopptak kan du høre opptakene flere ganger og du vil oppdage nyanser som ville vært umulig å få med seg om man bare tok notater (Dalland, 2017). Transkribering av intervjuene var en langt mer tidkrevende prosess enn jeg hadde sett for meg på forhånd. Det gikk langt flere timer enn beregnet. Noen intervjuer gikk raskere enn andre å transkribere. Faktorer som påvirket hvor effektiv transkriberingen ble, var blant annet toneleie, dialekt og hvordan respondenten formulerte seg. Noen snakker tydelig og sammenhengende, mens andre befinner seg på den andre siden av skalaen.

Flere ganger måtte jeg spille av deler av intervjuet flere ganger, for å være sikker på at jeg forstod respondentens svar tydelig. Dette er noe Dalen (2013) beskriver som en betydelig fordel. Intervjuet ble skrevet ned ord for ord. På den måten blir du særdeles godt kjent med dataene du har innhentet. Etter at alle intervjuene var gjennomført, var du usikker på hvor mye relevant data du hadde skaffet deg, men når du har snakket med en respondent i nærmere 1 time, er det mange tusen ord som blir sagt. Når du hører intervjuene i etterkant, får du muligheten til å analysere og reflektere over dem på en helt annen måte. Da har du kun søkelyset på det du har sagt, mens du i intervjuet også må tenke på hvordan neste spørsmål skal formuleres. Ansiktsuttrykk eller andre former for uttrykk ble notert ned med et lite notat om hva temaet var når en tydelig reaksjon kommer til uttrykk. For eksempel oppgitthet, gestikulering og mimikk.

4.6 Behandling av data og analyse

Når vi snakker om å analysere et materiale, handler det om å finne ut hva intervjuet forsøker å fortelle. I dette tilfellet er handler det om en kvalitativ analyse: jeg skal redusere tekster til mindre bestanddeler, altså ord, setninger og avsnitt. Deretter skal jeg forsøke å binde elementene sammen. Elementene som bindes sammen, skal bidra til å forstå en helhet som dannes. Målet er å bringe frem delene i et nytt lys som gir mening til helheten. *Hermeneutisk metode* er begrepet som brukes for å forklare vekslingen mellom deler og helhet og hvordan de kobles tett sammen (Jacobsen, 2018).

Analysen starter naturligvis med intervjuet og fortsetter gjennom hele innsamlingsprosessen til det endelige resultatet foreligger. Når transkriberingen var ferdig, startet arbeidet med å

bearbeide materialet. I det ligger det å kategorisere dataene systematisk. Uten en systematisk oversikt, vil det være tilnærmet umulig å få oversikt over funnene i studien.

Systematiseringen er gjort for å lette prosessen med å jobbe med dataene. Datamaterialet blir jobbet med over flere dager, og siden jeg er i fulltidsjobb, blir det mange, men ofte korte økter hvor det jobbes med forskningsprosjektet. Derfor var det viktig for meg å finne et system som gjorde at jeg hele tiden hadde dataene lett tilgjengelig, og ikke minst på en oversiktlig måte.

Koding av data er en av de vanligste fremgangsmåtene i kvalitativ forskningsmetode. Koding innebærer kort forklart at vi deler opp teksten i større eller mindre deler hvor vi gir delene et kodeord. På den måten hjelper det forskeren med å sammenligne innholdet i intervjuene. Dataene blir klassifisert for å kunne fremheve tendenser, men det kan også bidra til å stenge igjen for andre perspektiver. De ulike kategoriene skal bidra til å fremheve sentrale perspektiver av analysene (Thagaard, 2018).

I dette forskningsprosjektet har jeg brukt mye tid på å kode dataene fra intervjuene med respondentene. Jeg benyttet meg av programmet NVivo12, som er et dataprogram jeg fikk lisens til via Universitetet i Agder. NVivo er et analyseverktøy som har til formål å brukes innen kvalitativ forskning. Programmets hovedegenskap er å organisere ikke-numeriske eller ustrukturerte data. NVivo kan arrangere, klassifisere og sortere informasjon, blant annet. Dette har vært til uvurderlig hjelp når dataene fra 5 intervjuer på mellom 45 til 60 minutter skal analyseres. Uten NVivo måtte jeg beregnet langt mer tid til å bearbeide og analysere funnene i studien. I NVivo laget jeg en oversikt med forskjellige temaer som jeg kategoriserte de ulike svarene fra respondentene innenfor.

Det er vanlig å skille mellom to måter å kategorisere på; den hen kalles for *åpen koding*. Det vil si at man tar utgangspunkt i data som ligner på hverandre. Alt som ligner på hverandre, plasseres i samme kategori. På den måten får man brukket opp dataene til mindre enheter (Jacobsen, 2018). Dette ble i stor grad gjort med dataene fra intervjuene i dette prosjektet. Den andre formen for kategorisering er at det dannes kategorier som ikke finnes direkte i dataene. Det er forskeren sin oppgave og etablere disse når første runde med kategorisering og analyse er unnagjort. Det kan for eksempel være flere over- og underkategorier som dataene kan plasseres i (Jacobsen, 2018).

4.7 Studiens validitet og reliabilitet

Alle forskningsprosjekter har krav på seg om å være gyldig og relevant, altså valid. I tillegg skal den være pålitelig og troverdig, som har fellesbetegnelsen reliabel. Når det snakkes om at empirien som blir samlet inn, må være gyldig og relevant, handler det om at vi faktisk er i stand til å svare på de spørsmålene som har blitt stilt (Jacobsen, 2018). I utgangspunktet kan alle data som er samlet inn, være relevante. Men det er viktig at de er samlet inn på en korrekt måte, slik at det er utført på en pålitelig måte. De ulike stegene i prosessen må være frie for unøyaktigheter. Potensielt kan det være mange feilkilder i selve kommunikasjonsprosessen (Dalland, 2017). Noe som kan føre til redusert pålitelighet, kan være hvordan de forskjellige spørsmålene blir oppfattet og besvart. Videre kan er det viktig hvordan jeg som undersøger forstår svarene og meningsinnholdet når transkriberingen gjennomføres. Dette er faktorer som kan være med på å redusere påliteligheten. Det er viktig å være oppmerksom på hvilke ulike feil som kan oppstå, noe som krever at man til enhver tid er konsentrert og nøyaktig i arbeidet. Respondentene har også svært ulike utgangspunkt. Noen elsker å snakke og har et rikt vokabular og er flinke til å formulere seg. Andre er kanskje på andre siden av skalaen og synes det kan være vanskelig å uttrykke seg med ord (Dalland, 2017).

Det er to typer for gyldighet: intern og ekstern. Grovt forklart handler intern gyldighet om at det er dekning for å kunne trekke en konklusjon basert på den empirien som er hentet inn. Ekstern gyldighet handler om at resultater fra et forskningsprosjekt i en organisasjon på et gitt tidspunkt, også kan være gyldige i andre sammenhenger. Kan funnene som er gjort, generaliseres? Eller vil man bare kunne trekke konklusjon med at dette kun gjelder for den organisasjonen som er forsket på. Et annet ord for ekstern gyldighet er *overførbarhet*. Kort oppsummert er det viktig å presisere at det ikke finnes noen perfekt forskningsprosess. Feil, svakheter og mangler finner man i alle forskningsprosjekter. Hovedhensikten med forskningsmetode er ikke å unngå feil, men at man gjør rede for hvilke svakheter prosjektet har, og at disse blir nøye belyst (Jacobsen, 2018).

4.8. Reliabilitet

Et annet ord for reliabilitet er nøyaktighet. Hvor pålitelige er egentlig svarene i forskningsprosjektet? Med en høy reliabilitet, er sannsynligheten høy for at resultatene ligner mer på hverandre dersom de samme intervjuene hadde blitt gjennomført en gang til

(Thagaard, 2018). Det er opplagt at dersom jeg ba en annen person om å gjennomføre intervju med de samme respondentene, og svarene ble svært like, at relabiliteten til forskningen ville vært høy. Hvis andre studier bekrefter mange av de samme tendensene, er dette også mer på å styrke relabiliteten. Andre faktorer som kan være medvirkende, er hvor godt forskeren kjenner respondentene som blir forsket på, og hvilken relasjon de har.

I dette forskningsprosjektet hvor en kvalitativ tilnærming har blitt benyttet som forskningsmetode, vil det være krevende å fastslå hvor høy grad av relabilitet studien har. Dersom jeg hadde brukt en kvantitativ tilnærming med et spørreskjema, ville sannsynligheten være større for at resultatene ble like to ganger. Jeg har ingen garanti for at resultatene ble nøyaktig de samme dersom en annen person utførte intervjuene med den samme intervjuguiden. Intervjuguiden var også delvis strukturert, og da er det i utgangspunktet større sjanse for at intervjuene kunne utviklet seg i forskjellige retninger, avhengig av hvilken person som er intervjuer.

4.9 Validitet

Forskningsprosjektets validitet er et særdeles viktig element. Blir den aktuelle problemstillingen faktisk målt eller besvart? Det er et sentralt spørsmål som må besvares når validiteten i oppgaven skal vurderes.

Intern gyldighet: For å sikre den interne gyldigheten, er det viktige å finne ut om resultatene oppleves som riktige. Det innebærer i praksis at det er samsvar mellom virkeligheten og det forskeren beskriver som virkeligheten. I dette tilfellet har et av tiltakene for å sikre den interne gyldigheten, vært å gjøre lydopptak av samtlige intervju. Deretter ble de transkribert hvor intervjuene ble hørt gjennom 2 til 3 ganger for å sikre at alt som blir sagt, blir oppfattet korrekt. I tilfeller hvor jeg var usikker, ble det gjort opp til flere avspillinger. Dersom jeg fortsatt var i tvil, tok jeg kontakt med respondenten for å forsikre meg om det var riktig slik jeg hadde forstått det aktuelle temaet/problemstillingen. Dette arbeidet skal være med på å styrke at den interne gyldigheten er ivarettatt.

Ekstern gyldighet: Den eksterne gyldigheten omhandler i hvilken grad det er mulig å generalisere funnene i forskningsprosjektet til andre tilsvarende organisasjoner/felt som er forsket på. I utgangspunktet vil det være enklere og generalisere jo flere enheter man studerer.

Men kapasitet hos forskeren gjør at man ikke kan velge av et ubegrenset antall. Derfor er det ingen fasit på hva som er det riktige antallet. En tommelfingerregel er at når man kan gi seg når man når et metningspunkt, altså at nye intervju ikke gir ny informasjon (Jacobsen, 2018).

I denne studien har 5 respondenter blitt intervjuet. Man kunne gjerne argumentert for at det burde være flere respondenter med, men massen av data som kommer fra hver enkelt respondent, gjør at det begrenser seg hvor mange som kunne bli intervjuet. Det er ingen store sprik i intervjuene, og derfor var det også naturlig å ikke ha flere enn 5. I forkant hadde jeg vurdert at det var tilstrekkelig med 4 til 6. Med bakgrunn i dataene fra de 5 intervjuene, mener jeg at undersøkelsen har ekstern gyldighet.

4.10 Forskning på egen organisasjon

Dette forskningsprosjektet har vært knyttet opp mot samme organisasjon som jeg selv er ansatt i. Til daglig jobber jeg som kommunikasjonsrådgiver for NAV og jeg har også flere år bak meg som veileder og rådgiver i NAV. Sistnevnte arbeidsforhold startet i januar 2015 og ble avsluttet i september 2019. Fra 2019 har rollen min vært kommunikasjonsrådgiver i fylkesenheten. Derfor er det flere forhold som må belyses for at denne studien skal ha høy grad av troverdighet. Det er både fordeler og ulemper med denne typen forskningsprosjekt. For det første så kjenner man organisasjonen, man kjenner hverdagspråket og de uformelle trekkene ved organisasjonen. På den andre siden kan man risikere å legge for stor vekt på innta *froskeperspektiv* i organisasjonen (Repstad, 2004). Det kan være elementer eller trekk ved organisasjonen man tar for gitt, fordi man har vært en del av organisasjonen over en lang tid.

Andre momenter kan være fordommer, meninger og antagelser man har om egen organisasjon som kan farge inntrykket vi får i intervjuet (Repstad, 2004).

Jeg har ikke jobbet tett med noen av respondentene tidligere, men vi har ved ulike sammenhenger deltatt på felles samlinger, arrangementer etc. Men i utgangspunktet hadde jeg svært begrenset kjennskap til dem utover at jeg kjenner til hvilken rolle de har i sin nåværende jobb. Det er heller ingen av respondentene har samme arbeidssted som meg.

Når man forsker på egen organisasjon, kan dette betraktes som en sosial interaksjon mellom forsker og respondent (Thagaard, 2018). Det innebærer i mitt tilfelle at respondentene kan svare på spørsmålene på en annen måte enn om jeg kom utenfor organisasjonen. Alle

respondentene visste på forhånd hvilken rolle jeg har i NAV. Derfor kan det tenkes at de svarer mer på et «stammespråk». De kan bruke ord og uttrykk som er «typisk» for NAV-ansatte, og som de ville unngått om det var en utenfra som stilte spørsmålene. Derfor kan jeg som undersøger risikere at jeg overser viktig data fra intervjuene.

Min egen forutinntatthet, altså min egen forståelse av hvordan ting fungerer i min egen organisasjon, såkalte «blinde flekker», kan virke inn på min tolkning og analysedel av datamaterialet (Jacobsen, 2018). Jeg har imidlertid vært veldig fokusert på disse aspektene ved forskningsprosjektet.

4.11 Litteratursøk og kildekritikk

I denne masteroppgaven har jeg hatt litteratur fra hele masterstudiet som et generelt utgangspunkt. Jeg har i tillegg gjort grundige søk for å finne aktuell litteratur. Søkemotorene til Universitetet i Agder har blitt benyttet. Det samme har Oria og Google Scholar. Utgangspunktet for søkene mine har hovedsakelig vært ord som «virksomhetsplan», «virksomhetsstyring», «ledelse i offentlig sektor» og «partnerskapsmodell». Det har blitt konsumert mye faglitteratur og artikler som omkranser dette temaet. En del litteratur har jeg begynt å lese på, for så å konkludere med at det ikke er relevant. I andre tilfeller har jeg ansett det som relevant, og deretter gått mer i dybden på stoffet.

I slike forskningsprosjekter er kildekritikk svært viktig. Kildekritikken har som formål å gjøre deg bevisst på at kildene blir benyttet med et kritisk blick. Man skal ta stilling til om litteraturen har gyldighet og relevans for å belyse problemstillingen. Både primærlitteratur og sekundærlitteratur har blitt benyttet. Førstnevnte er forskningsartikler som presenteres for første gang, sistnevnte kan være forskning som benytter data fra tidligere primærstudier. Alle kilder har jeg vurdert som gyldige, holdbare og relevante (Dalland, 2017). De samme kriteriene er lagt til grunn for datamaterialet som jeg selv har samlet inn. Det vil si data fra intervjuene med respondentene.

4.12 Forskningsprosjektets svakheter

I studien er det dybdeintervjuet 5 respondenter som er underlagt samme styringslinje i form av samme fylkesenhet. Det innebærer at vi ikke kan generalisere funnene i denne oppgaven med å fastslå at funnene ville vært de samme om det ble gjort på andre NAV-kontor med en

annen lokasjon. Utvalget på 5 ledere som respondenter, utgjør heller ikke et representativt utvalg for organisasjonen.

5.0 Presentasjon av funn og drøfting

I dette kapitlet skal jeg gå inn i datamaterialet jeg har samlet inn for å gjøre en analyse på bakgrunn av problemstillingen og litteratur på dette feltet. Dette kapitlet er lagt opp på en slik måte at jeg presenterer funnene i oppgaven først. Etter hvert funn følger drøfting i lys av datamateriale og oppgavens teoretiske rammeverk. De forskjellige temaene for funnene vil være inndelt i egne mellomoverskrifter.

5.1 Hvordan opplever NAV-lederne sitt handlingsrom til å utføre beslutninger?

I det følgende vil jeg legge frem mine hovedfunn fra intervjuene med respondentene. Dette er basert på den systematiseringen av datamaterialet som er gjort i etterkant av at intervjuene ble gjennomført. Opplevelsen av handlingsrommet er basert på respondentenes subjektive oppfatning og tanker omkring hvordan det er å lede et lokalkontor i NAV hvor ansvarsfordelingen skjer i et partnerskap mellom stat og kommune. Respondentene skal i utgangspunktet ha det samme formelle ansvaret i organisasjonen, riktignok med noen få nyanser fra organisasjon til organisasjon. Likevel kan de ha ulike syn på handlingsrommet.

5.1.1 Handlingsrommet til NAV-leder

Samtlige fem NAV-ledere opplever at de har et betydelig handlingsrom som leder hvor de har gode muligheter til å påvirke hvilken retning NAV-kontoret skal ha. Samtidig understreker alle de fem lederne at de har et strengt rammeverk å forholde seg til. Samfunnsoppdraget til NAV henger høyt, og de nasjonale satsingsområdene veier tungt. Alle NAV-lederne er opptatt av å fremheve at det må være et tydelig handlingsrom i mål- og disponeringsbrevet fra NAV sin fylkesenhet og kommunebrevet. To ledere oppsummerer handlingsrommet slik:

Respondent 1:

«Etter mange års erfaring er jeg ikke veldig tilhenger av direktiver. Da synes jeg litt av handlingsrommet forsvinner, og kravet til å levere tjenester tilpasset det behovet som faktisk er lokalt. Når du er en del av en stor virksomhet som NAV, er det viktig at vi som ledere klarer å se hva som er handlingsrommet vårt. Det må ikke bli for mange «skal», men «bør» og «kan» er begreper som er mer tiltalende. Det er også reelle signaler, og ikke instruksjoner. Jeg er litt opptatt av både språket og hvordan det blir formidlet til oss».

Respondent 4:

«Stort sett synes jeg at jeg har et enormt handlingsrom til å teste ut hvordan jeg kan nå målene. Selve retningen, hovedmålene og kravene får man jo bare presentert. Men hvordan man gjennomfører det, har jeg en veldig stor frihet til å påvirke synes jeg, både på statlig og kommunal side».

Alle ledere som ble intervjuet trekker frem «flere års erfaring» som en viktig faktor for å kunne utnytte handlingsrommet på en hensiktsmessig måte.

Respondent 2:

«Flere års erfaring gjør at jeg har erfaring til å ta handlingsrommet. Du skal være trygg i rollen før du kan utnytte rollen din som leder. Du kan ikke som ny leder komme inn og være tydelig på at et bestemt mål skal droppes. Jeg tenker at vi har et ganske stort handlingsrom, men det er ikke type handlingsrom som sier at jeg kan velge at vi ikke skal prioritere brukere på AAP. Da tror jeg NAV-direktøren hadde gitt tydelig beskjed. Jeg har ikke noe handlingsrom på retning, men jeg har ganske mye handlingsrom på løsning. Men sånt tenker jeg at det også skal være. Jeg har også vært tydelig over for mine ledere på at jeg av og til ønsker å prioritere litt annerledes enn det som er de statlige føringene».

Felles for alle lederne er at de opplever at handlingsrommet er stort på den statlige siden av NAV. På kommunal side er erfaringene mer varierte, selv om alle opplever en viss grad av handlingsrom. Utfordringene som trekkes frem for flere av lederne, går på at de opplever en begrenset interesse for ansvarsområdet til NAV-kontoret i de aktuelle kommunene. En leder beskriver på en god måte hvor forskjellen ligger.

Respondent 5:

«Jeg har alltid opplevd at jeg har stort handlingsrom. Det er helt sant. Hvis det er noe jeg virkelig vil, så ordner det seg. Jeg har aldri opplevd og bli stoppet på noe. Jeg har alltid opplevd i dialog med fylket (NAV), en lydhørhet og god dialog hvor jeg blir tatt på alvor. Jeg får lov til å prøve ting, og jeg blir møtt med entusiasme når du kommer med forslag til ting du vil prøve å gjøre. Det gjelder egentlig alt, både innad i kontoret og i styringslinjen. Det er litt vanskeligere i forhold til kommunen. Der har jeg nok vært mer uenig i ting, og som jeg likevel har måttet stå for å gjennomføre. Det er ikke den samme dialogen der. De er ikke

så tett på meg. Jeg opplever jo at den statlige delen av NAV kjenner jobben min veldig godt. Det er stor forståelse for utfordringsbildet, arbeidshverdagen og hvordan ting er. Mens den kommunale delen er mye mer distansert. De har ikke den oversikten som statlig del har».

Alle fem lederne har et standpunkt om at ledelsen som NAV-leder rapporterer til på kommunal side, ikke har den samme kunnskapen og interessen for hva som skjer på NAV-kontoret sammenlignet med fylkesenheten på statlig side. De trekker samtidig frem at de har delvis forståelse for hvorfor. Det har blant annet sammenheng med at leder på kommunal side har overordnet ansvar for flere andre viktige poster i kommunen som alle tjenester knyttet til helse, som utgjør en stor post. Flere av områdene er helt på siden av NAVs ansvarsområder, og da krever det mye for en leder på kommunal side og være fullt oppdatert på hva som er status hos NAV-kontoret.

5.1.2 Oppsummering av funn fra 5.1

Handlingsrommet	Funn
Framstilling av funn knyttet til handlingsrommet	<ul style="list-style-type: none">• Handlingsrommet er betydelig• Større handlingsrom på kommunal side grunnet manglende involvering• Tydelige styringssignaler fra NAV fylke• Lang erfaring/fartstid i NAV er en nøkkelfaktor for å kunne evne å utnytte handlingsrommet

5.1.3 Drøfting av analyse

Bakgrunnen for at vi ser nærmere på hva respondentene sier om handlingsrommet, er fordi det er en viktig indikator på hvilken oppfatning lederne har av sin innflytelse på egen organisasjon. Lederne oppfatning av eget handlingsrom gir også en pekepinn på hvordan de tilnærmer seg virksomhetsplanen som et strategisk styringsverktøy. Flere av lederne forklarer

at de ikke har mulighet for å påvirke retningen, men de har mulighet for å påvirke hvordan oppdraget skal gjennomføres og løses. Alle respondentene opplever at de har et betydelig handlingsrom de kan utnytte, og at det ligger muligheter innenfor handlingsrommet de har, samtidig understreker de at det er en innbygd spenning mellom autonomi og kontroll, akkurat slik Christensen hevder. Underliggende virksomheter skal ha autonomi og frihet til å vurdere på hvilken måte ressursene skal brukes. Rigide systemer med høy grad av rapportering kombinert med tydelige styringssignaler sikrer at organisasjonene styrer i den retningen som er bestemt fra politisk hold (Christensen et al., 2014). Dette er helt i tråd med hvordan respondentene i denne studien beskriver sin opplevelse av handlingsrommet. Det er imidlertid viktig å påpeke at den statlige delen av NAV lykkes i langt større grad med sine styringssignaler og insentiver, enn det den kommunale delen av partnerskapet har evnet å gjøre. Som vi skal se nærmere på senere i oppgaven, er det ikke mangel på autonomi på kommunal side, men manglende styringssignaler fra enkelte kommuner fører til en opplevelse av at NAV-leder føler de står alene.

En leder trekker imidlertid frem at vedkommende har måttet gjennomføre beslutninger som respondenten har vært uenig i. Det samme gjelder for alle ledere knyttet til statlige prioriteringer. Det trenger det ikke være noen dramatik rundt, men det som gjør det problematisk, er når leder oppfatter at beslutninger er tatt med manglende kunnskapsgrunnlag. Respondenten trekker frem manglende dialog og interesse for NAV-kontorets utfordringer og hverdag, likevel tvinges leder til å gjennomføre beslutninger som respondenten mener ikke er riktige. Det er langt enklere å akseptere slike avgjørelser dersom man har sitter igjen med et inntrykk av at beslutningen er nøye fundert og veloverveid i dialog med de som kjenner hverdagen på NAV-kontoret. Dette kan bidra til å legge ekstra press på den innbygde spenningen mellom autonomi og kontroll, og som kan føre til uheldige konsekvenser på sikt.

5.2 Partnerskapet i NAV

I denne delen av studien reflekterer respondentene over hvilke utfordringer og muligheter som ligger i å være leder i et partnerskap mellom stat og kommune. Respondentene ble stilt relativt åpne spørsmål hvor de stod fritt til å trekke frem det de mener er viktigst om lederrollen i partnerskapet på NAV-kontoret. Styringsverktøy ligger imidlertid som et tydelig bakteppe ved inngangen til dette temaet.

5.2.1 Styringsutfordringer i lederrollen i et partnerskap

Partnerskapet i NAV er sentral del av denne masteroppgaven. Samtlige fem respondenter trekker frem at det er betydelige styringsutfordringer knyttet til å være leder for et NAV-kontor. De har en rolle hvor de er den eneste aktøren som har et todelt rapporteringsansvar. De skal rapportere til fylkesenhet på statlig side, og de skal rapportere til overordnet leder på kommunal side. I intervjuene kommer det frem mange interessante betraktninger om hvilke utfordringer dette byr på, og hvor store forskjellene mellom stat og kommune er. NAV-lederne står i en slags spagat hvor de skal tilfredsstille både den statlige delen og den kommunale delen. Respondent 1 omtaler partnerskapet på følgende måte:

Respondent 1:

«Det som er den største utfordringen knyttet til NAV, er at du har to eiere på NAV-kontoret. Når både signalene og oppdraget kommer fra henholdsvis to «foreldre», som jeg ofte kaller det for, altså stat og kommune, er de veldig langt i fra å være koordinerte. De er ikke utarbeidet i samme tempo og ikke med samme overskrifter. Når vi da topper dette med å ha et direktorat som da skriver to mål- og disponeringsbrev til NAV-kontorene, henholdsvis kommunebrevet og mål- og disponeringsbrev, som da alltid er foreløpig frem til vi kommer langt utpå året, cirka mars-april, er det jo ikke bra. Det er i hvert fall ikke bra for en så gammel virksomhet som den virksomheten vi jobber i, og som har så mye tungt, og godt byråkrati».

Denne oppsummeringen treffer veldig bra for hvordan de andre NAV-lederne også opplever samhandlingen mellom stat og kommune. Koordinering er en nøkkelfaktor, og respondentene opplever nærmest at koordinering og samordning mellom kommune og stat er fraværende. NAV-lederne opplever at de blir det eneste bindeleddet mellom stat og kommune.

Respondent 1 følger opp med det som kan karakteriseres som et hjertesukk knyttet til mer koordinering:

Respondent 1:

«Nå har det jo vært et pågående prosjekt om fornyelse og foryngelse av partnerskapet, eller en revitalisering, for å kunne ta tak i noe av dette. Jeg satt og leste på dette for noen uker siden, men jeg klarer ikke å se at det er noen revitalisering. I hvert fall ikke for meg som har vært med i denne organisasjonen siden før fødselen av prosjektet NAV. Det blir jeg litt

overrasket av. Særlig fordi det er tunge, dyktige byråkratier som sitter med en så viktig oppgave som det er å lage et oppdragsbrev. Jeg skjønner ikke hvorfor vi ikke kommer et eneste steg videre. NAV-direktøren kunne godt tatt en telefon til kommunedirektøren bare for å drøse om problemstillingen. Jeg vet ikke helt, men det kunne i hvert fall blitt gjort noe. De viser ingen interesse for hverandre».

Respondenten kommer tilbake til problemstillingen litt senere intervjuet hvor vedkommende omtaler utfordringen i partnerskapet slik:

Respondent 1:

«Dette handler om at det ikke er et problem i kommunen eller staten. Det er kun et på problem på NAV-kontoret. Det er ingen av dem som er der samtidig, bortsett fra oss som jobber her. Det er ingen som eier dette problemet. De opplever det ikke, de erfarer det ikke. Det er ikke en «kjeft» i direktoratet, fylket eller i kommunen som synes dette er et problem. De er ikke en del av det. Problemet oppstår først når du kommer her, da er det et problem, og ting henger ikke helt i sammen. De er knalltydelige på hver sin post. Dette har jeg problematisert, særlig i KS i mange år. De mente jo de hadde funnet en løsning på dette, men de har jo ingen myndighet de heller overfor kommunene. De er forslagsstillere uten mandat. Dette er litt trist, egentlig. Særlig når du tenker på alle evalueringer og forskning som har vært. De klarer ikke å finne noen nøkler på det. Det har de gjort i andre land. De har tatt noen valg, for eksempel ikke er noe lokalt nivå. Enten er det stat, eller så er det kommunen som har ansvaret. Det forenkler det ganske vesentlig».

Samordningsutfordringene mellom kommune og stat kommer tydelig frem i disse intervjuene, og lederne opplever en slags avmakt. De opplever ikke at det er noen forståelse eller kunnskap om hvordan det er å være i et partnerskap. Det er fordi det nettopp er kun på NAV-kontoret de får «kjenne det på kroppen». Det er det eneste stedet hvor du har ansatte som jobber i samme organisasjon, men som har forskjellige arbeidsgivere og forskjellige betingelser, er på NAV-kontoret. Kommunalt ansatte må forholde seg til betingelsene den aktuelle kommunen har, mens de statlige har ordinær ansettelse gjennom staten. Det samme gjelder for ledere på NAV-kontorene. I denne studien er 4 av respondentene kommunalt ansatt, mens 1 er ansatt i stat. Synspunktene knyttet til partnerskapet er imidlertid det samme, og alle ledere opplever sterke tilknytning til statlig side enn kommunal side. I forbindelse med arbeidet med virksomhetsplanen, har respondent 2 følgende oppfatning:

Respondent 2:

«... NAV-direktøren kjenner mål- og disponeringsbrevet i sin helhet hun, kommunaldirektøren kjenner det ikke i lilletåa en gang. Det er noe jeg har snakket mye om i NAV-sammenheng: jeg tror direktoratet ikke skjønner hvor mye energi en NAV-leder må bruke for å få kommunen engasjert i prosjektet...».

Flere av respondentene trekker frem viktigheten av erfaring og personlige egenskaper. Ingen av de fem respondentene sitter i toppledelsen til kommunen, men rapporterer til kommunalsjef/leder for helse og omsorg. Når lederne føler seg så alene, gjør det at posisjonen som NAV-leder i en kommune er svært sårbar, og den blir ekstra sårbar ved hyppig utskiftning. Respondent 2 forklarer det slik:

Respondent 2:

«Det er krevende, men spennende også. Det er ikke nødvendigvis en negativ opplevelse. Du får lite drahjelp, du må stå i det selv. Posisjonen et NAV-kontor har i kommunen, er nok veldig avhengig av NAV-leders interesse, engasjement og forståelse for det kommunale. NAV er nesten borti alt i kommunen, alt fra reguleringsplaner til barnevern. Av og til skulle man ønske at man fikk en rolle i rådmannen sin ledergruppe i stedet for under en kommunalsjef. Det er fordi samhandlingen går mye på kryss og tvers av områdene i kommunen. Vi er borti det meste. Jeg husker når jeg ble ansatt, så sa NAV-direktøren «det fins ingen jobb i kommunen som gir deg større spagat enn en NAV-leder, bortsett fra rådmann». Det har han helt rett i».

Respondent 3 beskriver lederrollen som bindeledd mellom stat og kommune slik:

Respondent 3:

«... Jeg føler det er en rød tråd, men jeg kommer fra kommunen selv og har hatt flere roller i kommunen. Det er klart at de erfaringene drar jeg med meg, og som betyr at jeg har fått en del gratis. Men at det er en krevende øvelse, med dette partnerskapet og balansen, er vanskelig. Jeg møter støtt og stadig på utfordringer knyttet til dette. Jeg er jo en av dem som har gitt klokkeklar beskjed til tider at jeg ikke skjønner at noen tar tak i denne organiseringen av NAV. Det er komplekst. Du kan si hva du vil, men det er kjempekomplekst. Jeg har ingen

interesse av å heve meg selv på noe vis, det er jeg ferdig med, jeg er for gammel til det, men det er ikke hvem som helst som kan ha disse jobbene...».

På spørsmål om respondent 3 opplever at kommunen er skikkelig påkoblet det som skjer på NAV-kontoret, lyder responsen slik:

Respondent 3:

«Det er nok litt fjernt for dem, for å si det rett ut. Jeg er av og til på ledersamlinger med andre virksomhetsledere. Da føler jeg at de ikke helt forstår hva vi holder på med. Hun som er kommunalsjef nå, har bakgrunn fra trygd. Hun var også innom NAV-kontoret en liten stund før jeg begynte fordi vi hadde en liten krise. Derfor forstår hun litt mer hva det går i».

Her peker respondenten kun på en tilfældighet som gjør at hun opplever det litt enklere å samarbeide, fordi kommunalsjefen tidligere jobbet en kort periode på NAV-kontoret. Det er opplagt at det utgjør en stor fordel. Likevel synes hun ikke at kommunalsjefen lykkes med å synliggjøre viktigheten av NAV-kontoret overfor resten av ledergruppa i kommunen.

Det som kanskje er det mest overraskende i svarene fra respondentene, er at de ikke opplever at kommunen opptatt av NAV-kontoret på et overordnet nivå. Med det menes nivå på arbeidsledighet, andelen brukere på AAP, de viktigste prioriteringene for NAV-kontoret det kommende året, etc. Det er ingen overraskelse at ingen ledere synes kommunen har interesse for detaljkunnskaper, men at de tilsynelatende er ikke interessert seg for de overordnede linjene overrasker mer. Respondent 5 opplever det slik:

Respondent 5:

«... Det er ikke den samme dialogen der. De er ikke så tett på meg. Jeg opplever jo at den statlige delen av NAV kjenner jobben min veldig godt. Det er stor forståelse for utfordringsbildet, arbeidshverdagen og hvordan ting er. Mens den kommunale delen er mye mer distansert. De har ikke den oversikten som statlig del har...»

Respondent 5 utdyper nærmere den begrensede interessen senere i intervjuet:

Respondent 5:

«... Men det er gjengs oppfatning at kommunen har en veldig begrenset interesse. Det er sosialhjelpen. De har ikke vist noen særlig stor vilje til å sette seg inn i hvordan NAV-kontoret

opererer i det hele tatt. Det er litt synd, fordi det de som gir beslutningsgrunnlaget videre til politikerne. Det er illojalt om jeg hadde gått direkte til politikerne. Jeg må følge linjen min. Det gjør det litt vanskelig. Ofte opplever jeg at de har helt feil beslutningsgrunnlag. De aner ikke hvordan ting ser ut i NAV. Vi har for få ressurser til å behandle sosialhjelp, men i handling- og økonomiplan til kommunen står det at det viktigste er å få folk av sosialhjelp og ut i jobb. Men hvem sine ressurser som skal få dem ut i jobb, lurer jeg jo alltid på. Hos oss er det de statlige ressursene. Det er ingen kommunalt ansatte som jobber arbeidsrettet, bortsett fra de med KVP...».

Respondent 4 er NAV-lederen som er minst kritisk til partnerskapet. Han legger ikke skjul på at de også har store utfordringer, men samordningen fremstår mer funksjonell. Respondent 4 skiller seg også vesentlig ut ved at NAV-kontoret har betydelig færre ansatte enn ved de andre kontorene med sine 34 ansatte. Kontoret er mellomstort i likhet med kommunen. Det kan være en faktor som påvirker hans opplevelse av partnerskapet i NAV.

Respondent 4:

«Jeg opplever at de er opptatt av noen av problemstillingene. Men vårt NAV-kontor er i tjenesteområdet helse og velferd der det er tre virksomheter hvor den ene er NAV. De andre to er vesentlig større med 130 til 170 ansatte. Det handler stort sett om helsetjenester og omsorgstjenester. Det er klart at det er litt opp til meg om jeg skal involvere dem om jeg føler det er relevant. Det er andre deler i kommunen som jeg er involvert i også, eksempelvis han som er ansvarlig for næring, økonomisjefen er alltid interessert i å diskutere trender, tall og arbeidsledighet. Så jeg opplever at de er interessert og at de passer litt på hva vi holder på med på NAV-kontoret. Jeg opplever at NAV-kontoret er viktig for kommunen».

Videre viser han til et konkret eksempel på hvorfor kommunen er opptatt av å bidra til helhetlige tjenester i NAV-kontoret:

Respondent 4:

«Vi prøver jo å lage ting som støtter opp mot hverandre i planen, slik at vi ser helheten i det. For eksempel har vi akkurat nå startet opp et nytt gjeldsprosjekt. Det går på personer som står i fare for å få gjeldsproblemer. Det er folk som er i overgangen fra maks sykepenges til ytelse med mindre beløp. Vi fanger dem opp tidlig, i stedet for å fange de opp når de får

gjeld. Det er noe som jobbes med. Det er også med inn i de arbeidsrettede tjenestene, det handler om å kartlegge hvem som er i denne gruppen.

Jeg tenker at det ikke er noe krysspress egentlig. Det er en felles interesse i at de kommunale og statlige målene må nås. Så må vi se hvor den rette plassen er å sette inn ressursene. Det samme gjelder at kommunen er opptatt av tidlig innsats for barn og unge. Dette er noe som på sikt tjener de arbeidsrettede tjenestene. Vi forebygger slik at vi hindrer at neste generasjon kommer på den samme plassen. Det vet vi er en stor risiko om vi ikke gjør noe. Fanger vi opp slikt, og syr dette sammen, så tjener dette alle tjenestene våre».

Her har lederen lyktes med å få kommunen engasjert i partnerskapet, i hvert fall knyttet til et område av tjenestene som NAV-kontoret leverer. Kommunen ser gevinsten med å være aktivt inne i slike prosjekter fordi det vil gi positive langtidseffekter i form av at risikoen for at brukerne søker sosialhjelp vil minske. Kommunen ser ikke på sine tjenester isolert sett, men i sammenheng med de andre tjenestene NAV-kontoret leverer. En av faktorene som kan være avgjørende for dette, er at respondent 4 i større grad har en langt hyppigere dialog med kommunen sammenlignet med flere av de andre lederne. De andre respondentene har i utgangspunktet relativt mye dialog de også, men det er innholdet i dialogen som blir avgjørende for om kommunen involverer seg eller ikke. Mange av dialogpunktene mellom NAV-leder og kommunen gjennom et år kan være faste poster hvor det kun blir rapportert, ikke nødvendigvis drøftet nye strategiske valg for styringen av kontoret.

5.2.2 Vekting av kommunale og statlige prioriteringer

Det er enhetslederen på NAV-kontoret som har det overordnede ansvaret for at både kommunens interesser og de statlige interessene er ivaretatt på en hensiktsmessig måte. Det er avgjørende for et vellykket partnerskap at begge parter føler seg ivaretatt. Respondentene opplever i stor grad at vektingen mellom kommunale og statlige prioriteringer ikke er så krevende som det kan se ut formelt. Forklaringen ligger ikke i at begge sider er helt enige om hva som bør veie tyngst. Svarene i denne studien tyder mer på at engasjementet og innsikten heller er fraværende på kommunal side. Det er opp til leder selv å prioritere hva som er viktig. NAV-lederen har gode lokalkunnskaper og gjør det enkelt for dem å innlemme viktige prioriteringer fra kommunen.

Respondent 1:

«Jeg vil helle mot å si at vi prøver å vekte dem likt. Dette er jo ingen konkurranse. Det er mer det å kunne holde dem sammen. Hvis et mål er satt på den statlige delen, hvordan treffer det og passer inn i den kommunale delen. Vi må få det til å henge sammen. En veldig stor del av jobben min er å kunne operasjonalisere planene, slik at de blir konkrete aktiviteter og mål for vårt kontor. Får vi det til, oppnår vi en kindereggeffekt hvor du oppnår mål på både statlig og kommunal side. Særlig når vi jobber med målgrupper, men jeg vil ikke si det er noen konkurranse mellom de to områdene. Jeg opplever det i hvert fall ikke slik. Det handler i veldig stor grad om at det er tillit mellom stat og kommune til at vi får lov å si at det er disse vi skal prioritere. Hvis jeg sier barnefamilier og fattigdom, så vil kommunen si at det er veldig bra, men de vil også påpeke at vi må få foreldrene i jobb, og det er jo hovedoppdraget til NAV. Da får vi dette til å henge sammen, noe som er en viktig prosess. Jeg opplever ikke noen press på at den ene parten forventer mer enn den andre av stat og kommune. Det handler om at begge parter har tillit til at jeg klarer å handle riktig. Slik har det ikke alltid vært. Da vi etablerte NAV, satt kommune og stat og kikket på hverandre og lurte på hvem som vant. Slik er det ikke lenger, og det synes jeg er bra at vi har lyktes med å få det til lokalt»

Respondent 4:

«Jeg synes ikke det er så vanskelig. Jeg blir ikke så mye utfordret på det slik at jeg ikke havner i noe krysspress i det daglige. Kommunen er interessert i at folk skal komme seg i jobb, og ikke gå på stønad. Jeg har stor frihet til å nå målene som jeg vil, så tenker jeg at de føler med på sine tall. Så lenge det ikke går «skeisen» med sosialhjelp og andre utgifter, så tror jeg faktisk det er veldig opp til NAV-kontoret selv å legge det faglige arbeidet».

Respondent 5:

«Jeg jobber hele tiden ut fra kontoret som en helhet. Ungdom er ungdom, enten den er statlig eller kommunal. Samtidig så er det nå så mye fokus på AAP, oppfølging og styrking av inkludering. Jeg opplever ikke at kommunen er like mye på banen inn i NAV rett og slett. Vi er styrket med ressurser på den statlige siden, mens kommunen kutter stillinger i NAV nå. Det er nesten sånn smekk på fingrene. Har de ikke lest aviser? Har de ikke fått med seg hva vi står i nå? Det er vanskelig å skape engasjement rundt kommunale styringssignaler i en slik hverdag vi har nå».

Respondent 1 og 4 gir en relativt lik beskrivelse av hvordan de opplever vektingen mellom statlige og kommunale prioriteringer. Respondent 5 gir det samme inntrykket, men er langt mer kritisk til kommunens rolle. Felles for alle tre er at de har frihet og tillit til å gjøre det de selv mener er de riktige prioriteringene. Det styrker handlingsrommet lederne har i partnerskapet. Samtidig skinner det gjennom at alle tre skulle ønske at kommunen var enda mer på banen og mente noe om hva som var viktig for dem. Alle fem respondenter er tydelige på at engasjementet og interessen for hva som skjer på det lokale NAV-kontoret kunne vært større fra kommunes side, samtidig som de tar kommunen i forsvar med at NAV-enheten er en liten post av det totale ansvarsområdet innenfor helse og omsorg. For meg fremstår det som de utviser en tydelig form for lojalitet overfor sin oppdragsgiver.

5.2.3 Oppsummering av funn fra 5.2

Partnerskapet i NAV	Funn
Framstilling av funn knyttet til opplevelsen av å styre i et partnerskap	<ul style="list-style-type: none"> • Krevende spagat mellom kommune og stat • Mangelfull/fraværende koordinering og samhandling mellom stat og kommune • Møter liten forståelse for hvor krevende det er å balansere partnerskapet for å opprettholde gjensidigheten mellom partene • Opplever sterkere tilknytning til den statlige delen av NAV • Søker etter mer kommunal involvering

5.2.4 Drøfting av analyse

I teoridelen har jeg redegjort for de ulike reformbølgene offentlig sektor har vært preget av: administrasjonsmodellen, markedsmodellen og samordningsmodellen. Alle disse tre modellene gjør seg gjeldende i forklaringene til respondentene når de beskriver hvordan det er å ha en lederrolle i partnerskapet i en offentlig organisasjon, som er styrt av politiske prioriteringer. Partnerskapet er et resultat av «New Public Governance»-tekningen. Som jeg har redegjort for, tar den for seg den økende graden av nettverking og interorganisatoriske relasjoner i det offentlige. Samarbeid på tvers er en nøkkelfaktor (Baldersheim & Rose, 2014). Salamon beskriver en trend hvor komplekse problemstillinger nå skal løses i partnerskap. Samhandling på tvers preger innsatsen for å håndtere offentlige utfordringer (Salamon, 2002). I denne studien beskriver respondentene at problemstillingene er svært komplekse, og de trekker frem lang erfaring som en katalysator for å lykkes med lederrollen. I governance-tekningen og NPM veier troen på ledelse tungt, og dette ser vi tydelig igjen i svarene fra respondentene.

I denne studien ser jeg nærmere på virksomhetsplanen som et spesifikt styringsverktøy som NAV-lederne utarbeider for å nå sine mål. Virksomhetsplanen har sitt utspring fra New Public Management-tekning hvor det blir lagt stor vekt på strategi, ledelse og hvilke effekter man kan oppnå av prioriteringene lederne velger å gjøre. Mange av prinsippene til virksomhetsplanen er bygget på markedstenkning. Når dette kombineres med at virksomhetsplanen skal gjenspeile både statlige og kommunale prioriteringer i partnerskapet, ser vi hvor tett disse to reformbølgene er knyttet sammen. Derfor er det på ingen måte rart at respondentene beskriver en kompleks hverdag som NAV-leder. NAV-reformen er på mange måter bygget på prinsipper fra samordningsmodellen, men flere av styringsverktøyene som blir benyttet, deriblant virksomhetsplanen, har sin opprinnelse fra markedsmodellen. For å komplisere organisasjonen ytterligere, har NAV mange elementer av administrasjonsmodulen som blir veldig tydelig. Flere av respondentene trekker frem det «tunge og gode» byråkratiet som positive trekk med organisasjonen. Regelverksanvendelse er selve utgangspunktet for tjenesteproduksjonen til NAV.

Dette er med på å forklare og tydeliggjøre hvor krevende det er å lede et NAV-kontor. Respondentene fremhever problemet med at det er kun de som får kjenne disse elementene på kroppen, og alle tre reformtenkningene trekker lederen i hver sin retning. Dermed ender de i en «treveis spagat». Det som skal være styrkene til governance-tekningen i denne studien, blir den største humpen. Partnerskapet preges ikke av gjensidighet, men mer av likegyldighet fra

den ene aktøren. Dermed sitter lederne med en oppfattelse av de ikke får tatt ut potensialet i partnerskapet. Ekspertgruppen, som i 2015 la frem rapporten «Et NAV med muligheter», på vegne av Regjeringen, fremhever også betydningen av lederrollen. De beskriver lederrollen som svært kompleks og viktig. De foreslår satsing på lederutviklingsprogrammer for å styrke kompetansen til ledere, slik at de skal være bedre rustet til å håndtere arbeidsoppgavene sine (Ekspertgruppen, 2015). Dette er svært gjenkjennbart med funnene i denne studien. Lederne trekker frem lang erfaring fra det offentlige og personlige egenskaper som viktig for å lykkes med å navigere i landskapet som NAV-leder. Rapporten trekker også frem at effekten av ledelse på NAV-kontoret er betinget på blant annet forventinger til rollen, kompetansen til leder, hvilke nettverk lederen inngår i og muligheter for egen læring (Ekspertgruppen, 2015).

Funnene i denne studien tyder imidlertid på at lederne har flere av trekk ved seg som er med på å skape betegnelsen «Public Value», som er utviklet av Mark Moore. Lederne har en strategisk tilnærming i svarene de gir, og er veldig bevisste på hvilke komplekse problemstillinger de står overfor å løse. Alle respondentene har en forståelse for hvordan de skal oppnå en «*Defining public value*». Dette kommer frem gjennom deres tanker om hvordan strategiske mål skal oppnås. Betegnelsene «*Authorization*» og «*Building operational capacity*» spiller også en sentral rolle hos NAV-lederne. Tillit og relasjoner blir av flere trukket frem som avgjørende for å lykkes med oppdraget. Dette blir bygget opp gjennom flere års erfaring og ikke minst personlige egenskaper, noe som igjen gjør lederrollen sårbar. Det refleksive lederskapet er definitivt til stede hos lederne, men det er åpenbare mangler i strukturen til organisasjonen. Det fører til at lederne ikke evner å ta ut det fulle potensialet i partnerskapet på grunn av skjevdelingen de beskriver mellom stat og kommune.

5.3 Virksomhetsplan for NAV-kontoret

I denne studien går jeg i dybden på virksomhetsplanen som styringsverktøy for NAV-ledere. Virksomhetsplanen inneholder mål og prioriteringer for NAV-kontoret det kommende året. Det skal være et felles styringsdokument som gjenspeiler både statlige og kommunale prioriteringer. Derfor har respondentene blitt utfordret på hvordan de synes det er å jobbe med å utforme en virksomhetsplan og hvilken nytteeffekt de opplever å ha av dokumentet. Dette aktualiserer seg også gjennom partnerskapet som spiller en sentral rolle i et slikt dokument.

5.3.1 utfordringer med en felles virksomhetsplan

Selv om alle respondentene peker på store utfordringer med å være leder i et partnerskap, er ingen av dem som trekker frem at en felles virksomhetsplan for statlige og kommunale prioriteringer er en særskilt utfordring. De opplever at de klarer å ivareta behovene til begge parter. Likevel trekkes det frem at styringssignalene fra statlig side er tydeligere, mens kommunene tilsynelatende ikke prioriterer å utarbeide noen hovedprioriteringer på vegne av NAV-kontoret. Det er det NAV-lederne selv som får i ansvar å gjøre. Derfor kan det nok tenkes at det er forklaringen på at ingen ledere trekker frem dette som et problem.

Kommunens labre engasjement gjør det enklere for lederne og utforme noen prioriteringer som høres «fornuftige» og «spiselige» ut for den aktuelle kommunen. To av respondentene oppsummerer det slik:

Respondent 2:

«De statlige er veldig mye mer tydeligere enn de kommunale. Vi har ikke et fagdirektorat på kommunal side. Hvis det skal være noen prioriteringer utover det økonomiske, så kommer det i all hovedsak fra meg. Jeg har sendt det videre til kommunalsjef, og det har gått videre til rådmann og politikere, så har det kommet tilbake igjen»

Respondent 3:

«Jeg ler meg i hel... De vektet vel 95 prosent, hehe neida, men vet du hva? Det var morsomt at det spørsmålet kom nå fordi jeg har sittet og grublet på hvordan vi skal formulere dette. Jeg ser jo at det kommer mange flere styringssignaler fra den statlige delen. Kommunen er litt sånn, av og til tenker jeg «hva er det dere vil da egentlig?». Jeg har vært overtydelig med de ansatte i prosessene at dette vi må være «ett NAV». Men det er jo det som kommer fra den statlige siden som får mest oppmerksomhet. De får nok mer for pengene, for å si det sånt».

Alle lederne legger vekt på at kommunale prioriteringer får en viktig rolle i dokumentet. Det understreker at det er samvittighetsfulle ledere som er lojale overfor kommunen de rapporterer til. De legger heller ikke skjul på at de gjerne skulle blitt utfordret mer på hva som er viktige prioriteringer for den aktuelle kommunen. Lokale forhold trekker alle ledere frem som en viktig faktor som må vektlegges. De opplever at lokale forhold blir i liten grad vektlagt i de statlige prioriteringene.

Respondent 1:

«Tidligere trodde jeg ikke det var så store forskjeller. Da jeg jobbet kun for den statlige siden av arbeid- og velferdsforvaltningen, var tanken hele tiden at det skulle være lik praksis i «hele verden». Det skulle være lik kvalitet på tjenestene uansett hvor du var. Men i praksis var det ikke slik. Det var jo kjempestore forskjeller på hvordan vi faktisk løste de ulike trygdefaglige tunge problemstillingene – alt etter hvilken kommune det gjaldt. Noe jeg fortsatt rystes av, er at vi må ta på alvor at det er store lokale forskjeller i kommunene. Særlig når det gjelder det sosialfaglige området, og de utfordringene som ligger der. Det kan være bekjempelse av fattigdom eller andre utfordringer som NAV-kontoret får i oppdrag å løse. Skal NAV-kontoret for eksempel bidra til bekjempelse av fattigdom, må vi jobbe med behov og analyser ut fra de lokale forholdene. Erkjennelsen av at 25 prosent av befolkningen i vår kommune er innvandrere, tok det lang tid før allmennheten tok innover seg. I den ene bydelen bor det for eksempel bare polakker. Det er en kunnskap som er viktig å ha for meg som NAV-leder her, men forholdene er jo helt annerledes i andre kommuner. Vi må ta på alvor de ulike lokale forskjellene om vi skal lykkes med oppdraget vårt.»

Denne beskrivelsen er et eksempel på utfordringene i partnerskapet. De statlige styringssignalene gir for lite rom for lokale tilpasninger, og det blir særlig krevende for lederne når de opplever at det er store logiske brister mellom styringssignalene mål- og disponeringsbrevet fra stat og kommunebrevet fra kommunen.

5.3.2 Prosessen med utarbeiding av virksomhetsplan

I kapittel 2 står det utfyllende om formålet til NAVs virksomhetsplan og hvordan virksomhetsplanen til NAV-enhetene bygger på mål- og disponeringsbrev fra fylkesenhetene og styringssignaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er også redegjort for i en historisk kontekst. I intervjuene med respondentene blir de spurt om hva de synes om prosessene knyttet til utarbeidelse av virksomhetsplanen. De trekker frem både fordeler og ulemper, hva som er viktig og hva de synes er mindre viktig. Alle fem respondentene trekker også frem endringen som ble gjort i forkant av virksomhetsplanen for 2021. Ledergruppen i fylkesenheten sendte sammen med mål- og disponeringsbrevet en tekst om hvilke forventninger de hadde til årets virksomhetsplan.

Slik formulerte ledergruppen seg: *I år gjør vi en ny vri på virksomhetsplanleggingen. Enheten skal som tidligere ha en virksomhetsplan for sin enhet, men vi kommer ikke til å gi dere mal, føringer på planleggingen eller tidsfrist. Det er opp til den enkelte leder å vurdere hva som blir den beste planprosessen for sin enhet. Vi minner likevel om at virksomhetsplan skal lastes opp i Websak og ber dere også om legge til rette for deling med andre enheter ved å legge en kopi i Teams. Vi vil i 2021 ikke gi tilbakemelding på selve virksomhetsplanen, men i stedet følge tettere opp på hvordan enhetene leverer i forhold til styringssignaler gitt i Prioriteringer...».*

I tillegg ble det gitt følgende beskjed til samtlige NAV-lokalkontor: *Styringssignalene bygger på mål- og disponeringsbrev. Disse skal sammen med styringssignaler fra den enkelte kommune være utgangspunkt for NAV-kontorenes prioriteringer i 2021.*

Dette var en helt ny måte for NAV-kontorene å tilnærme seg virksomhetsplanen på. Tidligere fikk enhetene en mal som de skulle fylle ut og levere innen en gitt frist. Alle respondentene er utelukkende positive til endringen. Det gjør det langt lettere for dem å utarbeide en virksomhetsplan som er mer helhetlig. Med friere tøyler har de bedre forutsetninger for å inkorporere de kommunale prioriteringene, og virksomhetsplanen fremstår som mer helhetlig. Uten at den nye måten å utarbeide virksomhetsplan på ble nevnt, tok respondent 1 opp problemstillingen og belyste hvorfor det er bedre med styringssignaler som gir friere tøyler:

Respondent 1:

«Det som er interessant med selve planarbeidet, det er når oppdragsbrevet kommer, enten fra stat eller kommune og hvordan formen er på det. Der kommer detaljrikdommen frem, noe de klarte å gjøre igjen. For eksempel «hver sjette uke skal du gjøre sånt og sånt». Det er helt «fantastisk» at det går an å ha et byråkrati som klarer å lage så detaljerte oppdragsbrev. Da mister jeg entusiasmen. Entusiasmen øker igjen når vi lager virksomhetsplan og vi får internkontrakt som det heter i kommunen. Det er et oppdragsbrev til vår NAV-enhet. Der står det om noen prioriterte områder i form av en målgruppe eller i form av et innsparingskrav. Hvordan har du tenkt å løse dette, som er spesifikt for denne perioden. Da blir det mye mer sånn, «da må vi ta tak i sånt og sånt». Da fungerer det mye mer som et oppdragsbrev som jeg kan bruke i den prosessen som jeg skal ha med mine folk for å få ut en virksomhetsplan».

Respondent 1 er åpenbart mye mer tilfreds med hvordan styringssignalene er utarbeidet fra kommunen enn fra fylkesenheten i NAV. Hun er den eneste av respondentene som er tilfreds med styringssignalene som blir gitt fra kommunen, men samtidig belyser hun på samme måte som de andre respondentene, mangelen på helhet. Forskjellen er at hun foretrekker formen styringssignalene kommer på fra kommunen. Senere i intervjuet understreket hun imidlertid at mål- og disponeringsbrevet for 2021 var langt bedre enn de foregående årene, og at det var riktig vei å gå, særlig at man slipper å ha en mal man skal forholde seg til. Respondent 3 er mest positiv i sin karakteristikk av hvordan virksomhetsplanen skulle lages i 2021.

Respondent 3:

«I år synes jeg det har vært kjekt. I år har vi fått frie tøyler, slik at vi kan gjøre det litt etter hvilke behov vi har. For vår del er det kjempebra. Det har ført til mer blomstring hos oss. Jeg synes det er mer krevende når du får utdelt en mal.. «Do, do, do». Mye mer spennende når du får utviklet det selv»

På spørsmål om hvordan hun generelt synes det har vært å jobbe med virksomhetsplan i årene hun har fungert om NAV-leder, oppsummerer hun på mange måter gjennomgangsmelodien for alle respondentene.

Respondent 3:

«Det har vært litt sånn pliktlop hvor du får en oppskrift, så skal du prøve å skvise ut enda mer av noe som andre har skrevet. Det blir ikke helt vårt. Jeg har langt mer tro på den måten vi gjør det på nå. Det tror jeg vil føre mye godt med seg fremover».

Mange NAV-kontor synes at de selv ikke får sette sitt stempel på virksomhetsplanen. Hva er det som er viktig for nettopp dem? Hvilke lokale forhold må man ta hensyn til for at man skal lykkes med samfunnsoppdraget? Respondentene etterlyser mer forståelse for at lokale forhold er en viktig faktor. Her kan vi også trekke paralleller til betraktningene som er gjort rundt partnerskapet i NAV. Det er kun på NAV-kontoret de får kjenne partnerskapet på kroppen. Respondent 2 trekker frem et annet eksempel på hvor krevende det kan være:

Respondent 2:

«... eierskapet til det kommunebrevet ligger lite hos kommunaldirektøren. NAV-direktøren kjenner mål- og disponeringsbrevet i sin helhet hun, kommunaldirektøren kjenner det ikke i

lilletåa en gang. Det er noe jeg har snakket mye om i NAV-sammenheng: jeg tror direktoratet ikke skjønner hvor mye energi en NAV-leder må bruke for å få kommunen engasjert i prosjektet...».

Respondent 2 gir også et annet bilde på hvorfor man på NAV-kontoret har en opplevelse av at de som er på styringsnivåer over dem, ikke har innsikt i hvordan hverdagen på et NAV-kontor forløper seg. Det blir også et bilde på hvordan de lokale forholdene ikke er nok ivaretatt.

Respondent 2:

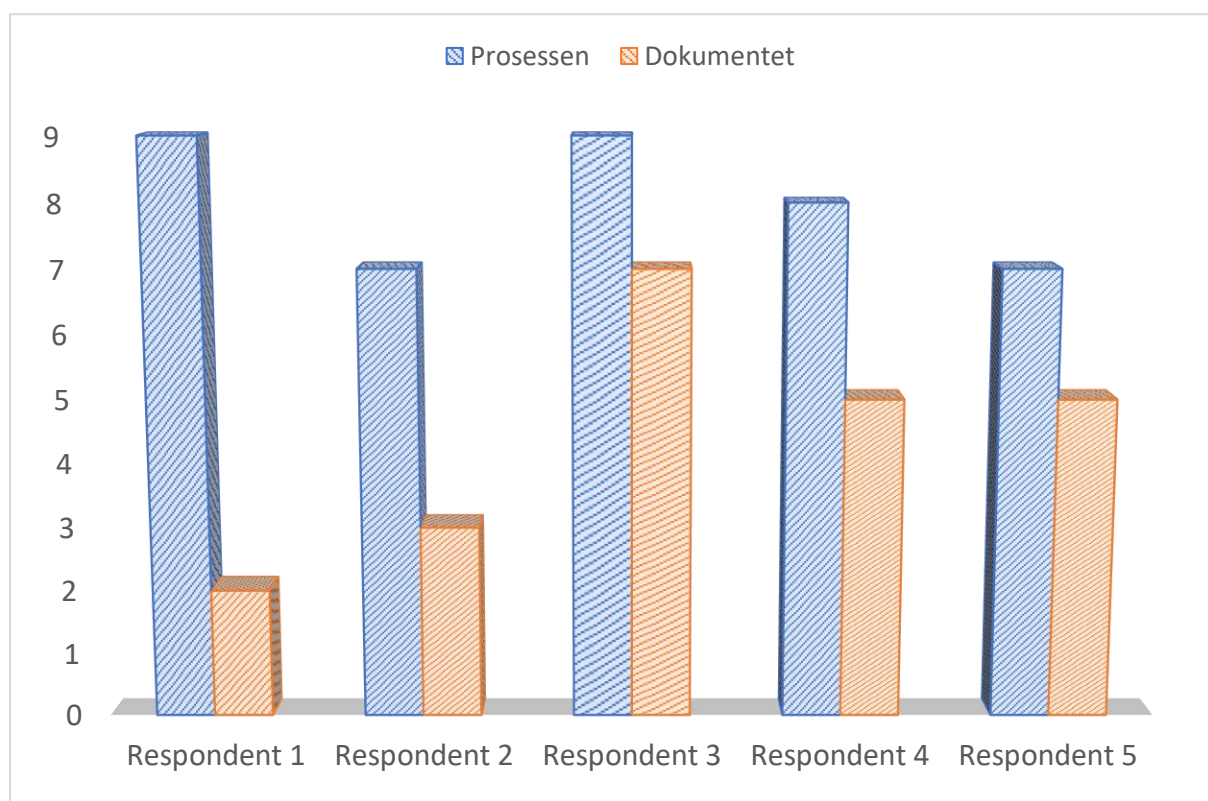
«Min jobb er å oversette mål og disponeringsbrev til et språk som de enkelte ansatte forstår og at det gir mening i arbeidshverdagen. «Det er derfor ja», tenker ansatte. Min jobb er å oversette, og det blir virksomhetsplanen som plattform».

5.3.3 Rangering av prosess og dokument - virksomhetsplan

Alle respondentene ble i denne studien spurt om å rangere hvor verdifullt selve prosessen med å utarbeide virksomhetsplanen er, og hvor verdifullt selve dokumentet er i etterkant. De ble bedt om å rangere på en skala fra 1 til 10 hvor 1 er «ikke nyttig i det hele tatt», mens 10 er «svært nyttig». Alle NAV-enhetene har sin måte å utarbeide virksomhetsplanen på.

Forutsetningene er helt like når det gjelder styringssignaler fra fylkeskontoret til NAV. De er nøyaktig de samme. Naturlig nok er det ikke slik når det kommer til kommunens styringssignaler. I denne rangeringen skulle de se på selve prosessen isolert sett, og ikke alle faktorene som påvirker utenfor. Det samme gjelder for det ferdige dokumentet.

Tabell 3: Rangering av opplevd nytteverdi: prosess og dokument – virksomhetsplan



Tabell 4: Gjennomsnittsscore for rangering av opplevd nytteverdi: prosess og dokument - virksomhetsplan

Prosess	8
Dokumentet	4,4

Respondentene i denne studien har mer nytteverdi av selve prosessen enn det ferdige dokumentet. Gjennomsnittsscoren på 8 tyder på at lederne mener prosessen knyttet til å utarbeide dokumentet er viktig for NAV-enheten. I intervjuene fremhever de involveringen av ansatte, diskusjonene og måten de jobber sammen på, som viktig elementer.

Respondent 2:

«... fordi vi har snakket om hvorfor vi gjør som vi gjør, så har vi på slutten av året når vi har evaluert, blitt overrasket over hvor mye vi har gjort av det vi har skrevet. Det er nok mer fordi vi har skrevet ned de tingene vi tror på. De tingene vi tror på er jo ikke der kun fordi vi har skrevet det på arket, men fordi vi har noen verdier, holdninger og tilnærminger som vi tror på. Vi skaper en felles forståelse for hva vi skal hen og hva vi tenker på, så preger det organisasjonen. Hvis vi gjør det riktig, er det ikke viktig å ta opp det dokumentet. Hvis vi hele

tiden må ta det opp, har vi ikke klart å formidle hvorfor vi gjør det vi gjør. Det er en langt viktigere tilnærming å se på prosessen...».

Respondent 1 gir lavest poengsum til dokumentet med 2 av 10. Prosessen gir hun 9 av 10. Forklaringen er like enkel som den er tydelig:

Respondent 1:

«Som jeg har sagt tidligere, det er ikke dokumentet i seg selv som er viktig».

Respondent 4 gir 5 av 10 på dokumentet, samtidig som entusiasmen for dokumentet fremstår svært begrenset.

Respondent 4:

«5 kanskje. Det er jo viktig å vite hva vi var enige om, og at det er noe spor av den prosessen vi hadde. Men prosessen er jo mye viktigere enn dokumentet».

Respondent 3 gir dokumentet den klart høyeste poengsummen av alle med 7 av 10. Likevel var hun veldig usikker. Hun begrunnet poenggivningen slik:

Respondent 3:

«Veldig usikker. Vi skulle nok klart og satt i gang prosesser uavhengig av dokumentet. Jeg lander på 7. Av og til har jeg sagt at jeg opplever organisasjonen som litt kaotisk fordi det er så mye som skjer til enhver tid. Det å ha noen håndfast som man bli påminnet av, det har vært veldig viktig for meg».

5.3.4 Oppsummering av funn fra 5.3

Virksomhetsplanen	Funn
Fremstilling av funn knyttet til utarbeidelse av virksomhetsplan for NAV-kontor	<ul style="list-style-type: none">• Styringssignalene fra statlig side er langt tydeligere enn fra kommunal side

	<ul style="list-style-type: none"> • Ønsker mer frihet til å gjøre lokale tilpasninger på statlige tjenesteområder • Prosessen oppleves langt mer nyttig enn det ferdige dokumentet knyttet til virksomhetsplanen • Dokumentet blir i liten grad anvendt i etterkant av NAV-kontoret • Krevende å utforme en helhetlig virksomhetsplan som gjenspeiler gjensidigheten i partnerskapet
--	---

5.3.4 Drøfting av analyse

Respondentene har gått i dybden på ulike aspekter ved virksomhetsplanen. For meg har det vært viktig å skille selve dokumentet og prosessen fra hverandre, og derfor har jeg bedt respondentene konkret om å utdype dette nærmere i svarene sine. Christensen skriver om viktigheten mellom autonomi og kontroll hos ledere. De skal ha stor autonomi til å selv styre hvor ressursene skal disponeres, samtidig som staten må legge opp til et rigid system med høy grad av rapportering gjennom ulike systemer (Christensen et al., 2014). I denne oppgaven spriker svarene fra respondentene fra hva Christensen trekker frem som viktige moment med virksomhetsstyring. Alle respondentene trekker frem en manglende helhet som en stor problemstilling. 4 av 5 respondenter mener at kommunen ikke er aktiv nok i sitt engasjement overfor NAV-kontoret, og særlig en av dem trekker frem manglende kunnskap som en forklaring på det manglende engasjementet. Autonomien til leder knyttet til det kommunale ansvarsområdet blir for stort, fordi de opplever at kommunen ikke har kapasitet til å følge dem opp. Med andre ord etterlyses det mer involvering. Dermed kan man gå langt i å konkludere med at partnerskapet ikke er likeverdig, slik hensikten er.

På den andre siden er de fornøyd med at det er tydelige prioriteringer fra fylkesenheten. Samtidig så kommer det frem at de i mange år har opplevd arbeidet med virksomhetsplanen som et «pliktløp» hvor fylkesenheten har lagt for tydelige føringer på hva som er de viktigste prioriteringene for dem. Salamon hevder at alle styringsverktøy i offentlig sektor må ha

legitimitet for å fungere optimalt (Salamon, 2002). Da er det et alvorlig problem at et sentralt styringsverktøy som virksomhetsplan sliter med oppslutningen blant egne ansatte, og særlig når det er begrenset entusiasme for verktøyet på ledernivå. Dette bidrar også til å hemme lederne egenskaper med å praktisere et reflekstivt lederskap, noe som er helt nødvendig om de skal lykkes med å trekke organisasjonen i riktig retning.

I 2021 gjorde fylkesenheten et grep hvor de hadde langt friere tøyler til å legge vekt på hva som er viktig for deres NAV-kontor. Denne endringen ble godt tatt imot hos alle respondentene. De kunne da bruke mer tid på å fokusere på de lokale forholdene, som flere av respondentene trekker frem. Samtidig er det verdt å merke seg at 4 av 5 respondenter ikke er helt tilfreds med oppfølgingen de får fra kommunen. Det forklarer de med at de stort sett er overlatt til seg selv. Med andre ord befinner de seg på to ytterpunkter når det gjelder forholdet til stat og kommune. Fra kommunen ønsker de seg flere styringssignaler og engasjement, mens fra stat ønsker de større grad av autonomi til å drive frem prioriteringer som er viktig med tanke på de lokale forholdene som kjennetegner det aktuelle NAV-kontoret. Sett i lys av Herbits sin minimumsmodell, har kommunene i denne studien tolket elementene i en slik modell strengt. Et viktig moment med partnerskapsavtalen, er at det skal være en gjensidig enighet mellom stat og kommune (Klemsdal, 2011). Ingen av lederne trekker frem at det er uenighet, men man kan heller ikke konkludere med at det er en gjensidig enighet. Det blir mer riktig å trekke frem at partnerskapsavtalen preges av likegyldighet fra kommunenes side. Respondentene etterlyser kort og godt mer engasjement og involvering i partnerskapsarbeidet. De ønsker at de som ledere blir utfordret mer. At de ikke blir utfordret mer som NAV-leder fra kommunal side, opplever de som et problem, men som det likevel er enkelt å håndtere, fordi det er kun de selv som har denne opplevelsen, kanskje sammen med saksbehandlere/veiledere på kommunale tjenester som leveres i kontoret. I en slik kontekst blir det vanskeligere for lederne å skape «*Public Value*». Denne studien kan indikere at lederne ikke opplever at de har en godt nok forankret partnerskapsavtale. Ingen trekker frem at samarbeidet eller kommunikasjonen mellom kommunen og fylkesenheten er tilfredsstillende. Mange antyder heller at den er fraværende, og felles for alle er at de legger hovedansvaret for at dette er fraværende hos kommunen. Paradokset i denne sammenhengen er at den prinsipielle autonomien som er lagt til grunn i partnerskapet, hvor friheten til å tilpasse seg de lokale forholdene fordi kommunene er forskjellige, er det som blir problemet. Ut fra respondentenes svar, synes det å være et partnerskap som på mange måter er preget av ubalanse og det som kan oppleves som likegyldighet. Likegyldighet er et sterkt begrep, men

forklaringen bunner stor grad av at kommunen ikke har kapasitet til å følge opp sitt lokale NAV-kontor i så stor grad som NAV-lederen skulle ønsket. Respondentene er svært forsiktige med å kritisere kommunen som oppdragsgiver, og forsvarer egentlig hvorfor det har blitt sånn. Argumentasjonen bygger på at NAV-kontoret er en av mange tjenester de har ansvaret for, men NAV-kontoret ser ut til å havne langt nede på prioriteringslisten. En mulig forklaring på den manglende tilstedeværelsen fra kommunen, kan være at de vet at den statlige siden følger nøye med på driften til NAV-kontoret, og at de derfor kan slå seg til ro med oppfølgingen de får fra NAV fylke. Andre tjenester innenfor helse og omsorg er det stort sett bare kommunen som har ansvaret for.

6.0 Oppsummering og konklusjon

I denne studien har jeg forsøkt å svare på hvordan ledere på lokale NAV-kontor opplever det er å lede en organisasjon som er et partnerskap mellom stat og kommune. Respondentene i denne studien beskriver en kompleks arbeidshverdag hvor de må navigere seg i et landskap som er svært utfordrende.

Studien har redegjort for tre ulike reformbølger som har preget norsk offentlig sektor i moderne tid. Bakgrunnen for at jeg har lagt stor vekt på disse reformbølgene, er fordi lederne i denne studien danner et bilde av en arbeidshverdag hvor de må levere tjenester innenfor en ramme som har komponenter fra alle de tre reformbølgene. Hverdagen på et NAV-kontor preges av å håndtere tunge byråkratiske regelverk. Formålet med den sterke bruken av regelanvendelse, er for å gi stabile rammer rundt tjenesteproduksjonen på et NAV-kontor. Dette skal kombineres med ambisiøse virksomhetsplaner hvor NAV-lederne har ansvaret for å sette seg strategiske mål for at NAV skal lykkes med samfunnsoppdraget i sin kommune. Virksomhetsplanene bygger på prinsipper om effektivitet og brukerfokusering, som er essensielt i en markedstenkning. Når man da skal foreta beslutninger i et partnerskap mellom stat og kommune, blir det særdeles komplekst å løse oppgavene. Funnene viser hvor komplisert omgivelsene ser ut for lederne.

Lederne på NAV-kontorene i denne studien opplever ikke at partnerskapet blir en styrke for oppdraget organisasjonen er satt til å levere. Det bidrar heller til mer kompleksitet og uoversiktighet. Koordinering og samspill mellom stat og kommune fremstår i stor grad som fraværende på flere områder. Grunnpilaren i partnerskapet mellom stat og kommune skal være gjensidighet mellom partene. Respondentene i denne studien beskriver et partnerskap som ikke oppleves som gjensidig, men som heller preges av en omfattende skjevdeling. Mangel på involvering fra kommunen utgjør slagsiden på partnerskapsskuta. Lederne har trekk ved seg til å lykkes med å skape «Public Value» med sitt refleksive lederskap, men kompleksiteten i partnerskapet gjør dette krevende på flere områder.

Partnerskapet i NAV har vært utsatt for kritikk en rekke ganger, og det er mye som tyder på det er en lang vei frem til å få et velfungerende partnerskap. Likevel opplever respondentene i denne studien at de har et stort handlingsrom til å treffe sine beslutninger.

Salamon trekker frem viktigheten av lederegenskaper i offentlige organisasjoner som en katalysator for å lykkes. Selv om tilgangen til styringsverktøy har økt drastisk den siste tiden, noe som skal bidra til enklere styring, har behovet for ledelse økt, fordi omgivelsene de opererer i, er dypt komplekse. Et eksempel er NAVs IT-systemer/programmer som benyttes som styringsverktøy. De er fragmenterte og snakker ikke sammen – noe som bidrar til uoversiktighet og press på kapasitet hos lederne. Salamon peker på at kombinasjon av for mange styringsverktøy, kan resultere i forskjellige tilnærminger, tvetydighet og utformingsproblemer som vil bringe frem usikkerhet (Salamon, 2002). Dette indikerer også funnene i studien.

Respondentene i denne studien trekker frem lederegenskaper og erfaring som et anker i deres hverdag som leder på et NAV-kontor. Dersom graden av koordinering og kommunikasjon mellom aktørene i partnerskapet bedres, vil NAV-kontorene kunne ha langt bedre forutsetninger for å lykkes. Skal man lykkes, bør begge aktørene i partnerskapet ha større interesse for å lytte til hvordan NAV-lederne opplever sin hverdag. De beskriver en hverdag hvor ingen andre enn dem som jobber på det lokale NAV-kontoret, får kjenne på kroppen hvilke utfordringer partnerskapet gir dem. De opplever fremdeles at de ikke blir forstått i mange av problemstillingene de er satt til å løse.

6.1 Praktiske implikasjoner og videre forskning

Studien belyser ulike aspekter ved å utøve lederskap i et partnerskap mellom stat og kommune. NAV er en gigantisk organisasjon med om lag 19 000 medarbeidere. Størrelsen på organisasjonen bidrar til å øke kompleksiteten. Denne oppgaven er avgrenset til å kun gjelde rollen til NAV-leder på lokalkontorene, men styringsutfordringene denne studien avdekker, er et bilde på et større strukturelt problem ved at man styrer i et partnerskap. Det er flere paradokser som gjør seg gjeldende i presentasjonen av funnene i oppgaven. De mest åpenbare paradoksene er følgende:

- Det er stor forskjell på handlingsrommet til NAV-leder på henholdsvis kommunal og statlig side. De opplever handlingsrom hos begge aktørene, men på helt forskjellige premisser.
- Lederne etterlyser mer rom for å gjøre lokale tilpasninger knyttet til de statlige styringssignalene, samtidig som de savner mer involvering fra kommunal side på styring.

- Prosessen knyttet til utarbeiding av en virksomhetsplan som skal inneholde mål og prioriteringer, opplever lederne som svært nyttig. Dokumentet derimot, har de i liten grad nytte av. Det blir stort sett lagt i en skuff.
- NAV-lederne blir satt i en skvis mellom stat og kommune hvor de ofte må innta en fasilitatorrolle.

Gitt disse funnene, vil jeg komme med noen betraktninger omkring hvordan man med noen justeringer i tilnærmingen til partnerskapet, kunne fått et mer fruktbart samarbeid:

- En langt mer fremoverlent og aktiv relasjonsbygging mellom aktørene i partnerskapet.
- Flere kontaktpunkter mellom NAV fylke og kommunene hvor aktuelle problemstillinger ble tatt opp og hvor NAV-leder får en sentral rolle.
- NAV stat bør sette langt tøffere krav til involvering av kommunene i form av tydelig rolleavklaring. I tillegg må NAV stat tydeliggjøre hvilke gevinster kommunen får ut av å ta en mer aktiv rolle.
- Betydelig mer koordinering og samhandling mellom statlig og kommunalt ansvarsområde på direktoratsnivå.
- En grundig evaluering av hvordan dagens virksomhetsplaner utarbeides i NAV-enhetene. Det bør legges opp til mer fleksible løsninger der prosessen spiller en viktigere rolle enn selve dokumentet.
- Redusere kompleksiteten til lederrollen ved bruke ressurser på å utforme styringsverktøy som er integrert/koblet sammen, slik at de «snakker sammen».

Oppgaven etterlater seg også mange problemstillinger som gir grunnlag for videre forskning på dette området. Skjæringspunktet mellom stat og kommune er et opplagt valg, men kompleksiteten i partnerskapet gjør at det er krevende å gripe fatt i problemstillinger som er sammenfallende med hverandre. Men det ville vært interessant å vite mer om implikasjonene knyttet til følgende:

- Ledelsesrelaterte implikasjoner sett i lys av sterk styringsinvolvering versus svak styringsinvolvering.
- Forskning på hvordan man kan se på prosessen knyttet til utarbeidelse av virksomhetsplan isolert som et styringsverktøy.
- Hva må til for å stimulere kommunene til å ta en mer aktiv rolle i partnerskapet?

Avslutningsvis vil jeg fremsette følgende hypotese: vil sterkere involvering og styring fra kommunene i partnerskapet bidra til bedre arbeidsbetingelser for ansatte og bedre tjenester levert av NAV-kontoret, mens svakere styring fra kommunen resulterer i standardiserte tjenester hvor kommunen kun tar ansvar for de lovpålagte tjenestene?

7.0 Litteraturliste

- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011). Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste? I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (Red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H. & Rose, L. R. (Red.). (2014). *Det kommunale laboratoriet: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. & Øgård, M. (1997). *Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling. "Kommunekompasset". Teorier, metoder, praksis*. Kommuneforlaget.
- Benington, J. & Moore, M. H. (Red.). (2011). *Public Value: Theory & Practice*. Palgrave.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebom, J. O. (Red.). (2001). *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2008). "En felles etat" – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) (Rapport 5). Røkkansenteret. https://norce-research.brage.unit.no/norce-research-xmlui/bitstream/handle/11250/2628284/Rapport_05-08%20Christensen.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg. utg.). Universitetsforlaget.
- Dalen, M. (2013). *Intervju som forskningsmetode* (2. utg.). Universitetsforlaget.

- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Ekstpertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf
- Fjeldstad, Ø. (2018, 16. november 2018). Sigrun Vågeng: – Unge er førsteprioritet for Nav. *Velferd.no*. <https://velferd.no/arbeidsliv-arbeidsliv/2018/unge-er-forsteprioritet-for-nav>
- Gundersen, D. (2021, 22. april 2021). Store norske leksikon. <https://snl.no/homogen>
- Hansen, T. (2013, 17. september 2018). *New Public Management*. Store Norske Leksikon.
https://snl.no/New_Public_Management
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. & Vabo, S. I. (2012). *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Herbst, P. G. (1974). *Socio-technical Design. Strategies in Multidisciplinary Research*. Tavistock Publications.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg. utg.). Abstrakt.
- Jordheim, H. M. (2016, 3. juli 2016). Dette mener forskere og brukerne etter ti år med Nav. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/wrA11/dette-mener-forskere-og-brukerne-etter-ti-aar-med-nav>

- Klemsdal, L. (2011). Navet i reformprosessen: den lokale NAV-lederen som utviklingsleder. I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (Red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform* (s. 190-208). Gyldendal Akademisk.
- KS. (2019, 08.03.19). *Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor*. Kommunens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. <https://www.ks.no/fagomrader/velferd/navsosiale-tjenester/vertskommunesamarbeid-om-nav-kontor/>
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- NAV. (2013a, 7. mai 2020). *Kva er NAV?* Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>
- NAV. (2013b, 5. januar 2021). *To styringslinjer*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/to-styringslinjer>
- NAV. (2019a, 31. mai 2019). *3.0 Organisering og drift av NAV-kontoret*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/veileder-til-partnerskapsavtalen/3.0-organisering-og-drift-av-nav-kontoret>
- NAV. (2019b, 2. oktober 2020). *Nye fylker og regioner i NAV*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav/kommunereformen-og-nav/nye-fylker-og-regioner-i-nav>
- NAV. (2020). *Organisering av NAV*. [Organisasjonskart av NAV]. Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>
- NOU 2020:13. (2020). *Private aktører i velferdsstaten. Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester*. Nærings- og fiskeridepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/92c603f025264ef4a83390b51dd2ec2f/no/pdfs/nou202020200013000dddpdfs.pdf>

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

Personopplysningsloven. (2018). *Lov om behandling av personopplysninger* (31). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>

Prop. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. A.-o. sosialdepartement.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0c702e88bcb4970aa8b019f24df9d72/no/pdfs/stp200420050046000dddpdfs.pdf>

Repstad, P. (Red.). (2004). *Dugnadsånd og forsvarsverker* (2. utg.). Universitetsforlaget.

Ryen, A. (2012). *Det kvalitative forskningsintervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget.

Rønning, R. (2006). *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap* (3. utg.). Fagbokforlaget.

Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government*. Oxford University Press.

Syversen, T. L. (2011). Det lokale NAV-kontor - partnerskap i velferd. I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (Red.), *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Akademisk.

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.

Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse* (4. utg.). Universitetsforlaget.

8.0 Vedlegg

8.1 Intervjuguide

Intervjuguide til forskningsprosjektet

Starter intervjuet med å gi informasjon om oppgaven. Det blir gitt informasjon om at det blir gjort opptak av samtalen. Opptak gjøres for å være sikker på at svarene som blir gitt, blir gjengitt så presist som mulig i oppgaven. Personene som skal intervjues, signerer samtykkeskjema og blir orienterte om anonymitet, samt at de har muligheten til å trekke seg når som helst.

Bakgrunnsspørsmål:

- Fortell litt om din bakgrunn? Stilling, utdanning (høyeste fullførte utdanning), fartstid, etc.
- Hvilken rolle har du i dag?
- Hvor lenge har du jobbet i nåværende rolle?
- Hvor mange ansatte har du overordnet ansvar for?
- Kan du gi en beskrivelse av hvordan din organisasjon er organisert under din ledelse?

Innledende spørsmål til hoveddel:

1. Hvilke refleksjoner gjør du deg om begrepet styringsverktøy?
2. Hva er din definisjon på et styringsverktøy?
3. Ser du noen vesentlige mangler med styringsverktøyene du disponerer i dag?
4. Opplever du som leder at du har stort handlingsrom til å utføre dine beslutninger?

Spørsmål knyttet til hoveddel:

5. Hvordan synes du det er å jobbe med å utforme en virksomhetsplan?
6. Hvor stor nytte har du og din organisasjon av dokumentet etter at det er ferdig utarbeidet?
7. På hvilken måte bruker dere virksomhetsplanen utover året?
8. Hvilke ansatte involverer du i prosessen med å utforme virksomhetsplanen og hvorfor akkurat dem?
9. I hvor stor grad brukes Mål- og disponeringsbrevet som et styrende dokument gjennom året?

- a. Hvilke justeringer gjorde dere med virksomhetsplanen etter koronasituasjonen i 2020?
10. På hvilken måte gir det deg nytteverdi å jobbe med virksomhetsplanen?
 11. Hvor mange ganger blir virksomhetsplanen tatt opp til bruk og diskusjon i etterkant?
 12. Er det noen gjentakende utfordringer/problemstillinger som melder seg de gangene det jobbes med styringsverktøyet?
 13. På hvilken måte opplever du at ansatte er kjent med målene og innholdet i virksomhetsplanen?
 14. På hvilken måte brukes mål og disponeringsbrevet fra fylkeskontoret når virksomhetsplanen skal lages?
 15. På hvilken måte brukes fjorårets virksomhetsplan når ny virksomhetsplan utarbeides?
 16. Hvordan vektet de statlige prioriteringene opp mot de kommunale i en virksomhetsplan?
 17. Har du eksempler på gode resultater som er oppnådd i din organisasjon som er et resultat av prosesser knyttet til jobbing med virksomhetsplanen?
 18. Hvor viktig vil du si at virksomhetsplanen er for din organisasjon?
 - a. Ranger på en skala fra 1 til 10: Prosessen og dokumentet.
- Har du tanker om hvordan virksomhetsplanen kunne vært arbeidet med på en annen måte, eller erstattet med et annet styringsverktøy?

Avslutning:

- Har du noen betraktninger som du vil legge til og som vi ikke har vært innom til nå i intervjuet?

8.2 Informasjonsskriv og samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet:

«På hvilken måte jobber NAV-ledere med styringsverktøyet virksomhetsplan? Hvor store er forskjellene og har virksomhetsplan i sin nåværende form utspilt sin rolle som et strategisk styringsverktøy?»

Mitt navn er Ole Kristian Larsen. For tiden studerer jeg master i ledelse ved Universitetet i Agder. I den forbindelse skal jeg skrive en avsluttende masteroppgave. Min oppgave skal omhandle hvordan ledere i NAV bruker styringsverktøy som et virkemiddel i sin utøvelse av ledelse overfor organisasjonen de leder.

Jeg ønsker kontakt med deg som har lederansvar i NAV.

Formål

Formålet med denne masteroppgaven er å beskrive hvordan ledere i NAV bruker styringsverktøy. Hvor store er forskjellene mellom lederne i bruken av styringsverktøy. I denne oppgaven avgrenses det til å kun omhandle styringsverktøyet virksomhetsplan. NAV-ledere vil få anledning til å gi sine generelle betraktninger om styringsverktøy. Siden NAV-ledere har tilgang til de samme verktøyene, er ambisjonen med oppgaven at jeg i slutten kan forsøke å beskrive hvilke grep som kan gjøres for at styringsverktøy i større grad blir brukt på samme måte.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Fakultet for samfunnsvitenskap ved Universitetet i Agder er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta i et slikt intervju på bakgrunn av at du arbeider i NAV og har et formelt lederansvar og relevant erfaring.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stilles til et intervju. Det vil settes av ca. 45 - 60 minutter med forbehold om lengre tid. Intervjuet inneholder spørsmål omkring dine subjektive erfaringer.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Jeg som forsker har taushetsplikt og alle opplysninger om deg vil bli oppbevart sikkert og konfidensielt. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er jeg og min veileder på Universitetet i Agder som har tilgang til opplysningene som kommer frem. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Du vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen ettersom en blir anonymisert i oppgaven. Opplysningene som blir publisert er stilling, arbeidsoppgaver, kjønn og alder.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. desember 2021. Personopplysningen og lydopptakene vil da bli slettet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg
- få slettet personopplysninger om deg
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag for fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Agder har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Masterstudent, Ole Kristian Larsen, tlf.: 48 12 19 29. E-post: oleklars@gmail.com
- Universitet i Agder ved Linda Hye, tlf.: 38 14 11 61 E-post: linda.hye@uia.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Master i Ledelse, «**På hvilken måte jobber NAV-ledere med styringsverktøyet virksomhetsplan? Hvor store er forskjellene og har virksomhetsplan i sin nåværende form utpilt sin rolle som et strategisk styringsverktøy?**» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15. desember 2021.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

8.3 Vurdering fra NSD

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Masteroppgave i ledelse - en studie om NAV-lederes bruk av virksomhetsplan

Referansenummer

718549

Registrert

22.01.2021 av Ole Kristian Larsen - olek11@student.uia.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Linda Hye, linda.hye@uia.no, tlf: 38141161

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ole Kristian Larsen, oleklars@gmail.com, tlf: 48121929

Prosjektperiode

01.01.2021 - 31.12.2021

Status

29.01.2021 - Vurdert

Vurdering (1)

29.01.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 29.01.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fulle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Dersom du benytter en databehandler i prosjektet, må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet!