

Kandidatnummer 722 og 733

Brukerorientert ledelse ved Nav-kontor

Forord

Denne oppgaven er skrevet i forbindelse med avslutningen av vår bachelorgrad i Administrasjon og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Det har vært en spennende og lærerik prosess, hvor vi i tillegg til av oppgaven har lært mye av hverandre.

Vi ønsker å takke vår veileder Line Markussen for gode og konstruktive tilbakemeldinger som vi har hatt stor nytte av. I tillegg ønsker vi å takke våre informanter, som tok seg tid til å stille opp til intervjuer.

Oslo, mai 2017

Kandidat 722 og 733

Innholdsfortegnelse

<u>1.0 Innledning</u>	<u>5</u>
<u>1.1 Avgrensning og problemstilling</u>	<u>5</u>
<u>1.2 Oppgavens oppbygging</u>	<u>5</u>
<u>2.0 Teori</u>	<u>6</u>
<u>2.1 Ledelse og styring</u>	<u>6</u>
<u>2.1.1 Ledelsesstil</u>	<u>7</u>
<u>2.2 Brukerorientert ledelse</u>	<u>7</u>
<u>2.2.1 Styringsregimer</u>	<u>8</u>
<u>2.2.2 Brukerorientering</u>	<u>9</u>
<u>2.2.2.1 Kriterier for brukerorientering</u>	<u>11</u>
<u>2.2.2.2 Brukermedvirkning og brukerdialog</u>	<u>11</u>
<u>2.2.2.3 Holdninger og atferd</u>	<u>13</u>
<u>2.2.3 Konflikter</u>	<u>14</u>
<u>3.0 Metode</u>	<u>14</u>
<u>3.1 Valg av metode</u>	<u>14</u>
<u>3.2 Data</u>	<u>15</u>
<u>3.2.1 Observasjoner og dokumenter</u>	<u>16</u>
<u>3.3 Kvalitativt intervju</u>	<u>16</u>
<u>3.4 Reliabilitet</u>	<u>17</u>
<u>3.5 Validitet</u>	<u>18</u>
<u>3.6 Valg av informanter</u>	<u>18</u>
<u>3.7 Etske hensyn</u>	<u>19</u>
<u>3.8 Evaluering</u>	<u>19</u>
<u>4.0 Analyse</u>	<u>20</u>
<u>4.1 Bakgrunnen for Nav-reformen</u>	<u>20</u>
<u>4.2 Casebeskrivelse</u>	<u>21</u>
<u>4.3 På hvilken måte foregår brukerorientert ledelse ved Nav-kontor?</u>	<u>21</u>
<u>4.3.1 Informantenes forståelse av brukerorientert ledelse</u>	<u>22</u>

<u>4.3.2 Brukerorientert ledelse i praksis</u>	<u>23</u>
4.3.2.1 Brukermedvirkning	23
4.3.2.2 Brukerundersøkelser	24
4.3.2.3 Serviceerklæring	25
4.3.2.4 Virksomhetsplan	26
4.3.2.5 Holdninger og verdier	28
<u>4.3.3 utfordringer</u>	<u>29</u>
4.3.3.1 Dobbeltrolle	29
4.3.3.2 Service	30
4.3.3.3 Konflikter mellom verdier	31
<u>5.0 Avslutning</u>	<u>32</u>
<u>6.0 Litteraturliste</u>	<u>35</u>

1.0 Innledning

I denne oppgaven har vi valgt temaet brukerorientert ledelse. Vi er alle brukere av den norske velferdsstaten fordi vi tar til oss samfunnets goder ved å eksempelvis ha tilgang til utdanning og sykehus. Kvaliteten på disse tjenestene og hvordan de utformes er derfor viktige for oss alle. Det å ha en offentlig sektor som setter brukerens behov i sentrum og tilbyr tjenester som gjør brukerne av hjelpeapparatet fornøyde, er dermed et viktig tema. Brukerorientering er et mye omtalt begrep som har fått økt fokus i dagens samfunn, og stiller med dette store krav til offentlige virksomheter. Begrepet brukerorientert ledelse er forholdsvis nytt, og det er lite kunnskapsbasert materiale om det. Vi synes derfor det er et spennende tema å utforske.

1.1 Avgrensning og problemstilling

Siden brukerorientert ledelse er et omfattende fenomen, har vi måttet avgrense temaet. Vi har derfor valgt å ha Nav-kontor som case. Nav-reformen oppstod som følge av et ønske om en mer enhetlig og brukerrettet forvaltning, og er et hjelpeapparat som skal tilpasses brukere i alle livssituasjoner (St.prp. nr. 46 (2004-2005) s. 5). På forhånd har vi begge hatt en antakelse om at brukerorientert ledelse foregår på kontorene, men vi ønsket å finne ut i hvilken grad, og hvor bevisste lederne er en slik ledelsesstil. Ut i fra dette formulerte vi vår problemstilling: ”På hvilken måte foregår brukerorientert ledelse ved Nav-kontor?”. Formålet med vår oppgave er å forstå hvordan det foregår på valgte kontor, ikke å generalisere slik at det skal gjelde alle Nav-kontor.

For å kunne si noe kvalitativt om brukerorientert ledelse, ønsker vi å hente inn så mye informasjon som mulig om fenomenet. Vi har derfor valgt et eksplorativt forskningsdesign, hvor vi er ute etter mange variabler. På bakgrunn av dette går vi inn på et relativt bredt spekter av kriterier for brukerorientering. I vårt teorigapittel vil vi trekke frem de delene av brukerorientert ledelse som Ellingsen (2013) vektlegger som relevant, da han er den mest oppdaterte på fenomenet vi ønsker å undersøke.

1.2 Oppgavens oppbygging

I denne oppgaven vil vi først i kapittel to presentere og gjøre rede for teoretiske begreper som vi mener har betydning for å belyse problemstillingen vår. I kapittel tre vil vi redegjøre for valg av metode, og hvordan dette har fungert. I kapittel fire vil vi analysere våre funn i lys av problemstillingen. Først vil vi presentere hvordan det legges til rette for brukerorientert

ledelse, før vi vil diskutere utfordringene knyttet til en slik ledelsesstil. Avslutningsvis vil vi i kapittel fem presentere våre tanker rundt analysen, og hvordan vi oppfatter funnene.

2.0 Teori

I dette kapittelet vil vi presentere sentrale begreper som er relevante for vår oppgave. For at vi skal kunne redegjøre for vår problemstilling, er det viktig å først vite hva som ligger i de forskjellige begrepene. Vi vil derfor først gjøre rede for ledelse, styring og ulike ledelsesstiler, deriblant brukerorientert ledelse, før vi ser det som relevant å belyse ulike styringsregimer som utgjør bakteppet for brukerorientert ledelse. Deretter vil vi definere begrepet brukerorientering, og andre begreper som brukerorientering også rommer. Til slutt vil vi kort presentere ulike verdier som kan stå i konflikt med brukerorientert ledelse.

2.1 Ledelse og styring

Ledelse og styring er to begreper som på flere måter utfyller hverandre. Begge begrepene benyttes tidvis om hverandre i ulike kilder, og det kan derfor være vanskelig å gi dem en klar definisjon. De er begge virkemidler som har som formål å koordinere organisert atferd (Ladegård og Vabo 2010, 25), og sikter til to ulike sider ved organisasjoner (Stokland og Værnor 2015). To vanlige begreper i den engelskspråklige litteraturen er leadership og management. Stokland og Værnor (2015) oversetter begrepene til ledelse og styring. Et vesentlig skille mellom begrepene er at ledelse er personorientert, mens styring er systemorientert, selv om det er viktig å påpeke at det ikke er klart avgrenset (Ladegård og Vabo 2010, 18, 20). Styring går i retning av en mer indirekte påvirkning gjennom formaliserte systemer, som prosedyrer og rutiner (Røvik 2007, 46, referert i Ladegård og Vabo 2010, 18). Virkemidlene inkluderer mål- og resultatstyring, prosessstyring, regelstyring og insentivstyring (Ladegård og Vabo 2010, 18). Dette gir en stabilitet, og er uavhengig av person. Ledelse handler om direkte påvirkning fra lederen i møte med ansatte, gjerne gjennom dialog (Røvik 2007, 46, referert i Ladegård og Vabo 2010, 18). Gjennom å være et forbilde kan lederen påvirke i ønsket retning. Ledelse handler også om å fastsette arbeidsoppgaver og lignende strukturer, men tyngden på innflytelsen ligger likevel i at lederen er en autoritetsfigur som ansatte godtar å innrette seg etter. Autoriteten kan både ligge i lederen som person, og som følge av vedkommendes formelle posisjon. Ledelse handler også om lederens forhold til andre deler av organisasjonen, som oppover og bortover i hierarkiet (Ladegård og Vabo 2010, 18).

Ifølge Stokland og Værnor (2015) handler styring om å håndtere kompleksitet, mens ledelse handler om å håndtere forandring. Videre sier de at dette innebærer tre hovedelementer. Det første handler om å *avgjøre hva som må gjøres*. Styringen går ut på planlegging, budsjettering og fastsetting av arbeidsmål. Ledelse derimot handler om utarbeiding av en visjon for fremtiden og etableringen av strategier for dette. Det andre elementet handler om å *etablere et nettverk av mennesker og relasjoner som kan gjennomføre jobben*. Hvor det gjennom styring her fokuseres på å opprette strukturer og stillinger med kvalifiserte personer og delegering av ansvar, vil det fra ledelsesperspektivet være et fokus på å samkjøre mennesker gjennom å formidle retningen til dem som kan samarbeide og har mulighet til å realisere den. Det siste elementet går ut på å *sikre at folk gjør det de skal*. Styringen sikrer dette gjennom å sjekke resultat mot mål gjennom styringssystemer eller tilbakerapporteringsmøter, hvor det utvikles tiltak for å bedre avvik. Ledelse vil her handle mer om å motivere og inspirere de ansatte.

2.1.1 Ledelsesstiler

Yukl (2010, referert i Ellingsen 2013, 29) beskriver tre atferdstyper til ledere, kalt TRC-modellen (task-oriented, relation-oriented, change-oriented). Den første ledelsesstilen er oppgaveorientert ledelse, hvor det er et fokus på struktur og måloppnåelse. Her legges det vekt på daglige oppgaver, oppfølging og evaluering, mål og rammer. Den andre kalles relasjonsorientert ledelse, og handler om å støtte og hjelpe medarbeidere til å utvikle seg gjennom tillit og respekt for dem. Den siste ledelsesstilen kalles endringsorientert ledelse, og går ut på å være kreativ og tenke nytt. Denne formen for ledelse inspirerer og stimulerer til utvikling. I tillegg til disse tre, påpeker Ellingsen (2013, 29) viktigheten av brukerorientert atferd hos ledere. En slik atferd vil gjøre at lederen tillegger brukerens hensyn større vekt enn fag, politikk og økonomi (Ellingsen 2013, 30). Det betyr ikke at de andre atferdstypene ikke også er tilstede, men at brukerens innspill blir en reell del av beslutningsgrunnlaget (Ellingsen 2013, 31).

2.2 Brukerorientert ledelse

Til tross for at brukere har fått økt fokus i offentlig forvaltning de seneste årene, hevder Ellingsen (2013, 5) at brukere har liten plass i tradisjonell ledelsesteori. Han påpeker viktigheten av ledelse i et brukerorientert perspektiv, og mener ledere må ha kunnskap og bevissthet om hvordan ledelse må sees i sammenheng med hvordan forvaltningen er lagt til rette for å ivareta sentrale hensyn omkring brukerorientering. Videre hevder Ellingsen (2013,

14) at det er viktig at alle i organisasjonen tenker likt om brukerorientering, og at dette kan oppnås gjennom en leder som er orientert mot slike hensyn.

Brukerorientert ledelse er ifølge Ellingsen (2013, 9 og 14) en verdibasert form for ledelse med et brukerorientert perspektiv. Ellingsen (2013, 28) hevder lederen må stå for verdier som de ansatte til en viss grad kan identifisere seg med, da holdninger og verdier påvirker atferden vår. Verdibasert ledelse er når lederen kommuniserer visjoner som gir mening for de ansatte, og vektlegger at det organisasjonen driver med også er viktig for brukerne (Ellingsen 2013, 28). Hensikten er å skape forpliktelse og tilhørighet blant ansatte (House 1996, referert i Ellingsen 2013, 28). Ellingsen (2013, 135) hevder at brukerorientering er noe en leder må se verdien av for å prioritere i hverdagen.

Brukerorientert ledelse er når lederen ser organisasjonen, menneskene i den og aktiviteten utenfra gjennom brukerens øyne (Ellingsen 2013, 9). Dette vil gjøre at lederen ikke bare er opptatt av interne forhold, men også av holdningene og verdiene som kommer til uttrykk gjennom atferden og handlingene til alle i organisasjonen. Den brukerorienterte ledelsesstilen er en viktig ledelsesstil innenfor offentlige tjenester fordi den setter brukerne av ulike offentlige tjenesters behov, forventninger og forutsetninger i sentrum og har som utgangspunkt at de som har skoen på, vet hvor den trykker (Ellingsen 2010, referert i Ellingsen 2013, 9). Med dette menes det at siden det er brukerne som er klare over sine egne behov og vet best angående deres livssituasjon, må de få lov til å være med å bestemme hvordan tjenestene best kan tilpasses dem. Ved å se ting gjennom brukerens øyne, vil hjelpeapparatet kunne få en oversikt over hva som må bedres og endres, og vet da hva de skal ta utgangspunkt i for også å få brukerne til å skjønne lederens synspunkter og ståsted.

2.2.1 Styringsregimer

Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013, 22) vil organisasjonens oppbygging påvirke atferden til de ansatte. Den formelle delen av en organisasjon består av *mål og strategier* og *formell organisasjonsstruktur*. Denne delen legger retningslinjer og begrensninger på de ansattes arbeid. Den uformelle delen av en organisasjon består av *organisasjonskultur* og *maktforhold*. De uformelle elementene påvirker effekten av de formelle elementene på de ansattes atferd (Jacobsen og Thorsvik 2013, 22-23). Troen på hvilket organisasjonsdesign som best egner seg er i stadig utvikling (Vabø og Vabo 2014, 184). Vi vil her i korte trekk beskrive hvilke regimer som har dominert samfunnsstyringen de siste tiårene.

Etter 2. verdenskrig, og frem til ca. 1980, var samfunnsstyringen preget av ”public administration” (offentlig administrasjon). Her var det en sterk tro på offentlig styring og hierarkiske virkemidler for problemløsning. Verdigrunnlaget var *forutsigbarhet og åpenhet* (Vabø og Vabo 2014, 183-184). Styringen foregikk gjennom lovgivning og iverksetting av regler og retningslinjer, og skillet mellom offentlig og privat sektor var klart definert. Det var også et skarpt skille mellom politikk og administrasjon. Det var politikernes oppgave å utforme politikken, mens iverksettingen skjedde via byråkratiet (Røiseland og Vabo 2012, 19).

Mot slutten av 1970-tallet oppstod det i mange vestlige land en høyrebølge, som var starten på ”new public management” (NPM). Dette regimet var et svar på byråkratiseringen og mangelen på effektivitet som mange mente kom av det forrige regimet (Vabø og Vabo 2014, 183-184). Grunntanken i denne reformen var at offentlig og privat sektor ikke var grunnleggende forskjellige, og at modeller for organisering, styring og ledelse dermed kunne brukes på tvers av sektorene. Ideer fra privat sektor ble overført til offentlig sektor, og det førte blant annet til en fristilling av offentlige etater. I dette regimet lå troen på markedet. Dette førte til en konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon, hvor politikerne skulle legge mål, rammer og føringer, mens det var private aktører som skulle ha ansvaret for å nå målene (Vabø og Vabo 2014, 184). Aasbrenn (2010, 20) og Ellingsen (2013, 40) presenterer brukerorientering som en grunnleggende tanke innenfor NPM, ved at en av tankene bak dette styringsregimet var at offentlige tjenester er til for brukerne.

Mot slutten av 1990-tallet oppstod det igjen et nytt styringsregime, kalt ”whole-of-government” (post-NPM). Dette er hevdet ikke å erstatte NPM, men å komme i tillegg til det. Post-NPM kom som følge av det flere mente var negative sider ved NPM. Gjennom NPM ble styringen fragmentert, og dette førte igjen til et ønske om en mer helhetlig styring for å unngå at politikken skulle undergrave hverandre på ulike områder (Vabø og Vabo 2014, 185). Ellingsen (2013, 41) hevder Nav-reformen er et eksempel på en slik type samfunnsstyring.

2.2.2 Brukerorientering

Det heter seg at det ved utformingen av velferdstjenester skal tas hensyn til brukerne i alle ledd av prosessen (Sandkjær Hanssen, Helgesen og Vabo 2014, 334). Dette gjelder alle yrkesgrupper som er involvert. I en slik prosess forsøker tjenesteyterne å antesipere, som vil si å på forhånd av en beslutning forsøke å identifisere brukernes behov og ønsker (Sandkjær

Hanssen, Helgesen og Vabo 2014, 334). Ifølge Wallin Andreassen og Lunde (2001, 15) er den politiske brukerdialogen viktig fordi de folkevalgte selv møter sine velgere for å lære mer om lokalsamfunnets behov. Viktigheten av dette kan overføres til andre offentlige virksomheter, som også må være orientert om behovene til de som mottar deres tjenester. For at den offentlige virksomheten skal kunne vite om deres behov, er det viktig at det tilrettelegges for dialog med brukerne.

Vi som borgere skal gjennom velferdsstaten og rettsstaten ha en sikkerhet for at verdier som likeverd, integritet og selvråderett ivaretas, noe Ellingsen (2013, 17) hevder brukerorientering bidrar til. Verdi er et begrep som kan ha flere betydninger. Store norske leksikon beskriver verdi som kvaliteten ved noe, og at hvordan vi bør gjøre vurderinger og foreta beslutninger ofte avhenger av tingens verdi. Martinussen (1991, referert i Ellingsen 2013, 17) beskriver verdi som noe mennesker streber etter og setter pris på.

Brukerorientering er å legge til rette på en måte som trekker brukerne inn i varmen (Wallin Andreassen og Lunde 2001, 9). Grunnleggende for økt brukerorientering er en erkjennelse av at det finnes et marked der ute som skal betjenes. Offentlig sektor samhandler med folk i en rekke ulike roller, som for eksempel brukere, beboere og kunder. Økt brukerorientering betyr at man i større grad søker å imøtekomme brukerne. Med dette menes det at offentlige tjenester i større grad må åpne seg opp, orientere seg mot markedet og fungere sammen med sine ulike brukere (Wallin Andreassen og Lunde 2001, 10).

For å få en enda dypere forståelse av begrepet «brukerorientering», kan begrepet deles i to. Ordet «bruker» benyttes om alle som det offentlige retter sin virksomhet mot. Det kan være andre offentlige virksomheter, private bedrifter, organisasjoner eller enkeltpersoner (Difi-rapport 2010: 12). Ordet ”orientering” har sin opprinnelse fra verbet å ”orientere” som betyr å ”snu seg mot” (Ellingsen 2013, 17). Ut i fra disse to definisjonene forstår vi her at brukerorientering betyr å rette seg mot alle det offentlige har sin virksomhet for, og se og inkludere dem.

Brukerorientering blir beskrevet som nær kontakt med brukeren og inngående kjennskap til brukerens behov. Uten denne kontakten er det vanskelig å formulere gode mål som treffer brukeren og kan gi grunnlag for effektive tiltak (Wallin Andreassen og Lunde 2001, 14). Siden brukerorientering er når de offentlige ansatte forsøker å tilpasse tjenestene ved å tolke

og forstå brukerne, mener Ellingsen (2013, 9) at god brukerorientering ikke vil kunne oppnås ved å holde brukerne på avstand. De må inviteres med på laget, og gjøres til aktører fremfor å bare være mottakere av offentlige tjenester.

2.2.2.1 Kriterier for brukerorientering

Kjelle vold (2006, 4) lister opp fire kriterier for brukerorientering. Det første kriteriet er at tjenestene skal være *lett tilgjengelige*. Det handler om at den som har behov for tjenester fra det offentlige, enkelt skal kunne komme i kontakt med hjelpeapparatet. Vedkommende skal også kunne få oversikt over aktuelle tjenester. Graden av tilgjengelighet kan vurderes fra flere forhold, blant annet den fysiske tilgangen til offentlige instanser og tilgangen til informasjon. Viktigheten av dette kravet kommer av at brukeren skal ha nok informasjon til å kunne gjøre seg opp en mening om tjenestetilbudet. Det andre kriteriet handler om *individuell tilpasning* av tjenestetilbudene. Tjenestene skal ytes ut i fra den enkeltes behov fremfor en gruppevurdering. Dette krever at tjenesteyterne har kjennskap til brukerens situasjon, forutsetninger, mål og verdier. Det tredje kriteriet går ut på at tjenestene skal være *samordnet*. Det som her menes er at tjenestene og tiltakene som den enkelte har behov for skal være helhetlig og sammenhengende i den grad at det ikke er avgjørende hvilken instans brukeren henvender seg til. Tjenestene skal være koordinerte og fremstå helhetlig i forhold til personens totalbehov, og krever at de ansatte er villige til å samarbeide både seg imellom og med brukerne. Det siste kriteriet handler om at den som har behov for hjelpetjenester, skal få muligheten til å *medvirke* ved planlegging, utforming, gjennomføring og evaluering av hjelpetilbudet. Medvirkning betyr at tjenestemottakeren får være med og sette grunnlag for hva som skal gjøres og på hvilken måte det skal utføres. I medvirkningen ligger det et krav om at tjenestemottakeren skal få uttale seg og bli hørt, og at mottakerens synspunkter skal vektlegges.

2.2.2.2 Brukermedvirkning og brukerdiallog

Brukerorientering er et overordnet begrep fordi det også rommer begrepene brukermedvirkning og brukerdiallog (Ellingsen 2013, 9).

Brukermedvirkning er et omfattende begrep som benyttes i flere deler av offentlig tjenesteyting, og kan defineres som den enkeltes rettigheter og muligheter til medbestemmelse og innflytelse i beslutningsprosesser knyttet til deres hjelpetilbud (Alm Andreassen 2010, 19 og 34). Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet, og ikke noe tjenesteapparatet kan velge

om de ønsker å forholde seg til (Helse- og omsorgsdepartementet 2009). Her vil vi fokusere på de aspektene ved brukermedvirkning som er relevant for vår oppgave.

Brukermedvirkning foregår på to nivåer, individ- og systemnivå. På individnivå handler det om den enkeltes rettigheter og muligheter til å påvirke sitt individuelle hjelpe- eller behandlingstilbud (Alm Andreassen 2010, 26). På grunn av dette, er det på individnivå akseptert at den enkelte bevarer sine personlige interesser. Selv om brukermedvirkning gir den enkelte rettigheter og muligheter til å påvirke, så er det ikke bare en rett til, men også et eget ansvar for, å hjelpe til i prosessen (Alm Andreassen 2010, 27). I St.prp. nr. 46 (2004-2005) s. 10 står det blant annet at ”Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning”. Ut i fra dette kan vi forstå brukermedvirkning som noe brukeren også forplikter seg til. Et mye brukt verktøy for brukermedvirkning på individnivå er individuell plan, som innebærer at brukerens mål, ressurser og behov for tjenester kartlegges. Gjennom utvikling og bruk av denne planen, har brukeren en reell mulighet til å påvirke tilbudet (Kjellevold 2006, 14).

Brukermedvirkning på systemnivå kalles også for kollektiv- eller representerende brukermedvirkning. Her får brukerne være med å påvirke hjelpeapparatet mer generelt, og ikke individuelt, fordi medvirkningen handler om systemet rundt den enkelte brukers møte med forvaltningen. Denne typen brukermedvirkning organiseres ofte gjennom brukerutvalg eller lignende hvor det er representanter for brukerne som stiller (Alm Andreassen 2010, 27). Når brukermedvirkning skjer på systemnivå, involveres brukerne eller deres representanter i diskusjoner om hvordan tjenestenes virksomhet, ordninger og organisering bør utformes slik at de møter brukerens behov (Alm Andreassen 2010, 27). På systemnivå er det flere brukere som involveres, og de handler da som en gruppe fremfor som enkeltindivider.

Brukermedvirkning handler om mer enn å bare ta hensyn til brukerens behov, ønsker og forutsetninger. Det skal også medvirke til at hjelpeapparatet faktisk lytter til brukernes erfaringer, og lar deres perspektiver påvirke utformingen av tjenestene som angår dem (Alm Andreassen 2010, 26). Når det skal diskuteres ulike problemstillinger og temaer knyttet til brukermedvirkning, mener Ellingsen (2013, 56) at det må tilrettelegges for gode møteplasser og arenaer for ledere, ansatte og brukere. Ifølge Alm Andreassen (2010, 61 og 109) krever et velfungerende Nav ansatte med riktig kompetanse i forhold til brukernes behov, og brukermedvirkning kan bidra til denne læringen.

Brukerdialog defineres som den kontakten som opprettes mellom kommunen og brukerne for å forstå brukernes behov og preferanser bedre (Wallin Andreassen og Lunde 2010, 15). Aasbrenn (2010, 38) hevder denne dialogen mellom kommunen og brukerne er viktig for utformingen av tjenestene ved at brukerne får uttrykket sine meninger. I tillegg hevder Ellingsen (2013, 14) at brukernes forståelse for vurderinger tatt av fagfolk kan øke gjennom dialog og samarbeid.

Ifølge Alm Andreassen (2010, 31 og 46) kan brukerdiallog også omfatte brukerundersøkelser. Brukerundersøkelser er når den enkelte bruker svarer på spørsmål om sine erfaringer i møte med offentlige tjenester. Ved at brukerne får en mulighet til å uttrykke sine meninger, kan tjenestetilbudet utvikles slik at kvaliteten kan forbedres. Brukerundersøkelser er enveiskommunikasjon i den forstand at de som deltar i undersøkelsen forteller om sine erfaringer og synspunkter uten å få vite noe om hvordan de blir tatt imot (Alm Andreassen 2010, 46).

2.2.2.3 Holdninger og atferd

Ellingsen (2013, 123) trekker frem holdninger og atferd som viktige elementer i brukerorientert ledelse. Han hevder at siden brukerorientering kommer av at man som tjenesteyter aktivt tar et valg om å ha et brukerperspektiv, er holdninger og verdier som støtter dette viktig. Handlingene våre vil vise de verdiene og holdningene vi faktisk har, og vil kunne påvirke forholdet til brukerne både positivt og negativt. Ifølge Bunkholdt (1989, referert i Ellingsen 2013, 135) kan holdning sees på som en varig organisering av tanker, følelser og atferdstilbøyeligheter rundt et fenomen. Videre hevder hun at det er flere måter holdninger dannes hos ansatte. Blant annet skjer det som følge av imitering. Dette skjer når ansatte imiterer holdningene til personer de beundrer eller som har stor makt, og gjør dem til sine egne. Holdninger kan også påvirkes gjennom identifikasjon, ved at ansatte observerer ledernes holdninger og gjør dem til sine egne ut i fra et ønske om å føle tilhørighet til vedkommende og arbeidsplassen. Når disse holdningene sitter dypt hos en person, vil de etter hvert kunne integreres til verdier. Disse verdiene vil ikke endre seg så lett selv om den ansatte skifter arbeidssted (Ellingsen 2013, 136). På bakgrunn av dette ser man viktigheten av at en leder går foran som et godt eksempel med de holdningene de ønsker å ha på arbeidsplassen.

2.2.3 Konflikter

Hood og Jackson (1991, referert i Vabø og Vabo 2014, 20-22) kategoriserer verdier en offentlig forvaltning må ha for å fungere godt. Disse verdiene er sparsommelighet/kostnadseffektivitet, forutsigbarhet/åpenhet og fleksibilitet/responsivitet. Et verdsett om brukerorientering gjenfinner vi i det sist nevnte verdsettet. Det første punktet handler om å forvalte fellesskapets ressurser med omhu. Kostnadseffektivitet kan defineres som grad av måloppnåelse i forhold til ressursbruk (Jacobsen og Thorsvik (2013, 49). For å få til dette er det viktig å formulere klare resultatmål, og føre kontroll gjennom prestasjonsmålinger og kvalitetsmål. Det andre punktet om forutsigbarhet og åpenhet handler om innsyn og forutsigbarhet i forvaltningen. Dette er i forhold til borgernes rettigheter og rettssikkerhet, og verdsettet kan oppnås gjennom klare regler og prosedyrer. Det siste punktet handler om at offentlige institusjoner bør fungere etter sin hensikt, og berører befolkningens tillit til det offentlige. Dette verdsettet preges av ”prøving og feiling”, og handler om å kunne bruke skjønn i tilfeller hvor dette er nødvendig for å støtte opp om institusjonens hensikt, og å involvere brukerne. Videre poengterer Hood og Jackson (1991, referert i Vabø og Vabo 2014, 20) at selv om alle verdiene er legitime for offentlig forvaltning, kan de likevel stå i konflikt med hverandre.

3.0 Metode

Metode handler om hvilke fremgangsmåter som kan bli tatt i bruk for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og hvordan den skal tolkes og analyseres (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 29).

3.1 Valg av metode

Innenfor samfunnsvitenskapelig metode er det et skille mellom kvantitativ og kvalitativ metode, som handler om hvordan data registreres og analyseres. Kvantitative metoder anvender tall (”hard” data), mens kvalitative metoder anvender tekst (”myk” data) (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 237). Det kan brukes kvantitativ metode når forskeren ønsker få opplysninger om mange undersøkelsesenheter, og med en interesse for det representative. Kvalitativ metode kan brukes når forskeren ønsker mange opplysninger om få undersøkelsesenheter, med en interesse for det særegne og unike (Holme og Solvang 1996, 75).

I denne oppgaven har vi måttet finne nye data fremfor å kunne ty til eksisterende data, fordi fenomenet brukerorientert ledelse er relativt nytt. Det foreligger derfor ikke så mye kunnskapsbasert materiale om det. Den valgte problemstillingen ”På hvilken måte foregår brukerorientert ledelse ved Nav-kontor?” har som formål å skape en forståelse og gi mer kunnskap om hvordan brukerorientert ledelse faktisk foregår. Dataene vi fremskaffer skal kunne fortelle hva som skjer og gjøres når en brukerorientert ledelsesstil utøves. For å innhente systematisk informasjon som kan belyse vår problemstilling, har vi valgt kvalitativ metode.

Datainnsamling gjennom kvalitative intervjuer egner seg som regel i tilfeller hvor en ønsker mer utdypende informasjon. Kvantitative tilnærminger vil begrense seg ved at en kun får svar på det som direkte blir spurt om. Gjennom et intervju vil det kunne komme frem informasjon som ikke er direkte svar på spørsmålene, men som like fullt er relevant. Et slikt intervju vil derfor være nyttig for å få frem kompleksitet og nyanser, og vil kunne belyse sider vi på forhånd ikke har sett for oss (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2010, 137). Vi utelukker ikke at kvantitativ metode kunne sagt noe om brukerorientert ledelse, men vi mener at en kvalitativ tilnærming vil være mest nyttig i vår oppgave, ettersom vi søker å hente inn mange variabler. Hovedvekten av datainnsamlingen består av intervju, og vi støtter oss i tillegg på observasjoner og dokumenter.

Det finnes flere måter å gjennomføre kvalitative undersøkelser på. Som kvalitativ metode velger vi i denne oppgaven et eksplorativt design. Formålet med en slik type tilnærming er å utforske mindre kjente fenomener (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2010, 58). Ved eksplorativt design kan det brukes en case for å gå i dybden av et fenomen. Casestudier kjennetegnes ved at en samler inn så mye informasjon som mulig om et avgrenset fenomen over et kortere eller lengre tidsperspektiv. I en casestudie er det ett eller få tilfeller som studeres inngående (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2010, 85). Av tidsmessige årsaker har vi ikke foretatt en casestudie, men likevel brukt case for å forstå fenomenet nærmere. Det er ikke vår hensikt å sammenlikne våre utvalgte case, men å forstå hvordan brukerorientert ledelse foregår hos dem.

3.2 Data

Johannessen, Tuft og Christoffersen (2010, 36) definerer data som bindeleddet mellom virkeligheten og analysen av den. Virkeligheten har blitt data når det som observeres

registreres på en eller annen måte. Data kan foreligge på mange forskjellige måter, for eksempel notater fra intervjuer eller observasjoner, private eller offisielle dokumenter, spørreskjemaer og lyd- og filmopptak (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 36).

3.2.1 Observasjoner og dokumenter

Som nevnt tidligere har vi også tatt i bruk observasjoner og dokumenter som metodiske virkemidler i analysen. Observasjon innebærer ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010, 117) å bruke våre sanser til å erfare, lukte, smake, lytte og se. Gjennom dette registreres inntrykk, og er nødvendig for å forstå kompleksiteten i mange situasjoner. En viktig kvalitativ datakilde er det mennesker forteller oss, men det sies at mennesker ikke sier det de mener, og ikke mener det de sier. Hvor mye vi kan lære av hva mennesker sier er derfor begrenset, og en må observere direkte for å forstå kompleksiteten i mange situasjoner (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 117). Dokumenter i denne sammenhengen kan være generelle rapporter om Nav-reformen.

3.3 Kvalitativt intervju

Hovedtyngden av vårt datamateriale hviler på intervjuene vi foretok. Da formålet med eksplorativt design er å *forstå* fenomenet hos de aktuelle kontorene, fremfor å generalisere slik at det skal gjelde alle Nav-kontor, har vi valgt to case og dybdeintervju med to nøkkelpersoner. Ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010, 104) kalles slike kilder ved datainnsamling for informanter. Av tidsmessige årsaker og oppgavens omfang, har vi her valgt å begrense oss til disse to.

Gjennomføringen av kvalitative intervjuer kan deles inn i strukturert, semistrukturert og ustrukturert intervju (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 137). Ved et strukturert intervju er det formulert spørsmål i forkant som stilles i fast rekkefølge gjennom hele intervjuet. Fordelen med dette er at det er lettere å sammenlikne svar, og det er mindre tidkrevende. Det ligger likevel en begrensning i at intervjuene blir mindre fleksible, og dermed mindre tilpasset informanten. Ved ustrukturert intervju er det ikke fastsatt spørsmål på forhånd. Forskeren går inn i intervjuet med et tema, men tilpasser spørsmål etter situasjonen. Intervjuet foregår mer som en samtale, hvor det kan være lettere å få informanten til å snakke friere, men hvor svarene fra informanten fortene kan avhenge av relasjonen til forskeren. Sammenlikning i etterkant vil her kunne være vanskelig (Johannessen, Tufte og

Christoffersen 2010, 138). Vi valgte derfor å gjennomføre et semistrukturert intervju. Her utformet vi en intervjuguide med åpne spørsmål som var ment å dekke ulike sider av vår problemstilling. Med åpne spørsmål fikk vi ivaretatt det utforskende aspektet ved vår oppgave, og fanget opp momenter vi kanskje ikke hadde tenkt på selv. I tillegg til hovedspørsmålene formulerte vi også oppfølgingsspørsmål vi kunne stille for å få utdypende informasjon. Når en gjennomfører et semistrukturert intervju, vil en være fleksibel i forhold til hvilken rekkefølge spørsmålene stilles i, selv om en i utgangspunktet følger en mal. Det var tilfeller hvor informanten uoppfordret begynte å snakke om temaer vi hadde planlagt å ta for oss senere i intervjuet, men som vi da valgte å stille spørsmål rundt siden vi allerede var inne på temaet.

Det ville ikke vært mulig å huske alt som ble snakket om under intervjuet uten noen form for dokumentering. Vi valgte derfor å ta lydopptak og notere underveis. Vi følte notater også var viktig, i tilfelle noe skulle fremstå utydelig på opptakene. En av oss stilte spørsmål til informanten, mens den andre tok notater. Begge intervjuene varte i 45-60 minutter.

3.4 Reliabilitet

Reliabilitet går ut på hvor pålitelige dataene er, og handler om nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, fremgangsmåtene som blir brukt for å samle dataene, og hvordan de bearbeides. Hensikten med reliabilitet er å få mest mulig nøyaktig informasjon om det en ønsker å undersøke. Det er viktig å velge en fremgangsmåte som gir høy grad av reliabilitet (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 40).

Reliabiliteten til intervjuene ble bedret av at vi gjennomførte dem ansikt til ansikt, og hadde mulighet til å presisere spørsmål der det var nødvendig. Selv om det hovedsakelig var en av oss som stod for intervjuet, var det også en kvalitetssikring i at vi var to som kunne fange opp om informanten oppfattet spørsmålet annerledes enn vi hadde tenkt. Spørsmålene våre var åpne med formål om å fange opp momenter vi på forhånd ikke hadde tenkt på. Det kan likevel diskuteres om noen av dem var *for* generelle, slik at vi ikke fikk svar på det vi faktisk spurte om. At vi var fleksible i forhold til oppfølgingsspørsmål var noe som igjen kunne hjelpe oss med å fange opp det vi ønsket, og styrket dermed reliabiliteten. I starten av begge intervjuene var det viktig at vi og informanten hadde en felles forståelse av begrepet ”brukerorientert ledelse”. Ved en ulik forståelse vil det naturligvis bli en lavere reliabilitet, da vi ikke vil få

svar på det vi faktisk ønsker. Etter å ha spurt dem hva de la i begrepet, avklarte vi vår forståelse av fenomenet.

3.5 Validitet

Validitet handler om dataens gyldighet, og defineres av Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010, 69-70) som hvor godt den representerer fenomenet som skal undersøkes. Det finnes forskjellige former for validitet, blant annet begrepsvaliditet (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 70). Begrepsvaliditet handler om relasjonen mellom det generelle fenomenet som undersøkes, og de konkrete dataene. Det er viktig å finne ut om dataene er gode og gyldige representasjoner av fenomenet. Begrepsvaliditet er et typisk målingsfenomen som handler om hvorvidt det er samsvar mellom det en undersøker og operasjonaliseringen (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 71)

Utfordringen i forhold til operasjonaliseringen er at det teoretiske kunnskapsgrunnlaget var noe tynnere enn først antatt. Vi var derfor prisgitt ”Offentlige tjenester – prinsipper for økt brukerorientering” av Tor Wallin Andreassen og Tormod K. Lunde og ”Brukerorientert ledelse i offentlig sektor” av Pål Ellingsen for å favne fenomenet som her belyses. Vi opplevde tidvis det faglige materialet som ganske generelt, men vi føler at vi til dels har evnet å skille ut de mest konkrete, relevante elementene. Flere ganger svarte som nevnt informantene såpass bredt på det vi spurte om, at de besvarte spørsmål vi enda ikke hadde rukket å stille. Dette kan vise at vi i vår intervjuguide hadde fått med viktige elementer innenfor brukerorientert ledelse.

3.6 Valg av informanter

En viktig del av undersøkelsen er å velge ut informanter (Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, 105). Siden vi ønsket å forstå mer om hvordan brukerorientert ledelse foregår, valgte vi å henvende oss til dem som faktisk utøver ledelse på kontorene. Vi ønsket derfor kontakt med både virksomhetsledere og avdelingsledere. Det var en krevende prosess å få tak i aktuelle informanter, da mange av kontorene vi henvendte oss til ikke svarte. Rekrutteringen foregikk via e-post. Det var også flere kontor som kun hadde telefonnummer å henvende seg til, som gjorde at prosessen tok lengre tid enn planlagt. Da vi først fikk positiv respons fra noen kontor, var det en rask prosess å arrangere et møte.

3.7 Etiske hensyn

Holme og Solvang (1996, 34) sier at forskning må bygge på respekten for den enkeltes menneskeverd. Med dette menes det at en ikke kan akseptere en forskningspraksis der en bruker mennesker som et middel for å oppnå bestemte mål, uansett hvor høyverdig målet er. En må derfor i arbeidet sikre vern om psykisk og fysisk integritet for den enkelte som er formål for datainnsamlingen. Taushetsplikten må følges strengt, og en må sikre at andre ikke kan finne ut av hvem den enkelte svarpersonen er. Den enkelte svarpersonen må heller ikke delta på falske premisser. Vedkommende må være informert, og ut ifra dette velge eller vurdere om han eller hun vil delta (Holme og Solvang 1996, 34). I begynnelsen av begge intervjuene forsikret vi dem om at alt materialet ville bli anonymisert.

Vi brukte digital diktafon til å ta opptak under intervjuene. Vi spurte begge gangene om dette var greit for informantene. Opptakene ble kun spilt av fra diktafonen, og ble aldri behandlet elektronisk. De gangene vi ikke arbeidet med opptakene i forbindelse med oppgaven, ble de oppbevart innelåst hvor ingen uvedkommende hadde tilgang. De ble slettet rett før innleveringen av oppgaven.

3.8 Evaluering

Det kan diskuteres om det er sårbart med et eksplorativt design gitt tidsrammene for dette prosjektet. Når et intervju er basert på åpne spørsmål, er det viktig at intervjueren stiller gode oppfølgingsspørsmål hvis informanten svarer uklart. Som intervjuer må en også klare å skille ut relevant informasjon fra informanten. Dette krever en faglig modenhet hos den som intervjuer, som kanskje ikke er like lett å oppnå i løpet av en så kort tidsperiode.

Tidsrammene førte også til at det var vanskelig å komme i kontakt med relevante informanter.

Ved et eksplorativt design er det som nevnt ikke nødvendig med så mange informanter. Vi møtte dermed på en utfordring da den ene av våre to informanter ga mangelfulle og lite utfyllende svar. Vi velger likevel å se på funnene som verdifulle, da funn fra begge informantene kan bidra til videre problematiseringer. Det er som nevnt et område med lite forskning, og mangelfulle svar fra en leder omkring brukerorientert ledelse kan styrke opp om at det er nødvendig med et større fokus på det i fremtiden. Dette vil vi komme nærmere inn på i analysekapittelet.

4.0 Analyse

I dette kapittelet vil vi først kort redegjøre for bakgrunnen for Nav-reformen og presentere casene vi har valgt, før vi vil presentere våre funn.

4.1 Bakgrunnen for Nav-reformen

Tidligere var velferdstjenestene organisert gjennom arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, som var statlig, og sosialtjenesten, som var kommunalt. Mange brukere følte seg som ”kasteballer” mellom disse etatene, og det oppstod derfor et behov for en forenkling og bedre samordning av disse tjenestene (Alm Andreassen 2010, 19). Stortinget ønsket dermed en utredning fra regjeringen om én felles etat (Sosial- og helsedepartementet 2001). Bondevik II-regjeringen fremmet et forslag med to statlige etater (St.meld. nr. 14 (2002-2003, s. 7), men Stortinget ønsket fortsatt å utrede muligheten for én felles velferdsetat. Rattsø-utvalget ble da dannet, med formål om å utrede ulike modeller for dette (Sosialdepartementet 2003). I NOU 2004: 13, s. 9 står det at målene for denne reformen var *flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet velferdsforvaltning og en effektiv velferdsforvaltning*. Det står også skrevet at et viktig hensyn er at brukere med sammensatte tjenestebehov skal få et godt og samordnet tjenestetilbud (NOU 2004: 13, s. 9). Rattsø-utvalget la i NOU 2004: 13 frem en anbefaling om én statlig etat for arbeid og inntekt og én statlig etat for pensjoner. I St.prp. nr. 46. (2004-2005) s. 6 la regjeringen frem et forslag om én felles velferdsetat med en førstetjenestelinje. Det ble foreslått å opprette et arbeids- og velferdskontor i hver kommune, som skulle være basert på et forpliktende samarbeid mellom staten og kommunen. Regjeringen mente at en slik reform ville bidra til å *få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad, forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov og få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning* (St.prp. nr. 46 (2004-2005) s. 5). Samme år ble regjeringens stortingsproposisjon vedtatt, og 2. oktober 2006 ble det første Nav-kontoret åpnet. I 2011 ble det 457. og siste Nav-kontoret åpnet (Arbeidsdepartementet 2011).

Ut i fra Stortingets ønske om en forenklet og mer samordnet forvaltning, kan vi forstå det som at en av Nav-reformens mål fra starten var å forenkle brukerens hverdag. Et av målene som ble satt som et krav for Rattsø-utvalgets utarbeidelse av forslaget, var en mer brukerrettet velferdsforvaltning. I stortingsproposisjonen som ble vedtatt, var et av målene en forenkling for brukerne og tilpassing til deres behov, blant annet gjennom at brukerne fremover skulle forholde seg til én dør. Dette viser at brukerorientering var et sentralt moment i reformen.

4.2 Casebeskrivelse

Vi var på to Nav-kontor og intervjuet en virksomhetsleder og en avdelingsleder. Kontorene er plassert i to kommuner med ca. 50 000 og 30 000 innbyggere. Nav-kontor kan velge mellom å ha énleder- og toledermode. Ved toledermode er det én leder for den kommunale delen av kontoret, og én leder for den statlige delen. Ved begge kontorene vi intervjuet var det énledermode, som da vil si én felles leder for både den statlige og kommunale delen av kontoret.

Det ene kontoret har totalt 100 ansatte og er organisert med fem avdelinger, hvor hver avdeling er ledet av en avdelingsleder. Informanten vår ved dette kontoret var virksomhetslederen. Siden kontoret som nevnt har énledermode, fortalte vår informant at han har blitt delegert et ansvar og all myndighet som er knyttet til de sosiale tjenestene på kontoret. Han rapporterer direkte opp i systemet til både kommunal- og fylkesdirektør. Denne lederen har bakgrunn som sosionom og økonom.

Det andre kontoret har totalt 80 ansatte og er organisert med seks avdelinger, hvor hver avdeling er ledet av en avdelingsleder. Informanten vår på dette kontoret var en avdelingsleder. Denne lederen har bakgrunn som velferdsviter, og har tidligere jobbet som veileder ved samme kontor.

Det spesielle med ledelse på Nav-kontor er at alle lederne er mellomledere i den forstand at de er underlagt statlig styring, og skal rapportere oppover i systemet. Det er dermed andre som setter prioriteringslisten for dem gjennom styringsinformasjon, og kan påvirke lederen i deres hverdag (Alm Andreassen og Fossetøl 2011, 193). Det er likevel et visst rom for hver enkelt leder å forme sin egen hverdag, og vurdere hvordan å best gjennomføre brukerorientert ledelse.

4.3 På hvilken måte foregår brukerorientert ledelse ved Nav-kontor?

Vi har nå kort redegjort for bakgrunnen til Nav-reformen og presentert casene. Videre vil vi analysere våre funn knyttet opp mot vår problemstilling.

4.3.1 Informantenes forståelse av brukerorientert ledelse

Brukerorientert ledelse er, som redegjort for tidligere i oppgaven, meget sammensatt. Det er en ledelsesstil som i hovedsak handler om å se sin egen organisasjon fra brukerens perspektiv, og la deres syn vektlegges i utformingen og endringen av tjenester (Ellingsen 2013, 9). På vårt spørsmål om hva som forstås med brukerorientert ledelse, svarte informant 1 at det er et begrep han ikke alltid har et like bevisst forhold til i sin ledelsesstil. For ham handler ledelse om å påvirke dem som faktisk gjør jobben i møte med brukerne. Videre sa han at man som leder har et ansvar for å nå noen mål, og det gjennom å påvirke hvordan andre jobber.

Informant 2 har et sterkt forhold til brukerorientering, men ikke i like stor grad ledelsesdelen av begrepet. For ham handler det om å ha brukerne i fokus og bygge tjenester rundt dem. Han mente det er viktig å ikke glemme hvem tjenestene utvikles for, og tenke på dem ved endringer. I tilfeller ved organisasjonsendringer, vil det tillegges stor vekt hvilke konsekvenser det vil få for brukerne. Ledelse på et Nav-kontor mente informanten handler om å få til resultater gjennom medarbeidere. Dette gjennom å hjelpe og tilrettelegge for at de ansatte skal ha mulighet til å gjøre en best mulig jobb. For begge informantene er brukerorientert ledelse på mange måter å bruke "sunn fornuft", og ikke glemme hvorfor de er der – for å tjene brukerne.

Vi spurte videre om de selv oppfatter seg som brukerorienterte i sin ledelsesstil. Begge informantene svarte raskt at de gjør det. Informant 1 gjentok at selve begrepet brukerorientert ledelse ikke er noe han tenker over i det daglige. Han oppfattet heller ikke at det er noe Nav som organisasjon generelt har et sterkt forhold til. Han stilte likevel spørsmålet "*Alle er vel opptatte av det?*" Hans fokus som leder ligger på hva som skaper verdier, og det er at de får mennesker i arbeid og færre på stønader. Alt de foretar seg i det daglige skal munne ut i en merverdi for brukeren. Prioriteringer de foretar seg i arbeidet skal føre til at brukerne kommer i jobb, og informanten mente det er den beste brukerorienteringen man kan få. Informanten sa også at det er viktig å huske på at de har brukere av Nav, og ikke kunder. Med dette mente han at de som henvender seg hos dem ikke er der på "shopping" og kan velge hvilke goder de ønsker. De er der for å få hjelp, og har både rettigheter og plikter å forholde seg til.

Informant 2 svarte at de er der for å følge et lovverk, men også for å ta vare på brukerne. Han mente man må ha en balansegang mellom forvaltningen av lovverket og brukeren. Dette prøver han å oppnå blant annet gjennom å orientere brukeren om lovverket han eller hun må forholde seg til. På denne måten vil brukeren ha en større forståelse for avgjørelser som blir

tatt av dem, og har mulighet til å påvirke sin egen sak. Informanten fortalte at han er med på de fleste fagmøter og diskusjoner for å formidle sitt syn videre til de ansatte. Hvis han merker at det blir en holdning på arbeidsplassen hvor brukeren ikke står i sentrum, vil han som leder prøve å dra dem tilbake i riktig retning.

4.3.2 Brukerorientert ledelse i praksis

Begge informantene svarte noe vagt på hvordan de gjennomfører brukerorientert ledelse. Det ble flere ganger gjentatt som ”sunn fornuft” og ”noe som bare er der”. Her vil vi presentere hvordan de konkret legger til rette for brukerorientering.

4.3.2.1 Brukermedvirkning

Ifølge Ellingsen (2013, 9) er brukermedvirkning et viktig aspekt ved brukerorientering. Under intervjuene ønsket vi derfor å vite hvilke verktøy de kan bruke for å legge til rette for brukermedvirkning. Som redegjort for tidligere, foregår brukermedvirkning på individ- og systemnivå (Alm Andreassen 2010, 26-27). Begge informantene svarte at det på individnivå handler om at brukeren er involvert i sin egen sak. Ved utarbeidelsen av individuell plan, fortalte informant 2 det nå i større grad er brukeren som skriver den, for så å få godkjenning av Nav. Tidligere har det vært slik at en veileder har skrevet den, for så å få godkjenning av brukeren. Dette mente informanten gjør at brukeren inkluderes mer, og at brukermedvirkningen blir sterkere.

Informant 2 trakk videre frem veiledningsplattformen som et godt verktøy, og fortalte at dette blant annet består av et dokument om rusmisbruk og psykisk helse. Her står det beskrevet fremgangsmåte for hvordan veiledere skal samarbeide og gå frem for å ha brukeren i sentrum. Ifølge informanten har de en årlig oppdatering på denne, og forsikrer seg om at kompetansen er ivaretatt. Videre fortalte informant 2 at det i tillegg til en veileder ofte er med en prosessveileder i møter med brukerne. Han fortalte at en prosessveileder er der for å gi tilbakemeldinger og råd til veilederen på hva de kunne gjort bedre, slik at vedkommende kan forbedre seg til senere møter med brukere. Informanten mente også at motiverende intervju er et viktig verktøy. Han fortalte at dette er en måte for brukerne å bli bevisst sine egne ressurser, og er en form for ”hjelp til selvhjelp”. Han sa videre at det arrangeres kurs for veiledere for å lære om slikt intervju, og mente at dette var noe de fleste på kontoret hadde deltatt på. Disse verktøyene kan vi se er en vesentlig del av brukermedvirkning, som også

handler om å heve de ansattes kompetanse for å bedre kunne møte brukernes behov (Alm Andreassen 2010, 109).

Begge informantene fortalte at brukervedvirkningen på systemnivå foregår gjennom brukerutvalg. I slike brukerutvalg sitter det representanter for brukerne, som ofte er medlemmer av ulike foreninger og organisasjoner som taler brukernes sak (Alm Andreassen 2010, 27). Informantene fortalte videre at møtene har ulike temaer fra gang til gang, men at de alltid har som formål å øke bevisstheten rundt hva Nav kan gjøre for brukerne. Informant 2 nevnte at han selv ønsker et brukerutvalg på fylkesnivå, fremfor dagens ordning hvor det foregår på kommunenivå. Han mente dette vil gjøre det lettere å få styreledere og lignende fra organisasjonene til å stille, fremfor ”vanlige” medlemmer, og tror dette vil føre til en heving i kunnskapsnivået på møtene.

Begge informantene snakket om viktigheten av å fysisk legge til rette for brukervedvirkningen. De fortalte at de på individnivå gjør dette blant annet ved å sette av tid til telefonsamtaler og møter. På systemnivå gjør de dette gjennom å arrangere møtene med brukerrepresentantene, som inneholder forskjellige temaer knyttet til brukervedvirkning. Ellingsen (2013, 58) presiserer viktigheten av tilretteleggingen av fysiske møteplasser, og poengterer at det krever en bevisst holdning til å inkludere brukerne.

Informant 1 påpekte at selv om han ser viktigheten av god brukervedvirkning, ligger det også en utfordring i at brukeren skal være delaktig og ha påvirkning i mange av avgjørelsene. Ifølge Alm Andreassen (2010, 78) er brukerne eksperter på seg selv og sin situasjon, men har likevel en begrensning i at de ikke kjenner til lovverket som Nav må forholde seg til. Informanten fortalte at det ofte er situasjoner hvor brukeren ikke er enig i det Nav mener er god hjelp. Problemet som da oppstår er at Nav er forpliktet til å ta hensyn til brukeren og deres ønsker, samtidig som de er bundet til fastsatte lover og regler. Informanten mente at å gi god informasjon er det beste en veileder kan gjøre i slike tilfeller. Det er viktig at brukeren vet hvilke lover og regler han må forholde seg til, og kanskje får en større forståelse for avgjørelsene som blir tatt.

4.3.2.2 Brukerundersøkelser

Alm Andreassen (2010, 46) presiserer viktigheten av brukerundersøkelser på Nav-kontor. Ifølge en rapport om brukernes møte med Nav (2014, 72) ble det i 2010 for første gang

gjennomført brukerundersøkelser som var felles for hele landet. Vi ønsket derfor å vite hvordan informantene gjennomfører brukerundersøkelsen, og om de oppfatter det som et virkemiddel i forhold til brukerorientert ledelse. Begge informantene fortalte at de gjennom en periode på to-tre uker hver høst spør alle som er innom kontoret eller henvender seg på telefon om hvordan de opplever møtet. Informant 2 fortalte også at han synes utvalget av brukere som svarer på undersøkelsen kan være for dårlig. Siden Nav nå er mer digitalisert enn tidligere, ønsket informanten en endring i denne praksisen. Han mente det i tillegg burde være en undersøkelse på Internett, da det også er en brukerhenvendelse å sende en søknad elektronisk. Han så også en utfordring i at svarene på undersøkelsen kan farges av dagsformen til brukeren, fremfor hvordan de faktisk opplever Nav.

Begge informantene svarte at de opplever brukerundersøkelser som nødvendig for å få til brukerorientert ledelse. Informant 2 presiserte likevel at det kun er et godt virkemiddel hvis de faktisk bruker resultatene som hjelp til å bli bedre. Det vil være naturlig å legge inn tiltak til forbedring hvis resultatene er dårligere enn året før, men informanten poengterte viktigheten av å gjøre dette også ved gode resultater. Han mente det er viktig å bruke undersøkelsen aktivt i videreutviklingen av tjenester, uavhengig av resultat.

4.3.2.3 Serviceerklæring

Som presentert under delkapittelet om kriterier for brukerorientering, er Kjelleholds (2006, 4) første krav til brukerorientering at tjenestene skal være *lett tilgjengelige*. Graden av tilgjengelighet kan blant annet vurderes ut i fra tilgangen til informasjon. Vi ønsket derfor å vite om informantene oppfattet serviceerklæring som et virkemiddel for brukerorientert ledelse. Serviceerklæring i denne sammenhengen sees på som informasjon fra Nav-kontor til brukerne, for eksempel via deres nettsider, om hva brukerne kan forvente i møte med dem. Den ene informanten ga et todelt svar, og vi vil her diskutere den ene delen. Den andre delen, samt den andre informantens svar, vil vi diskutere under punktet om utfordringer. Informant 2 mente at serviceerklæringen er et veldig godt virkemiddel, og begrunnet dette med to eksempler. Hvis en bruker henvender seg til Nav, har Nav to arbeidsdager på å kontakte dem igjen. Brukeren vet da hva han kan forvente, og slipper å bekymre seg for om han har blitt glemt. Informanten mente også at det er viktig med en oversikt over saksbehandlingstider på deres nettsider. Vedtakene de fatter vil på mange måter påvirke brukerens daglige liv, og det vil føre til en forutsigbarhet hos brukeren å vite når slike vedtak vil være ferdigbehandlet. I en rapport om brukernes møte med Nav (2014, 82) kommer det frem at flere brukere opplever en

mangel på informasjon fra Nav. Flere ganger under intervjuet nevnte informanten også dette, og påpekte at god informasjon til brukerne er nøkkelen til god samhandling med dem. Han påpekte også at siden mange brukere baserer seg på disse erklæringene, er det viktig å ikke love ting de ikke kan holde.

4.3.2.4 Virksomhetsplan

Intervjuet av informant 2 ble gjennomført på et møterom på Nav-kontoret han jobber ved. Da vi kom inn i rommet observerte vi en stor plakat som hang på den ene veggen. Flere ganger under intervjuet refererte informanten til denne plakaten, som handler om hvordan de arbeider ved kontoret. Under intervjuet avklarte vi med informanten at vi kunne ta kontakt på e-post i etterkant om det var noe mer vi ønsket svar på. I tillegg til at vi ønsket mer informasjon om virksomhetsplanen, ønsket vi å legge ved en kopi av den i oppgaven. På grunn av kapasitetsproblemer på kontoret, fikk de dessverre ikke tid til dette. Vi vil derfor presentere den her ut i fra informantens forklaring, og basert på ting han sa under intervjuet da han refererte til den.

Formålet med Nav-reformen var å gi brukerne én dør å forholde seg til, og unngå ”kasteballsystemet” (St.prp. nr. 46. (2004-2005) s. 5). Informanten fortalte at mange brukere likevel ikke opplever Nav som enhetlig, og at de opplever dårlig kommunikasjon mellom veilederne. Virksomhetsplanen ble dermed laget i et forsøk på å koordinere deres tjenester bedre overfor brukerne.

Helt konkret ser virksomhetsplanen ut som et t-banekart med linjer og piler, med en oversikt over hvilke oppgaver de ansatte har i forhold til brukeren, fra brukeren først henvender seg, til vedkommende ikke lenger trenger å benytte seg av Navs tjenester. Det står også hva veilederen må gjøre i tilfeller hvor en bruker blir overført til en annen avdeling med en ny veileder. Informanten forklarte at denne virksomhetsplanen var utformet ut i fra en tjenestereise det foretok. Målet med reisen var å gjøre tjenestetilbudet bedre gjennom å finne ut hvordan kontoret faktisk jobber, og identifisere mangler ved det. Under utarbeidelsen av denne planen lå naturligvis hovedfokuset på hvordan de skal få brukerne ut i jobb, fremfor over på andre ytelser.

For å illustrere hvordan denne plakaten var utformet, vil vi beskrive et kort utdrag. Når en bruker henvender seg til kontoret, skal Nav innen to arbeidsdager ha kontaktet dem igjen. Det

første møtet skal aller helst også arrangeres i løpet av disse to dagene, men hvis dette ikke er mulig, skal det skje i løpet av en uke. På dette møtet skal de ha samtaler for å oppklare eller fange opp det som må gjøres, og henwise dem til riktig avdeling. I løpet av de første to dagene skal det også sendes en Youtube-presentasjon til brukeren. Dette gjør de fremfor å ha informasjonsmøter som må koordineres og som må passe for alle brukerne som trenger denne informasjonen. Etter dette skal det være minst to telefonoppfølginger annenhver uke.

Vi mener dette er et veldig godt eksempel på hvordan brukerorientert ledelse kan foregå. Virksomhetsplanen er laget med brukerne i tankene, og hvordan tjenestene best kan tilpasses dem. Blant annet uttrykker flere brukere problemer med å finne frem til riktig avdeling (Rapport om brukernes møte med Nav 2014, 122). Gjennom bruk av virksomhetsplanen vil de klare å gjøre en større innsats overfor brukeren med en gang de kommer inn i systemet, og tidligere i prosessen identifisere hvilken avdeling brukeren skal få videre hjelp fra. De vil også kunne se hvor de må sette inn mer ressurser rundt en bruker, og ha mulighet til å hindre dem fra å havne på langvarige ytelser. Gjennom tettere kontakt tidlig i prosessen er det også lettere å se om brukeren er en ren arbeidssøker eller om vedkommende trenger andre ytelser. Tidligere var dette er lang prosess.

For å ha nok ressurser til å følge opp oppgavene i virksomhetsplanen, har de valgt å stenge publikumsmottaket to dager i uken. Dette frigjør ressurser til en tettere oppfølging av brukerne. Informanten mener en tett kontakt mellom brukeren og veilederen vil være til stor fordel for begge parter. Han mener det vil føles bedre for brukeren å ha én veileder å forholde seg til, fremfor å føle at han møter et helt system ved hver henvendelse. For veilederen vil en tett kontakt være en fordel ved at vedkommende får et større bilde og bedre forståelse av brukerens situasjon.

Siden målet med virksomhetsplanen er å samordne tjenestene deres bedre, står det også detaljert beskrevet hvilke oppgaver veilederen har i tilfeller hvor brukeren skal over til en annen avdeling. Informanten forklarte at dette kom som en direkte respons på tilbakemeldingene fra brukere om følelsen av et oppstykket kontor. Tidligere var det slik at brukeren måtte presentere sin sak på nytt når han måtte bytte avdeling, og informanten mente dette var en av hovedgrunnene til at mange brukere opplevde Nav som oppstykket og komplisert. Gjennom å følge virksomhetsplanen vil veilederne nå samle relevante dokumenter

og oversende dem til den nye avdelingen slik at brukeren møter en veileder som allerede kjenner til deres sak.

Informanten henviste flere ganger til plakaten under intervjuet, og det var tydelig at den blir aktivt brukt i det daglige arbeidet. Informanten hadde likevel et kritisk blikk på deler av den, blant annet Youtube-presentasjonen. Den er ressursbesparende ved at de ikke trenger å arrangere informasjonsmøter, i tillegg til at brukeren kan spille av videoen på nytt hvis han skulle glemme noe, men informanten mente likevel at en bruker vil få mye mer ut av et møte med en veileder.

4.3.2.5 Holdninger og verdier

Ellingsen (2013, 123) trekker frem holdninger og atferd som viktige elementer i brukerorientert ledelse. Han hevder at dette er viktig fordi våre handlinger påvirkes av våre holdninger og verdier, og vil kunne påvirke forholdet til brukerne både positivt og negativt. Ifølge en rapport om brukernes møte med Nav (2014, 28) er høflighet, respekt og vilje til å gå inn i brukerens situasjon viktige forhold i en brukerrettet forvaltning. Begge informantene mente at dette var en av de viktigste delene innenfor et brukerorientert perspektiv. Informant 2 dro i tillegg opp temaet flere ganger før vi som intervjuere hadde nevnt det. Han mente at dette er nøkkelen til god brukerorientert ledelse. Videre ønsket vi å vite hvorfor de mente at dette er et viktig element. Informant 1 gjentok at han er opptatt av å hele tiden ha et fokus på hvorfor de er der. Han mente at om man mister dette, vil man miste fokuset i arbeidet, og dermed gjøre en dårligere jobb. Brukerne har ofte krevende og komplekse saker, og for å kunne gi dem den hjelpen de trenger, mente han det er nødvendig med en grunnleggende tanke om at de er der for å hjelpe. Informant 2 mente at gode holdninger er viktig fordi det er noe av det første en bruker vil se, og vil kunne bidra til et bedre omdømme for Nav, som igjen vil kunne påvirke brukernes innstilling i møte med Nav.

Videre ønsket vi å vite hvordan de forsøker å påvirke de ansatte til å ha en brukerorientert holdning. Begge informantene fortalte at de selv prøver å gå foran som et godt eksempel. Bunkholdt (1989, referert i Ellingsen 2013, 135) viser til viktigheten av dette, hvor hun hevder at holdning hos ansatte kan endre seg blant annet gjennom imitering og identifikasjon. Informant 2 fortalte at alle lederne ved kontoret deltar i ledelsesprogram i regi av Nav. Temaene varierer fra gang til gang, men har blant annet handlet om holdninger overfor brukerne. Informanten mente dette var en veldig god hjelp for ledere å bli mer samordnet og

ha de riktige holdningene. Informanten sa videre at om lederteamet er sammensveiset med de riktige målene og holdningene, så vil dette reflektere nedover i organisasjonen til andre ansatte.

Informant 2 fortalte også at han prøver å vise gode holdninger gjennom å tilbringe tid med veilederne. For ham er det viktig at brukeren ikke får følelsen av å kun være ”enda en bruker”. For å unngå dette mente han det er viktig at heller ikke han har den holdningen overfor veilederne når de diskuterer brukerens saker. Videre påpekte han viktigheten av et godt arbeidsmiljø, og at dette vil føre til at de ansatte gjør en bedre jobb. Informant 1 uttrykte derimot at selv om han ser det som fornuftig å legge til rette for at de ansatte skal ha det bra på jobb, så er ikke dette et mål i seg selv. Han mente at om de ikke får brukerne i jobb, er det irrelevant om de ansatte synes arbeidsdagen er trivelig.

Vi mener virksomhetsplanen som hang på informant 2 sitt kontor kan være et godt verktøy til å støtte opp under holdninger og verdier de ønsker på sitt kontor. En virksomhetsplan er i utgangspunktet et godt verktøy, men vi mener den her blir forsterket ved at den henger fremme, og at en ansatt dermed ikke trenger å aktivt oppsøke den. Virksomhetsplanen vil også kunne hjelpe nyansatte til å komme raskere inn i arbeidsoppgavene, og lettere innarbeide holdningene de fremmer gjennom planen.

4.3.3 utfordringer

Som nevnt tidligere i oppgaven er det flere verdier i den offentlige virksomheten som kan komme i konflikt med hverandre (Hood og Jackson 1991, referert i Vabø og Vabo 2014, 20). Under intervjuene ønsket vi derfor å vite mer om hva de som ledere mener kan være til hindring for å utøve god brukerorientert ledelse.

4.3.3.1 Dobbeltrolle

Under intervjuet mente informant 1 at den største utfordringen i forhold til brukerorientert ledelse er dobbeltrollen Nav står overfor. Han sa at de på den ene siden skal være velferdsstatens hjelpere og hjelpe dem som trenger det, mens de på den andre siden skal være velferdsstatens voktere, og passe på at lover, regler og vilkår er oppfylt i forhold til den hjelpen de får. Dette er noe som bekreftes av Aasbrenn (2010, 167). Han skriver at dobbeltrolle handler om at offentlig sektor består av to deler. Den ene går ut på å være vennlig og hjelpende, mens den andre handler om å være streng og rettferdig.

Ifølge Aasbrenn (2010, 167) er det forventninger om at en offentlig virksomhet og de ansatte skal ha en balanse ved å være litt av begge deler, og de kan derfor ikke løsrive seg helt fra denne forventningen. Han sier videre at det store spørsmålet er hvordan man kan finne denne balansen. Selv om en ansatt i Nav skal hjelpe, skal den også kontrollere og sørge for at trygdesvindler og juks ikke finner sted. Når loven tilsier det, skal den Nav-ansatte si nei selv om brukeren blir skuffet. Dette fremhevet også informantene ”*Det er en balanse. Mange ganger er det god hjelp å si nei.*” Han uttrykte flere ganger under intervjuet at de har et ansvar for å unngå at noen brukere får flere goder enn de har krav på. Nav-kontoret er bundet av begrensede ressurser, og for at en bruker skal få mer av en gode, vil det naturligvis gå ut over en annen. Informanten sa videre at det av brukerne mest sannsynlig ikke oppleves brukerorientert når de ikke får den ekstrahjelpen de kanskje ønsker. Ifølge Alm Andreassen (2010, 107) er det i disse tilfellene lurt å gjøre det meste klart og tydelig overfor brukerne, og informere om hvilke rettigheter de har. På denne måten kan man komme frem til en mest mulig felles forståelse av hvordan samarbeidet skal foregå, slik at frustrasjon og uklarheter kan hindres.

4.3.3.2 Service

Som tidligere nevnt spurte vi informantene om de oppfattet serviceerklæring som et virkemiddel for brukerorientert ledelse. Hos begge informantene opplevde vi at spørsmålet gled over til å handle om service. Informant 1 fortalte at hans mål i utgangspunktet ikke er å gi god service, men å gi god oppfølging. Dette synet støttes av Aasbrenn (2010, 166), som også mener at det i offentlig virksomhet ikke skal være et mål om å yte god service. Han argumenterer her med at god service for de fleste forbindes med luksus og påkostninger, hvor man selv ikke trenger å gjøre noe. Dette kan for eksempel være i forbindelse med en hotellovernatting hvor man kan lene seg tilbake og slappe av uten å måtte anstrenge seg. Dette blir derfor et feil fokus i offentlig virksomhet, mener Aasbrenn (2010, 166). En bruker skal i stedet for få strategisk assistanse, som handler om å mobilisere vedkommende sine ressurser.

Aasbrenn (2010, 167) sier videre at oppgaver som brukeren *kan* løse selv, *skal* han løse selv. Begge informantene tok opp kanalstrategien som eksempel. Ved det første intervjuet hadde vi ikke hørt om dette begrepet tidligere, og fikk det derfor forklart av informantene. Strategien handler om hvordan Nav skal møte brukerne. Flere av tjenestene som tilbys har blitt elektroniske, og selvbetjening er i økende grad aktuelt. I stedet for at veilederen fyller ut et skjema for en bruker, skal brukeren nå henvises til riktig kanal og lære seg å gjøre dette selv.

Målet er at brukeren skal vite hvilken kanal han eller hun skal bruke ut i fra hvilket behov vedkommende har. Disse kanalene består av Internett, telefon og fysisk oppmøte på Nav-kontoret. Når vi ser nærmere på strategien, ser vi at den kan støtte opp under punktet *tilgjengelighet*, som vi presenterte som et av Kjellevolds (2006, 4) krav til brukerorientering. Gjennom et større fokus på elektroniske kanaler og å lære opp brukerne i bruken av disse, gjøres tjenestene mer tilgjengelige for dem.

Informant 1 mente at kanalstrategien var god brukerorientering, da det fører til at brukeren blir mer selvhjulpent og opplever mestring. Han fortalte at han er tydelig overfor veilederne på kontoret om at de ikke får lov til å fylle ut skjemaer for brukerne. Informant 2 forklarte at han ser på kanalstrategien ut i fra to perspektiver. Tar han utgangspunkt i det langsiktige perspektivet, mener han at kanalstrategien uten tvil er brukerorientert. Brukerne vil etter hvert beherske å fylle ut skjemaer og andre ting fra egen stue, og slipper dermed å møte unødvendig på Nav-kontoret. Informanten ser likevel utfordringen ved det kortsiktige perspektivet. En bruker vil kunne føle seg avvist hvis han eller hun får beskjed om å gjøre det hjemme i stedet for, og oppleve det som dårlig brukerorientering. Dette mente han gjelder spesielt de som tidligere har vært i kontakt med Nav og fått liknende hjelp, og forventer at det samme skal skje nå. Gjennom et brukerorienteringsperspektiv er informant 2 opptatt av at brukeren skal få informasjon om hvorfor det er slik. Informanten presiserte at om det var han selv som måtte fylle ut et skjema hjemmefra i stedet for å stå i kø ved et Nav-kontor, så ville han ha sett fordelene i det. Derfor mente han det er viktig å huske at det finnes mange brukere som er takknemlige for å få hjelp til å lære det selv. Informant 2 snakket også om at kanalstrategien kan gå utover de mest ressursvake brukerne. Han poengterte likevel at et økt fokus på opplæring av brukerne ikke er ensbetydende med at brukere ikke skal få hjelpen de trenger.

4.3.3.3 Konflikter mellom verdier

Ifølge Hood og Jackson (1991, referert i Vabø og Vabo 2014, 20) kan sparsommelighet/kostnadseffektivitet og fleksibilitet/responsivitet stå i konflikt med hverandre. I St.prp. nr. 46. (2004-2005) s. 5 står det skrevet at Nav-reformen blant annet skulle føre til en bedre tilpassing til brukernes behov, samtidig som den skulle bidra til en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det står videre at effektivitet i denne sammenhengen betyr både formåls effektivitet og kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet og brukerorientering er dermed noe som kan stå i konflikt. På spørsmål om hva informant 2 oppfatter som den største utfordringen til brukerorientert ledelse, svarte han *resultater*.

Innenfor verdisetten om sparsommelighet/kostnadseffektivitet er det ifølge Vabø og Vabo (2014, 21) viktig med klare resultatmål. Informanten fortalte at han føler slike resultatmål ofte kommer i veien for brukerorienteringen. Han brukte et eksempel med arbeidsavklaringspenger (aap), og fortalte at det hadde blitt foreslått å kutte tiden for hvor lenge en bruker kan motta denne stønaden. Målet med dette var å redusere antall brukere som mottar aap, og få dem raskere ut i arbeid. Informanten mente at Nav i disse tilfellene ikke ville få muligheten til å vurdere brukerne like godt som de mener er nødvendig, og at det ville få negative konsekvenser for brukerne. Informanten påstod at dette forslaget kom som følge av et for stort fokus på resultater, og at dette gikk på bekostning av brukeren. Verdisetten om sparsommelighet/kostnadseffektivitet handler også om å forvalte fellesskapets ressurser på en god måte (Vabø og Vabo 2014, 20). Informant 2 snakket i denne sammenhengen om kanalstrategien, og at de på grunn av denne har mulighet til å stenge publikumsmottaket to dager i uken for å bruke ressursene bedre. Selv om det kan sees på som god brukerorientering at de bruker ressursene på planlagte møter med brukerne, mente informanten at det mest sannsynlig ikke oppleves slik. Mange brukere vil kunne føle seg avvist når de møter en stengt dør ved publikumsmottaket. Informant 1 snakket også om ressurs spørsmålet rundt kanalstrategien. Han var tydelig på at det som er best for den enkelte bruker ikke nødvendigvis er best for Nav som helhet. Han mente likevel at det er god brukerorientering ved at veiledere frigjøres til møter og andre oppgaver knyttet til brukerne.

Ifølge Hood og Jackson (1991, referert i Vabø og Vabo 2014, 10) kan forutsigbarhet/åpenhet og fleksibilitet/responsivitet også stå i konflikt med hverandre. Verdisetten om forutsigbarhet og åpenhet viser til viktigheten av lik behandling og forutsigbarhet for brukerne. Gjennom klare regler og prosedyrer skal brukerne sikres mot tilfeldig og ulik behandling (Vabø og Vabo 2014, 10). Begge informantene dro frem dette som en utfordring knyttet til brukerorientert ledelse. De fortalte at de føler lovverket reduserer handlingskraften deres ved at de ikke alltid får hjulpet brukerne på den måten de føler er best. Begge informantene fortalte at de her også ser på god informasjon til brukerne som noe av det viktigste de kan gjøre for å bedre samarbeidet mellom dem.

5.0 Avslutning

Gjennomgående i intervjuene var at begge informantene ser på brukerorientert ledelse som noe opplagt, og noe som "bare er der". Ingen av dem er særlig bevisste begrepet

brukerorientert ledelse, selv om informant 2 har et sterkt forhold til begrepet brukerorientering. De hadde en mer vag oppfatning av begrepet, fremfor en kunnskapskapital og refleksjon rundt det. Da brukerretting og involvering av brukerne var en av Nav-reformens hovedmål, synes vi det er et interessant funn at vi møter en leder som vi opplever kan si veldig lite om brukerorientert ledelse. Informant 1 sa flere ganger under intervjuet at hans største fokus var på å få brukerne i arbeid, og at han alltid foretar prioriteringer ut i fra dette når han skal ta beslutninger. Selv om man kan argumentere for at han er brukerorientert ved at han har dette fokuset, mener vi det på flere måter strider mot god brukerorientert ledelse. Brukerorientert ledelse handler om å se ting fra brukerens perspektiv og hvordan de opplever tjenestetilbudet. En leder kan ikke ta alle avgjørelser med utgangspunkt i dette, noe vi problematiserer under punktet om utfordringer, men vi opplever likevel at informant 1 tenker mest på hva de som tjenesteytere mener er brukernes beste, fremfor hvordan det faktisk oppleves for brukerne. Han uttalte blant annet at ”*det er ikke alltid det brukeren mener er god hjelp, er det Nav mener er god hjelp, men sånn er det bare*”. Vi mener dette kan vise en holdning hvor lederen glemmer brukeropplevelsen i møte med Nav.

Selv om vårt formål ikke er å sammenligne casene, mener vi virksomhetsplanen viser en tydelig forskjell i hvordan det utøves brukerorientert ledelse på kontorene. Virksomhetsplanen er et godt virkemiddel i seg selv, som i tillegg blir forsterket ved at den henger synlig for de ansatte. Vi opplevde det som et tydelig signal fra ledelsen om at dette er noe som er viktig for dem.

Vi mener det også er verdt å poengtere at informantene er ledere på forskjellige nivåer. Informant 1 er virksomhetsleder, mens informant 2 er avdelingsleder. Informant 2 har derfor mer direkte kontakt med veilederne, og deltar i diskusjoner om brukerne. Vi ser at dette kan påvirke deres svar, ved at en avdelingsleder er nærmere brukerne enn en virksomhetsleder. Vi spurte dem også om de trodde deres yrkes- og utdanningsbakgrunn påvirker hvordan de utøver ledelse. Begge to svarte bekreftende på det. Informant 1 sa at hans økonomibakgrunn førte til at han i jobben har et større fokus på økonomi enn en leder uten denne bakgrunnen kanskje ville hatt. Informant 2 svarte at han tok utdanning som velferdsviter med tanke om å jobbe i Nav etter endt utdanning. Han har tidligere jobbet som veileder, og fortalte at han dermed føler han har et større fokus på brukerorientering.

Som vi tidligere presenterte, hevder Ellingsen (2013, 135) at brukerorientert ledelse er noe lederen må se verdien av for å prioritere. Han påstår også at det er viktig at organisasjonen tenker likt om brukerorientering, og at dette kan oppnås gjennom en leder som er orientert mot slike hensyn (Ellingsen 2013, 14). Hvis man ønsker en brukerorientert måte å jobbe på ved Nav-kontor, mener vi det kan se ut som om det er en vei å gå. Vi mener det er behov for å finne mer ut av hvor bevisst brukerorientert ledelse er forankret i ledelsen på kontorene. Hvis ledelsen har en svak bevissthet i å kunne si noe kvalitativt i sin rolle som ledere i å være brukerorientert, mener vi det vil være nødvendig med kompetanseutvikling knyttet til brukerorientert ledelse. Kanskje vil en mer målrettet dialog med ledere på lokale Nav-kontor øke deres bevissthet rundt en slik ledelsesstil.

6.0 Litteraturliste

Aasbrenn, Kristian. 2010. *Tjenester som treffer. Betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.

Alm Andreassen, Tone. 2010. *Brukermedvirkning i NAV. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen.* Oslo: Gyldendal akademisk

Alm Andreassen, Tone og Knut Fossetøl. 2011. *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsform.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Arbeids- og sosialdepartementet. 2004. *En ny arbeid- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.* NOU 2004: 13. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no> (Hentet 02. 05. 2017)

Arbeids- og sosialdepartementet. 2005. *Ny arbeids- og velferdsforvaltning.* St.prp. nr. 46. (2004-2005). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no> (Hentet 02. 05. 2017)

Bunkholdt, Vigdis. 1989. *Lærebok i psykologi for helse- og sosialarbeidere.* Oslo: Tano. (Referert i Ellingsen 2013, 135)

Difi 2010: 12. *Brukerretting og brukermedvirkning. Kartlegging i sentralforvaltningen 2010.* Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. <https://www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2010-12-brukerretting-og-brukermedvirkning.pdf> (Hentet 03. 03. 2017)

Ekspertgruppe. 2014. *Brukernes møte med NAV.* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/rapporter/brukernes_mote_med_nav_delrapport_fra_ekspertgruppe.pdf (Hentet 08. 05. 2017)

Ellingsen, Pål. 2010. *Service kan ikke vedtas.* Kristiansand: Høyskoleforlaget (Referert i Ellingsen 2013, 9)

Ellingsen, Pål. 2013. *Brukerorientert ledelse i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Helse- og omsorgsdepartementet. 2009. *Brukermedvirkning*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no> (Hentet 08. 05. 2017)

Hood, Christopher og Michael Jackson. 1991. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth. (Referert i Vabø og Vabo 2014, 20-22)

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang. 1996. *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano.

House, Robert. J. 1996. Path-goal theory of leadership. Lessons, legacy and a reformulated theory. *Leadership Quarterly* 7(3):323-352 (Referert i Ellingsen 2013, 28)

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen. 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.

Kjellehold, Alice. 2006. "Idealet om brukerorientering i helse- og sosialtjenesten" *Lov og Rett* (45) s. 3-25 Oslo: Universitetsforlaget.

Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo. 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Martinussen, Willy. 1991. *Sosiologisk analyse, en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget. (Referert i Ellingsen 2013, 17)

[Regjeringen Bondevik II. 2001. Felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten skal utredes](https://www.regjeringen.no). Oslo: Sosial- og helsedepartementet. <https://www.regjeringen.no> (Hentet 02. 05. 2017)

[Regjeringen Bondevik II. 2002. Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten](https://www.regjeringen.no). St.meld. nr. 14 (2002-2003). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no> (Hentet 02. 05. 2017)

[Regjeringen Bondevik II. 2003. Offentlig utvalg skal utrede nyorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Oslo: Sosialdepartementet. https://www.regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
(Hentet 02. 05. 2017)

[Regjeringen Stoltenberg II. 2011. Det siste NAV-kontoret er åpnet. Oslo: Arbeidsdepartementet. https://www.regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) (Hentet 02. 05. 2017)

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring- governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og Translasjoner – Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget. (Referert i Ladegård og Vabo 2010, 18)

Sagdahl, Mathias. 2015. *Verdi*. I Store norske leksikon. <https://snl.no/verdi> (Hentet 08. 05. 2017)

Sandkjær Hanssen, Gro, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo. 2014. *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal akademisk

Stokland, Dag og Kjell Værnor. 2015. ”Ledelse og styring – to forskjellige verdener?” *Stat og styring*. Vol 24, s.42-43 Oslo: Universitetsforlaget.

Vabø, Mia og Signy Irene Vabo. 2014. *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Wallin Andreassen, Tor og Tormod K. Lunde. 2001. *Offentlige tjenester – prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Yukl, Gary. 2010. *Leadership in organizations*. New Jersey: Pearson. (Referert i Ellingsen 2013, 29)