



HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Kandidatnummer

745

**«På hvilken måte fungerer partnerskapet på
NAV – kontor i henhold til teori om
samstyring?»»**

Bacheloroppgave 2017

Bachelorstudium i administrasjon og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for offentlig administrasjon og ledelse

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	3
1.1 Formålet med oppgaven.....	3
1.2 Problemstilling.....	4
2.0 Teori.....	5
2.1 Samstyring.....	5
2.2 Partnerskap vs. Samarbeid.....	8
2.2.1 Partnerskap.....	8
2.2.2 Samarbeid.....	9
3.0 Metode.....	11
3.1 Forskningsdesign.....	11
3.2 Forberedende del.....	11
3.3 Kvalitativ metode.....	12
3.4 Datainnsamling.....	12
3.5 Intervju.....	13
3.6 Ethiske forhold.....	14
3.7 Kvalitetskontroll.....	14
3.8 Oppsummering.....	15
4.0 Dataanalyse.....	16
4.1 Drøfting.....	16
4.2 Partnerskapsmodellen.....	17
4.3 Casene.....	19
4.3.1 Case 1.....	19
4.3.2 Case 2.....	19
4.4 Analyse.....	19
4.4.1 Nyten av det statlig – kommunale samarbeid.....	20
4.4.2 NAV – kontoret som et felles prosjekt.....	21
4.4.3 Respekt for hverandre og likeverdighet.....	22
4.4.4 Involvering og kommunikasjon.....	23
4.4.5 Felles mål.....	23
4.4.6 Oppgaver på tvers av stat og kommune.....	24
4.5 Oppsummering.....	25
5.0 Konklusjon.....	27
5.1 Innledning.....	27
5.2 Faglig konklusjon.....	27
5.3 Personlig evaluering.....	28
6.0 Litteraturliste.....	30

1. Innledning

Offentlig sektor har vært et omdiskutert tema gjennom alle år. De siste årene har den også vært gjenstand for store reformer. Storvik påpeker at formålet med reformer har vært å imøtekomme stadig økende forventninger blant befolkningen til de offentlige om effektivisering, bedre ressursutnyttelse og et ønske om å bedre kvaliteten på tjenestetilbudene. (Storvik 2010, 5).

Den største forvaltningsreformen i Norge startet i oktober 2006, med etablering av Arbeids- og velferdsetaten, og åpning av det første NAV-kontoret i Trøgstad i Østfold. Reformen ble avsluttet i april 2011, da det siste og 457. NAV-kontoret ble åpnet (Andreassen, Aars 2015)

Ediassen og Sotberg (2008) i sitt arbeid trekker frem at målet med NAV-reformen, var å skape en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Eierskapsmodellen, med et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune, mener de skulle bidra til at hele virkemiddelapparatet ble tatt i bruk og sett i sammenheng, til beste for brukeren. Stat og kommune har lange tradisjoner for å samarbeide på velferdsområdet, allikevel er NAV-modellen, med et lovpålagt partnerskap mellom de to, er ny i norsk forvaltningshistorie. Modellen regnes som krevende; ulike styringssystemer og -kulturer, avtaleverk og forvaltningsskikk i stat og kommune skaper utfordringer. Det er også slik at statens styring av NAV-kontorene skjer i en direkte linje innenfor et sektorielt område, mens kommunenes ansvar er territorielt. Kommunene har ansvar for og skal prioritere på tvers av mange ulike sektorer, der NAV er en liten del av den kommunale porteføljen.

I følge en intern arbeidsgruppe som har utarbeidet en rapport om partnerskapet i NAV omtales likevel partnerskapsmodellen i NAV som et Columbi egg; en pragmatisk og praktisk løsning på en kompleks forvaltningsstruktur, og som har stort potensial i å utnytte felles statlige og kommunale virkemidler ut mot brukerne. Særlig vil brukere med sammensatte behov, som var et viktig utgangspunkt for NAV-reformen, nyte godt av kontorer som evner å utnytte kommunale og statlige virkemidler på tvers. (Rapport)

1.1 Formålet for denne oppgaven

I denne oppgaven vil jeg nettopp utforske partnerskapsmodellen nærmere. Et relevant grep for å utforske det, kan være å knytte teori om samstyring og partnerskap til praksis som utøves

der ute, og se på hvordan ledere ved forskjellige Nav kontorer opplever dette samarbeidet. Hva skal vi forstå med fenomenen som samstyring og partnerskap her, vil jeg komme tilbake til lenger ned i oppgaven. Ettersom det her er to case med forskjellig ledelsesmodeller, kommer jeg til å belyse eventuelle ulike oppfatninger av partnerskapet. Hensikten er imidlertid ikke å foreta systematiske komparasjoner, men snarere å ha en utforskende tilnærming for å fange opp så mange aspekter ved fenomenet partnerskap og ledelse ved et par NAV – kontor som mulig, innenfor denne oppgavens rammer.

1.2 Problemstilling

Ut ifra det formålet for oppgave har jeg kommet fram til følgende problemstilling:

«På hvilken måte fungerer partnerskapet på NAV – kontor i henhold til teori om samstyring?»

Med tanke på tiden som er avsatt for bacheloroppgave her, ville det vært for omfattende å ta for seg hele NAV systemet. Mitt analysenivå er lokale NAV nivået, altså de lokale NAV kontorene. Men med den tiden og de ressursene man har tilgang på som student ville det i alle fall vært vanskelig å få til et utvalg som hadde vært representativt for hele denne populasjonen. Derfor har jeg valgt å avgrense oppgaven ytterligere til å omhandle to forskjellige NAV kontorer. Den ene er en av Oslos største NAV kontor som har en todelt ledelse, mens den andre er et Nav kontor som ligger i en av kommunene på Østlandet og er organisert som en enledermodell.

Valget er tilfeldig, basert på hvor jeg fikk kontakt, men det viser seg at de har ganske likt brukergrunnlag. Kontorene har videre forskjellig størrelse, forskjellig arbeidsomfang og forskjellig geografisk plassering. Alt dette kan i sin tur påvirke de resultatene som jeg finner underveis i min oppgave. Der jeg tror det er relevant og ved kapasitet, kommer jeg til å problematisere dette.

2.0 Teori

2.1 Samstyring

Først vil jeg starte med et lite tilbakeblikk og se hvordan samstyring har blitt til gjennom historisk utvikling. Teoriene om samfunnsstyring og de faglige begrepene har gått gjennom betydelige endringer over tid. I følge den britiske statsviteren Stephen P. Osborne har den vestlige verden vært preget av tre ulike styringsregimer i tiden etter siste verdenskrig. Mens det styringsregimet som Osborne kaller offentlig administrasjon, representerer en klassisk modell, er New Public Management og samstyring styringsregimer som gradvis har satt tydelige spor etter seg.

Offentlig administrasjon representerer et styringsregime som har preget samfunnsstyringen i hele etterkrigstiden i perioden som strakk seg frem til omtrent 1980. Det var i denne perioden den moderne velferdsstaten vokste frem, og troen på offentlig styring og offentlige myndigheters mulighet til å løse de fleste samfunnsproblemer var sterk. Regimet vektlegger styring gjennom lovgivning og byråkratets utforming av regler og retningslinjer. Staten ble sett på som en enhetlig aktør, og grensene mellom offentlig og privat var godt definert.

Mot slutten av 1970-tallet vokste det frem en høyrebølge i mange vestlige land. Denne bølgen utgjorde en tidlig start på det som senere har blitt kjent som *New Public Management*, et styringsregime som gjorde seg sterkt bemerket utover på 1980- og 1990-tallet, og som på mange måter ble et oppbrudd fra det klassiske offentlige administrasjonsregimet. Nøkkelen innen NPM var at offentlig sektor ikke representerte noe grunnleggende annerledes enn privat sektor. I praksis handlet NPM mest om import fra privat sektor til offentlig sektor, og regimet har blant annet ført til en omfattende fristilling av offentlige etater.

Ifølge Osborne har *New Public Governance*, eller *samstyring*, representert et nytt styringsregime fra omkring 1990. Dette regimet overtok ikke for de to andre, men representerer snarere et supplement. Bakgrunnen for samstyring er en oppfatning av at produksjon av tjenester så vel som iverksetting av offentlig politikk har blitt tiltakende kompleks og fragmentert. Den enkelte organisasjons mulighet til å utforme og iverksette effektive tiltak alene er derfor redusert, og det har blitt nødvendig med interorganisatorisk samarbeid, og nye typer av styringsprosesser som sikrer effektivitet i dette samarbeidet.

Ifølge Røiseland og Vabo (2012) handler samstyring i prinsippet om en ikke-hierarkisk og målrettet aktivitet hvor deltakerne er gjensidig avhengig av hverandre og avgjørelser er basert på konsensus etter forutgående diskusjon og eventuelle forhandlinger. Samstyring henspiller dermed at ulike aktører samarbeider, og at dette samarbeidet har relevans for offentlig styring. En slik definisjon understreker selve kjernen i governance, nemlig at offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske, det vil si de som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold aktørene imellom. Samstyring finner sted gjennom strukturer hvor ulike, men likeverdige aktører samhandler i forbindelse med en eller annen oppgave.

Det er tre aspekter ved samstyring som er innebygd i definisjonen:

- Det første aspektet handler om at aktørene som inngår i samstyring, er gjensidig avhengige. Det innebærer at de forsøker å oppnå noe som de bare kan få til i felleskap. Samstyring er et slags spleiselag, der ulike aktører bringer inn de ulike typer ressurser.
- Det andre aspektet ved samstyring gjelder måten beslutninger fattes på. Beslutninger relatert til samstyring må basere seg på diskurs eller forhandlinger. Samstyring finner sted bare i den grad de involverte aktørene er i stand til å diskutere seg frem til løsninger som alle kan slutte seg til.
- Det siste aspektet peker mot at samstyring representerer forsøk på å få til noe. Det er en planlagt og målorientert aktivitet, ikke bare et felleskap av aktører som tilfeldigvis finner sammen. Samstyring innebærer at mål må fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes og ulike aktiviteter må koordineres.

Om vi ser på en av de sentrale dokumentene i forhold til det lokale partnerskapet mellom staten nemlig rammeavtalen som ble inngått mellom AID og KS i 2006 så står det:

Reformen skal gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter. Partene legger til grunn at den nye statsetaten og kommunene skal ha stor lokal handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer. Avtalen skal gi rammer for og angi initiativ og tiltak som kan støtte opp under lokale partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.

Dette stemmer godt med de tre aspektene for samstyring som jeg har nevnt ovenfor. Derfor kan jeg konstatere at det lovpålagte samarbeidet mellom stat og kommune er en form for

samstyring. Empirisk kommer samstyring til uttrykk som organiserte aktiviteter, nærmere bestemt som ulike former for organisert samhandling. En kan videre skille mellom i hvilken grad samstyring involverer kun offentlige aktører, eller om også andre typer aktører er involvert, og i hvilken grad samstyring utspiller seg kun på ett nivå, eller om den involverer flere nivåer. Ut ifra dette er det mulig å skille fire typer på samstyring. Her gjengir jeg en figur fra Vabo og Røiseland (2012).

Figur 2.1. Eksempler på samstyring i norsk lokalpolitikk. Vabo og Røiseland 2012, 28.

	Kun offentlig sektor	Flere sektorer
Kun ett nivå	Type 1. Interkommunalt samarbeid Interkommunale selskaper	Type 2. Prosjekter eller komiteer, ev. i planleggingsprosesser. Partnerskap, OPS eller aksjeselskap ved ivaretagelse av driftsoppgaver
Flere nivåer	Type 3. Samarbeidsprosjekter knyttet til infrastruktur (for eksempel bil, bane, båt), NAV, samhandlingsreformen.	Type 4. Regionale utviklingsprogram i regi av fylkeskommunene

Den første typen involverer kun offentlig sektor. Den andre typen omfatter samarbeidsformer der kommunen går sammen med markeds- eller sivilsamfunnsaktører innenfor egne grenser, eventuelt i samarbeid med nabokommunen. Den tredje typen samstyring finner vi typisk i samarbeidsprosjekter om infrastruktur hvor kommunen er involvert sammen med fylkeskommunen og/eller statlige etater, eller i samarbeid mellom kommunal sosialtjeneste og statlig velferdsforvaltning. Den siste typen av samstyring er det mest grenseoverskridende, hvor aktørene fra både ulike nivåer og ulike sektorer samhandler.

I følge de samme forfatterne, men i et annet verk (2008), kan en annen måte å typologisere samstyring på være å gruppere etter formaliseringsgrad. Jeg setter dette opp i figur 2.2.

Figur 2.2. Empiriske uttrykk for samstyring i Norge. Røiseland og Vabo 2008a: 93.

Betegnelse	Samarbeid	Prosjekter	Partnerskap	Råd og utvalg	Aksjeselskap
Formaliseringsgrad	Svært uformell	Uformell	Uformell/formell	Formell	Svært formell
Mulige organisasjonsformer	Nettverk Organisasjon	Nettverk Organisasjon	Nettverk Organisasjon	(Nettverk) Organisasjon	Organisasjon
Mulighet for autoritativ styring	Varierende	Varierende	Avhengig av avtale	Relativt stor	Avhengig av eierandel

Ut fra figuren som er av interesse i denne sammenheng, ser vi at et fenomen som partnerskap både kan være formelt eller uformelt i grad av formalisering. Et partnerskap kan også være i nettverk og i en organisasjon. Hvilken partnerskapsavtale en har vil bestemme omfanget av autoritativ styring. I mine case kan det derfor være av interesse å se på partnerskap i lys av disse faktorene.

2.2 Partnerskap vs. Samarbeid

2.2.1. Partnerskap

Partnerskap har blitt et ord og begrep i tiden, og i følge Ambro (2002) forstås den i det daglige som et forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter som har en felles interesse av å komme sammen, for å oppnå noe som gagnar dem. Ved å bruke begrepet partnerskap fremfor samarbeid, så forstår man nærmest at aktørene mener alvor. Partnerskap er forsøkt beskrevet og definert av mange. Forklaringene mer enn antyder at begrepet har mange fasetter, og involverer strukturelle organisatoriske forutsetninger, deltagerens behov og innstillinger, formål og verdibase (Ambro, 2002; Hallin, 2000; Hellstrøm, 2001; Fimreite, 2007 m.fl).

Partnerskapet dreier seg altså om avtalebaserte og oftest relativt formaliserte samarbeidsmønstre, og hvor mulighetene for autoritativ styring fra offentlige myndigheters side vil avhenge av avtalen som inngås. Selv om formålet med oppgaven her ikke vil være å

vurdere hva slags partnerskap vi ser, vil jeg som nevnt kommentere NAV- partnerskapet mer spesifikt med utgangspunkt i figur 2.2 i forhold til det juridiske grunnlaget som ligger til grunn for NAV- partnerskapet.

Dimensjonen partnerskap som samarbeidsideal finner vi i norsk forvaltningspolitikk gjennom bl.a stortingsmeldinger og norske offentlige utredninger (NOU). I NOU 2000: nr 22 «Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune» formidles det for eksempel som et mål at samarbeidet mellom stat og kommune skal ha en samarbeidskvalitet, en verdi, som skal være preget av likhet, tillit, respekt, gjensidig tilpasning og læring. Dette er verdier som assosieres i litteraturen som partnerskapsverdier og –kjennetegn (Ambro, 2002; Knudsen, 2004; Pollitt, 2003). Partnerskap presenteres som noe normativt og verdiladet som utvalget mener ethvert statlig/kommunalt samarbeid bør bære preg av.

Oppsummert sett kan man si at partnerskap, uavhengig av sammenheng den brukes i, identifiseres altså av at de er forpliktende gjennom et formalitetskrav, partene er likeverdige, de har et felles ansvar for målene, som igjen er forenelige med partenes respektive mål.

2.2.2 Samarbeid

Samarbeid er et tvetydig ord og derfor bør den sees fra en del ulike vinklinger. Nyhuus og Thorsen (2007) trekker frem 3 vitenskapelige tekster om samarbeid, som presenterer allmenngyldige og sentrale elementer om det å samarbeide.

Dag Ingvar Jakobsen (2004) beskriver samarbeid som en type samhandling som skjer som følge av frivillig innsats fra de involverte. Partene blir enige om hva som skal vektlegges, og man er oppmerksom på en gjensidig avhengighet og gevinst ved å koordinere sin innsats. Koordinering omtaler han som prosessen hvor ulike enheter har satt flere forhold sammen og tilpasset dem for at helheten skal bli best mulig.

Harald Knudsen (2004) presenterer samarbeid som et mønster av vedvarende samhandling som innebærer at selvstendige enheter justerer sin adferd og politikk slik at samhandlingen kan skje rasjonelt, uten konkurranse og konflikt. Målet er best mulig ressursutnyttelse og ytelse totalt sett. Kontakten kan være formell eller uformell, med både felles og separate mål, men tillit og nytte er avgjørende.

Pål Repstad (2004) beskriver samarbeid ut fra et bytteteoretisk synspunkt der valgene om samhandling foretas ut fra rasjonelle, egoistiske forutsetninger og forventning om gevinst. Samarbeid skjer for å effektivisere virksomhetens oppgaveløsning, fortrinnsvis økonomisk. Han trekker også fram at mennesker som norm- og kulturstyrte vesener velger samarbeid ut fra et brukersyn. Repstad (2004) påpeker at det må være en vilje til samarbeid, en motivasjon, for å sikre at samarbeidstiltakene har en effekt.

Ettersom jeg over har gjort rede for partnerskap og samarbeid, for så å ha reflektert litt over sammenhenger, gjengir jeg her i figur 2.3. en momentvis oversikt. Dette for å kunne se et bedre skille på partnerskap og samarbeid. Jeg har da valgt å lage et skjema som kan gi en oversiktlig fremstilling på forskjeller i nøkkeltrekk mellom partnerskap og samarbeid:

Figur 2.3 *Oversikt over samarbeid og partnerskap*

Kriterier	Samarbeid	Partnerskap
Organisasjonsform	Hierarki	Nettverk
Oppgaveløsning gjennom	Vertikale ordre	Horisontal forhandling
Relasjon mellom aktører	Over- underordning	Likeverdighet (Gjensidig avhengighet)
Hvordan reguleres forholdet	Mandat	Diverse avtaler og kontrakter
Type løsninger	Standardiserte	Tilpassende

3.0 Metode

I følge Arntzen og Tolsby (2010), baserer all akademisk forskning seg på en vitenskapelig tenkemåte. Den vitenskapelige tenkemåte representerer en dannelsesprosess hvor målet er å oppnå uavhengig viten, som videre består av å tilegne seg økt innsikt i hva som ligger bak våre handlemønstre. I selve forskningen legger man teoretiske føringer for hvordan verden, dens fenomen og hendelser skal forstås, samt avklarer forskerens rolle i hele prosessen.

I denne delen av oppgaven beskriver jeg nærmere mitt metodevalg. For det første må en avklare egnet forskningsdesign. Jeg kommer derfor inn på dette.

3.1 Forskningsdesign

I henhold til Pihlstrøm (2012), må det gjøres mange overveielser og valg når en skal foreta en undersøkelse. Det er særlig i tidlig fase at det må tas stilling til hva og hvem som skal undersøkes, og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. I forskning betegnes det som forskningsdesign.

For mitt forskningsprosjekt har jeg valgt fenomenologisk design. Det er både en filosofi og en kvalitativ forskningsdesign. Som kvalitativ design betyr en fenomenologisk tilnærming å utforske og beskrive mennesker og deres erfaringer med, og forståelse av, et fenomen. (A. Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010)

Målet er å få økt forståelse av og innsikt i andres livsverden. Fenomenologisk forskningsdesign inneholder typisk en forberedelse en datainnsamling, analysering og rapportering av de funnene man har gjort.

Jeg gir i det videre en beskrivelse av denne prosessen.

3.2 Forberedende del

Det aller første i forberedende del var å bestemme seg for hvilken enhet og hvilket område jeg vil finne mer ut av. Siden i fjor jeg hadde praksisplass i NAV var det ganske så opplagt i tidlig fasen at bachelor oppgaven kommer til å handle om det.

Videre var det nødvendig å bestemme seg for problemstillingen. Som det er nevnt innledningsvis har jeg valgt problemstillingen «Hvordan fungerer partnerskapet i NAV?». Den har flere ganger blitt forandret. Det eneste jeg var sikker på, var at oppgaven skulle handle om partnerskap.

Jeg har her valgt en beskrivende problemstilling. Det foreligger imidlertid lite rom for generalisering, siden studiet er kvalitativt med to case med to informanter.

3.3 Kvalitativ metode

Ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2011) man kan dele forskningsdesign inn i 2 hoved metoder: kvalitativ og kvantitativ metode. De betegner kvalitativ metode som en metode som sier noe om kvalitet eller spesielle kjennetegn/egenskaper ved det fenomenet som studeres. Videre trekkes det også inn at kvalitativ metode er særlig hensiktsmessig hvis en skal undersøke fenomener som en ikke kjenner særlig godt, og som det er forsket lite på, og når en undersøker fenomener en ønsker å forstå mer grundig.

Som det har vært nevnt tidligere i oppgaven, min utforskende tilnærming er å fange opp så mange aspekter ved fenomenet partnerskap og ledelse ved et par NAV – kontor som mulig, innenfor denne oppgavens rammer. For å få til dette var jeg nødt til å komme tett innpå kildene, for å finne ut akkurat hvordan informantene selv opplever partnerskapet og dets funksjon i praksis. Derfor passet kvalitativ metode best i denne settingen.

For å kunne validere de kvalitative dataene som blir innsamlet, er det viktig å kunne redegjøre for pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og objektivitet. Hvilken kontekst dataene er innsamlet i vil også være av betydning. Jeg drøfter dette i beskrivelsen av kvalitetskontroll av data helt til slutt i dette kapitlet.

3.4 Datainnsamling

Johannessen, Tufte og Christoffersen (2011) trekker inn to grunnleggende forskjellige måter å samle inn kvalitative data på: gjennom observasjon, der dataene bygger på forskerens sanseinntrykk av handling og samhandling i konkret situasjon, eller gjennom intervju, der dataene bygger på hva informanter sier i samtalen med forsker. I tillegg nevnes det at forskeren kan også bruke data som allerede foreligger i form av tekster og dokumenter, eller i form av eksisterende lyd- og bildeopptak. Alt dette kan fungere som datamateriale for

kvalitativ dataanalyse. Av disse primærinnmalingsverktøy har jeg valgt å benytte meg i hovedsak av semi strukturerte intervju. Allikevel var observasjoner av informantenes opptreden under intervju også benyttet som datainnsamlingssteknikk.

3.5 Intervju

Kvale og Brinkmann (2009) karakteriserer det kvalitative forskningsintervjuet som en samtale med en struktur og et formål. Strukturen er knyttet til rollefordelingen mellom deltakerne i intervjuet, mens formålet med et slikt intervju er ofte å forstå eller beskrive noe. Jacobsen (2005) påpeker at informasjonen som samles inn kommer i form av ord, setninger og fortellinger og blir registrert av forskeren stort sett ved hjelp av lydopptak og skriftlige notater.

Kvale og Brinkmann (2009) vurderer en slik form for datainnsamling spesielt egnet når det er relativt få enheter som skal undersøkes, ettersom det er tidskrevende både under gjennomføringen og planlegging, så vel som administrering etterpå. Et annet punkt som gjorde denne formen rett for min oppgave var mitt ønske om å gi informantene større frihet til å uttrykke seg, da kan informantene være med på å bestemme hva som tas opp i intervjuet.

Som tidligere nevnt i kapittelet hadde mine intervjuer med informantene et semistrukturert oppsett, med andre ord var intervjuene basert på intervjuguiden. Jeg tok i utgangspunktet min problemstilling, og utarbeidet en liste over generelle premisser som jeg mener var viktige for å belyse partnerskap som et fenomen. Disse premissene var brukt som et grunnlag for de generelle spørsmålene som skulle gjennomgås under intervjuene.

Siden formålet med oppgaven var å fange så mange aspekter som mulig ved partnerskap som et fenomen, hadde jeg behov for å gi informanter større frihet til å uttale seg. Derfor har jeg valgt et semistrukturert intervju med åpne spørsmål for å kunne øke fleksibilitet med hensikt om å få fram informantenes beskrivelser og erfaringer med partnerskap. I tillegg var dette oppsettet for intervjuet også ment som en form for kvalitetssikring ved mulighet for oppfølgingsspørsmål som sikrer at mine spørsmål var oppfattet riktig.

3.6. Ethiske forhold

Når forskeren innhenter data er det viktig at forskningsetiske retningslinjer blir fulgt. Det er lite aktuelt å gå dypt inn i det tema i min oppgave, men allikevel må jeg nevne at alle mine informanter har gitt sitt samtykke til å delta i prosjektet. Videre er all informasjon som kan tilbakeføres til enkeltpersoner blitt anonymisert. All informasjon ble lagret på en forsvarlig og utilgjengelig måte. Ikke minst så er all innhentet data kun brukt til denne oppgaven, og den vil være slettet etter oppgaveskriving er fullført. På denne måten har jeg fulgt de forskningsetiske retningslinjer som er satt for all kvalitativ forskning.

3.7 Kvalitetskontroll av innsamlet data

Det er flere momenter som er knyttet til kvalitetskontroll av den innsamlende dataen som er viktig å være observant på.

Det første handler om reliabilitet. I følge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2011) reliabilitet knytter seg til undersøkelsens data: hvilke data som brukes, hvordan de samles inn, og hvordan de bearbeides. Videre påpeker de at i en slik kvalitativ forskning som er representert i min oppgave er krav om reliabilitet lite hensiktsmessig ut ifra flere grunner. Før det første det er ofte samtalen som styrer datainnsamling. For det andre vil det være vanskelig for en annen forsker å kopiere en annen kvalitativ forskers forskning. Og for det tredje bruker man som forsker seg selv som instrument, som gjør at ingen andre kan tolke dataen på samme måte.

Det andre momentet går på troverdighet. Det dreier seg ifølge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2011) om i hvilken grad forskerens framgangsmåte og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten. For å sikre best mulig troverdighet for min oppgave har jeg valgt å sende transkribering av intervjuene til informantene slik at de kan se over og bekrefte at jeg har forstått deres utsagn riktig, samtidig som de fikk muligheten å tilføye annen informasjon som de ikke nevnte under intervjuet.

Videre er det spørsmål om resultater fra et forskningsprosjekt kan overføres til liknende fenomener? Som jeg har sagt tidligere er formålet med min oppgave å utforske aspekter ved partnerskap. Utvalget er dermed avgrenset til to case, altså «få N». Derfor er det viktig for meg å ikke generalisere de funnene som dukker opp i oppgaven.

Det siste momentet handler om objektivitet. Det går ut på at funnene i prosjektet bør være et resultat av forskning, og ikke et resultat av forskernes subjektive holdninger. Akkurat dette punktet var den mest utfordrende, ettersom jeg selv har erfaring fra NAV – kontor. Allikevel har jeg prøvd å tolke dataene etter det helhetlige bilde.

Det er også viktig å påpeke at data som jeg innhentet under intervjuene representerer respondentenes syn på partnerskap. Datagrunnlaget ville ha vært annerledes om utvalget hadde blitt større og om flere NAV – kontor hadde vært involvert. Allikevel med tanke på den tiden og de ressursene jeg hadde tilgjengelig, ville det ha vært vanskelig å få til et utvalg som hadde blitt representativt for hele NAV systemet.

3.8 Oppsummering / kontroll av egen metode

Som tidligere nevnt i oppgaven måtte jeg endre problemstillingen min flere ganger. Utgangspunktet og grunntanken rundt temaet har jeg fulgt hele veien. Jeg startet med et litt for bredt problemstilling, men etter god veiledning fikk jeg snevret inn problemstillingen og fikk den til å se slik den er nå.

Jeg kunne ha brukt en kvantitativ metode ved å utarbeide et spørreskjema som jeg kunne sendt til mange NAV – kontor. Fordelen med denne metoden ville være at jeg kunne generalisere funnene i mye større grad, og da vil de ha mye større ekstern gyldighet. Grunnen til jeg til slutt endte likevel opp med kvalitativ undersøkelse, var på grunn av fare for nyanserte, generelle og overfladiske svar. Da ville ikke jeg få sjansen til å følge opp svarene på samme måte, og måtte da uansett foreta en kvalitativ analyse i tillegg.

4.0 Dataanalysen

4.1 Drøfting

I dette kapittelet skal jeg ta for meg de empirisk innsamlende dataene og knytte dem opp mot teorien fra kapittel 2. Her vil jeg drøfte ut ifra problemstillingen «På hvilken måte fungerer partnerskapet i NAV?». Formålet har ikke vært å evaluere og ta stilling til om NAV-partnerskapet foregår på en bra eller uheldig måte. Men jeg forsøker å fange opp så mange momenter som råd for å få en mer utførlig forståelse av hvordan partnerskapet i praksis fungerer.

NAV samarbeidet kan oppsummeres i følgende punkter:

- En dør inn til velferdstjenestene (one-stop-shop)
- Separate forvaltningsinstanser, men felles mål
- Likeverdige parter
- Lovforankring og samarbeidsavtale medfører stor grad av formalitet.
- Helhetlige og integrerte tjenester som oppleves sømløse av brukerne

Etter å ha trukket fram de mest sentrale teoribaserte beskrivelsene av samarbeid og partnerskap, vil jeg her kort sammenlikne dem med beskrivelsene av NAV samarbeidet.

Fimreite (2007) påpeker at selv om de offisielle dokumentene definerer ikke konsekvent samarbeidet i NAV kontoret som partnerskap ser vi allikevel at ordet partnerskap benyttes både i medarbeideres dagligtale og i offentlige presentasjoner. Vi har også sett at ordet partnerskap er erstattet med ordet samarbeid i noen sentrale reformdokumenter. (For eksempel etter revisjon av «Veiledningsmal til samarbeidsavtale» fra versjon 1 til 2.).

Samarbeidet i de lokale NAV-kontorene reguleres som følge av NAV-lovens § 14 av en avtale mellom stat og kommune. Partene finansierer hver sin tjenesteportefølje og fordelingen av driftsutgiftene fordeles etter avtale mellom partene. Utgiftene til stønader bærer hver av partene selv. Budsjettildeling og oppfølging gjøres i hver styringslinje og regnskapene føres etter ulike regnskapsprinsipper (kontantprinsippet i staten og anordningsprinsippet i kommune) (Vanebo, Johnsen og Busch 2009)

De fleste NAV-kontorene ledes av en NAV-leder som er gitt både statlige og kommunale fullmakter. Partnerskapet avgjør da om NAV-leder skal være statlig eller kommunalt ansatt, eller lar kandidaten til lederstillingen selv velge hvilket tilsetningsforhold vedkommende ønsker. Ved noen kontorer er det to ledere som har ansvar for henholdsvis stat og kommune. Dette gjelder i særlig grad Oslo og Bergen (Ekspertgruppen 2015, 103)

Mens NAV -etaten, som yter arbeidsmarkedstiltak og håndterer trygdeytelser, er statlig og politisk underlagt arbeidsministeren og Arbeidsdepartementet, er sosialtjenesten underlagt kommunestyret og kommuneadministrasjonen i den aktuelle kommunen. Vi har altså her å gjøre med en form for flernivåstyring, eller det som også kalles vertikal samstyring.

Basert på denne korte sammenlikningen er min oppfatning her at partnerskap som fenomen skiller seg fra samarbeid. Dette fordi ved at det implisitt ligger en større grad av alvor gjennom formalisering og gjensidig forpliktelse. NAVs unikhhet med hensyn til samarbeid er nettopp at det er lovpålagt. Det er på ingen måte frivillig. Ingen av partene kan trekke seg ut, selv om samarbeidet skulle bli vanskelig eller ikke gi den ønskede gevinsten i forhold til reformmålene.

Videre legger partnerskapsteoriens om vi ser i teorikapittelet mer vekt på horisontale forbindelser i samspill med de vertikale forbindelsene. Et slikt forbindelsessystem er sentral i NAV reformen. Enhetene må kunne koordinere sine innsatser og produsere tjenestene sine helhetlig. Samtidig må de respektive linjene ivaretas, og koordinering mellom nivåene må etterstrebes for å gi samsvar mellom styring og utøvelse. Siden partnerskapet er et nøkkelbegrep i min oppgave er det relevant å redegjøre nærmere for NAV og partnerskapsmodellen i NAV.

4.2 Partnerskapsmodellen

Partnerskapet mellom kommune og stat i NAV reguleres hovedsakelig gjennom lokale samarbeidsavtaler og lokale driftsavtaler. Det rettslige grunnlaget til NAV-kontorene består av fem hovedelementer:

- Det skal være et NAV-kontor i alle kommuner.
- Det skal utarbeides en avtale mellom kommune og stat i hver kommune.

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

Som jeg har nevnt tidligere er formålet med opprettelsen av partnerskapet å få samordningen på flere etater som før jobbet atskilt, for at det arbeidet de utfører skal være mer effektivt. Peters (1998, 12) beskriver et partnerskap som en vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst 2 prinsipaler som overfører ressurser til partnerskapet, og hvor de ulike partene har et medansvar for utfallet. Samtidig peker Peters (1998, 13) på fire premisser som må være oppfylt for at vi skal kunne kalle et samarbeid for partnerskap:

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

I tillegg trekkes det av en intern arbeidsgruppe som har utarbeidet rapport om partnerskapet i NAV at for å kunne lykkes med partnerskapet bør 10 suksesskriterier være til stedet:

- Felles mål og resultatoppfølging;
- Kunnskap om hverandre, gjensidig respekt og forståelse for hverandres oppdrag og utfordringer;
- Sterkt brukerperspektiv;
- Lokal handlefrihet;
- Likeverdighet mellom partene;
- Solid kommunal forankring og kommunalt engasjement i NAV-kontoret;
- Forutsigbare rammebetingelser, blant annet ryddige og tydelige avtaler;
- Gode samhandlingsarenaer og jevnlig møter;

- Godt samarbeid mellom fylkesdirektør og rådmann, mellom rådmann og NAV- leder, og ved todelt ledelse, mellom lederne på kontoret;
- God vilje, tillit og åpenhet og gjensidig informasjon.

4.3 Casene

4.3.1 Case 1

Det første NAV – kontoret tilhører en av bydelene i Oslo og er en av Oslos og Norges største. Det er omtrent 150 ansatte på kontoret hvor en tredjedel av de er ansatt på den statlige siden. NAV - kontoret har en todelt ledelse som innebærer at det er to enhetsledere på hver av sidene. Samarbeidet mellom dem foregår i samarbeids- og partnerskapsmøter. Kontoret er delt opp i avdelinger som er fordelt etter ansvarsområder og er ledet av avdelingsledere. I tillegg til avdelingsledere har hver enhetsleder sin egen fagkoordinator. Fagkoordinatorens oppgave er å holde hele kontoret oppdatert på relevante lover som anvendes av veiledere under tjenesteytingen.

4.3.2. Case 2

Det andre kontoret ligger på Østlandet som et stykke utenfor Oslo. Det er et lite kontor som er sammensatt av 20 ansatte. Den er organisert annerledes enn kontoret i Oslo. Den er ledet av en enhetsleder. Det er ingen andre ledere enn enhetsleder på kontoret så i tillegg til å være enhetsleder har hun også personalansvaret. I likhet med kontoret i Oslo har de også en fagkoordinator som utfører de samme oppgavene.

4.4 Analyse

På bakgrunn av listen jeg gjenga over, og Peters fire premisser, ser jeg flere kriterier som er sammenfallende, og noen som utfyller hverandre. Jeg har derfor på bakgrunn av dette selv ført opp en liste som utgangspunktet for å belyse hvordan partnerskapet i NAV kan fungere etter partnerskapets intensjoner. Oversikten fremgår som følger:

- Partene ser nytten av det statlig-kommunale samarbeidet og begge har stor vilje til å finne løsninger.
- Partene ser NAV-kontoret som et felles prosjekt og er opptatt av å kunne tilby gode tjenester til innbyggerne i kommunen.
- Partene har respekt for hverandre og behandler hverandre som likeverdige. Dialogen mellom dem er preget av tillit og åpenhet.
- Partene involverer hverandre og er bevisst på å informere hverandre om alt som berører den andre parten.
- Partene har felles mål og er samkjørte i sitt oppdrag til NAV-kontoret.
- NAV-leder ser tjenester og oppgaver på tvers av stat og kommune.

Denne oversikten har også vært utgangspunkt for utforming av intervjuguiden. Videre i kapittelet her går jeg derfor inn på en systematisk analyse av hvordan partnerskapet på NAV-kontor fungerer i lys av disse utvalgte forholdene.

4.4.1 Nytten av det statlig-kommunale samarbeidet

Siden en av de viktigste pådrivere for NAV reformen og innføring av partnerskapet i forhold til St. prp. Nr. 46 (2004-2005) å bygge ned «... eksisterende barrierer mellom stat og kommune.» var det helt avgjørende at begge partene skulle ha nytte av å samarbeide med hverandre fremfor å jobbe hver for seg, selv om samarbeidet mellom dem er et såkalt «tvangsekteskap» og er lovpålagt. Jeg var derfor opptatt av dette i mitt møte med informantene, og spurte om hvordan de ser på statlig-kommunal samarbeid, og om de ser nytten av det i det hele tatt. Under intervjuet kom begge ledere frem til at de ser en nytte ved blant annet felles fagutvikling. En slik fagutvikling som skjer innen f. eks. ungdomsteamet ved hjelp av ressurs og kunnskaps utveksling. Noe som gjør at partene utfyller hverandre, og derfor i sin tur fører til et bedre tjenestetilbud overfor brukere. I tillegg ble det nevnt at når det gjelder brukere som har sine aktive porteføljer hos begge parter, altså som er brukere både hos stat og kommune, bidrar partnerskapet til å kunne «snakke med en stemme» ovenfor slike brukere.

Selv om det ligger utenfor min avgrensning for oppgaven synes jeg det er viktig å nevne et annet funn i tilknytning til opplevelse av nytten i samarbeid mellom stat og kommune. Det ble nevnt at det er nærmest fraværende noe form for statlig-kommunalt samarbeid om man

kommer på et nivå over enhetsledere på NAV – kontorer. Alt blir begrenset til kun de lovpålagte partnerskapsmøtene. Med andre ord, så kan en tolke det dithen at det eksisterer egentlig ingen aktivt, innovativt styre fra de to styringslinjene. Derfor hviler utvikling og utførelse av partnerskapet på enhetsledere. I mitt materiale kan det se ut som at de kontorene som har en todelt ledelse kan ha en ekstra utfordring, da de er avhengige av et tett samarbeid og godt forhold mellom begge ledere internt for å kunne lykkes.

4.4.2 NAV-kontoret som et felles prosjekt

Et av de sentrale dokumentene ved et NAV kontor er et såkalt «Håndbok for etablering av NAV-kontor». I denne håndboken påpekes det at før arbeidet med etablering av NAV – kontoret settes i gang, må flere ting være på plass. Det må blant annet utarbeides en virksomhetsplan, videre skal lokale forhold kartlegges, og sist men ikke minst må det skapes en felles forståelse for hva NAV – prosjektet innebærer blant partene i samarbeidet. Til slutt må også målene med reformen oppklares.

Videre er det også fastslått i rammeavtalen som ble inngått mellom AID og KS i 2006 at: «Reformen skal gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter. Avtalen skal gi rammer for og angi initiativ og tiltak som kan støtte opp under lokale partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.»

Under samtalen var jeg opptatt av å fange momenter som sier noe om hvorvidt partene ser på NAV – kontor som et felles prosjekt. Det er to motstridende funn som ble gjort på dette området. NAV leder for tolederkontoret har sagt «... vår effektivitet ovenfor brukere blir målt på et så forskjellig grunnlag, at det er nærmest ikke noe felles blant de statlige og de kommunale ansatte. Vi er opptatt med sykefravær og arbeidstiltak, mens den kommunale siden driver med sosialstønad, KVP (kvalifiseringsprogram) osv. Det eneste som forener oss er samarbeid om ungdom og de med rus problemer. Utenom det så er det ikke noe snakk om et felles prosjekt. Selv om begge parter driver med andre brukere, er våre brukerporteføljer adskilt fra hverandre, noe som gjør at vi ikke har noe med hverandre å gjøre.» Når jeg spurte om mulige årsaker til det fikk jeg neste utsagn: «..vi har rett og slett ikke nok grunnlag som ville vært tilfelles for oss. Vi har forskjellige lønnsordninger, arbeidstidsordninger osv. Vi

sitter til og med i forskjellige etasjer, selv om vi befinner oss i samme bygg. Under slike omstendigheter er det vanskelig å snakke om et felles prosjekt sånn sett.»

Det andre synspunktet ble representert av NAV leder på enlederkontoret. «Selv om det å lede et slikt NAV – kontor kan være tøft til tider, er det lettere å samkjøre ting på et så lite kontor som det. Det eksisterer ingen skillelinje mellom stat og kommune her på kontoret, fordi vi er ganske få og fordi man jobber så tett med hverandre. Oppgavene er blandet slik at vi ikke skiller mellom kommunale og statlige ansvarsområder. Vi tar utgangspunktet i hvor vi tror den enkelte vil passe best og med hvilke arbeidsoppgaver en vil trives. Det skjer faktisk også at folk bytter på oppgaver i en periode. Derfor er det mindre hensyn på hvor lønnen kommer fra, og det spiller ingen rolle om det er stat eller kommune. Dette fører til at de ansatte ser på NAV – kontoret som ett og blir mer opptatt av å kunne tilby gode tjenester til brukere i kommunen.» Her ser jeg at størrelsen på kontoret har ganske stor innvirkning på hvordan ledere bedømmer NAV – kontoret som et felles prosjekt.

4.4.3 Respekt for hverandre og likeverdighet

Likeverdighet mellom partene er et suksesskriterium for partnerskapet. Samtidig er det en betydelig utfordring å få det til. I rammeavtalen som ble inngått mellom AID og KS i 2006 står det: «Reformen skal gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter». Svaret fra den ene lederen angående dette punktet, ble besvart slik: «Personlig sett har vi jo respekt for hverandre og vi ser på oss som likeverdige parter som jobber sammen. Allikevel blir det vanskelig å se på oss selv som likeverdige når vårt arbeid belønnes forskjellig. Derfor vil jeg si at det er umulig å snakke om likeverdighet i praksis». Dette var som en kan fange opp, en uttalelse fra en informant fra et NAV – kontor med dobbelt ledelse. Funnet er at i praksis, ser ting annerledes ut. Selv om begge parter på papiret fremstår som likeverdige i partnerskapsavtaler, blir det vanskelig å snakke om likeverdighet i virkeligheten. Det tror jeg skyldes at de to er konstruert så forskjellig og at de forvalter forskjellige ting størrelses- og typemessig. Begge har forskjellige erfaringer med avtaleverk for lønn og arbeidstid, som skaper unødvendige utfordringer og spenninger mellom ansatte på forskjellige sider. I tillegg er det håndtering av to sett med regelverk, administrative systemer og rapporteringsregimer. Alt dette samlet, fører til en ganske stor slitasje på NAV-ledere, slik jeg oppfattet det under samtalen i intervjuet. Dette kan derfor se ut til å utfordre en enhetlig tenkning.

4.4.4 Involvering og kommunikasjon

Kommunikasjon er en av de viktigste om ikke en sentral del i samarbeidet. Som det var nevnt tidligere er brukernes behov styrende for hvordan NAV skal jobbe. Og i denne sammenhengen er kommunikasjonen mellom partene ganske viktig for å kunne yte den beste servicen. En av enhetslederne uttalte seg slik: «så lenge brukeren får det han har behov og krav på er det ikke viktig hvem han får hjelp fra, stat eller kommune. Det beste er når brukeren ikke vet en gang at NAV er delt opp i to. Og det er det vi sikter mot». Ellers beskriver lederen med en todelt ledelse kommunikasjonen som nok så god, fordi det er lite grad av involvering fra begge sider. Kommunikasjonen foregår kun ved felles avklaringer (brukere med rus problemer) og av og til skjer det at til og med der blir kommunikasjonen manglende. Men de er klare over det, og ser på manglende kommunikasjon som en av svakhetene som bør forbedres. Derfor ble det innført felles møter en gang i uken på et av kontorene, som en sosialiseringsarena. I følge den ene informanten skjer det informasjonsutveksling under møtene mellom partene. Formålet er å øke samhandlingskraften mellom dem.

Den andre informanten beskriver derimot kommunikasjonen som tilfredsstillende. «Det er mye tettere samarbeid her på kontoret takket være størrelsen. Derfor har vi ikke så mange samarbeidsmøter, man tar det bare direkte med hverandre når det er behov for det. Det er vanskelig å tenke seg et slikt mønster på et større kontor, på grunn av at det blir fort kaos om man har femten personen inn til seg som skal avklare noe.»

4.4.5 Felles mål

NAVs visjon er i følge deres nettside «Vi gir mennesker muligheter». Visjonen skal skape stolthet og forpliktelse intern, samt fortelle brukere, samarbeidspartnere og resten av samfunnet hva de ønsker å oppnå. (nav.no) Som jeg tidligere har nevnt står det i rammeavtalen at «...lokale partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.» Det er å tolke slik at NAV sin virksomhet er bygd rundt brukere og er ment til å tjene brukernes beste. Dette ser vi gjenspeiles i de samfunnsmessige funksjonene NAV er ment til å ivareta i følge deres nettside:

- Skaffe mulighet for arbeid;
- Skaffe mulighet for meningsfull aktivitet;
- Skaffe mulighet for inntektssikring i henhold til lovfestede rettigheter:

En slik holdning møter jeg også under intervjuene. «Vi som etat har kun et felles mål og det er færre på stønad og flere ut i arbeidslivet». Det var det hovedresonnementet jeg fikk når lederne fikk høre spørsmål om partene har felles mål og er samkjørte i sitt oppdrag på NAV -kontoret. Ett av svarene jeg fikk, var at: «Vårt hovedmål er ganske sammenfallende, allikevel er det flere ting som skiller oss». Dette var en leder på NAV – kontoret som hadde to-ledermodell. Det ble påpekt at staten over tid har hatt en større tradisjon for målstyring enn det det er på en kommunal side. I tillegg blir alle kontorene på den statlige side målt opp med samme målekort og mot samme kriterier, mens på det kommunale nivået varierer måleparameterne fra kommune til kommune. Videre ble det trukket frem at det er stor rapporteringstrykk i de to linjene. Både mengde av målparameterne og deres kompleksitet gjør at mye av tiden blir bortkastet, og det er lite som tyder på at målstyring har hatt en positiv effekt på resultatutviklingen.

Lederen for kontoret med enleder modellen har svart følgende: «vi har overordnede mål som vi rett og slett får tildelt, og som vi ikke kan styre selv. Disse bestemmer i stor grad vår utviklingstrekk, og er et slags veiviser for hele kontoret. Og igjen størrelsen på vårt kontor er ganske avgjørende, derfor er det felles mål som gjelder for hele huset.

4.4.6 Oppgaver på tvers av stat og kommune

Dette spørsmålet handlet om hvor viktig det er ut ifra en leder posisjon å kunne se oppgaver på tvers av stat og kommune. Lederen for enleder kontoret svarte følgende: «Jeg som leder på dette kontoret har jo en nøkkelposisjon, både i forhold til mine ansatte og i forhold til utøvelsen av partnerskapet som kommer i form av en bestilling oven ifra. I tillegg er jeg jo den eneste lederen så å si på dette kontoret, siden det mangler et ledd i form av avdelingsledere, som igjen gjør meg til et bindeledd mellom de som styrer dette partnerskapet, og de som utøver det her på «gulvet». Derfor er jeg nødt til å se helheten i alt som blir gjort her på kontoret. Igjen er det viktig å understreke at for oss står brukere i sentrum, og det er kvaliteten på de tjenestene vi utfører som er avgjørende for dem. Jeg er overbevist at det er umulig å utføre en god tjenesteyting uten å se NAV sine oppgaver på tvers av stat og kommune».

Den andre lederen hadde et tilsvarende syn på dette spørsmålet og jeg fikk et slikt svar: «Uavhengig av lovverk er det viktig å forstå at vi jobber med arbeid og inkludering, og det viktigste for oss er å gi verdighet til folk som henvender seg til oss. Siden det er så mange ting som splitter oss er det viktig for oss ledere å jakte kontinuerlig på det som forener oss. De formelle horisontale styringssignaler er ganske så fragmenterte. For noen vil det også se ut som de er motstridende. For at det ikke skal se sånn ut er vår oppgave som ledere å bearbeide, oversette og jobbe med dem. Jeg personlig jakter hele tiden på det som forener oss.»

Som en kan se, mener begge ledere at det er viktig å se oppgaver på tvers, for å kunne gjøre en ordentlig jobb.

4.5 Oppsummering

For å kunne svare på hvordan partnerskapet fungerer i praksis, har jeg valgt å sette opp en tabell som viser hovedmomentene ved partnerskapet og respondentenes svar. Men før jeg gjør det vil jeg påpeke igjen at formålet med min oppgave er ikke å vurdere dette partnerskapet men heller prøve å fange opp de ulike sidene ved det eksisterende partnerskapet for å få en mer utførlig forståelse av hvordan det fungerer i praksis.

Utvalgte faktorer	Positive erfaringer	Negative erfaringer
Nytten av det statlig – kommunale samarbeidet	Felles fagutvikling Partene utfyller hverandre bidrar til bedre tjenestetilbud «Snakker med samme språk» overfor brukere	Tegn på fraværende innovativt styre fra de to styringslinjene mot NAV – kontor.
NAV – kontoret som et felles prosjekt	Forsøk på å bygge ned skille mellom kommunale og statlige ansatte ved å bytte på ansvarsområdet internt på kontoret.	Fraværende tegn på en felles oppfatning av NAV som et felles prosjekt.
Respekt for hverandre og likeverdighet	Personlig respekt overfor hverandre.	Likeverdige kun på papiret. Unødvendige utfordringer og spenninger blant ansatte

		<p>som skyldes at partene er konstruert så forskjellige og at de forvalter forskjellige ting størrelses- og typemessig.</p>
Involvering og kommunikasjon	Tett samarbeid. Mye av kommunikasjonen foregår direkte på tvers av ansvarsområder.	Kommunikasjon kun etter behov. Av og til manglende kommunikasjon om felles brukere
Felles mål	Hovedmål som er sammenfallende	<p>Forskjellige måleparametre</p> <p>Mengde og kompleksitet av målverktøy «stjeler» mye av arbeidstiden.</p> <p>Ingen direkte bevis på at målstyring har hatt positiv effekt</p>
Oppgaver på tvers av stat og kommune	<p>Ledere er nødt til å se helheten</p> <p>Jakter kontinuerlig på ting som forener dem</p>	De formelle horisontale styringssignaler er ganske så fragmenterte

5 Konklusjon

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg først trekke en faglig konklusjon og så skal jeg beskrive mine egne erfaringer i forskningsprosessen.

5.2 Faglig konklusjon

I drøftingsdelen har jeg gått igjennom flere faktorer som jeg selv har ført opp og som er ment for å beskrive hvordan partnerskapet fungerer i praksis. Det er vanskelig å trekke en entydig konklusjon siden erfaringene viser seg å være forskjellige fra de to kontorene.

Slik det fremgår i oppsummeringstabellen fra drøftingskapittelet er det både positive og negative erfaringer på hver faktor. Allikevel er begge ledere enige i at det statlig – kommunale samarbeidet innebærer generelt sett en nytte for brukere først og fremst. Selv om det også trekkes inn at på nivået over de lokale NAV - kontor er det et tegn på et fraværende innovativt styre. Det ble videre også påpekt at det samarbeidet bidrar til et bedre tjenestetilbud samtidig som det hjelper partene å utfylle hverandre fagmessig.

Når det gjelder felles mål så sitter jeg igjen med en oppfatning at det er et sterkt ønske om at dette feltet må restruktureres og forbedres. Mengde og kompleksitet av de eksisterende mål og de målingsverktøyene som brukes i dag på kontorer, virker imot sitt opprinnelige formål. Allikevel er det viktig å legge merke til at størrelsen på kontoret har en innvirkning på hvor sammenfallende de daglige målene er for stat og kommune. Jo mindre kontor det er, desto mer blir målene samkjørt. Og en motsatt virkning så ser man på et større kontor at størrelsen fører til at målene sees i lys av sitt ansettelsesforhold. Det vil si om en er ansatt i stat eller kommune.

Kontorets størrelse setter også sitt preg på kommunikasjonen mellom partene i partnerskapet. Selv om kommunikasjonen eksisterer i begge tilfeller er det et ønske om et tettere samarbeid og bedre kommunikasjon på et større kontor, mens på et lite kontor foregår mye av kommunikasjonen direkte og oftest på uformelt vis.

Til slutt så vil jeg nevne et viktig funn som ser ut til å sette et ganske stort preg på partnerskapet og som til dels undergraver et av de viktigste forutsetningene for partnerskap, nemlig likeverdighet. Det funnet gjelder en misnøye fra lederne om at partene i dette partnerskapet er konstruert så forskjellig. Forskjellige rutiner, måleparametre, styringslinjer, er blant de faktorene som fører til at kontoret kunstig splittes opp, og fører til vanskeligheter for ansatte å se NAV kontoret som et felles prosjekt.

Partnerskapet ser ut til å bidra til hovedformål best for brukeren – men har enkelte utfordringer som må løses før man skal kunne utnytte sitt fulle potensiale.

5.3 Personlig evaluering

Partnerskapet i NAV er et utrolig stort og komplekst fenomen, det var derfor en utfordring å avgrense oppgaven i startfasen. Idealt sett ville man nok også gått dypere inn på de ulike momentene, og også tatt med flere NAV – kontorer.

Jeg føler at denne oppgaven har gitt meg kun en overfladisk innsikt i hvordan partnerskapet fungerer i praksis. Likevel har den gitt meg en verdifull læring. Intervjuprosessen og samtalene med ledere var meget lærerikt. Det var også veldig interessant å høre de forskjellige respondentenes meninger om partnerskapet siden de er nøkkelpersoner i dette samarbeidet.

For fremtidige studier av partnerskapet kunne jeg også ha tenkt meg å gå mer i dybden på de enkelte momentene ved partnerskapet. Som nevnt tidligere er partnerskapet i NAV utrolig komplisert i praksis, og krever uten tvil mer oppmerksomhet i fremtiden.

Selv om jeg ikke hadde til formål å vurdere partnerskapet vil jeg likevel påpeke at ut i fra de funnene som er gjort i min undersøkelse ser jeg flere ting som har forandringspotensial i seg, får å få til ett bedre samarbeid rundt partnerskapet.

For det første opererer NAV stat og NAV kommune med forskjellige systemer, både når det gjelder bruker kontakt, mail, rapportering osv. Her kunne det kanskje vært fornuftig å gjennomføre en applikasjonsreduceringsprosess ved å integrere og samkjøre de systemene til et felles system. Etter min mening ved å ha et felles standardisert system som vil være lik for begge parter ville det blant annet fremme kommunikasjonen og bidra til å se oppgavene som utføres under ett.

Videre kunne det vært en fordel om både lønnspraksis og arbeidsavtaler blant statlige og kommunale ansatte hadde vært likestilte mener jeg. Det vil hjelpe å unngå unødvendig spenninger som eksisterer der ute.

Avslutningsvis kan jeg også foreslå at det i mindre grad skal settes pris på å måle effektiviteten rundt i kontorene siden det fratager mye av arbeidstiden til ansatte som ville ellers gått til noe mer arbeidsrelevant.

Dette studiet av partnerskapet i NAV har virkelig vekket min interesse for dette fenomenet. Jeg ser fram til fremtidige forskninger og studier innenfor dette feltet.

6 Litteraturliste

Andreassen, Tone Alm og Reichborn-Kjennerud Kristin. 2009. Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor. Oslo.

Arntzen, E., & Tolsby, J. (2010). Studenten som forsker i utdanning og yrke: Vitenskapelig tenkning og metodebruk. Lillestrøm: Høgskolen i Akershus

Cetkovic, Senaida. 2011. Medfører NAV- reformen et bedre tjenestetilbud? Agder: Masteroppgave.

Fimreite, Anne Lise (2008): Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i Nav. Notat 14–2008, Rokkansenteret. Bergen: Rokkansenteret

Jacobsen, D. I. (2005). Hvordan gjennomføre undersøkelser? . Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jakobsen, Dag Ingvar (2004): ”Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatelig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv” Dugnadsånd og forsvarsverker. Universitetsforlaget, Oslo.

Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode (4 utg.). Oslo: Abstrakt forlag.

Knudsen, Harald (2004): ”Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser” Dugnadsånd og forsvarsverker. Universitetsforlaget, Oslo

LOV 2006–06–16 nr. 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen «Nav-loven»

Løkkebakken, Marianne. 2016. Styring i NAV – en illusjon i praksis? En kvalitativ studie i hvordan styringspraksis påvirkes av styringssystemets utforming og lederes holdninger. Bodø: Masteroppgave.

NOU 2000: nr 22 ”Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune” Norsk Offentlig Utredning.

Nyhuus, Katrine Haugli og Thorsen, Tone. 2007. Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor. Høgskole i Hedmark: Masteroppgave.

Olsen, Anne Celine Vik. 2015. Styring i NAV – hva gir resultater? En kartlegging og analyse av resultatstyring i store NAV-kontorer. Oslo: Masteroppgave.

Peters, B. Guy (1998): ’With a little help from our friends’: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. New York: Palgrave.

Resultatrapport fra evaluering av NAV-reformen. 2013.

Repstad, Pål (2004): ”Introduksjon til 2. utgave” Editorisk innlegg til boka ” Dugnadsånd og forsvarsverker.” Universitetsforlaget, Oslo.

SSØ. 2006. "Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten: En veileder i resultatmåling". Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

St.prp. nr. 46 (2004–2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Oslo: Det Kongelige Arbeids- og sosialdepartement

Storvik, Tor Inge. 2010. Samstyring i NAV En studie av styringsutfordringer i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV. Bodø: Masteroppgave.

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

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