



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGAVE

Elementer av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontor

What elements are important for an equitable balanced cooperation between the state and the municipality at the local NAV office

Sølvi Vatnøy

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse og velferdsleiing og utdanningsleiing

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap. Institutt for samfunnsvitenskap

14.06.19

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 10.

SAMMEN I TOSPANN

- elementer av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontor.

«Alle må få en mulighet til å skinne.»

Informant 5

Forord

Det viktigste er ikke hvor raskt man kommer frem. Det viktigste er å ikke gi seg før man har nådd bestemmelsesstedet. Steg for steg. Litt humoristisk har jeg tenkt «den som gir seg er en pingle». Livet kan noen ganger kan by på ekstra humper i veien. Det har gjort at denne kunnskapsreisen har tatt noe lengre tid enn antatt. Jeg ville vise at det nyttet å ikke gi seg. Og til alle dere støttespillerne:

Takk til alle informantene som deltok i undersøkelsen min og velvillig delte av sine erfaringer, tanker og refleksjoner: Dere var genuint engasjert i deres arbeid og ønsket det beste både for brukerne og NAV-kontoret. Det var oppløftende og lærerikt å snakke med dere alle.

Takk til gode venninner for blant annet å stille til prøveintervju på aller første (alt for lange) utkast til intervju med opp! – og for gjennomlesning.

Takk til mine arbeidsgivere som gav meg muligheten til å gjennomføre hjemmeksamener og delta på undervisning på denne kunnskapsreisen, Lindås- og Bergen kommune.

Tusen takk til mitt store forbilde, Mormor / Jenny Malene Gullanger, for din kjærighet, raushet, hjelp og støtte på alle plan i livet. Du gav meg tid til å skrive.

Tusen takk til min kjæreste skatt, datteren min, Malene Vatnøy for oppmuntring og støtte. Du er min store inspirasjon. *Du er verdifull for den du er!*

Spesielt takk til min tålmodige veileder, Olina Kollbotn, for all veiledning, alle råd, refleksjoner, korrigeringer, oppmuntringer, tålmodighet og at du aldri gav meg opp.

Det å gjennomføre dette masterstudiet var slik som jeg ble fortalt. Det har vært kjempegøy og kjempekrevene. 😊

Takk til ALLE som har hatt troen på meg og oppmuntret meg på veien!

Juni 2019
Sølvi Vatnøy

Sammendrag

Bakgrunn: NAV har en strategi om kontinuerlig forbedring. Dette er nødvendig for å opprettholde legitimitet i samfunnet. Det er også nødvendig fordi velferdsstaten vår er i ferd med å bli for kostnadskrevenende. Tverretatlig samarbeid er av betydning for å imøtekomme denne utfordringen.

Formål: Formålet med denne studien var å undersøke hvilke faktorer som kunne fremme eller hemme graden av et likeverdig samarbeid mellom styringslinjene på de lokale NAV-kontorene. Dette da NAV-reformen bygger på et mål om å være en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning. De lokale NAV-kontorene består av et partnerskap mellom stat og kommune nedfelt i en partnerskapsavtale. Likeverdighet mellom styringslinjene er en del av avtalen.

Metode: Studien bygger på en komparativ case studie med et forskningsdesign som er beskrivende og teoretisk fortolkende. Studien har en fenomenologisk hermeneutisk tilnærming. Forskeren har en førforståelse med et sosialkonstruktivistisk perspektiv. Det ble utarbeidet en relativt strukturert intervjuguide (Thagaard, 2013) og gjennomført 8 intervjuer med et strategisk utvalg av deltakere. Intervjupersonene var ledere og ansatte fra to ulike lokale NAV-kontor. Intervjuene ble analysert ut fra både en temasentrert- og en personsentrert analytisk tilnærming. Funn ble presentert ut fra en deskriptiv målsetting og deretter drøftet mot aktuell teori.

Problemstilling: Hvilke elementer er av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontoret?

Resultat: Det fantes en felles plattform av stolte og engasjerte medarbeidere ved NAV-kontorene som ønsket det beste for både brukerne og NAV. Resultater knyttet til styringsprinsipper med bakgrunn i New Public Management og NAV sitt slagord gav anerkjennelse i statlig styringslinje ved lokal-kontoret. I kommunal styringslinje var det anerkjennelse knyttet til fag i egen profesjon og NAV sin visjon. Det lokale NAV-kontoret opplevde at stat og kommune i overordnet ledelse ikke var samordnet vedrørende krav og forventninger til det lokale NAV-kontoret. Det var sterk grad av overordnet styring i statlig styringslinje, og stor grad av autonomi og handingsrom i kommunalstyringslinje. Nyansatte i NAV var mer åpne for nye ideer knyttet til et helhetlig NAV-kontor enn ansatte med erfaring fra tidligere moderetat. Møtepunkter for felles informasjonsdeling, drøftinger, læring og kjennskap var av betydning for opplevelsen av et likeverdig samarbeid. Det å flytte fokus fra tradisjonell oppgaveløsning knyttet til type NAV-ytelse og over til imøtekommelse av brukernes behov gav en større grad av samlende faglig retning.

Konklusjon: Opplevelsen av likeverdighet handlet om anerkjennelse av hverandres kompetanse og ansvarsområde. Grad av felles målsetting, kjennskap til hverandre og balanse i styringslinjene var av betydning for hva som gav anerkjennelse. Da overordnet styringslinje i stat og kommune hadde ulike krav og forventninger til det lokale NAV-kontoret, så måtte kontorets ledelse selv bidra til å skape balanse. Dette for å ivareta styringslinjenes målsettinger og bidra til anerkjennelse av alle de ulike ansvarsområdene. Det å anerkjenne sosialfaglig tilnærming som nødvendig for å gripe om arbeidslinjen synes å kunne gi en felles faglig retning som kan virke samlende. Dette i motsetning til tradisjonell oppgaveløsning ut fra ytelse, som snarere kan bidra til en polarisering.

Nøkkelord: Tverretatlig samarbeid, likeverdig partnerskap, ledelse, NAV, anerkjennelse, styring og kontroll, New Public Management, profesjon

SUMMARY

Background: NAV has a strategy for continuous improvement. This is necessary to maintain legitimacy in society. It is also necessary because our welfare state is becoming too costly. Inter-agency cooperation is important to meet this challenge.

Purpose: The purpose of this study was to investigate which factors could promote or inhibit the degree of equivalence balanced cooperation between the management lines at the local NAV offices. This is because the NAV reform is based on a goal of being one work and welfare administration. The local NAV offices consist of a partnership between the state and the municipality stated in a partnership agreement. Equality between the management lines is part of the agreement.

Method: The study is based on a comparative case study with a research design that is descriptive and theoretically interpretive. The study has a phenomenological hermeneutic approach. The researcher has a pre-understanding with a social constructivist perspective. A relatively structured interview guide was prepared (Thagaard, 2013) and conducted 8 interviews with a strategic selection of participants. The interviewees were managers and employees from two different local NAV offices. The interviews were analyzed from both a theme-centered and a person-centered analytical approach. Findings were presented based on a descriptive objective and then discussed against current theory.

Issue: What elements are important for an equitable balanced cooperation between the state and the municipality at the local NAV office?

Result: There was a common platform of proud and committed employees at the NAV offices who wanted the best for both the users and NAV. Results related to governance principles based on New Public Management and NAV's slogan gave recognition in the government's management line at the local office. In the municipal governance line, recognition was related to subjects in their own profession and NAV's vision. The local NAV office experienced that the state and the municipality in overall management were not coordinated regarding requirements and expectations of employees of the the local NAV office. There was a strong degree of overall governance in the state governance line, and a high degree of autonomy and room for maneuver in the municipal governance line. New employees at NAV were more open to new ideas related to a comprehensive NAV office than employees with experience from previous parent law. Meeting points for shared information sharing, discussions, learning and knowledge were important for the experience of an equal cooperation. Moving the focus from traditional task solving to the type of NAV performance and over to meeting the needs of the users gave a greater degree of unifying professional direction.

Conclusion: The experience of equality was about recognizing each other's competence and responsibility. The degree of common goal, knowledge of each other and balance in the management lines was important for what gave recognition. Since the overall management line in the state and the municipality had different requirements and expectations for the local NAV office, the office management itself had to contribute to creating balance. This is to safeguard the management's goals and contribute to the recognition of all the different areas of responsibility. Recognizing the social approach as needed to grasp the work line seems to be able to provide a common academic direction that may seem unifying. This is in contrast to traditional task solving based on benefit from NAV, which can rather contribute to a polarization.

Keywords: Interdisciplinary Cooperation, Equal Partnership, Leadership, NAV, Recognition, Governance and Control, New Public Management, Profession

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	5
1. Innledning.....	10
1.1. Introduksjon av tema og problemstilling	10
1.1.1. Formål og avgrensning i oppgava	10
1.1.2. Utrag fra egne eksamensoppgaver	11
1.1.3. Ord og uttrykk brukt i oppgaven	11
1.2. Kontekst ~ bakteppe for oppgaven	12
1.2.1. Mitt ståsted vedrørende å forske på aktuelle problemstilling.....	12
1.2.2. NAV-reformen	12
1.2.3. Kommunale oppgaver i NAV	14
1.3. Kunnskapsstatus.....	14
1.3.1 Oppsummering av tre rapporter i forhold til kunnskapsstatus.....	15
1.3.2. Oppsummering av Ekspertutvalgets rapport «Et NAV med muligheter»	16
1.3.3. Betingelser for sosialt arbeid.....	18
1.3.4. Relevans av valgte problemstilling	18
1.4. Oppgavens oppbygging	19
2. Teori.....	21
2.1 Institusjonalisme	21
2.2. Translasjon.....	22
2.3. Prinsipal-agent teorien	22
2.4. Profesjonsteori ~ en profesjon i utvikling	24
2.4.1. Juridiksjon.....	25
2.4.2. De-profesjonalisering	25
2.4.3. Profesjonen sosionom	25
2.5. Systemteori	27
2.6. Tverretatlig samarbeid	28
2.6.1. Vanlige samarbeidsutfordringer.....	29
2.6.2. Koordineringsstrategier for hensiktsmessig samhandling mellom etater	30
2.6.3. Koordineringskostnader	32
2.7. Styringsformer	32
2.7.1. New Public Management	33
2.7.2. Governance og samstyring	34
2.7.3. Eksempel på samstyring	34
3. Forskning og metode.....	36

3.1. Min forforståelse	36
3.2. Valg av forskningsdesign og metode.....	36
3.3. Utvalg av informanter	37
3.4. Gjennomføring og transkribering av intervju.....	39
3.5. Analyseprosessen	41
3.6. Relabilitet, validitet og overførbarhet.....	42
3.6.1. Relabilitet	42
3.6.2. Validitet	43
3.6.3. overførbarhet	43
3.7. Etske dilemma	43
4. Erfaringer og refleksjoner om samarbeid og likeverd ved to lokale NAV-kontor	46
4.1. Innledning.....	46
4.2. Presentasjon av utvalg og demografiske data.....	46
4.2.1. Hierarkisk organisering.....	47
4.2.2. Strukturell organisering.....	48
4.3. Presentasjon av informantdata: - Samarbeid og likeverd ved det lokale NAV-kontoret.....	51
4.3.1. Stolte og engasjerte.....	51
4.3.2. Nyanser av ulikhet	53
4.4. Oppsummering.....	81
5. Drøfting av funn i undersøkelsen	88
5.1. Presentasjon av drøftingskapittelet	88
5.1.1. Funn i empiri.....	88
5.1.2. Organisasjonsteoretisk forankring	88
5.2. Felles mål for statlig- og kommunal styringslinje og en omforent forståelse av veien til måloppnåelse	89
5.2.1. Målsetting med bakgrunn i de ansattes yrkesbakgrunn sett i lys av prinspal-agent teorien, institusjonalisering og profesjonsteori.....	90
5.2.2. Målsetting med bakgrunn i type NAV-kontor og den organisatoriske sammenheng de er en del av sett i lys av systemteori, prinspal-agent teorien, new public management og belønningssystemer.	93
5.2.3. Målsetting med bakgrunn i etableringen av de lokale Nav-kontorene og i lys av systemteori og translasjonsteori.....	95
5.2.3. Grad av felles mål ved enlederkontoret og tolederkontoret	99
5.2.4. Oppfølging av Nav-kontorets brukere ~ retning	103
5.3. Kjennskap til hverandre.....	103
5.3.1. Ytre rammebetingelser for kjennskap ~ mål, strukturell organisering og fysisk plassering	104

5.3.2. Indre rammebetingelser for kjennskap ~ de ansattes preferanser og ståsted	106
5.3.3. Kjennskap og tverretatlig samarbeid	108
5.4. Balanse og likeverdighet mellom styringslinjene	111
5.4.1. Overordnede føringer og forventninger fra kommunens rådmann og NAV fylkesdirektør	112
5.4.2. NAV-lederens handlingsrom	113
5.4.3. NAV-lederens lojalitet	113
6. Konklusjon	116
Litteraturliste:.....	122

Figurer:

Figur nr. 1 Leawits diamant s. 28

Figur nr. 2 Organisering tolederkontoret s. 48

Figur nr. 3 Organisering enlederkontoret s. 48

Figur nr. 4 Strukturell organisering av tolederkontoret s. 50

Figur nr. 5 Strukturell organisering av enlederkontoret s. 50

Figur nr. 6 Kontorenes formelle møtestruktur s. 51

Figur nr. 7 Bakgrunnsinformasjon om informantene s. 52

Vedlegg:

Vedlegg nr. 1, Informasjonsskriv om studien

Vedlegg nr. 2, Samtykke

Vedlegg nr 3, Informasjonsskriv om utsatt tidsbruk på studien/informert samtykke

Vedlegg nr 4, Intervjuguide

Vedlegg nr. 5, Kvittering fra NSD vedrørende godkjenning av forskningsprosjekt

1. Innledning

1.1. Introduksjon av tema og problemstilling

Norges velferdsstat er i ferd med å bli for kostnadskreven. Dette kom frem blant annet i Perspektivmeldinga av 2017:

«Fra slutten av 2020-tallet av vil man måtte kutte 5 milliarder kroner i utgifter per år for å dekke de voksende utgiftene til pensjon og helsesektoren som kommer av at befolkningen blir eldre.» (Finansdepartementet, 2017)

Utfordringer knyttet til helse- og velferd er komplekse. Dette tilsier at det vil være hensiktsmessig med tverrfaglig samarbeid for å imøtekomme utfordringene både i forhold til formålstjenelige tiltak og i forhold til kostnadsreduksjon. NAV-reformen ble etablert med bakgrunn i at dette (St.prp. nr. 46: 2004-2005). Ut fra eget ståsted som ansatt i NAV har jeg undret på om de lokale NAV-kontorene ville oppnådd større grad av samlet måloppnåelse dersom styringslinjene, stat og kommune, etablerte en større grad av likeverdig samarbeid. Derfor lyder min problemstilling som følgende:

«Hvilke elementer er av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontoret?»

1.1.1. Formål og avgrensning i oppgava

Formålet med denne studien var å undersøke hvilke faktorer som kunne fremme eller hemme graden av et likeverdig samarbeid mellom styringslinjene på de lokale NAV-kontorene. Dette da NAV-reformen bygger på et mål om å være en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning. De lokale NAV-kontorene består av et partnerskap mellom stat og kommune nedfelt i en partnerskapsavtale. Likeverdighet mellom styringslinjene er en del av avtalen.

Studien er avgrenset til å se på elementer av betydning for et likeverdig samarbeid og har ikke fokus på hvordan dette konkret vil påvirke måloppnåelse ved det lokale NAV-kontoret.

Likevel vil det være en underliggende antagelse om at et mer likeverdig samarbeid mellom styringslinjene også på sikt vil føre til bedre måloppnåelse. I studien har jeg valgt å utelate betydningen av NAV-kontorets ulike dataverktøy. Dette ut fra hensynet til oppgavens omfang og tilgjengelig tid for gjennomføring av oppgaven.

Gjennomføringen av studiet har tatt lengre tid enn forventet på bakgrunn av personlige årsaker. Godkjenningen fra Norsk Senter for forskningsdata fant sted 11.01.17. Frist for gjennomføring av intervju er i etterkant blitt utsatt hos NSD til 30.11.19. Intervjuene ble gjennomført våren 2017. I tabell over ansatte er eventuell ansiennitet beregnet frem til 2017. På tross av dette finner jeg oppgaven å være relevant. Mine funn i oppgaven som omhandler elementer av betydning for likeverdig samarbeid endres ikke på noen år. NAV er også en stor hierarkisk organisasjon som det tar tid å endre når det gjelder samarbeidet mellom de to styringslinjene.

I etterkant av min gjennomgang av kunnskapsstatus har det kommet en rapport fra Arbeids- og sosialdepartementet, «NAV-reformen, - implementering av reformen og om reformen har nådd sine hovedmål (11.06.18). Denne har jeg på grunn av omstendighetene ikke fått lest.

1.1.2. Utrag fra egne eksamensoppgaver

I presentasjonen av masterstudien har jeg brukt utdrag fra mine tidligere eksamensoppgaver. Studiet er strukturert slik at noen eksamener er lagt opp som forberedelse til masteroppgaven. Dette gjelder:

Forskningsstrategier og metode, høsten 2014, emnekode ME6-500

Styring, omstilling og leing i offentlige organisasjoner, vår 2015, emnekode OR6-502

I tillegg har jeg også brukt utdrag fra følgende tidligere eksamener i dette studiet:

Helse- og velferdspolitik, vår 2014, emnekode SA6-407

Offentlig økonomiforvaltning, høst 2014, emnekode SSØ6

1.1.3. Ord og uttrykk brukt i oppgaven

I oppgaven brukes uttrykket sosialfaglig tilnærming, helhetsperspektiv i møte med brukerne, helhetlig tilnærming og sosialt arbeid om hverandre. Dette handler om det samme, nemlig sosionomenes tradisjonelle metode for å møte brukernes komplekse utfordringer.

Jeg har også valgt å kalle NAV-kontoret som har to ledere på sitt kontor, en i hver styringslinje, for tolederkontoret. Nav-kontoret med en leder for både statlig og kommunal styringslinje har jeg valgt å kalle for enlederkontoret.

Jeg vil nå utdype konteksten i forhold til eget ståsted og den organisasjonen jeg vil forske på. Deretter vil jeg se litt på kunnskapsstatus i forhold til min valgte problemstilling før jeg kommer inn på relevant teori for oppgaven.

1.2. Kontekst ~ bakteppe for oppgaven

Opgaven vil bli utarbeidet innenfor en gitt kontekst. Konteksten danner et bakteppe og gir en forståelse i forhold til mitt valg av problemstilling.

1.2.1. Mitt ståsted vedrørende å forske på aktuelle problemstilling

Hvordan vi ser verden og hvilke konklusjoner vi slutter avhenger av våre erfaringer og vår kunnskap. Våre erfaringer og vår kunnskap påvirker også hvordan vi tolker og tilegner oss ny kunnskap. Jeg er utdannet sosionom, har videreutdanning i systemisk teori i familieterapi og sosialt arbeid, og jeg har tilegnet meg kunnskap om organisasjon og ledelse gjennom pågående studie «Master i organisasjon og ledelse, helse- og velferdsledelse». Gjennom yrkeserfaring har jeg fått bred erfaring fra de kommunale tjenester både hjemmetjenesten, bofelleskap for personer med psykisk utviklingshemming og som saksbehandler i sosialtjenesten og barnevernet. Hovedtyngden av min erfaring er fra sosialtjenesten og de kommunale oppgavene ved lokalt NAV-kontor. I tillegg har jeg også erfaring fra fagforeningsarbeid med to år som plasstillitsvalgt. Studiet «Master i organisasjon og ledelse, helse- og velferdsledelse» innledet med innføring i ulike måter å lede og se en organisasjon på. Vi fortsatte så med et semester om forbedringsarbeid i virksomheter, og deretter kom et semester om juss for offentlig ledelse og offentlig økonomiforvaltning. Vi har også hatt et semester om helse- og velferdspolitik og holder nå på med et semester om styring, omstilling og ledelse i offentlige organisasjoner. Alle de nevnte semesterne har gitt kunnskap og ulike perspektiver i forhold til å analysere, reflektere og forstå teori og data opp mot valgte problemstilling for masteroppgaven.

1.2.2. NAV-reformen

NAV-reformen har som hovedmål å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. Med sammenslåing skal tjenestene bedre tilpasses brukernes behov, og arbeids- og velferdsforvaltningen skal bli mer helhetlig og effektiv (St.prp. nr. 46: 2004-2005).

Arbeidsformidlingen, sosialkontoret og trygdekontoret ble slått sammen til ett kontor.

Stortinget innførte NAV-reformen i 2006 med obligatorisk partnerskap mellom kommune og

stat (Fimreite og Hagen, 2009). Partnerskapet ble, som nevnt over, regulert gjennom kontraktinngåelse mellom partene. Partnerskapsavtalen blir da inngått mellom den enkelte kommune v/rådmannen og NAV fylke v/fylkesdirektøren. Partnere i partnerskapet skal være likeverdige partnere (Røysum, 2009).

Dette var et oven-fra-og-ned iverksatt politisk tiltak (Jacobsen, 2010). Målet til politikerne var en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Brukeren skulle få løst alle sine behov på et kontor med fokus på helhetlige og tilpassede tjenester. Hele tjenestespekteret skulle være tilgjengelig. Det skulle bli enklere for brukerne og man ønsket å få flere i arbeid.

«Reformen skal særlig sikre at brukere med sammensatte behov får en bedre og mer effektiv bistand inn i arbeidsrettede prosesser med sikte på mer varig deltakelse i arbeidslivet»

(Arbeids- og sosialdepartementet, 2006). Partene har hatt stor frihet til å utforme organiseringen av kontorene innenfor en vid rettslig ramme (Helgøy, Kildal og Nilsen, 2010). Noen kontor har valgt å ha en leder for hele det lokale NAV-kontoret, mens andre kontor har valgt en toledersmodell. Toledersmodellen består av en statlig leder og en kommunal leder. De ansatte fra de tre etatene kom med ulike erfaringer i forhold til utøvelsen av sitt yrke. Ansatte fra trygdeetaten utførte tidligere sitt arbeid på bakgrunn av regelstyring og hierarkisk kontroll. Likebehandling og rettsikkerhet var viktige verdier. Sosialtjenesten kan beskrives som en profesjonell kunnskapsorganisasjon (Helgøy og Ravneberg 2003 referert i Helgøy, Kilan og Nilsen 2010, s. 9). Dette da organisasjonen ikke i hovedsak er referert mot regler, men mot kompetanse forankret i en bestemt utdanning. Arbeidsformidlingens ansatte var blitt rekruttert fra mange forskjellige utdannings-/yrkesgrupper inn til en veilederrolle. De hadde sterkt fokus på borgernes arbeidsplikt og organisasjonen de kom fra var preget av mål- og resultatstyring. Disse hadde ingen nær kobling til et bestemt kunnskapsfelt. NAV-reformen skulle, med denne sammensmeltingen, iverksettes som et betydelig virkemiddel for å imøtekomme velferdsstatens utfordringer (Arbeids- og sosialdepartementet, 2006). Vi har i Norge omfattende velferdsordninger og dette krever et relativt høyt skattenivå (Det kongelige finansdepartement, 2013). Tendensene tilsier at vi i fremtiden vil bli færre i arbeid og flere på trygd. Vi er derfor avhengig av å opprettholde en høy yrkesdeltakelse for å kunne videreføre dagens velferdssystem også kalt den norske samfunnsmodellen (ibid).

NAV er både en innholdsreform og en organisatorisk reform. Med den organisatoriske delen kom blant annet nye styringsprinsipper med utspring fra New Public Management (NPM). Dette medførte stort fokus på ledelse, mål- og resultatstyring.

1.2.3. Kommunale oppgaver i NAV

I Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen står det at NAV skal «...bedre levekårene for de vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i landet» (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Lov 2009-12-18 nr. 131)). Dette tilsier at kommunene har lovpålagte oppgaver som skal ivaretas. I henhold til denne loven må NAV- kontorene inneha en minimumsportefølgje i forhold til kommunale oppgavene. Disse oppgavene er som følgende:

- Opplysninger, råd og veiledning
- Økonomisk stønad
- Kvalifiseringsprogrammet
- Midlertidig botilbud
- Individuell plan

Utover dette kan kommunene selv velge om de ønsker andre tjenester inn under NAV. Tjenestene kan være tiltak for flykninger, tiltak for personer med psykisk utviklingshemming, rus og psykiatri, booppfølging, barnevernstjenesten og gjeldsrådgivning.

Etter å ha gitt et bakgrunnsteppe for hva som er kontekst for oppgaven, vil jeg gå videre med å se på kunnskapsstatus i forhold til tidligere forskning på de kommunale oppgavene i NAV.

1.3. Kunnskapsstatus

Det finnes flere masteroppgaver, rapporter, artikler og bøker, som omhandler NAV-reformen. Det er derfor en stor utfordring å få med seg all relevant forskning på feltet. I min søken etter kunnskapsstatus har jeg hatt fokus på ledermodell og samarbeidet mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontoret. Jeg har søkt etter tidligere forskning på internett. Jeg har da gått inn på sidene www.oria.no og www.google.com. Det har også kommet tips fra min leder på egen arbeidsplass og fra veileder ved min utdanningsinstitusjon, Høgskulen i Sogn og Fjordane. Jeg har lest gjennom fem rapporter spesielt og fant at disse oppsummerte aktuell forskning og kunnskap på feltet på en god måte. Rapportene er følgende:

1. NAV reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen (Fossestøl, Breit & Borg, 2014)

2. Kunnskapsoppsummering av partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontorene (Larsen, Malberg-Heimonen, Johannessen, 2012).
3. Partnerskapet i NAV, Offentlig tvangsekteskap (NTL NAV, 2012).
4. Et NAV med muligheter, Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. (Ekspertgruppen, 2015)
5. Betingelser for sosialt arbeid. En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontorer. (Fossestøl, Breit & Borg, 2016)

De tre første vil jeg presentere i en samlet oppsummering med drøfting i forhold til min problemstilling. De to siste kom i 2015 og 2016 og vil kort bli omtalt før en argumentasjon for relevans av min problemstilling.

1.3.1 Oppsummering av tre rapporter i forhold til kunnskapsstatus

Det er av større betydning for mitt forskningsprosjekt å se på hvordan de lokale NAV-kontorene fungerer i dag, enn da kontorene var i etableringsfasen. Det er i to av de overnevnte rapportene tatt med forskning fra da NAV-kontorene var relativt nyetablerte. AFI-rapporten (Fossestøl, Breit & Borg, 2014) vil vekke tyngst da det her kommer frem funn av dagens dato. Dette sammen med den nyeste rapporten fra Ekspertutvalget (2015), som jeg vil komme inn på under.

I alle de tre rapportene jeg vil omtale her finner man utfordringer i forhold til stat og kommune sine ulike målsettinger. Man finner også funn, som bekrefter et asymmetrisk maktforhold med statlig dominans og merarbeid med to styringslinjer.

Det er av relevans for min problemstilling at små og mellomstore kontor har best integrering mellom stat og kommune. Det kommer frem at det er de store byene, som velger toledermode. Da kan vi trekke slutningen at de kontor med best integrering har enledermode. AFI-rapporten (2014) påpekte at bedre integrering mellom stat og kommune førte til færre brukere per saksbehandler. De påpeker imidlertid at de ikke har sett på konsekvensene av dette i forhold til de kommunale oppgavene. Rapporten med kunnskapsoppsummering (Larsen, Malberg-Heimonsen og Johannessen, 2012) bekrefter også det samme vedrørende integrering. De knytter ikke dette opp mot andre konsekvenser i forhold til effektivitet eller måloppnåelse.

AFI-rapporten (2014) fant at målekortet for resultatoppfølging av statlige oppgaver, tar fokuset bort fra andre oppgaver. Dette gav derfor en utfordring i forhold til å tenke helhetlig på statlige og kommunale oppgaver. Kunnskapsoppsummeringen av Høgskolen i Oslo og

Akershus (Larsen, Malberg-Heimonsen og Johannessen, 2012) fant at lederne ikke forholdt seg likt til sine overordnede, og også at målekortet styrer fokuset. NTL skriver imidlertid i sin rapport at enledermodell gir bedre resultater og samhandling. Det kommer ikke frem om de da har sett på resultatmål både på kommunal og statlig side. Da det i alle rapportene kommer frem at partene har ulike mål kan en undre seg hvilke resultater NTL sikter til. NTL er imidlertid et fagforbund for statlige ansatte og det gir derfor grunn til å tro de sikter til resultater i forhold til statlig måloppnåelse.

Kunnskapsoppsummeringen av Høgskolen i Oslo og Akershus (Larsen, Malberg-Heimonsen og Johannessen, 2012) nevner suksesskriterier i forhold til et godt partnerskap. Jeg fant ikke i rapporten hva de definerer som et godt partnerskap, så en må legge til grunn at dette da gjelder måloppnåelse både på kommunal og statlig side. De kriteriene som var trukket frem var felles rapport og mål, lojalitet mot begge styringslinjene og begrenset rapporteringspunkter.

1.3.2. Oppsummering av Ekspertutvalgets rapport «Et NAV med muligheter»

Ekspertgruppen ble oppnevnt av Arbeids- og sosialdepartementet mars 2014 for å gjennomgå NAV (Ekspertgruppen, 2015). Nevnte rapport er sluttrapporten til Ekspertgruppen. De oppsummerer sine anbefalinger i forhold til videre utvikling av NAV med sin tittel på rapporten «Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet». Rapporten er svært omfattende og går mer detaljert inn på flere områder, enn rapportene nevnt over. De har, for eksempel, egne kapitler om blant annet ledelse, styring og IKT. Funnene til Ekspertgruppen stemmer overens med funnene nevnt over fra de andre rapportene. Det statlige målekortet gjør at det blir mest fokus på de statlige oppgavene, som blir fulgt opp der. Ekspertgruppen påpeker også at målekortet bidrar til mer fokus på resultatmålingen, enn på den kvaliteten og måloppnåelsen i forhold til oppfølgingen av brukerne. De trekker også frem IKT systemet i forhold til at standardiseringen der kan komme i konflikt med hva de ansatte ser på som «de «egentlige» viktige oppgaver blant annet for få folk over i arbeid» (Ekspertgruppen, 2015, s. 116). Dette gjelder de statlige ansatte da kommunen har egne fagdatasystem. Ekspertgruppen påpeker manglende koordinering mellom statlige og kommunale datasystem (ibid). Dette skaper dobbeltarbeid og utgjør arbeidsbelastninger i forhold til situasjoner med tett samarbeid mellom stat og kommune. Ekspertgruppen skriver også at IKT-systemet påvirker informasjonsutveksling på NAV-kontorene.

I forhold til styring beskriver rapporten de samme styringsverktøyene, som er nevnt over i kontekstavsnittet. De problematiserer at NAV-leder er gitt stort handlingsrom i forhold til utøvelse av de kommunale oppgavene, mens det er sterk oppfølging og standardisering i forhold til oppgaveløsning og resultater på statlig side. Ekspertgruppen viser til en undersøkelse av Riksrevisjonen fra 2012 hvor flere ansatte påpekte at den strukturerte oppfølgingen fra Arbeids- og velferdsetaten førte til, som nevnt over, en dreining av aktiviteten i kontoret mot statlige ansvarsområder (ibid, s. 224). Ekspertgruppen anbefaler at det blir jobbet mot at de to eierne av NAV-kontoret får en mer lik forståelse av utøvelsen av mål og resultatstyring. De anbefaler også en dreining i målekortet, sammen med NAV-kontorene, for å finne frem til gode indikatorer i forhold til å sikre gode tjenester til brukerne (ibid, s. 225).

Når det gjelder ledermodell skriver ekspertgruppen følgende «Ekspertgruppen ser ingen grunn til å betvile den generelle innsikten at en organisasjon yter best når den har en leder og ikke flere» (ibid, s. 229). De har imidlertid ikke gått detaljert inn på å sammenligne enledermodell mot toledermodell for å se hva som fungerer best i forhold til lederskap, samarbeid, tjenesteyting og resultater. De har imidlertid merket seg at evalueringer tyder på at læringsevnen er større på kontor med enledermodell. Ekspertgruppen påpeker også at NAV-kontorene i større grad enn i dag, må sette fokus på å være en lærende organisasjon. Arbeids- og velferdsdirektoratet er blant annet anbefalt å finne en strategi for lokal læring knyttet til skjønns- og utviklingspregede oppgaver (ibid, s. 239). Rapporten trekker også frem ulikheter mellom de ansatte i stat og kommune når det gjelder lønn og velferdsordninger. Dette anbefaler de at blir likt for å frigjøre leder fra merarbeid med administreringsoppgaver på grunn av dette. Leder bør heller få mest mulig handlingsrom i forhold til å sikre brukernegode tjenester. I forhold til organisering mener ekspertgruppen at det bør legges til rette for et lederskap med større faglig handlingsrom og mer integrerte kontorer (ibid, s. 230). Dette for å kunne tilby helhetlige og individuelt tilpassede tjenester til brukerne.

Når det gjelder de ansattes kompetanse viser undersøkelser blant de statlige ansatte at de fleste får brukt kompetansen sin (ibid, s. 235). Noen oppgir imidlertid at de ikke får brukt den oppfølgingskompetansen de har. Det er særlig ansatte med sosialfaglig utdanning, som oppgir at deres profesjons- og fagkompetanse er blitt nedvurdert. Dette på bakgrunn av nye yrkesroller. Når det gjelder behov for kompetanse og kunnskap i NAV foreslår imidlertid Ekspertgruppen kompetanse i utøvelse av bruk av skjønnsanvendelse i brukeroppfølgingen samt arbeidslivkompetanse som to viktige områder hvor NAV-kontorene trenger et løft.

1.3.3. Betingelser for sosialt arbeid

Dette er en case og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontorer. Rapporten omhandler betingelser fra sosialt arbeid på de lokale NAV-kontorene. De trekker innledningsvis frem at oppgaven bygger på et likeverdig NAV- kontor, og at de antar at organiseringen av partnerskapet er av betydning for sosialt arbeids plass på kontorene. De konkluderer i sin rapport med at de er to ulike forståelser for sosialt arbeid. Den ene forståelsen kaller de en konservativ forståelse. Denne er knyttet til den tradisjonelle forståelsen i forhold til at sosialt arbeid handlet om omsorg for de svakeste. Den andre forståelsen kalte de progressiv da den var mer åpen. Dette i betydningen av at sosialt arbeid ble sett på som en metode som kunne brukes i møte med alle NAV sine ansatte. Med dette synet kunne også sosialt arbeid brukes i møte med arbeidslinjen. Det legges til grunn at sosialt arbeid er nødvendig for å lykkes i møte med arbeidsmålet.

1.3.4. Relevans av valgte problemstilling

Overnevnte rapporter peker alle på et behov for et mer helhetlig NAV-kontor. Dette for å få et bedre samarbeid mellom stat og kommune, som igjen vil gi brukerne et mer helhetlig og godt tjenestetilbud. Målet med NAV-reformen er også en mer effektiv velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46: 2004-2005). Bedre og mer hensiktsmessig tjenestetilbud til brukerne vil også føre til en mer effektiv velferdsforvaltning.

Ingen av rapportene ser spesielt på betydningen av enledermodell kontra toledermodell. Men, det er naturlig å trekke slutningen, ut fra deres funn, at ved toledermodell vil det være større ivaretagelse av de kommunale oppgavene. Dette ut fra flere bekreftelser på målforskyvelse mot statlig oppgaveløsning på grunn av nevnte målekort og sterk statlig resultatoppfølging. Det kommer også frem at de statlige oppgavene er mer standardisert gjennom IKT verktøy og med det gir mindre rom for den oppfølgingen de ansatte egentlig ser på som viktig for å få brukeren selvhjulpen. Det påpekes at kommunene gir NAV-leder større handlingsrom i forhold til å ivareta de kommunale oppgavene i NAV. Kommunene har ikke samme grad av resultatoppfølging i forhold til de kommunale oppgavene, som det NAV fylke har i forhold til de statlige oppgavene. Rapportene påpeker større grad av integrering og læring ved enledermodell. Det sies imidlertid ikke noe om hvilke konsekvenser dette gir i forhold til kommunal måloppnåelse og oppgaveløsning. Ekspertutvalget anbefaler likevel enledermodell ved alle NAV-kontor på bakgrunn av best læring. Rapportene peker på et skjevt maktforhold mellom stat og kommune hvor staten er det sterkeste part. Kommunenes lovpålagte oppgaver

ut fra Lov om sosiale tjenester i NAV ble lite drøftet i rapportene. Ut fra dette finner jeg min problemstilling svært relevant:

«Hvilke elementer er av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommunale ved de lokale NAV-kontor?»

1.4. Oppgavens oppbygging

Litteratursøk som avklarer kunnskapsstatus på området er tilgrensende til min problemstilling.

Teorien presentert i kapittel 2 vil bidra til å gi leseren en større forståelse for hva som gjør min problemstilling interessant. Utvalgt teori vil også bli brukt ved analyse og forståelse av den informasjonen jeg senere vil innhente gjennom kvalitativt dybdeintervju. Studiens forskning og metode er presentert i kapittel 3. Deretter presenterer jeg min empiri i kapittel 4 og drøfter funn mot utvalgt teori i kapittel 5. Konklusjon av funn blir presentert i kapittel 6.

2. Teori

Jeg vil i dette kapitlet presentere teori som er relevant for min problemstilling knyttet til likeverdig samarbeid mellom de to styringslinjene i NAV. De teoriene som jeg har valgt ut for å få grunnlag til å tolke mine funn i empirikapitlet, kapittel 4, er prinsippal-agent teorien, teori om institusjonalisme og profesjonsteori. Profesjonen sosionomer er omtalt spesielt da de utgjør halvparten av mine informanter. Jeg vil også tolke mine funn noe ut fra systemteori og translasjonsteori. Systemteori støtter opp under det som kommer frem i prinsippal-agent teorien og inneholder også fenomen som beskrives i institusjonalismen. Systemteori vil i hovedsak være med som et bakteppe i min tolkningsprosess. Til slutt i dette kapitlet vil jeg omtale styringsformer i offentlige virksomheter da det ikke er mulig å tolke mine funn uten å se dem i lys av disse.

2.1 Institusjonalisme

Ved å se på organisasjonen i et institusjonelt perspektiv vil forskeren kunne finne retningslinjer for menneskelig handling og samhandling. Bukve (2012, s. 15) skriver i sin bok «Lokal og regional styring» at det gir økt forståelse for styring og styringsutfordringer når vi ser på de institusjonelle kontekstene. Vi kan skille mellom tre ulike trekk ved institusjonalisering. Det er normative trekk, som handler om hva som er passende. Vi har kognitive trekk om hva som gir mening. Det siste er regulative trekk, som omhandler det formelle. De siste tiåra har ulike disipliner innenfor samfunnsvitenskapen blitt mer opptatt av å studere organisasjoner på en annen måte. Dette kalles gjerne «den institusjonelle vendinga». Institusjoner kan forklares som et sett av sosiale praksiser. Disse praksisene blir regulert av underliggende forståelser, verdier, normer, konvensjoner og regler for passende atferd. En institusjon er både sosialt konstruert og en objektiv realitet. Dette legger føringer for sosiale aktører. Disse sosiale fakta kan komme til uttrykk både gjennom kulturen og gjennom mer formelle regler og rutiner (Bukve, 2012, s. 32). Det at institusjoner blir sett på som overindividuelle, men samtidig blir reproduserte gjennom handlingene til individene blir kalt for det institusjonelle paradoks.

Det er ulike tilnærminger til institusjonalisme. Teorier om institusjonalisme sier altså noe om hvordan og i hvilken grad institusjoner påvirker sosiale aktører. De sier også noe om hvordan man metodisk skal analysere samspillet mellom institusjoner. Den klassiske institusjonalismen ser på hvordan organisasjoner blir til institusjoner og vi finner en stabilitet over tid. Bukve (2012) og Czarniawska (2015) sin innfallsvinkel tilhører

nyinstitusjonalismen. Her blir også sosiale normer, symbol og historie trukket med og man ser på hvordan det institusjonelle uttrykket kan endre seg over tid. Czarniawska (2015) har et sosialkonstruktivistisk perspektiv. Institusjoner blir da oppfattet som sosiale konstruksjoner, som regulerer praksisen i en organisasjon. Dette uavhengig av om disse konstruksjonene kommer til uttrykk i form av regler, standarder, verdier eller tankesett og oppfatninger. Hun er opptatt av narrativer, eller fortellingen om hvordan handlingsmønstrene oppstår. Narrative oppstår i en prosess hvor man konstruerer. Det er derfor viktig å si noe om tidsperspektivet i en analyse. Forbindelsen mellom narrative og handling forklarer hun med begrepene løse koblinger og tette koblinger. Dersom man har tette koblinger i et system, så er ikke systemet mottakelig i forhold til hva som foregår i andre system. Innad vil imidlertid systemet kunne ha utydelige skiller, og derfor være mottagelige for hverandres endringer. Czarniawska (ibid) skriver at dagens management teori mener at løst kobla system er mest hensiktsmessig over tid. Dersom det skjer noe i et system, så treng ikke dette gi konsekvenser i alle delsystemene. Bukve (2012) omtaler også en strategisk-kontekstuel tilnærming i forhold til å se på organisasjoner. Han mener at nyinstitusjonalister også bør ha fokus på maktforhold og strategisk atferd innenfor den institusjonelle konteksten.

2.2. Translasjon

Translasjon handler om oversettelse av ideer (Røvik 2007). Det handler om en oppskrift på noe man skal gjøre, til forskjell fra en språklig oversettelse. Når man tar ideen ut fra sin opprinnelige sammenheng kalles det dekontekstualisering. Når man setter ideene inn i en ny sammenheng kalles det rekontekstualisering. Begge disse prosessene krever oversettelse. Det kan være både gode og dårlige oversettelser. Dersom oversettelsen blir mislykket kan man risikere at ideer tas inn i organisasjonen, men brukes ikke. Organisasjonen kan også frastøte seg ideen ved dårlig oversettelse. En annen konsekvens av mislykket oversettelse er at intensjonen med implementeringen av ideen får en annen virkning enn forventet.

Ideen «NAV-reformen» er beskrevet under kontekstkapittelet over (St.prp. nr. 46: 2004-2005). Bukve (2012) skriver at en hybrid ledelse vil lykkes best i en profesjonsorganisasjon. Det vil si når ledelsen både har kunnskap om fag og administrasjon. Dette blir også kalt «two-ways-window» (Llewellyn, 2001).

2.3. Prinsipal-agent teorien

Prinsipal-agent teorien omhandler forholdet mellom en oppdragsgiver og den som utfører oppdraget. Oppdragsgiveren kalles for prinsipal og den som utfører oppdraget kalles for

agent. Dette er en tilnærming som brukes for å forklare hvordan offentlig sektor fungerer (Opstad, 2013). Prinsipalen har et overordnet perspektiv med ansvaret for måloppnåelse og best mulig ressursutnyttelse. Hans ansvar kan gjelde på flere områder eller avdelinger, og beslutninger tas ut fra et helhetsperspektiv. Prinsipalen har en administrativ tilnærming til oppdraget, som er delegert til er agenten. Dette tilsier at prinsipalen er avhengig av at agenten utfører sitt oppdrag for å få måloppnåelse. Agenten har ikke nødvendigvis samme helhetsperspektiv som prinsipalen. Dette da agentens ansvar gjelder et mer avgrenset område. Forholdet som beskrives kan for eksempel være mellom politikerne og kommunens rådmann, mellom rådmannen og seksjonsleder eller mellom seksjonsleder og fagarbeideren. Med dette ser en at i offentlig virksomhet er det mange som er både prinsipal og agent samtidig (Opstad 2013).

Hovedessensen i teorien er at prinsipalen og agenten har motstridende interesser og at det er asymmetrisk informasjon. Med asymmetrisk informasjon menes at det er en skjevhet i informasjonsdelingen. Agenten har bedre kjennskap til de oppgaver han skal utføre og nærmere kontakt med tjenestemottaker. Prinsipalen har med det ufullstendig informasjon. Dette gir agenten handlingsrom til å utføre egen agenda, og det kan oppstå agentkostnader. Agenten kan for eksempel se det som viktigere å oppnå faglig annerkjennelse, enn å fokusere på prinsipalens overordnede mål. Dersom agenten utfører en dårligere jobb enn det prinsipalen ville gjort med den samme informasjon får virksomheten et resttap (ibid). Dette kan prinsipalen forsøke å redusere ved å sette inn styring og kontroll. Den økte ressursbruken som styring og kontroll medfører kalles styringskostnader. Styringen kan gi utilsiktede virkninger på agentens atferd f.eks. opportunistiske handlinger. Dette kan også føre til økt kostnad. Agentkostnader er summen av virksomhetens resttap og styringskostnader. Prinsipalen vil forsøke å utarbeide en kontrakt med agenten for å sikre at målene blir ivaretatt på best mulig måte og redusere agentkostnadene. Kontrakten vil spesifisere hvilke oppgaver som skal utføres. Den vil også si noe om rettigheter og plikter knyttet til agentens oppdrag. Kommunikasjon er et nøkkelord for å takle motspillet mellom prinsipal og agent. Dersom prinsipalen legger til rette for aktiv deltakelse og diskusjoner kan man løse opp i uoverenstemmelser og finne fram til felles forståelse. Andre metoder for å møte motspillet mellom prinsipal og agent kan det være å utarbeide spesifiserte mål. Prinsipalen kan kontrollere agenten ved å gi ham detaljerte målbeskrivelser, eller kun delegere helt konkrete oppgaver (ibid). Rapporteringssystemer kan også nyttes for å kontrollere agenten.

Belønnings- og sanksjonsordninger brukes bevisst for å påvirke agentens oppgaveløsning i ønsket retning. Belønningssystem kan utover lønn for eksempel være ros og anerkjennelse. De siste punktene Opstad (2013) nevner for å møte nevnte motspill er omorganisering av virksomheten, eller utskiftning av ansatte. Sistnevnte metoder kan nyttes dersom organisasjonen ikke fungerer formålstjenelig, eller det er for mye støy og interessenmotsetninger.

2.4. Profesjonsteori ~ en profesjon i utvikling

Erichsen (1996) påpeker at en profesjon ikke er noe endelig og statisk. Erichsen omtaler helseprofesjonene i velferdsstaten og deler utviklingstrekkene opp i tre faser. Den første fasen er etableringsfasen hvor det skilles mellom nye og gamle yrkesgrupper. De gamle yrkesgruppene, som blant annet leger og tannleger, fungerer som premissleverandører og pådrivere i forhold til de nye yrkesgruppene. I de nye yrkesgruppene finner vi blant annet sosionom og barnevernspedagog. Profesjonene formes, og formes av, velferdsstaten. Den andre fasen omtales som vekst og konsolidering. Yrkene i velferdsstaten har siden 1960-tallet gjennomgått en voldsom vekst både i antall yrker og i antall yrkesutøvere. Sent på 70-tallet ble det i økende grad uttalt en medisinkritikk på bakgrunn av en formening om at spesialisering hang sammen med en reduksjonistisk tenkning, som medførte oppstyking og organisert differensiering. På bakgrunn av dette ble det dannet medisinske hierarkier og fastlagte arbeidsdelingsmønstre. Dette stod i motsetning til ønsket om en mer helhetlig pasientorientert tenkning omkring helse (Erichsen, 1996, s. 41). Styrking av profesjonene skjedde gjennom etablering av offentlige godkjenningsordninger og omlegging av utdanningssystem. Sosionomenes stilling i kommunene ble på slutten av 70-tallet styrket ved at Sosialdepartementet gav tilskuddsordninger til kommuner for å styrke forvaltningen av sosialomsorgen (ibid). Den siste fasen kaller Erichsen (1996) for redefinering. Denne fasen startet tidlig på 80-tallet og pågår fortsatt. Dette handler om endringene i velferdsstaten, som nevnt over. Erichsen (ibid) skriver at i de to første fasene har noen av yrkene stor grad av autonomi. Dette gjelder spesielt de «gamle» yrkesgruppene. Autonomi tilsier stor grad av å handle selvstendig uavhengig av andre. Andre yrker stod i et underordningsforhold til de autonome yrkesgruppene, og ble gjerne instruert av dem. Lovverket var med på å definere profesjonens arbeidsområde og arbeidsdelingen. Lov om sosiale tjenester definerte blant annet en klar rolle for sosionomene i den kommunale sosialtjenesten. Sykehusloven definerte sykehusene på fylkesnivå og innenfor spesialisthelsetjenesten. Viktige betingelser for

samarbeidet mellom profesjonene var her lagt ved at de enten var overordnet, eller underordnet hverandre, eller at de ikke hadde noe med hverandre å gjøre (ibid).

2.4.1. Juridiksjon

Profesjoner blir utviklet på bakgrunn av konkurranse og kamp om juridiksjon. Med juridiksjon menes kobling mellom en profesjon og dens arbeid (Røysum, 2009). Det å kreve juridiksjon kan ses som at profesjonene optrer som politiske aktører (Molander & Terum, 2008). Profesjonene tvinges med det til å begrunne kravets legitimitet offentlig. Videre mener de at når yrkesgrupper gjør krav på juridiksjon, er det krav om bruk av statsmakt. Dette handler blant annet om at profesjonene i møtet med brukerne har en viss grad av skjønn i sin utøvelse av yrket. Dette er nødvendig for å kunne korrigere for spesielle omstendigheter og særlige behov (ibid).

2.4.2. De-profesjonalisering

Ifølge en tese om de-profesjonalisering står vi overfor profesjonenes fall og en utvikling preget av synkende tillit til profesjonell kompetanse og autoritet (Freidson, 2001). Dette som følge av kritikken mot det offentlige byråkratiet samt en økende mistillit til profesjonenes makt generelt (Evetts 2003). De-profesjonalisering brukes gjerne om prosesser som innebærer standardisering av yrkesutøvelsen gjennom formell regulering. Dette medfører tap av yrkesmessige ferdigheter og endrete arbeidsbetingelser og arbeidsmiljø for profesjonelle yrkesutøvere (Meagher, 2004).

2.4.3. Profesjonen sosionom

Sosionom som profesjon så dagens lys i 1895 på The Royal Free Hospital i London (Fellesorganisasjonen, 2007). Mary Stewart ble ansatt som sykehuskurator. I forhold til profesjonens faglige røtter må vi imidlertid lenger tilbake i historien. Den startet med Oktavia Hill, som ble født i 1838. Oktavia Hill arbeidet for de fattige i London og ønsket å bedre deres boligforhold. Hun mente det måtte være gjensidig respekt, målsettingen skulle være hjelp til selvhjelp. Slik ble grunnlaget for sosialt arbeid lagt. Mary Stewart, fikk i sin stilling, et år på seg til å dokumentere behovet og nytten, av en lønnet sosialarbeider på sykehuset. Hennes hovedoppgave var å intervju pasientene som hadde kontakt med poliklinikkene. Hun kartla om deres økonomiske situasjon kvalifiserte til gratis hjelp og foretok hjemmebesøk for å finne ut om det var andre tiltak de kunne trenge. Også i Norge arbeidet de første sosionomene på sykehus. De begynte først i psykiatrien og så i somatikken. Sykehuskuratorens forening,

"Kuratoren», ble stiftet i 1948. Foreningen arbeidet for å klargjøre og fastsette krav til faglige kvalifikasjoner, arbeids- og ansvarsområde. Dette arbeidet la i stor grad grunnlaget for sosialt arbeid som fag i Norge (ibid). Sosionomen har i dag har ulike arbeidsoppgaver. Det er sosialt arbeid, sammen med egen yrkesetikk, som utgjør fundamentet for den faglige distinksjonen i forhold til andre yrkesgrupper (Helgøy, Kildal, Nilsen, 2010). Den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen (ISFW, 2004) har følgende definisjon på hva som er sosialt arbeid:

«Sosialarbeiderprofesjonen arbeider for sosial endring, problemløsning i forhold mellom mennesker for å forbedre deres velferd. Sosialt arbeid benytter seg av teorier om menneskelig atferd og sosiale systemer for å intervensere på de punkter hvor mennesker samhandler med sine miljøer. Menneskerettsprinsipper og prinsipper om sosial rettferdighet er fundamentale i sosialt arbeid» (Seksjonsrådet for sosionomer, 2013).

Lawrence Shulman (2003) mener at sosialt arbeid inneholder to perspektiv i forhold til intervensjon. Det ene er fokuset på individet (personen, familien, gruppen, lokalsamfunnet), som har behov for bistand og andre er fokuset på omgivelsene. I tillegg til har sosionomer arbeidsoppgaver i forhold til å gi råd og veiledning til kolleger og samarbeidspartnere, i administrasjon, ledelse og undervisning samt forskning og fagutvikling (ibid).

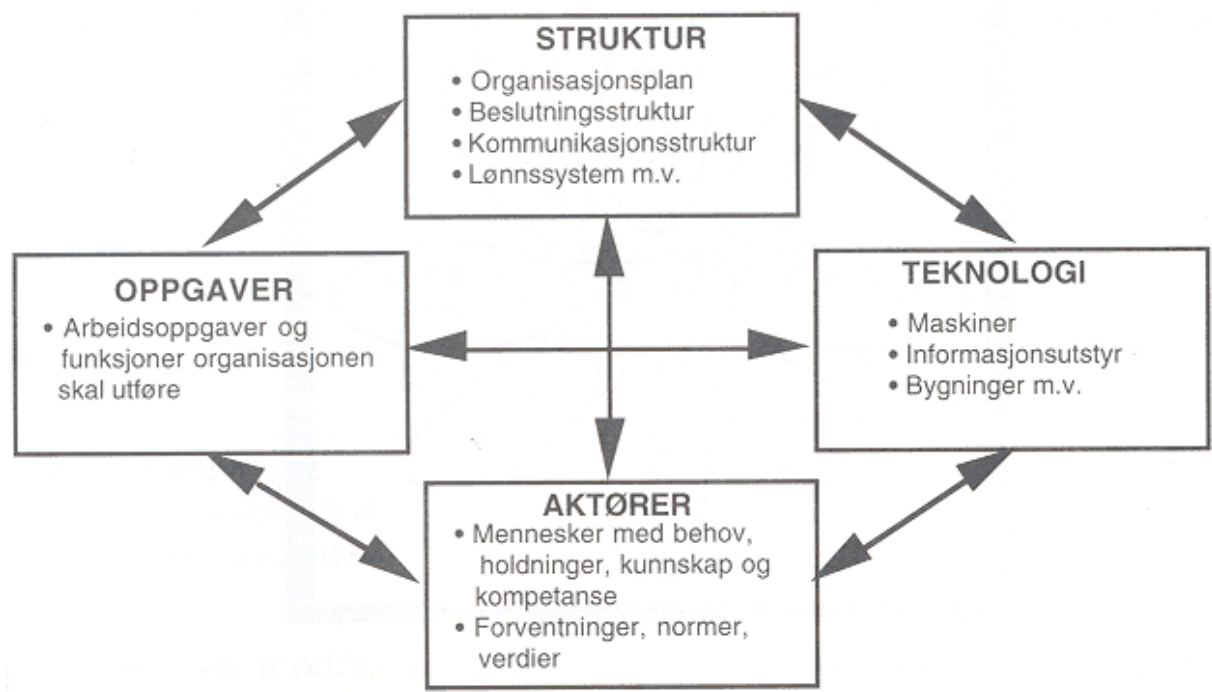
Velferdsstaten har gjennomgått omfattende forandringer. Med velferdsstat menes at «staten på grunnlag av rettslige forpliktelser sørger for dekking av visse grunnleggende behov hos borgerne» (Molander & Terum, 2008). Vedrørende forandringene kan det nevnes blant annet Ansvarsreformen i helsevernet for psykisk utviklingshemmede (hvpu-reformen), sykehusreformen, NAV-reformen og Samhandlingsreformen. Endringene skaper nye betingelser for samhandlingen mellom de forskjellige profesjonene. Samarbeid har i dag blitt noe annet og mer enn å gi og motta ordre, eller å ha svært lite med hverandre å gjøre. Det handler mer om å kjenne hverandres kunnskap og finne ut hvordan man kan løse oppgavene sammen på beste måte for å oppnå målet. Det er brukeren som skal stå i fokus. Dette kom blant annet til uttrykk i NOU «Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus» (Sosial- og helsedepartementet, 1997). Ut fra denne utredningen skal man se på pasienten først og ikke profesjon og jurisdiksjon.

Seksjonsrådet for sosionomer (2013) avslutter sin brosjyre om «sosionomer og sosialt arbeid» med å trekke frem at feltet sosialt arbeid står overfor store utfordringer. De påpeker at utfordringene er av både ideologisk, politisk, økonomisk og organisatorisk karakter.

Eksempler på dette er blant anna nye styringsformer er innført i offentlig sektor. Disse er basert på økt grad av markedsretting, individualisering, oppsplitting og anbudsinnhenting (Seksjonsrådet for sosionomer, 2013). Vabo og Vabø (2014) omtaler det med å beskrive at velferdsstatens «menneskebehandling» organisasjoner stilles stadig overfor nye reguleringer og effektivitetskrav. Samtidig er problemene de er satt til å håndtere uregjerlige (wicked problems) og vanskelige å styre. Menneskelige problemer er uforutsigbare, sammensatte og kan overskride flere spesialiteter og sektorer.» (ibid).

Fellesorganisasjonen (2014) skriver også om konsekvensene av nye styringsformer i sin artikkel « ledelse i velferdstjenestene». De trekker frem at velferdstjenestene består av medarbeidere med høy faglig kompetanse. Det er profesjoner som representerer verdier, holdninger og faglige standarder som bidrar til å sikre kvalitet og faglig forsvarlighet i tjenestene. De påpeker at ledelsesteoriene som har kommet i kjølvannet av New Public Management (NPM) har resultert i et utpreget måleregime, som signaliserer økende mistro til profesjonene i offentlig sektor.

2.5. Systemteori



Figur 1. Leawits diamant (Flaa et al.,1993).

Skjørshammer (2004) påpeker at systemteorien kan føres helt tilbake til Aristoteles. Aristotles hevdet at helheten er større enn summen av delene. Systemteorien beskriver at noe både kan være en helhet bestående av deler, og samtidig en del av en større helhet. Dette ble også tatt i bruk for å forstå menneskelig samhandling. Systemteori er utviklet for å kunne beskrive og analysere sosiale, organisatoriske og økologiske forhold. Dette for å videre kunne organisere disse forholdene på slik måte at helheten ivaretas best mulig (Skjørshammer 2004).

Konteksten er viktig i systemteorien. Denne fremhever at organisasjoner er avhengige av sine omgivelser. Leawitts diamant (Flaa et al.,1993) illustrerer på en god måte de forskjellige elementene som står i interaksjon med hverandre i en organisasjon. «Et system består av elementer som samspiller med hverandre» (Bertanffy, referert i Skjørshammer, 2004, s. 37). Organisasjonen samspiller også med omkringliggende omgivelser, som ligger utenfor denne modellen. Endring i et element vil føre til endringer også andre steder i organisasjonen. Det vil imidlertid være krefter som fungerer i retning av å bevare systemets stabilitet og balanse. Dette kalles homeostase (likevekt). Endringer ses på som en trussel mot denne. Sosiale systemer vil søke mot en balanse mellom de krefter som bevarer og de som søker å forandre det (Skjørshammer, 2004).

Figuren, Leawitts diamant (Flaa et al.,1993), er et godt utgangspunkt for å se på hvilke forhold som kan virke inn på samspillet, beslutninger og prioriteringer. Systemteori kan også ses på som en reaksjon på den tradisjonelle vestlige tilnærmingen til problemløsning og kunnskapsdannelse. Det hadde ensidig har vært fokus på spesialisering og oppdeling av kunnskapsområder. Helheten ble i hovedsak sett på ut fra delene og summen av disse.

2.6. Tverretatlig samarbeid

I boka «Dugnadsånd og forsvarsverker, tverretatlig samarbeid i teori og praksis» (Repstad, 2004) skriver de om hva som kan være bra med tverretatlig samarbeid og utfordringer ved tverretatlig samarbeid. Innledningsvis så tar boka opp at det er to hovedargumenter for tverretatlig samarbeid. Det ene argumentet handler om at gjennom samarbeid så kan oppgaveløsningen effektiviseres. Det andre argumentet handler om at det vil være enklere for brukerne med samordnede tjenester. De påpeker i sin teori at det mest effektive samarbeidet noen ganger kan være å inngå ryddige avtaler om arbeidsdeling, og deretter jobbe på hver sine felt. Tverrfaglig samarbeid blir presentert i to ulike perspektiv. Perspektivene trenger ikke nødvendigvis å utelukke hverandre. Disse kan eksistere side om side. Det ene perspektivet er et bytteteoretisk synsvinkel og det andre et mer normstyrt synsvinkel. Førstnevnte ser på mennesket som rasjonelt og egoistisk i sin atferd og sistnevnte ser menneskets atferd som

tillært i et miljø. Incentiver er av betydning dersom man ser på mennesket som rasjonelle og kalkulerende. Utvikling av kultur vil bety mer dersom man ser på mennesket som normstyrt.

Perspektivene blir sett opp mot styringsverktøy fra New Public Management. De påpeker i boken at krav om økt inntjening har ført til innføring av styringsverktøy fra New Public Management og større grad av at «*hver virksomhet blir seg selv nok med en «vi» og «de» holdning under en mer eller mindre konkurranseutsatt offentlig paraply*» (ibid). Da vil det bytteteoretiske perspektivet bli gjeldende.

Brukerne av tjenester ønsker et helhetlig tjenestetilbud, mens kravet om effektivisering ofte tillater spesialisering. Spesialisering tilsier at man kan konsentrere seg om et mindre område og dermed utføre oppgaven raskere enn ved ansvar for flere forskjellige oppgaver. Selv om spesialisering er hovedtrekket ved de fleste organisasjoner, så mener forfatterne at graden er endret seg noe på bakgrunn av menneskets behov for å se helheten i sin oppgaveløsning samt behov for utfordrende oppgaver. «*Spesialisert utdanning har nettopp til hensikt at personer skal bli eksperter på et avgrenset felt i et større arbeidsområde*» (ibid). Profesjonsutdanning blir trukket frem som den mest ytterliggående formen for spesialisert utdanning, og at man da velger yrke samtidig med at man velger utdanning. En annen faktor av betydning ved tverretattlig samarbeid er organisasjonens struktur, som de kaller for formalisering (ibid). Dette handler om fordeling av oppgaver, fastsetting av beslutningsmyndighet, belønningssystemer som blir utviklet, regler, rutiner og standardprosedyrer.

2.6.1. Vanlige samarbeidsutfordringer

I denne teorien om tverretattlig samhandling trekker de også frem noen vanlige utfordringer ved å skulle samarbeide. Dette handler om dobbeltarbeid, gråsoner, maktkamp om attraktive områder, arbeidsområder som er uklare og vanskelige å dele opp. Formalisering kan også skape eget koordineringsproblem: avdeling med ansvar for spesifikke deloppgaver prioriterer gjerne koordinering (samhandling) internt på bekostning av koordinering mellom enheter. Når man jobber med deloppgave over lengre tid, så mister man gjerne evnen til å se helhet. Fysisk arbeidsdeling med at grupper som hører sammen sitter samlet skaper fysisk avstand til andre grupper. Kommunikasjon mellom grupper blir vanskeligere på grunn av større fysisk avstand. Ved spesialisert utdanning kan man bli «fagidiot». Det kan utfordre evnen til å tilegne seg annen teknologi. Det handler om at en lang utdanning kan ha vært «feil» eller at man må lære å tro på noe nytt. I en spesialisert utdanning lærer man også verdier og får gjerne et eget «språk». Felles språk, verdier og teknologi letter koordinering innen «klanen», men

skaper avstand til de andre. Dersom man ikke ser hva man tjener på samarbeidet, så kan det føre til oportunistisk atferd. Disse koordineringsutfordringene mener Jacobsen (ibid,s. 81) kan løses til en viss grad ved å endre arbeidsdelingen, organisasjonsstrukturen (formaliseringen) og den kulturen som blir tilegnet både gjennom utdanningen og i organisasjonen.

I sin utgreiing så spesifiserer han samordning til å være når en tredjepart pålegger andre å koordinere sin virksomhet. De lokale NAV-kontorene ble opprettet på denne måten ved at overordnet myndighet besluttet at Aetat, Trygdekontoret og sosialtjenesten skulle slås sammen til en helhetlig arbeids og velferdsforvaltning. «Når man skal forsøke å skape et samarbeid på tvers av etats- og organisasjonsgrenser, må man forsøke å påvirke både den frivillige og den «tvungne» koordineringen» (ibid, s. 83).

2.6.2. Koordineringsstrategier for hensiktsmessig samhandling mellom etater

Jacobsens (ibid) koordineringsstrategier vil i hovedsak påvirke i forhold til utfordringene med arbeidsdeling, formalisering og spesialisert utdanning. Dersom det handler om å minske behovet for koordinering, så reduserer man avhengigheten mellom ulike deloppgaver. En annen strategi kan være ønsket om å oppmuntre til å øke samarbeidet. Så kan det være strategier som har til mål å redusere barrierer for samarbeid, eller også koordinering der en tredjepart pålegger samordning.

2.6.2.1. Ønske om frivillig koordinering

Dersom det er ønske om mer samhandling kan det for eksempel være hensiktsmessig å øke kunnskapen om den enkeltes plass i helheten. Dette samtidig med at man tydeliggjør konsekvensene for tjenestemottaker ved manglende koordinering. Belønningssystemer kan også oppmuntre til samarbeid. Incentiver er ofte knyttet direkte til tjenesteyting for brukerne, men for å bedre samhandling mellom etater kan for eksempel være å avsette tid til tverretatlige møter.

2.6.2.1.1. Ønske om å begrense behov for samhandling

Samarbeidet kan noen ganger være vanskelig og en måte å minske avhengigheten og redusere behovet for samhandling på kan være å lage klare grenser mellom partene. En annen løsning kan være å opprette nye enheter som får ansvar for oppgaver som gjerne oppstår i «gråsonen» og som ingen tar ansvar for. Ved å privatisere valg av tjenestesammensetning til brukeren får man også redusert behovet for koordinering. Dette brukes i dag ved at en kategori brukere

mottar «drosjelapper», og selv koordinerer når og hvor ofte de vil bruke drosje innenfor den beholdningen de har fått utdelt.

2.6.2.1.2. Minske barrierer for samhandling

De ansatte har med seg ulike verdier, forholder seg til ulike normer, ulike teknologier, de kan snakke ulike språk/sjargong og benytte ulike symboler. Dette gjør at det alltid vil kunne representere en kostnad ved å skulle samhandle med andre. Dersom det blir for krevende for eksempel på grunn av annen sjargong eller fysisk avstand, så kan det hende man unngår å samarbeide. Det å skape en felles kultur har en tendens til å skape samhold innad, men samtidig bidra til å skape avstand til andre kulturer. Ved rekruttering så vil man få en kultur på kjøpet. Det er med dette mulig å påvirke organisasjonens kultur gjennom bevisst rekrutteringspolitikk. Ved bevisst rekruttering kan formålet også være å at man ikke ansetter en homogen gruppe med for eksempel bare menn, eller bare unge.

Fysisk avstand betyr noe for hvem man treffer og dermed hvilken informasjon man får. Fysisk nærhet påvirker også hvor hyppig man utveksler informasjon både om arbeid og mer uformelt.

2.6.2.2. Tvungen koordinering

Ved siden av å oppmuntre til frivillig koordinering så mener Jacobsen at det også være nødvendig med enkelte tvangsmidler for å få den ønskede koordinering. Dette da det vil være naivt å tro at de ansatte handler ut fra organisasjonens beste bare de får mulighet til det. Han opplyser at organisasjonsteorien er full av eksempler på at både enkelt individer og enheter følger sine særinteresser.

Det kan opprettes regler og rutiner for hvordan man skal gå frem i ulike saker. Jacobsen mener det likevel vil være behov for samhandling fordi man ikke klarer å sette helt rent skille mellom oppgaver. Et koordinerende tiltak kan være å utarbeide handlingsplaner på tvers av organisasjoner med kortere tidsintervall enn regler og rutiner. Slikt planarbeid vil ofte i seg selv virke koordinerende. Gjennom strukturelle og tverrgående forbindelser vil man sikre en viss regularitet for den muntlige informasjonsutvekslingen. Sistnevnte ser ut til å være den vanligste måten å tenke på for mange administrasjoner når de skal koordinere virksomheten. Faste møter er da ofte en av de mest effektive formene for koordinering i en organisasjon. Prosjektgrupper som består av en gruppe av mennesker som er satt til å løse spesifikke oppgaver innen en gitt frist, er også en måte å opprette tverrgående forbindelser på.

Prosjektgruppen har gjerne både lojalitet til gruppen, men også til sitt basismiljø. Det kan med dette oppstå lojalitetskonflikt.

En annen måte å tvinge enheter til bedre koordinering på kan være at de sammen må fordele en pott med ressurser. Dette vil kunne tvinge frem en ganske sterk koordinering, men vil også kunne skape konflikt. En sammenslåing ser ut til å øke koordineringen da man bygger ned de formelle grensene for kommunikasjon. Når det gjelder organisasjonsprinsipp så vil en organisasjon gjerne enten ha hovedfokus på marked, eller på oppgaven som skal løses. Med marked kan det handle om enten geografisk område, en spesiell brukergruppe. Det handler da ofte om enheter som er satt sammen på bakgrunn av flere typer av fagkompetanse.

Koordineringen er mellom disse ulike fagområdene. Når det gjelder funksjon så handler om både en spesiell fagkompetanse (hjemmesykepleie) og en spesiell deloppgave (økonomi). I dette tilfellet handler det om måten oppgaven løses på. Koordineringen vil da være innen en faggruppe. Det er gjerne ønskelig å ha begge disse fokusene, men det synes som om det er nødvendig å ta et valg i forhold til hva som er viktigst å koordinere av fagkunnskapen eller markedet. Jacobsen kaller dette et «policy-valg».

2.6.3. Koordineringskostnader

Tiltakene for koordinering vil ha kostnader i form av ressursbruk som tidsbruk eller utgifter til utstyr. Mangel på koordinering vil imidlertid også kunne føre til kostnader. Dette kan for eksempel være at brukerne får mindre formåls effektive tjenester, eller at det utføres dobbeltarbeid. I et økonomisk perspektiv bør kostnadene ved økt koordinering være mindre enn de gevinstene man oppnår gjennom økt grad av samarbeid (ibid, s. 110).

2.7. Styringsformer

Her vil jeg si noe om styringsformer, som har preget offentlig administrasjon siste tiden. Bukve (2012) kaller det veien fra government med tradisjonell hierarkisk styring via NPM til governance og samstyring. Han viser også til den nyeste makt- og demokratiutredningen (ibid, s. 29) hvor det så ut til at kommunene var blitt iverksettelsesorgan for staten. Dette omtalte han som han statlige effektueringskommuner. Det er NPM og governance, eller samstyring, jeg vil si noe om videre. Jeg vil også presentere et eksempel på samstyring.

2.7.1. New Public Management

Med bakgrunn i et ønske om å redusere utgiftene og få en mer effektiv offentlig sektor, så man på privat forretningslogikk og dens idealer. Fundamentet til New Public Management bestod av ideer om profesjonell ledelse, mål- og resultatstyring, økt konkurranseeksponering og oppsplitting og fristilling av forvaltningsorganer og statlige foretak. Alle disse organisasjons- og styringsideene henspilte på sentrale forretningsidealene som effektivitet, fleksibilitet og ledelsesautonomi (Mydske, Claes & Lie, 2007, s. 87-88). I 1987 vedtok regjeringen gjennom fornyelsesprogrammet «Den nye staten» at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990. Mål- og resultatstyring gjør seg konkret gjeldende på de lokale NAV-kontor gjennom målekort som indikerer de ulike kontorenes måloppnåelse hver måned, og tavler på kontorene med produksjonstall.

Det er stadig kommet mer kritikk mot NPM. Det er usikkerhet rundt om offentlig forvaltning er blitt mer effektiv og mindre byråkratisk. Det er ikke alle prinsipper fra privat næringsliv som kan overføres til offentlig forvaltning. Politikerne får mindre innflytelse kan med det i mindre grad håndtere samfunnsproblemer (Repstad, 2004, s. 17). Det at NPM ikke helt passer inn i offentlig forvaltning har ført til at vi har fått hybride organisasjoner. Med dette menes at man kombinerer markedsorientert målstyring med den tidligere byråkratiske regelstyringen. Dette fører til økt kompleksitet og kan være noe av årsaken til fortsatt manglende effektivitet. Noen mener at Post-NMP kan være svaret.

Her legges det sterkere vekt på kollektive løsninger og verdier, verdibasert ledelse og etikk. Delegering er en viktig ledelsesfilosofi i NPM, men ifølge post-NPM skal de være mer proaktive (Hansen, Helgesen & Vabo, 2011).

Evidensbasert praksis

Samtidig med innføringen av NPM har det også blitt mer vanlig med evidensbasert praksis (EBP). Dette handler om at man sammenstiller forskning innenfor et område og nytter dette som grunnlag for tiltak og profesjonell intervensjon. Dette skal sette standarden for hva som er beste metodiske tilnærmingen (Molander og Terum, 2008). I NAV finner man også metoder som minner om EBP. Dette gjelder blant annet organisasjonens «Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning» og fokus på «beste praksis» (Hove, 2011).

2.7.2. Governance og samstyring

Governance, eller samstyring, på norsk kan vi se på som en nødvendig tilpasning for å møte utfordringer i samfunnet. Offentlige myndigheter engasjerer seg i «ikke-hierarkiske» prosesser hvor både offentlige og private ressurser koordineres og gis felles retning og mening (Røiseland & Vabo, 2012). Med samstyring forventet en å kunne løse noen av de problemene som NPM ikke lyktes med å løse. I forhold til NAV-reformen skulle stat og kommune sammen løse utfordringen i forhold til at velferdsstaten var i ferd med å bli for dyr. NAV er et partnerskap pålagt av staten. I partnerskapet skal i prinsippet stat og kommune være likeverdige partnere (Røysum, 2009). Dette kalles et vertikaldelt flerstyringsnivå (Røiseland & Vabo, 2012). Samstyring blir imidlertid en utfordring når makt og innflytelse står på spill og aktørene ikke opplever gjensidig nytte av samstyringen. Pålagt samarbeidet kan ha betydning for legitimiteten av samstyringen, og deltakernes prioriteringer mellom samarbeidet og egen organisasjon. Det vil være av betydning å jobbe for et normativt system i starten av samarbeidet og at denne styrkes i den videre utviklingen. Det å bygge legitimitet internt handler om en felles positiv oppfatning av samarbeidets funksjon.

2.7.3. Eksempel på samstyring

NAV Østensjø har toledersmodell og scorer høyt på både statlige og kommunale resultatmålinger (ibid). Dette NAV-kontoret har medarbeidere som først og fremst tenker på brukernes behov, og ikke om de er ansatt i stat eller kommune. Ledelsen har fokus på at de skal fremstå som et kontor. De tilstreber like velferdsgoder og samlet informasjonsflyt. De prøver med dette å dempe mest mulig de uheldige utslagene av at de er to styringslinjer. De ansatte ved dette kontoret opplever seg som jevnbyrdige aktører. Den statlige lederen ved NAV Østensjø ser IKT-systemet som den mest utfordrende hindringen i forhold til å være et kontor. Vedrørende to styringslinjer og ledermodell sier informanten at hun ikke vet hva som er best: «To ledere med hver sin sjef og hvert sitt budsjett, eller en leder med to sjefer og to budsjetter» (ibid, s. 145).

3. Forskning og metode

Jeg vil her presentere og begrunne mitt metodevalg knyttet til gjennomføringen av dette studiet. Innledningsvis vil jeg gjøre rede for min forforståelse, deretter vil jeg komme inn på valg av metode før jeg omtaler utvalg av informanter. Gjennomføring og transkribering av intervju vil også bli gjort rede for samt analyseprosessen. Til slutt vil jeg se på studiens reliabilitet, validitet, overførbarhet samt se på mulige etiske dilemma.

3.1. Min forforståelse

Det sosialkonstruktivistiske perspektivet var et radikalt brudd med tradisjonelt syn på vitenskaplige fakta som «objektive». Dette i den betydning at de var uavhengige av sosiale prosesser i forskningssituasjonen (Thagaard, 2013, s. 45). Min forforståelse er knyttet til det sosialkonstruktivistiske perspektivet. Ut fra dette perspektivet vil forskningskunnskap være et resultat av relasjonen mellom det som blir studert og forskeren. Forskeren sin forforståelse vil påvirke den videre forståelsen som utvikles gjennom innsamlede data (ibid).

Studien vil ha en fenomenologisk hermeneutisk meningsfortolkende tilnærming.

Hermeneutisk tilnærming søker å fortolke folks handlinger gjennom å gi det et dypere meningsinnhold enn det man umiddelbart oppfatter. Fenomenologi handler om å forsøke å forstå empirien sett i lys av informantens opplevelse av sin livsverden (ibid). I min oppgave vil jeg forsøke å utforske hvordan virkeligheten er for mine intervjupersoner knyttet til oppgavens problemstilling. De kan ha andre erfaringer og en annen forståelse, enn den jeg som forsker har med meg. Intervjupersonene sine erfaringer, tanker og refleksjoner knyttet til studiens problemstilling vil gjennom en meningsfortolkende tilnærming kunne bringe frem ny kunnskap.

3.2. Valg av forskningsdesign og metode

Forskningsdesignet er beskrivende og teoretisk fortolkende. Det vil si at teorien presentert i kapittel 2 vil bli brukt som forståelsesramme ved tolking av empiri. Ut fra mitt formål med forskningsprosjektet finner jeg det hensiktsmessig å velge en komparativ kvalitativ casestudie. Ved kvalitativ casestudie velger man ut en case, eller noen få case, og studerer disse mer omfattende. Jeg har valgt komparativt casestudie fordi jeg ønsket å gå i dybden i forhold til innhenting av data, og fant det relevant å sammenligne funn fra to ulike NAV-kontor. Spesielt interessant ville det være å sammenligne funn med tilknytning til de to ulike ledermodellene som NAV-kontorene kan velge mellom. Komparativt betyr at man sammenligner funn fra de

utvalgte enhetene mot hverandre. Kvalitativ metode er egnet dersom man ønsker å forske på menneskelig atferd og samhandling innenfor et mangfold av sosiale settinger. Den brukes når man ønsker mer dypde på informasjonen, enn en kvantitativ metode gir (Thagaard, 2013). Det brukes gjerne intervju, eller observasjon. Dette gjør at man kommer tettere på intervjupersonene. I mitt studie har jeg valgt å bruke intervju. Det er særlig egnet når man ønsker informasjon om informantens opplevelse av seg selv og de omgivelsene de er en del av (ibid, s. 58).

Det ble utarbeidet et relativt strukturert intervjukjema (Thagaard, 2013, s. 97). Det vil si at i forkant av intervjuet utarbeidet jeg en intervjuguide som var detaljert med hovedspørsmål og utdypende underspørsmål. Rekkefølgen var i stor grad fastlagt, men kunne tilpasses noe. Det var imidlertid ønskelig å få svar på alle temaområdene jeg ville utforske knyttet til min problemstilling. Thagaard (2013) trekker frem at fordelene med denne tilnærmingen er at svarene er sammenlignbare fordi alle intervjupersonene har fått anledning til å svare på de samme temaene. Det kvalitative i denne metoden er at informantene står fritt til å formulere sine svar og gi uttrykk for sine opplevelser (ibid). Åpne spørsmål vil gi en mest mulig autentisk forståelse av informantens sine erfaringer, tanker og refleksjoner (Kvale, 2001). Mitt intervjukjema innledet med noen konkrete og enkle spørsmål. Dette kunne omhandle for eksempel type stilling de hadde, eller utdanningsbakgrunn. Dette har vært relevant i videre tolkning, men var også for å innlede intervjuprosessen med ufarlige og greie spørsmål. Ellers var spørsmålene relativt åpne, men knyttet til ulike tema. De utvalgte tema i intervjukjemaet er utarbeidet med både med bakgrunn i egen erfaring som ansatt i NAV, og teori. Utfordringen med dette relativt strukturerte kvalitative forskningsintervjuet er at samtalen mellom intervjuperson og forskeren blir styrt av de valgte temaene. Med dette så vil det kunne føre til at man mister perspektiver som ville kommet frem i en mer åpen prosess (ibid). En annen utfordring er knyttet til å være forsker i egen organisasjon. Dette kan føre til at man unngår å stille spørsmål som virker selvsagte (Thagaard, 2013, s. 86).

3.3. Utvalg av informanter

Kvalitative studier baserer seg på «strategisk utvalg» ved at det velges ut deltakere som har de kvalifikasjonene eller egenskapene som er strategisk i forhold til studiets problemstilling (ibid). Det er da mulig å rette en henvendelse til aktuelle deltakere til studien. Imidlertid kan kvalitative studier oppleves nærgående og ta av intervjupersonens tid. Det er derfor ikke alltid formelle henvendelser fører frem. Forskeren må derfor gjerne benytte seg av en måte

som sikrer et utvalg a personer som ønsker å være med. Når utvelgelsen skjer på denne måten kalles det «tilfeldig utvalg». Mitt utvalg er noe avvikende i forhold til de kriterier jeg i utgangspunktet ønsket. Utvelgelse av informanter må derfor ses som på som et «strategisk tilgjengelighetsutvalg» (Thagard, 2013, s. 60-61).

Ved utvalg av informanter ønsket jeg i utgangspunktet å gjennomføre et kvalitativt intervju med ledelsen på to NAV-kontor (3 intervjupersoner), og to ansatte under ledelsen fra hvert kontor og hver sin styringslinje. Det ville totalt utgjøre 7 intervjupersoner. Antall intervjupersoner handlet om å finne en balanse mellom det antallet som ville utgjøre et metningspunkt i forhold til å tilføre ytterligere informasjon av betydning for studiet, og hva som ville være overkommelig knyttet til tid og arbeidsmengde (Thagaard, 2013). I utgangspunktet ønsket jeg informanter med erfaring fra moderetatene. Dette for å tilstrebe likhet med tanke på å skulle sammenligne to kontor med ulik ledermodell. Jeg tenkte også at de ansatte med erfaring fra moderetatene hadde større grad av tanker og refleksjoner knyttet til min problemstilling. Det viste seg at ikke alle informantene hadde erfaring fra moderetaten. I ettertid ser jeg dette som en berikelse for oppgaven, og ikke som noen hindring i forhold til å sammenligne kontorene. Dette da det brakte frem interessante perspektiv, som jeg vil komme nærmere inn på i drøftingen. Det viste seg også underveis i prosessen å være hensiktsmessig med 4 intervjupersoner fra hvert kontor. Dette for å få et balansert resultat i analyseprosessen med 4 informanter fra hver styringslinje. Totalt ble det derfor 8 intervjupersoner likt fordelt på de to lokale NAV-kontorene og de to styringslinjene.

Enhetene, eller casene, i mitt forskningsprosjekt vil være to mellomstore (40-45 ansatte) lokale NAV-kontor med ulik ledermodell. Det vil si et NAV-kontor som leder begge styringslinjene ved sitt kontor og et NAV-kontor med en leder for hver an styringslinjene. Kontorene bør være av forholdsvis lik størrelse, ha noenlunde samme oppgaveportefølge og tilnærmet like demografiske forhold. Prinsippet kalles gjerne «most similar». Casene er mest mulig lik på alle andre områder enn de vi ønsker å studere effekten av. Jeg ønsket i tillegg til å studere hvilke elementer som er av betydning for et likeverdig samarbeid mellom styringslinjen, også å forske på de ulike ledermodellene sin betydning for dette. Dette lar seg best sammenligne dersom de andre betingelsene er noenlunde like. Nav-kontorene jeg intervjuet var like i størrelse, men det ble for krevende å ta hensyn til alle demografiske forhold. Kontorene hadde noe ulik oppgaveportefølge utover de lovpålagte i kommunal

styringslinje. Jeg fant imidlertid ikke at eventuelt ulikhet i demografiske forhold og oppgaveporteføljen som nevnt her var av særlig betydning for forskningsresultatene. Kontorene hadde tilstrekkelig med likhet i forhold til størrelse på kontoret med antall ansatte og brukere de skulle være tilgjengelige for.

Da jeg selv er ansatt i NAV var jeg bevisst på å velge to NAV-kontor utenfor den kommunen jeg jobbet i. Dette for å bidra til noe avstand i forhold til min egen arbeidsplass. Det er en utfordring å forske på egen organisasjon. Dette da man som forsker bør møte intervjupersoner og se på empirien med åpne øyne og ikke la egen forforståelse begrense eller dekke til fenomener og faktorer av betydning for studiet. Ry Nilsen (2004) skriver om dette i sin artikkel «Fra nærhet til distanse og tilbake igjen: Om å analysere i sin egen organisasjon». Nå vil jeg komme videre inn på gjennomføringen av intervjuene.

3.4. Gjennomføring og transkribering av intervju

I mitt arbeid med å utarbeide intervjueskjemaet fikk jeg gjennomføre tre prøveintervju med lydopptak. Dette ble gjennomført med tre tidligere kollegaer som også jobber, eller har jobbet i NAV. Spesielt de to første intervjuene viste seg å ta for lang tid, og at spørsmålene var vanskelige for intervjupersonene å forstå. Dette kan handle om at spørsmålene ble utformet ut fra min forforståelse. Denne baserer seg blant annet på at jeg selv er ansatt i organisasjonen jeg ville forske på, er engasjert i egen problemstilling og har med meg teori fra studiet. Begrepet «likeverdige» var spesielt vanskelig å begripe. Jeg førte derfor på ulike synonymer for begrepet på intervjueskjemaet. Da kunne jeg innledningsvis i intervjuet klargjøre dette. Etter det 3. prøveintervjuet ble intervjuguide og meldeskjema sendt til sent Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, NSD. Studiet ble godkjent i forhold til ivaretagelse av vilkåra med bakgrunn i personvernopplysningslova § 31.11.01.17. Frist for gjennomføring av studiet er i etterkant blitt utsatt hos NSD til 30.11.19. Intervjuene ble gjennomført våren 2017. I tabell over ansatte er eventuell ansiennitet beregnet frem til 2017. Intervjupersonene har fått ny informasjon i forhold til ny frist for ferdigstillelse og påminning om at de kan rekke samtykke til deltakelse. Det har ingen gjort.

For å komme i kontakt med to NAV-kontor og informanter i henhold til mitt strategiske utvalg kontaktet jeg en avdeling for kompetanse sentralt i Arbeids- og velferdsetaten. De gav meg rask respons med navn på to lokale NAV-kontor og navn på to ledere. Jeg sendte

informasjonsskriv og forespørsel om å få gjennomføre intervju til de to oppgitte kontorlederne. De var svært imøtekommende og vi avtalte tid og sted for gjennomføring av intervju per telefon og mail.

Gjennomføringen av intervjuene skjedde på intervjupersonenes arbeidsplass i møterom de fant passende. Intervjuene ble tatt opp med mobil. Dette var avklart på forhånd. Det er av betydning at miljøet hvor intervjuet gjennomføres kjennes trygt og at forholdet mellom intervjupersonen og forskeren er tillitsfullt. Dette vil påvirke graden og dypden av den informasjonen som intervjupersonen vil være villig til å dele med forskeren (Thagaard, 2013). Da mine intervju ble gjennomført i kjente lokaler legges det til grunn at det opplevdes trygt. Selv er jeg utdannet sosialkurator og jobber daglig med samtalen som verktøy. Dette gjør at jeg er kjent med å gjennomføre samtaler med en vennlig og empatisk fremtoning samt å være en aktiv lytter. Det å være en aktiv lytter vil si å bekrefte positivt intervjupersonens uttalelser samt å komme med oppfølgingsspørsmål. Jeg tok også med en pose twist som en «icebreaker» innledningsvis i intervjuet. Dette slik at jeg strødde utover litt sjokolade på bordet i starten, og gav det resterende til intervjupersonen som takk for samtalen avslutningsvis.

Thagaard (2013, s. 96) tar også opp at fokus på en god relasjon mellom intervjuperson og forsker samt aktiv lytting kan bidra til å redusere det asymmetriske forholdet mellom intervjuperson og forsker. Dette da det er forskeren som planlegger, velger tema for intervju og styrer fremdriften i intervjusituasjonen. Det ble avtalt 1-2 intervju per dag. Jeg kom derfor 2-3 ganger til begge kontorene. Dette for å ha god tid til refleksjon i etterkant av intervjuene. Ved det ene kontoret kom jeg tilbake etter et måned for å gjennomføre ytterligere et intervju. Dette da jeg fant det hensiktsmessig i forhold til analyseprosessen og studiens komparative metode. Jeg kontaktet da kontorleder og presenterte mitt behov for en intervjuperson til knyttet til strategisk utvalg. Det ble gode samtaler og interessante refleksjoner. Intervjupersonene gav også uttrykk for å synes det var fint å kunne reflektere rundt ulike tema knyttet til egen arbeidsplass.

I etterkant av intervjuene ble lydopptakene transkribert. Det var totalt 8 intervju som varte 1-2 timer. Jeg startet med å skrive alt inkludert små fyllord samt beskrivelse av lyder. Etter hvert modifiserte jeg dialekt av hensyn til anonymitet. Navn på personer og steder ble også omformulert til for eksempel å kun skrive «kommune». Jeg sluttet også etter hvert å skrive

ned alle lyder og fyllord, men passet på å ta med uttrykk av betydning for meningsinnholdet av det som ble sagt. Det vil si om lydordene forsterket budskapet eller var respons på mine spørsmål. Transkribering er svært tidkrevende, men likevel er det nyttig. Dette da forskeren i denne prosessen også blir bevisst detaljer som han ikke tidligere har sett.

3.5. Analyseprosessen

Analyseprosessen starter allerede i intervjusituasjonen. Der kan intervjupersonen selv oppdage nye forhold i løpet av intervjuet, og intervjuer vil fortløpende undersøke om hans forståelse av utsagn er forstått på riktig måte (Kvale, 2001). Som nevnt over vil det også under transkriberingen av intervjuene kunne fremkomme nye perspektiver i forhold til aktuelle problemstilling.

I min analyse av de kvalitative intervjuene har jeg i hovedsak brukt temasentrert tilnærming, men også kombinert dette med personsentrert tilnærming. I temasentrert tilnærming blir intervjuene delt opp ut fra tema for å sammenligne de ulike svarene. Thagaard (2013) trekker fram kritikk mot denne tilnærmingen fordi temaene løsriver fra sin opprinnelige sammenheng. Det er derfor viktig å lese intervjuene grundig for å sikre at intervjupersonens mening og helheten ivaretas. Jeg gikk grundig gjennom innsamlet materiale for å strukturere og klassifisere funn av betydning for min problemstilling. Dette kalles kategoribasert analyse av data. Jeg delte intervjuene inn i tema etter hovedspørsmålene i intervjuguiden.

Personsentrert tilnærming ivaretar i større grad helhetsperspektivet da forskeren studerer de ulike temaene i sammenheng for hver av de personene som deltar i undersøkelsen (ibid). Da jeg i mitt studie også ønsket å se på betydningen av ledermodell ved NAV-kontorene knyttet til problemløsningen, ble også denne tilnærming benyttet.

Empirien ble forsøkt presentert mest mulig nøytralt med et utvalg av informasjon i tilknytning til min problemstilling. Dette ut fra ei deskriptiv målsetting (Thagaard, 2013, s. 161). Det er imidlertid ikke lett å presentere empiri uten noen grad av tolkning. Thagaard (ibid) skriver at det ikke er mulig å skille analyse og tolkning i praksis. Dette fordi intervjupersonene sine uttalelser har blitt tatt ut av opprinnelig kontekst. Forskerens begreper vil også gjenspeile den forståelsen han utvikler i tilknytning til dataene (ibid, 2013, s. 161). Det kan derfor forekomme noe grad av drøfting også i empirikapitlet. Dette vil i hovedsak være i forsøk på å tydeliggjøre empirien. Jeg bruker også sitat for å fremheve funn i min presentasjon av empiri.

Etter at empirien var nedskrevet ut fra ei temasentrert analytisk tilnærming ble funn drøftet opp mot teori. Gjennom denne prosessen med systematisk drøfting av funn mot teori fremkom det en ny forståelse av materialet. Når empiri møter teori kan det fremkomme ny kunnskap.

3.6. Relabilitet, validitet og overførbarhet

Begrepene Relabilitet, validitet og overførbarhet brukes for å vurdere kvaliteten på kvalitativ forskning.

3.6.1. Relabilitet

Relabilitet handler om hvorvidt forskningen er gjennomført på en pålitelig og tillitsvekkende måte (Thagaard, 2013, s. 193). Dette er knyttet til at forskeren synliggjør på hvilken måte data utvikles. Det handler også om forskerens relasjon til intervjupersonene og hvordan egne erfaringer til feltet vil ha betydning for de dataene som forskeren finner (ibid, s. 194).

Med mål om å ivareta studiens relabilitet har jeg forsøkt å gjøre forskningsprosessen mest mulig transparent. Dette er gjort gjennom å beskrive fremgangsmåten fra oppstart med utarbeidelse av intervjuguide, prøveintervju, meldeskjema til NSD knyttet til personvern, strategisk utvalg av informanter, beskrivelse av forskerens forforståelse, valg av metode og analyseprosessen. I tilknytning til disse beskrivelsene er det også tatt opp begrunnelser og utfordringer knyttet til valg som er tatt i denne prosessen. Empirien er formidlet sammen med utvalgte sitat fra intervjupersonene for å underbygge troverdighet i forhold til presentasjon. Det å skille presentasjon av empiri fra drøftingen gjør det lettere å se hva tolkningen bygger på. Det er også kildehenvisning som gjør at referert teori kan etterprøves. Jeg valgte bevisst informanter fra en annen kommune enn der jeg selv er ansatt. Dette for å skape en viss distanse. Da jeg selv er ansatt ved et lokalt NAV-kontor er jeg godt kjent med feltet jeg forsket på. Dette bidrar til gjenkjennelse i intervjusituasjonen for intervjupersonene og kan virke tillitsvekkende. Det kan også bidra til en utvidet forståelse for dataene som kommer frem. Jeg har tidligere nevnt at kjennskap også kan ha en bakside ved at forskeren unngår å etterspørre data knyttet til det som oppleves som en selvfølge. På bakgrunn av bevissthet omkring farene ved å forske på eget felt har jeg forsøkt å være åpen og kritisk under hele prosessen. Da jeg i størst mulig grad har forsøkt å bidra til en transparent forskningsprosess mener studiens relabilitet er ivaretatt.

3.6.2. Validitet

Det å ha et kritisk blikk med seg i forskningsprosessen er viktig for studiens validitet. Forskerens forforståelse kan påvirke resultatet. Validitet handler om hvorvidt det er forsket på det som forskeren har formidlet at han skal undersøke og gyldigheten av det forskeren presenterer som resultat (Thagaard, 2013). I tillegg til et kritisk blikk under hele forskningsprosessen, har jeg også sett på de transkriberte intervjuene flere ganger for å sikre rett gjengivelse av de fenomen som kommer frem her. Thagaard (ibid,s. 194) skriver også at validitet kan handle om at tolkninger fra ulike studier kan bekrefte hverandre. Ved å sammenligne mine funn med teori om tverretatlig samarbeid ble en del av mine funn bekreftet. Dette bekrefter også da studiens validitet.

3.6.3. overførbarhet

Overførbarhet handler om hvorvidt studiens fortolkning av funn er relevant i andre sammenhenger. Dette er en viktig målsetting ved teoretisk fortolkende studier (Thagaard, 2013, s.194). Mitt studie omhandler fenomen ved to lokalt NAV-kontor i to ulike kommuner. Hver kommune har et NAV-kontor med tilsvarende utfordringer som studien drøfter. Da jeg mener å ha ivaretatt både relabilitet og validitet mener jeg studiens fortolkning av funn vil kunne være av betydning også for de andre NAV-kontorene. Funnene vil også kunne være av interesse for andre sammenhenger som omhandler tverretatlig samarbeid.

3.7. Etske dilemma

Ved forskning på mennesker så er det viktig å ta hensyn til etiske dilemma. Det er viktig å ivareta konfidensialitet, vurdere konsekvenser og innhente informert samtykke (Kvale, 2001). Mine informanter fikk tilsendt informasjonsskriv og informert samtykke i forkant av gjennomføring av intervjuet. I tillegg så ble intervjuet startet med at jeg gjentok innholdet i informasjonsskrivet og det informerte samtykket. Informert samtykke ble så underskrevet av intervjupersonen. I samtykket står det at intervjupersonen når som helst kan trekk sitt samtykke til å være deltaker i studien.

Konfidensialitet handler om å ivareta intervjupersonenes anonymitet. Det betyr at man ikke offentliggjør personlig informasjon som kan avsløre informantenes identitet. Dersom man har flere intervjupersoner fra samme sted så vil det være en utfordring å anonymisere i en slik grad at disse ikke vil gjenkjenne hverandres beretninger (Thagaard, 2013, s. 226-227).. På bakgrunn av dette har jeg vært bevisst i forhold til å ikke formidle noe som rett eller galt, men heller påpekt funn av betydning for studien. Informantene i min studie benevnes med hvert sitt nummer og alle er omtalt i hunkjønn. På bakgrunn av studiens problemstilling var det vanskelig å unngå å nevne tilknytning til kommunal- eller statlig styringslinje og eventuelt

lederrolle. Av hensyn til ivaretagelse av informantene har jeg hatt som prinsipp at informantene ikke skal ta skade av å delta i forskningsprosjektet.

Ulike etiske dilemma kan oppstå i forskningsprosessen. Forskeren har hele tiden et ansvar for å ivareta informantene både under intervjuet og i prosessen med bearbeidelse og tolkning av funn.

4. Erfaringer og refleksjoner om samarbeid og likeverd ved to lokale NAV-kontor

4.1. Innledning

I dette kapitlet presenteres funn fra intervju med åtte ansatte fra to ulike lokale NAV-kontor. Målet med intervjuene var å finne svar på problemstillingen:

Hvilke elementer er av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontor?

Min forforståelse var at både ledere og ansatte ved de lokale NAV-kontorene hadde ønsker og intensjoner om god kvalitet i arbeidet. Dette for å levere tjenester til beste for brukerne og i samsvar med NAV sitt samfunnsoppdrag. Jeg hadde likevel tanker om at det finnes momenter som kan ha betydning for å skape en større grad av helhetlig NAV-kontor. Dette på en slik måte at de to styringslinjene i NAV sammen kan levere bedre tjenester og oppnå en større grad av effektivitet.

Videre i dette kapitlet vil jeg informere om utvalg og demografiske data, før jeg vil formidle informantenes tanker og refleksjoner knyttet til sin arbeidsplass. Dette omhandler deres historie og bakgrunn, den konteksten de står i og forståelse av NAV-reformen og mål. Beskrivelsene blir presentert meningsfortettet og med sitater. Data vil bli presentert i tversgående beskrivelser. Meningsfortetningen er den eneste tolkningen som blir gjort i dette kapitlet. Thagaard (2013, s. 191) skriver om etiske dilemmaer ved å løsrive deler av det opprinnelige materialet fra den sammenheng det ble presentert i. I forkant av den meningsfortettede presentasjon har jeg derfor lest nøye gjennom alle intervjuene for å få et helhetlig inntrykk av hver enkelt informant. I neste kapittel vil den meningsfortettede fortolkningen bli sett i lys av utvalgt teori og annen forskning. Når teori møter empiri vil det kunne lede til ny viten.

4.2. Presentasjon av utvalg og demografiske data

Før den meningsfortettede presentasjonen av innsamlede data vil det være hensiktsmessig med noe bakgrunnsinformasjon om de to utvalgte NAV-kontorene og utvalgets åtte informanter. Intervjuene er foretatt på to mellomstore NAV-kontor med cirka 40 ansatte på hvert kontor og en noenlunde jevn fordeling mellom statlige og kommunalt ansatte. Det ene

kontoret har en øverste kontorleder, og vil videre i kapitlet bli omtalt som enlederkontor. Det andre kontoret har to kontorledere øverst på det lokale NAV-kontoret, og vil videre i kapitlet bli omtalt tolederkontor. Kontorene ligger i hver sin kommune med tilnærmet likt antall innbyggere. Jeg ønsket å velge to kontor som var mest mulig like med tanke på størrelse og arbeidsoppgaver. Bakgrunnen til det var ønsket om å få best mulig frem om og hvilke betydning ulike ledermodeller kunne ha i forhold til valgte problemstilling. Foruten nevnte data hadde også begge kontorene kommunale oppgaver utover minimumsløsningen som presenteres i Lov om sosiale tjenester i NAV (2009). Dette kommer jeg nærmere inn på under.

4.2.1. Hierarkisk organisering

Kontorenes hierarkiske organisering er skissert i følgende to figurer.

Tolederkontor

Statlig styringslinje	Kommunal styringslinje
Fylkesdirektør	Rådmannen
Underdirektør	Kommunalsjef (- for NAV kommune og andre sektorer i kommunen.)
Statlig NAV-leder	Enhetsleder og kommunal NAV-leder
Mellomleder	Mellomledere
Ansatte (Rådgivere eller NAV-veiledere)	Ansatte (saksbehandlere)

Figur 2, Organisering tolederkontor.

Enlederkontor

Statlig styringslinje	Kommunal styringslinje
Fylkesdirektør	Rådmannen
Underdirektør	
Tjenesteområdeleder	
Kontorleder/enhetsleder NAV	
Mellomledere	
Ansatte (NAV-veiledere)	

Figur 3, organisering enlederkontor.

Informantene mine befant seg på de tre nederste nivåene på begge de lokale NAV-kontorene. Nivåene over dette i organisasjonen hadde kontorplass andre steder i kommunen, eller fylket. Tjenesteområdeleder for enlederkontoret hadde budsjettansvar for statlig styringslinje ved dette kontoret. Kontorleder hadde faglig ansvar, personalansvar, og ansvar for budsjettet i den kommunale styringslinjen.

4.2.2. Strukturell organisering

Tolederkontoret har en statlig ansatt leder for den statlige styringslinjen, og en kommunalt ansatt leder for den kommunale styringslinjen. Enlederkontoret har en kommunalt ansatt leder med ansvar for arbeidsoppgavene og de ansatte i kommunal- og statlig styringslinje. Han har budsjettansvar i kommunal styringslinje, mens det er en overordnet tjenesteområdeleder som har budsjettansvar i statlig styringslinje. Flere NAV-kontor kan i statlig styringslinje være underlagt en felles tjenesteområdeleder, som igjen er organisert under NAV på fylkesnivå. Tolederkontoret har arbeidsoppgavene fordelt ut fra NAV sine ulike stønader. Statlige- og kommunalt ansatte jobber i hver sine avdelinger. Kontoret har også noen kommunale tjenester utover minimumsløsningen nevnte over. Dette er Flyktningetjenesten og tildeling av midler fra Husbanken.

Enlederkontoret fordelte arbeidsoppgavene i hovedsak ut fra brukerens bistandsbehov. NAV har en kategorisering av bistandsbehov hvor brukerne kan bli plassert i fire ulike innsatsgrupper etter en arbeidsevnevurdering. Kontoret har plassert de to innsatsgruppene som står nærmest arbeidslivet i en mottaksavdeling, og de to innsatsgruppene lengst fra arbeidsmarkedet i oppfølgingsavdelingen. Statlige- og kommunalt ansatte i mottaksavdelingen har like arbeidsoppgaver og sitter blandet i åpent landskap. I oppfølgingsavdelingen er de statlige- og kommunalt ansatte noe mer delt ut fra tradisjonell oppgaveløsning. Det vil si at kommunalt ansatte arbeider med sosialhjelp og de statlig ansatte arbeider med arbeidsavklaringspenger. De sitter likevel side om side statlig- og kommunalt ansatte. Dette da brukerne er fordelt på NAV-veilederne ut fra fødselsdato og ledelsen ønsker at de som har kontakt med samme bruker skal sitte nært hverandre. Enlederkontoret har også tjenester utover nevnte minimumsløsning med sitt flyktningeteam, som består av kommunalt ansatte. De har også organisert et eget team for sykefraværsoppfølging med statlige ansatte. Dette teamet tar saker for hele tjenesteområdet kontoret tilhører.

Publikumsmottak ved tolederkontoret betjenes til enhver tid av en statlig ansatt og en kommunalt ansatt. Disse sitter i hvert sitt samtalerom. Avdelingene har en vaktfordelingsplan for de ansatte med denne oppgaven. Publikumsmottak ved enlederkontoret betjenes av faste personer. Disse jobber som generalister i publikumsmottak. Den interne organiseringen kan også skisseres som i følgende figurer.

Statlig NAV-leder/ 17 ansatte			Kommunal NAV-leder / 22 ansatte		
Fagansvarlig	Oppfølging sykemeldte m/arbeids-giver	Ungdomsteam Tre ansatte, som har tett samarbeid med ungdomsteam i kommunen.	Fagleder sosialhjelp		Avd. leder flyktninge-tjenesten
Oppfølgingsoppgaver knyttet til ordinært arbeidsledige og personer med helserelaterte utfordringer.			Ungdomsteam En saksbehandler og en ungdomskontakt uten saksbehandler-rolle	Saks-behandlere, økonomisk sosialhjelp	

Figur 4, strukturell organisering av tolederkontoret

Kommunalt ansatt NAV-leder/Kontorleder/Enhetsleder – 45 ansatte			
Kommunalt ansatt leder for mottaksavdeling	Statlig ansatt leder for oppfølgingsavdeling		Flyktningeavdeling
Statlige og kommunalt ansatte – like arbeidsoppgaver	Statlige og kommunalt ansatte – mer tradisjonell fordeling av arbeidsoppgaver	Sykefraværsteam for tjenesteområdet Statlig ansatte	Kommunalt ansatte
Arbeidsoppgaver knyttet til brukere med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov. Det vil si oppfølging ordinære arbeidssøkere, dagpenger, økonomisk sosialhjelp.	Arbeidsoppgaver knyttet til spesialtilpasset og varig innsats. Det vil si oppfølging av personer med arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, sosialhjelp, helseutfordringer og rusproblematikk.		
Ungdomsteam for ungdom nær arbeidsmarkedet.	Ungdomsteam for ungdom u/30 år med nedsatt funksjonsevne.		

Figur 5, strukturell organisering av enlederkontor.

Kontorenes strukturelle organisering danner utgangspunkt for deres formelle møtearenaer. Begge kontorene hadde avdelingsmøte hver uke.

Kontorenes formelle møter

Møtestruktur	Enlederkontor	Tolederkontor
Avdelingsmøte	En gang per uke (Avdelingene har både statlig- og kommunalt ansatte blandet)	En gang per uke (Avdelingene er rene statlige- eller kommunalt ansatte)
Felles informasjonsmøte for hele kontoret	En gang per uke (Tjenesteområdeleder deltar også noen ganger)	To ganger per år hele kontoret, lederne skulle begynne med lederforum hver 14. dag.
Markedsmøte	?	To ganger pr. mnd. åpent for alle.
Fagmøter	En gang per uke (Annenhver uke sammen statlige- og kommunale arbeidsoppgaver/fagområder, og annenhver uke delt mellom statlige- og kommunearbeidsoppgaver/fagområder.)	Del av avdelingsmøtene
Ledermøter m/avdelingsledere	Hver torsdag, tjenesteområdeleder deltar også.	Jevnlig

Figur 6, kontorenes formelle møtestruktur

Bakgrunnsfaktorer knyttet til informantene er skissert i matrisen under. Der har jeg også gitt hver informant et tall, som vil bli brukt når jeg refererer til informantene senere i kapittelet. Av hensyn til anonymitet vil jeg omtale alle informanter som «hun», og det kan forekomme sitat hvor jeg kun refererer til informantens rolle som enten ansatt eller leder.

Tilhørighet	Tolederkontor				Enlederkontor			
	1	2	3	4	5	6	7	8
Kodetall til bruk videre i kapitlet								
Ansettelsesforhold	Leder stat	Leder kommune	Ansatt stat	Ansatt kommune	Leder kommune	Avdelingsleder stat	Ansatt stat	Ansatt kommune
Sosionom		X		X	X		X	X
Jurist	X							
Organisasjon og administrasjon eller annen samfunnsvitenskaplig retning	I	I	X		I	X		
Hvor lenge ansatt i NAV med dagens styringslinje	10 år	10 år	10 år	10 år	4 år	10 år	5 år	11 år
Erfaring fra moderetat, knyttet til dagens stilling, før opprettelse av NAV.	19 år	4 år	10 år	7 år	Så vidt/6 år annen sosialfag. kommunal stilling	5 mnd.	Ingen	7 år
Erfaring fra stilling i motsatt styringslinje enn den de har i dag.	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen	3 år Statlig?	8 mnd.	Ingen	Ingen

Figur 7, Bakgrunnsinformasjon om informantene.

I = videreutdanning/1- årig utdanning/delfag (ikke bachelor) innen innen dette området.

X = minimum tre årig høyskoleutdanning

4.3. Presentasjon av informantdata: - Samarbeid og likeverd ved det lokale NAV-kontoret

I den empiriske analysen har jeg tematisert de ansattes opplevelser knyttet til samarbeid og likeverd inn i følgende hovedoverskrifter: Stolte og engasjerte, nyanser av ulikhet og personlige mål. Gjennom intervjuene fikk informantene fortelle og reflektere om sin stilling, sin arbeidsplass, NAV som organisasjon og NAV sitt mål og samfunnsoppdrag.

4.3.1. Stolte og engasjerte

Det å være stolt og engasjert i forhold til egne arbeidsoppgaver, egen arbeidsplass og NAV som organisasjon gir en positiv drivkraft som kan bidra til en felles plattform. Denne felles plattformen vil kunne være samlende og gi et godt og likeverdig grunnlag å samarbeide ut i fra. I intervjuene kom det frem at både NAV sitt slagord og NAV sin visjon var med de ansatte i arbeidshverdagen. Måten informantene uttrykte stolthet og engasjement på var blant annet som følgende:

«Det er så kjekk jobb. Det er ikke uten grunn at jeg har vært her i 17 år. Eller faktisk i 20, for jeg var ferdig utdannet i -97. Jeg blir ikke lei. Dette med NAV'ere, som det står så mye om. De skal ha dem opp av senga. Jeg kjenner ingen slike. Det er et par unntak i hele min karriere. Min erfaring er at det er alltid en grunn. Det kan være motet. De tør ikke å søke fordi de har aldri søkt en jobb før. De kan ikke, så kaller de det noe annet.» (4)

Sitatet kommer fra en kommunalt ansatt informant (4) ved tolederkontoret. Hun gir i dette sitatet uttrykk for stort engasjement og stolthet i forhold til sin stilling og sine arbeidsoppgaver. Det var også en statlig ansatt (3) fra samme kontor, som trakk frem at det som gjorde henne stolt, var når hun klarte å hjelpe noen til en bedre positiv situasjon. Ved enlederkontoret sa en kommunalt ansatt (8) at hun likte å lage sosialhjelpsvedtak fordi det var viktig å gi folk et livsgrunnlag. Hun gav også uttrykk for glede over å kunne bidra til at folk kom i arbeidsmarkedstiltak. Hun opplevde at det gav håp. En statlig ansatt mellomleder (6) ved dette kontoret gav uttrykk for at det kjekkeste var «gladhistoriene». Når hun hadde jobbet tett og lenge med en bruker og så klarte å få til noe sammen med denne. Det kunne være å fullføre en utdanning eller å komme seg i jobb.

De nevnte fire informanter fra to ulike NAV-kontor gav alle uttrykk for stolthet og engasjement knyttet til at de som NAV-medarbeidere kunne bidra til å utgjøre en positiv forskjell for de enkelte brukerne.

Sitatene under er fra en statlig ansatt leder ved tolederkontoret (1), som også viser engasjement og stolthet. Sitatene er knyttet opp mot både informantens stilling, arbeidsplass og systemet hun er en del av.

«Jeg synes at hvis du ikke er i stand til å på en positiv måte være kritisk til det systemet du er i, da har du vært for lenge. Og det har jeg fortsatt greid. Etter snart 30 år. Jeg tør og stille spørsmål ved ting. Det er lett for omverden å tenke at man gjør det som noe negativt, men jeg mener at det er positivt. Det er ikke for at en skal ta noen, men for at en vil. Ja, som du hører så er jeg veldig taletrengt.» (1)

«Jeg mener at jeg har en viktig, ansvarsfull og spennende jobb. Hver ting jeg gjør kan være kjedelig, men hensikten... Det å vite at du gjør en forskjell, at du kan være en forskjell for noen. Det tenker jeg er mer enn god nok drivkraft.» (Ibid)

Den kommunal lederen (2) ved samme kontor hadde også et systemfokus da hun fortalte om stolthet over å jobbe i NAV og i aktuelle kommune. Hun sa videre at det også gav energi å kunne være med å påvirke når det ble tatt viktige overordnede beslutninger som blant annet strategier for veien videre og budsjett.

Lederen ved enlederkontoret (5) trakk frem et tiltak knyttet til ungdomssatsning, som en av tingene hun var stolt over. Ungdomssatsningen hadde bidratt til å få mange ungdommer i jobb eller i videre kvalifisering. Hun trakk frem at ungdommene er vår fremtid. Kontoret hadde også mottatt ros fra fylkesmannen for dette. Gjennom intervjuet med denne lederen kom det også flere ganger frem engasjement og stolthet knyttet til kontorets fokus på å jobbe integrert med statlige- og kommunalt ansatte side og side. Hun refererte blant annet til sin overordnede, som pleide å fremsnakke deres NAV-kontor:

«Det er det tjenesteområdeleder går rundt og selger, – at det er flere personer her på kontoret, hvis du hadde spurt hvem de fikk lønn fra, så hadde de ikke kunnet gi deg svar. Det er bra. De gjør jobben sin som NAV-veileder.» (5)

I samtlige intervju kom det frem engasjement og stolthet i utsagn knyttet til å ha oppgaver av betydning for å kunne utgjøre en forskjell i menneskers liv. Det vil si ved begge NAV-kontorene og i begge styringslinjene. Ut fra overnevnte ser vi også at lederne i tillegg har noe større fokus på overordnet perspektiv, som inkluderer NAV som organisasjon og systemet de er en del av. Innledningsvis nevnte jeg at denne stoltheten i tillegg til å være en positiv pådriver kan være en god felles plattform for samarbeid og opplevelse av likeverd.

De ansatte har i sin arbeidshverdag ulik grad av handlingsrom i forhold til prioriteringer og oppgaveløsning. Det som engasjerer og gir stolthet kan påvirke disse valgene. I intervjuene kom det frem nyanser av ulikhet og hvordan ulikhetene kunne påvirke informantene i deres arbeidshverdag. Dette gjaldt både i forhold til samarbeidet på det lokale NAV-kontoret og vedrørende følelsen av likeverd mellom styringslinjene.

4.3.2. Nyanser av ulikhet

Ulikheter kan bidra til både utvikling og til utfordringer når det gjelder samarbeid og opplevelsen av å være likeverdige partnere. Nyanser av ulikhet som kommer frem i dataene i denne oppgaven knyttet til statlige- og kommunalt ansatte på samme kontor, og mellom de to forskjellige NAV-kontorene. NAV-kontorene har med seg hver sin historie fra sammenslåingen av tre ulike etater og frem til i dag. De ansatte har forskjellig bakgrunn og

ulik grad av tilknytning til de opprinnelige moderetatene. Det bidrar også til nyanser av ulikhet med den store friheten kontorene har vedrørende intern organisering og valg av ledelsesmodell. Møtestruktur og fysisk utforming kan bety noe for grad av felles informasjon, treffpunkter og samhandling mellom de ansatte. Jeg vil nå komme nærmere inn på informantenes tanker og refleksjoner knyttet til dette. Avslutningsvis under denne overskriften om nyanser av ulikhet vil jeg komme inn på informantenes refleksjoner i forhold til et sentralt begrep i NAV, nemlig «oppfølging».

4.3.2.1. Fra etablering av NAV-kontoret og frem til i dag

Historien vår har gitt oss erfaringer, som kan ha betydning for hvor vi står i dag og de «brillene» vi ser verden gjennom. Jeg vil derfor se på de to NAV-kontorenes historie fra etablering og frem til i dag.

4.3.2.1.1. Tolederkontorets historie

Det var spesielt en statlig ansatt informant (1) ved tolederkontoret, som påpekte at historien ved etableringen av NAV-kontoret kunne ha betydning for dagens samarbeid mellom deres styringslinjer, altså de statlige- og de kommunalt ansatte. Dette fordi kontoret hadde startet med en revolusjonerende organisering ved etableringen av nytt NAV-kontor. De startet opp med en rendyrket generalistmodell. Informanten ble ansatt på kontoret etter etableringsprosessen, men hadde hørt at dette ikke hadde fungert hensiktsmessig, eller vært noen god opplevelse. Denne negative erfaringen mente hun kunne være et dårlig utgangspunkt for tettere samarbeid og bedre integrering av styringslinjene i dag. En annen kommunalt ansatt informant (2) ved samme kontor beskrev denne generalistmodellen ved å fortelle at de tok alle arbeidsoppgavene og fordelte på antall ansatte. Hun kalte dagens organisering for «tilnærmet samlokalisering» mellom de to styringslinjene. Dagens «tilnærmede samlokaliseringen» ble også av henne begrunnet med kontorets dårlige erfaring med generalistmodellen. Ut fra dagens organisering ble oppgavene fordelt på bakgrunn av hvilken ytelse brukeren mottar. Det var enda en kommunalt ansatt informant (4) fra dette kontoret, som trakk frem denne tidlige revolusjonerende organiseringen. Hun mente erfaringene de gjorde seg kunne ses på som en stadfestelse på hvor ulike de to styringslinjene var. Hun sa det som følgende:

«Det som er en utfordring, og som vi så i begynnelsen når vi ville at alle skulle jobbe med alt, det er at sosialtjenesten jobber med en liten gruppe som krever mye av mange ting. Stat har

en kjempestor portefølje, men det er veldig klart, og tydelig forutsigbart. De har det overhodet ikke enklere, men det er mer klare forventninger til søknadene, eller sakene som kommer. De skal ha aktivitetsplan, og de har frister. Vi har en mer omfattende hjelperrolle. Vi kan ha gjeldsarbeid, vi kan ha bolig, vi kan ha rus og vi skal følge opp alle disse. Og vi kan ha samarbeidsmøter, ansvarsgruppemøter og vi er ofte koordinator for brukere.» (4)

Sistnevnte informant (4) fortalte at til tross for god innstilling blant de ansatte og gode intensjoner vedrørende integrering mellom statlig- og kommunal styringslinje i starten, gjorde ulike lovverk og ulike vilkår for hjelpen det vanskelig å få til en generalistmodell. Hun fortalte videre at det var en kjempefordel å organisere kontoret avdelingsvis som i dag. Da fikk personer med like arbeidsoppgaver sitte sammen. Samtidig reflekterte hun over at det i dag lå færre statlige oppgaver på det lokale NAV-kontoret. Dette på grunn av noe overføring av oppgaver fra lokalt NAV-kontor til egne forvaltningsenheter og at brukerne henvises til å bruke nettløsninger på www.nav.no.

4.3.2.1.2. Enlederkontorets historie

På det andre NAV-kontoret startet de nyetableringen på mer tradisjonelt vis. En statlig ansatt informant (6) brukte betegnelsen «samlokalisering» for å beskrive deres NAV-etablering. Hun hadde i etableringsfasen undret på om de skulle få tre knapper til brukerne. Dette slik at brukerne kunne trykke på en knapp for bistand i forhold til trygdekontoret, en knapp for bistand fra arbeidskontoret eller en siste knapp for hjelp fra sosialtjenesten. Selv om dagens enlederkontor hadde en leder for hver styringslinje de første årene, så opplevde en kommunalt ansatt informant (8) at det handlet veldig mye om stat i lang tid ved etableringen av NAV-kontoret. Hun forteller at det var slitsomt med mye opplæring i forhold til statlige oppgaver og dataprogram i begynnelsen. Hun fortalte at kontoret gikk fra toledersmodell til enledermodell for cirka fire år siden. Hun mener at den nye lederens kommunale bakgrunn gjør at han er mer oppmerksom på å balansere de kommunale- og statlige oppgavene, enn det en gjerne kunne forventet av en leder med statlig bakgrunn. Dette kommer til uttrykk i følgende sitat:

«Jeg synes jo den kommunale biten, selv om vi har hatt flest ansatte, har kommet litt i bakgrunnen tidligere. Jeg har den opplevelsen at det er mer likeverdig fokus på både det kommunale og det statlige nå etter hvert, når vi har gått oss til i organisasjonen enn da vi startet. Det er viktig å ha en god fokus på det kommunale, så lenge det skal være her. Det er

viktig at en får så mye tid at det sikrer tjenestene, at det blir ordentlig arbeid, fordi vi er godt opplært vi som jobber med kommunale oppgaver. Men, også at vi, fordi det satses på og brukes tid, så vi opplever at det er verdifullt, at det er godt å gå på jobb. Vi har en viktig jobb. Og at det er respekt for det, den delen vi gjør.» (8)

« I og med at hun (kontorleder) har kommunal bakgrunn og utdanning, så tror jeg hun er mer obs på å gjøre det, enn vi kunne forventet viss det var en statlig. Så jeg er glad for at det er slik.» (8)

En statlig ansatt (6) mente også at lederen de hadde nå opptrådte på en slik måte at de ikke tenkte så mye over om de var statlige-, eller kommunalt ansatte.

I tillegg til endring i ledermodell forteller en annen kommunalt ansatt informant (5) at de for to år siden gjorde en endring i strukturell organisering av arbeidsoppgavene. De ønsket å komme bort fra den tradisjonelle oppgavefordelingen basert på type ytelse fra NAV, og over til en oppgavefordeling ut fra brukernes behov for oppfølging. Det var to informanter (5 og 6) fra hver sin styringslinje som påpekte at bakgrunnen for dette var et mål om å få styrket muligheten til å utøve god oppfølging. De tenkte at dersom de jobbet integrert i forhold til statlige- og kommunalt ansatte og oppgaver, så ville det frigjøre ressurser. Dette ved å unngå at noen av brukerne hadde to NAV-veiledere. Den ene informanten (5) sa det slik:

«Vi har måtte delt det opp fordi vi tenkte det var hensiktsmessig. Vi gjorde litt sånn rendyrket modell i forhold til å jobbe etter innsatsgruppe. Tanken er at en skal jobbe integrert. Jeg tror det er hensiktsmessig, for når vi kommer dit så hadde vi hatt mer volum på veiledersiden til å kunne tenke enda mer målrettet. Nå har vi målrettet på jobbstrategien det vil si de yngste, så er det en portefølje fra 30 til pensjonsalder. Inn forbi dette er det også en del vi kunne tenkt oss å prøvd ut. Vi ser at tett oppfølging hjelper.» (5)

For å få en nærmere forståelse av hvordan dagens organisering fungerer med tanke på samarbeid og likeverd, så vil jeg nå komme nærmere inn på informantenes tanker og refleksjoner knyttet til organiseringen. Jeg vil først si noe om ledernes tanker om ledermodell og det å være to styringslinjer.

4.3.2.2. Hva mener lederne om ledermodell og to styringslinje

Den strukturelle organiseringen med to styringslinjer, ledermodell, avdelinger og oppgavefordeling lager rammebetingelser for samarbeid og opplevelsen av likeverd.

De to kontorenes strukturelle organisering er skissert innledningsvis i dette kapitlet.

Det kom frem i intervjuene med de tre NAV-lederne (1,2 og 5) at i statlig styringslinje har de mål- og disponeringsbrev og i kommunal styringslinje har de kommunebrevet sammen med årets lokale virksomhetsplan/handlingsplan. De to førstnevnte planene utarbeides av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og sendes til henholdsvis til NAV sine fylkeskontor og Rådmannen (Arbeids- og velferdsstaten, 2018). Disse to overordnede organene formidler det så ned til de lokale NAV-kontorene i sine respektive styringslinjer. Virksomhetsplan/handlingsplan ble utarbeidet av de to kommunalt ansatte lederne (2 og 5).

4.3.2.2.1 Tolederkontoret

På tolederkontoret fortalte den kommunalt ansatte lederen (2) at Rådmannen var mest opptatt av at de holdt budsjettet. Utover dette hadde kommunal leder på NAV-kontoret stor grad av autonomi i sin stilling. Hun (2) fortalte at Rådmannen gjerne hadde gjerne 15% fokus på NAV og i tillegg så har han 6-7 andre avdelinger han også har fokus på. I statlig styringslinje, har det overordnede nivå 100% fokus på NAV. Videre mente den kommunale lederen at det var mye tettere resultatoppfølging i den statlige styringslinjen, og at det antagelig var tøffere å være leder der. Den tette resultatoppfølgingen ble likevel ikke brukt som unnskyldning for å ikke samarbeide mellom styringslinjene. Informanten (2) mente de samarbeidet så godt de kunne innenfor sine rammer for å finne løsninger.

Den statlig ansatte lederen (1) var tydelige på at oppdraget hennes er «arbeid først», og reflekterte over at sosialtjenesten var mer opptatt av å holde budsjett. Hun fortalte at målekort og resultatoppfølging påvirket henne, men var tydelig på at det er brukerne som er det viktigste. Hun synes det var litt mye styring, men tenkte at det gjerne kan finnes handlingsrom som hun ikke har sett. Hun ønsket å få topp resultater i målekortet, men ikke fordi resultatet var manipulert. Med manipulert mente hun at det er mulig å få godt resultat på spesifikke resultatmål, ved å registrere for eksempel antall ganger man har hatt kontakt med arbeidssøkere uten at det har vært tilstrekkelig med kvalitet i kontakten. Hun ville få godt resultat i målekortet fordi hennes kontor hadde gjort en kvalitativt god jobb med å bistå til å få folk i arbeid. I forhold til om resultatoppfølging påvirket samarbeidet i styringslinjene undret hun på om stat- og kommune kunne være på hver sin planet. Dette dersom de i kommunal styringslinje var mest opptatt av å holde budsjett. *«Hvis de bare blir fulgt opp på økonomi, da er det jo bare å få folk bort fra sosialhjelp.»* (1) Videre gav hun uttrykk for et ønske om at styringslinjene var samstemte, og at begge deres to oppdragsgivere hadde gitt samme mål. *«For dersom begge våre to oppdragstakere hadde sagt at det viktige for NAV er å få folk i*

arbeid, så hadde vi hatt samme punkt å gå mot. Og da hadde vi hatt litt mer ens syn på ting.»

(1) Hun ønsket også at styringslinjene hadde sendt felles signal. Dette kunne omhandlet at det ikke var hvilken ytelse brukerne fikk som var det viktigste, men hvordan man fikk brukerne bort fra NAV.

«Hvis styringslinjene hadde vært tydeligere på at det viktigste er ikke hvilken ytelse som er det viktige, men hvordan vi får de bort fra NAV. Da hadde vi som ledere hatt en annen vinkling på hvordan vi jobbet sammen. For da hadde vi hatt det samme målet. Nå har vi kanskje ikke det samme målet.» (1)

Kommunal leder (2) forteller at hun også er opptatt av å få folk i arbeid. Hun kom også inn på at det var ulikt fokus i kommunal- og statlig styringslinje, men forklarte dette med at den andre styringslinjen hadde veldig tydelig fokus på arbeid, mens kommunen var veldig opptatt av helhetssyn. Dette helhetssynet forklarte hun at innebar blant annet å sjekke ut om brukeren trengte bolig, hvordan er familieforhold, helse og eventuelt behov for gjeldsrådgivning. Til tross for helhetssynet, så mente kommunal leder ved tolederkontoret (2), at de noen ganger kunne hatt større fokus på arbeid tidligere i prosessen. Hun gav også uttrykk for at de i kommunal styringslinje gjerne har noe å lære fra de statlige kollegaene på det området. Det kom imidlertid også frem at hun syntes de i statlig styringslinje kunne tatt litt mer hensyn til den kommunale kompetansen, og at de kunne lært litt begge veier. Kommunal leder (2) opplevde det også utfordrende å finne felles retning å jobbe mot når de ble målt på ulike ting.

«Poenget er at vi blir målt på litt forskjellige ting. Det gjør det vanskeligere. Når vi ikke har felles mål der fremme, så kan vi ikke stake ut en kurs. Så blir litt for lite felles mål. Det er for ullent å si at vi skal få folk i arbeid og aktivitet. Vi skal gi folk muligheter. Det kan alle være enige om. Det er flott å høre på. Men, hva gjør vi faktisk for å nå disse målene? Har vi satt noe klart mål for NAV-kontoret vårt?» (2)

I forhold til tanker om enledermodell kontra toledermodell sa den statlig ansatte lederen (1) følgende:

«Jeg er opptatt av at oppdraget er å få folk i jobb. Selve sosialtjenesten er mer opptatt av å holde budsjett. Selv om du holder budsjettet, så kan det hende vi bruker pengene feil. Jeg ser ikke tråden i det. Så jeg tenker at når du har en leder, så er det lettere å gå i takt med seg selv. Når du har to ledere, så er du avhengig av å se samme punktet å gå mot. Du er også avhengig av at de to styringslinjene uavhengig av om det er en, eller to ledere, at de to styringslinjene sender de signalene. Hvis styringslinjene ikke sender de signalene, så kan det hende det blir vanskelig å være en leder også.» (1)

I sitatet over gav informanten (1) uttrykk for at ved toledersmodell, så er kontorets to ledere avhengig av å se samme punkt å gå mot. Hun gir også her uttrykk for at de i dag har ulike fokusområder. Senere i dette kapitlet når det omhandler statlig bakgrunn, så vil det komme frem at denne statlige lederen på tolederskontoret også ønsker å utgjøre en forskjell for enkeltindividet jfr. helhetsperspektivet. I intervjuet med kommunalt ansatt leder (2) uttrykker også hun at de burde bli flinkere til å finne en felles kurs å navigere etter i en felles langsiktig plan. Dette sto på agendaen for samarbeidet mellom lederne på kontoret.

«Jeg tenker det viktigste vi må jobbe med her, så lenge vi er todelt ledelse er å skape forståelse for den jobben vi gjør totalt sett på kontoret, og at vi ikke snakker hverandre ned. For det er lett med måten vi sier ting på.» (1)

4.3.2.2.2. Enlederkontoret

På enlederkontoret sa kontorets kommunalt ansatte leder (5) at mål- og disponeringsbrevet og kommunebrevet var veldig greit å bruke som rettesnor når det kommer elementer fra sidelinjen, som kunne føre til målforskyvning i forhold til kontorets oppdrag. Hun påpekte imidlertid også at styringslinjene ikke alltid var helt i takt, og opplevde at de ikke snakket sammen.

«På kommunal side opplever jeg en høy grad av autonomi hele tiden. Helt til du ser budsjettet går ad undas. Da er det litt jobb å hente det inn igjen, men der disponerer jeg mannskapet ganske fritt og har stor frihet til å tenke nytt og tenke muligheter. Og det har vi i stor grad på statssiden også. Gode ideer får vi prøve ut. Helt til det kommer et, eller annet, pakker og plattformer og det ene med det andre. Da blir det veldig tidkrevende. Man mister både handlingsrom og arbeidstid i forbedringsprosesser, som sikkert blir bra. Men, av og til kommer det mye oppå hverandre. Det er som et lokomotiv som kommer. Det stopper du ikke,

det må du bare hoppe på. Poenget er at ting er ikke alltid helt i takt. Så når jeg sitter i kommunen og skal skrive årsmeldinger og handlingsplaner, så kommer det kanskje noe helt annet slik som Tjenestepakka (statlig forbedringstiltak). Stat og kommune snakker ikke sammen.» (5)

Det er forbedringstiltak i statlig styringslinje, iverksatt av arbeids- og velferdsdirektoratet, informanten (5) siktet til når hun fortalte om et lokomotiv, som du ikke kan stoppe. Hun bekreftet også i intervjuet, det kommunalt ansatte leder over antok, nemlig at staten er mer «hands on» med resultatoppfølging. Denne informanten (5) fortalte at NAV på en måte ble litt stemoderlig behandlet fra kommunesiden. Dette da de ble litt overlatt til seg selv. Dette var likevel ikke noe anklage til Rådmannen. Informanten mente at de absolutt fikk hjelp dersom de spurte om det. Alle tre nevnte informanter (1,2 og 5) sier at det nok er lettere å være en tydelig leder på et enlederkontor. Kommunal leder (2) på tolederkontoret mente imidlertid at de kommunale tjenestene mest sannsynlig ble best ivaretatt med en toledersmodell hvor man har en leder med kommunal bakgrunn.

Det kommer frem i intervjuene over at de lokale NAV-lederne gir uttrykk for mål både i forhold til å få brukerne i arbeid, bistå brukerne ut fra en helhetstankegang og i forhold til budsjett. Den ene statlige informanten (1) har sitt hovedfokus på arbeid, men er også opptatt av brukerne. En kommunal informant (2) er også opptatt av arbeid, men må følge sin overordnede som har fokus på budsjett. Den kommunale styringslinjen var også fokusert på helhetstankegang i møte med brukerne. Den siste informanten i dette avsnittet (5) er opptatt av å balansere målene fra de to ulike styringslinjene stat og kommune.

Jeg vil på bakgrunn av dette se nærmere på bakgrunnens betydning for disse tre ulike fokusområdene; arbeid, budsjett og helhetstankegang.

4.3.2.3. Bakgrunnens betydning for annerkjennelse av og fokus på «arbeid», «budsjett» og «helhetstankegang/sosialt arbeid»

Vår bakgrunn kan prege hvilke løsninger vi ser og hvordan vi tolker verden omkring oss. De NAV-ansattes bakgrunn kan ha betydning for hvordan en «ny» organisasjon som NAV internaliseres, og for samarbeidet med andre kollegaer. De ansattes fokus påvirker hvilke retning de går i. Hva som gis annerkjennelse kan påvirke opplevelsen av likeverd. I tidligere

avsnitt har jeg skjematisert informantenes bakgrunn i type utdanning, lengde på ansettelsesforhold i NAV og lengde på erfaring fra tidligere moderetat.

De fleste informantene mente at de ansattes personlighet hadde større betydning enn utdanningsbakgrunn for å gjøre en god jobb ved det lokale NAV-kontoret. Likevel så kom det frem en liten nyanseforskjell mellom de to NAV-kontorene.

4.3.2.3.1. Nyansattperspektiv med liten grad av erfaring fra moderetat - enlederkontoret

En statlig ansatt informant fra enlederkontoret (6) gav uttrykk for at det var lettere å tenke «NAV» for dem som ikke hadde bagasje fra en moderetat. Hun fortalte at desto mer man fikk fornyet arbeidsmiljøet, desto mer fokus ville det bli på «NAV». Hun ønsket fokus på løsninger til beste for brukerne, og at de tenkte arbeid og aktivitet med en gang det lot seg gjøre. Hun hadde et halvt års erfaring fra moderetaten Aetat og var utdannet innen organisasjon og administrasjon. En annen informant (5) fra det samme NAV-kontoret gav også uttrykk for at de som kommer uten «bagasje» fra en moderetat er mer åpne for å tenke «NAV». Hun sier følgende:

«Ellers er det mange som er blitt rekruttert inn i NAV. De blir knakende flinke NAV-medarbeidere. For, det tenker jeg, du har ingen historikk med deg. Du begynner med den jobben som står foran deg. De er veldig offensive. Hadde det kommet en nyansatt her, og jeg sier du skal jobbe med arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp og sånn og sånn. Så hadde de sagt ja, også er det slik en skal jobbe. Også hadde de lært seg det med en gang. Det blir ikke de samme protestene når det er slik det er. (5)

En tredje statlig ansatt informant (7) fra dette kontoret, uten erfaring fra noen av moderetatene, gav uttrykk for at hun synes både ansvarsområdet vedrørende å få folk i arbeid og de kommunale oppgavene ble godt ivaretatt på deres kontor. Denne informanten var utdannet sosionom. Hun mente det var viktig at et NAV-kontor hadde tverrfaglig utdanning og kompetanse, men var samtidig stolt over at de ved deres kontor hadde mange sosionomer. Hun mente at NAV-kontorets viktigste oppgave var å gjøre brukerne selvhjulpne. Videre fortalte hun at sosionomene har et breddeperspektiv, som omfatter å se de ulike sider som er av betydning for å nå målet om at brukerne blir selvhjulpne. Et breddeperspektiv tilsvarer det andre kaller helhetstankegangen. Følgende sitat viser en informant (6) sine tanker om å ha «bagasje» fra moderetaten, eller ikke.

«Jeg tror den største utfordringen er for de som jobbet i sosialtjenesten lenge før vi ble NAV. Jeg har jo ikke jobbet så mye. Jeg jobbet nesten et år i Aetat. Så det er veldig lett for meg å tenke NAV. Jeg har ikke med meg noen bagasje. Jeg opplever nesten at noen har en sorg over å miste de arbeidsoppgavene de hadde, og vil verne veldig om det sosialfaglige. Mens, jeg tenker vi er NAV, og vi skal tenke hva som er brukeren sitt beste.» (6)

Informanten trakk i sitatet over frem at ansatte som kom med erfaring fra en av moderetatene, gjerne ikke hadde like lett for å omstille seg fra tidligere organisering og til dagens NAV-kontor. Dette sammenlignet med ansatte som begynte i NAV med mindre, eller ingen erfaring fra en moderetat. Hun påpekte også at de som kom fra tidligere sosialtjenesten hadde en sterk tilknytning til sosialfaglig tankegang. Begrepet «sosialfaglig» er sammenfallende med det andre av informantene kalte en helhetstankegang, eller et breddeperspektiv.

Denne sistnevnte informanten mente imidlertid at de på NAV-kontoret hovedsakelig burde ha utdanninger innen helse- og sosialfaglig retning, eller innen pedagogikk. Pedagogikk fordi det også handlet om å møte mennesker. Hun ordla seg også nært opp til en helhetstankegang da hun mente at det viktigste målet var å hjelpe mennesker å nå målene sine: *«Det viktigste må jo være å hjelpe mennesker å nå målene sine. Enten det er tilbake igjen til arbeid, eller å få en ny jobb, eller komme på en varig ytelse, som de har rett på. Det viktigste må jo være å få hjelpe de på den veien de skal. Helst kortest mulig også. Så de ikke kaster bort tiden sin.» (6)*

Helhetsperspektivet finner man også hos den andre informanten (7) nevnt over her når hun mente at de viktigste oppgavene var å gjøre folk selvhjulpne, men at det var ulikt hva de trengte hjelp til. Hun mente at det må være fokus på *«hjelp til selvhjelp og gjøre de uavhengige av NAV»*. I intervjuet nevner hun eksempler som at noen har arbeidsgiver med behov for utprøving knyttet til helseutfordringer, noen trenger hjelp til å komme inn i arbeidslivet, noen har gjeld og trenger økonomisk rådgivning og noen trenger nødhjelpsstønad for å komme over en vanskelig situasjon. Informanten opplever at hun får jobbe mer effektivt ved at hennes kontor har arbeidsfordeling ut fra brukerens behov og på tvers av styringslinjene. Hun formidler det i følgende sitat:

«Jeg har en sosialhjelpssøker, jeg vet han har dagpenger, og så vet jeg han er ringevikar av og til. Jeg vet ikke hvor mye han har i dagpenger og jeg vet ikke hvor mye han jobber. Da bruker jeg Arena (statlig fagdatasystem). Jeg innhenter opplysninger på meldekort, så ser jeg

han jobber så mye. Og jeg ser han har det og det i dagpenger. Så vurderer jeg hva som er suppleringsbehovet her. Og så har vi de som ikke har dagpenger. Det har vi et skjerpet blikk på. Vi må ikke bare lose folk over i et statlig tiltak bare for å få de over på en statlig ytelse. Det skal være mål og mening. Etter samtale med bruker og behovet til bruker, så søker vi de inn i tiltak. Og så veileder vi i forhold til å søke tiltakspenger og saksbehandlingstid. Og så kom de i gang med tiltakspenger, og så legger jeg det inn i økonomisk beregning. Jeg er så utrolig glad for at jeg får jobbe slik. Kjenner at det sparer meg for frustrasjon. Jeg føler jeg får være mer effektiv i jobben min.» (7)

Informantene (6, 7 og 5) som er nevnt her i tilknytning til et nyansattperspektiv er alle fra enlederkontoret. Ingen av disse hadde lang erfaring fra noen moderetat. Det kom frem gjennom intervjuene at de heller ikke opplevde at kulturen fra moderetatene i vesentlig grad preget dagens NAV-kontor.

En kommunalt ansatt informant (8) fra enlederkontoret mente også at alle de ulike oppgavene var like viktige, og skulle imøtekomme ulike behov. Under skal vi se nærmere på fokuset til informantene med kommunal bakgrunn og lang erfaring fra sosialtjenesten.

4.3.2.3.2. Kommunal bakgrunn med erfaring fra sosialtjenesten

Jeg vil her presentere informanter med kommunal bakgrunn og erfaring fra sosialtjenesten.

Tidligere i dette kapitlet er det skrevet at informant med lederansvar for kommunal styringslinje (2) påpekte at å overholde budsjettet var det viktigste for hennes nærmeste overordnede, og med det hennes hovedansvar. Hun nevnte også ulikt fokus i styringslinjene med et statlig fokus på arbeid kontra et kommunalt fokus på helhetsyn i møtet med brukerne. Denne informanten gav uttrykk for at hun kjente tilhørighet til sosialtjenesten, og at i deres styringslinje var det å sikre folk sosialhjelp viktig. Dette til tross for at hun mente at det ikke gikk an å si at noen oppgaver var viktigere enn andre. Hun hadde 4 års erfaring fra moderetaten før opprettelsen av det lokale NAV-kontoret og var utdannet sosionom. Tilhørighet ble begrunnet, som i følgende sitat:

«Jeg kjenner mest tilhørighet til den kommunale delen, og de på sosial. Det er det jeg kan, og der jeg er utdannet.» (1)

Med dette gav hun også uttrykk for at det var sosionomutdanningen som var den vanlige i kommunal styringslinje. Blant informantene var det to sosionomer (4 og 8) med lang erfaring

fra sosialtjenesten før opprettelsen av det lokale NAV-kontoret. De jobbet også i dag med økonomisk sosialhjelp. En av dem (8) hadde også innsøking til arbeidsrettet tiltak, som del av sine arbeidsoppgaver. Hun jobbet på enlederkontoret hvor de ansatte jobbet mer integrert mellom styringslinjene. Denne informanten sa at hun synes det var bra med mer fokus på arbeid enn tidligere, men at hun håpet sosionomene kunne bidra med helhetstanken og sikre brukerne de rettighetene de måtte ha. Hennes fokus på arbeid kontra helhetstanken kommer frem i følgende sitat:

«Det er jo veldig fokus på arbeid. Jeg synes vi klarer å balansere dette her. Av og til kan det bli veldig fokus på arbeid. Da må en være litt forsiktig å ikke presse, at alle skal presses inn på arbeid, som ikke har helse. En må se an folk sin situasjon. Det med sosialhjelp kommer gjerne litt i bakhånd. For det er gjerne den minste delen her. I forhold til Aetat sin formidling og den delen med rettighetsarbeid, trygdearbeidet. Men, jeg håper vi som sosionomer kan bidra med helhetstanken i forhold til folk sin situasjon og gi dem de rettigheter som de har rett på.» (8)

Det kom frem i intervjuet at hun syntes de som jobbet med sosialhjelp gjerne stod sist i køen i forhold til å få ros og anerkjennelse for sin oppgaveløsning. Hun gav imidlertid uttrykk for at hun synes kollegaer som hadde jobbet med atføring ved tidligere Aetat også hadde en fin helhet i sin tankegang. Det var dessuten rom for helhetstankegangen ved deres kontor (enlederkontoret). Den andre informanten (4) kaller seg litt gammeldags når hun uttrykker skepsis til den statlige styringslinjen sin intensjon om å få flest mulig av brukerne til å kontakte NAV via internett og andre kanaler enn ved det lokale Nav-kontoret. Hun uttrykker også undring i forhold til den statlige resultatmålingen, eller telling i målekort. *«Det er en rar måte å jobbe på for meg. Dette med telling og måling.»* Hun mener det handler om måten brukerne blir møtt på. Hun forteller om et eksempel hvor en bruker hadde gruet seg til å kontakte Nav-skranken, og der ble avvist med en oppfordring om å sjekke www.nav.no. Hun forklarte det slik:

«Det er noe med å møte de der de er. Vi er flink til, flinkere enn mange tror jeg. Når man først har valgt sosionomutdanningen, så tror jeg at man akkurat på det, når folk kommer inn, og du ser de har det vanskelig... Det tror jeg vi er litt bedre til. Men, det treng ikke være utdanning. Det kan være grunnen til at vi valgte den utdanningen. –at det er personlig egnethet.» (4)

Sitatet viser et ønske om å se hele personen som kommer inn på kontoret, og er forenelig med helhetstankegangen. Informanten reflekterte imidlertid på om det kunne handle om personlig egnethet like mye som utdanningen. Hun uttrykte stolthet over profesjonen sin og håpet at verdiene som var i utdanningen hun tok for 20 år siden ville bli ivaretatt videre. Hun formidlet samtidig at hun synes Nav sitt slagord «arbeid først» var riktig, men hun ville hatt en setning bak med «såfremt du har helse til det». Hun mente videre at statlig- og kommunal styringslinje egentlig jobbet mot felles mål «om å få folk i jobb, eller tiltak. Altså at de skal bli selvforsørget». Det kom frem under intervjuet at informanten ikke har det samme engasjementet i forhold til budsjettet fra Rådmannen, som hun har på å bistå brukerne ut fra deres behov. Hun viste til sosialtjenestelovens formålsparagraf og var opptatt av å sikre brukernes økonomi og verdighet. Informantens tanker om kommunalt fellesskap og ulikhet i styringslinjene kommer frem i følgende sitat:

«Men der (kommunal styringslinje) har vi jo ofte en felles utdanning i bunn. De fleste er sosionomer, eller noe tilsvarende. Mens, på stat kan det være folk som har studert kunsthistorie, statsvitenskap, sosiologer og alt mulig. Jurister ikke minst. Vi har allerede fått et fellesskap på den kommunale siden i kraft av den utdanningen vi hadde før i alle fall. Jeg tror vi er mer sammenknyttet på godt og vondt på kommunen, enn de er på stat. Jeg er ikke sikker fordi det er veldig annerledes nå enn da vi startet.» (4)

Begge sistnevnte informanter (4 og 8) mente at det var av betydning for fokus på de kommunale tjenestene og helhetstankegangen at de hadde en leder med kommunal bakgrunn. Den ene informanten kom fra et tolederkontor, og hadde naturlig kommunal leder ut fra kontorets ledermodell.

«Jeg er redd for en enledermodell. Jeg kjenner at det er trygt å ha en leder, som har samme faggrunnlag, eller utdanningsgrunnlag, som meg selv. Det er langt fra sikkert at det hadde vært noe problem om vi hadde en statlig leder. Men, jeg tror du blir mer distansert for du blir opptatt av der du har kunnskapen din. Jeg er redd for at vi hadde blitt litt stemoderlig behandlet» (4).

En av informantene med kommunal bakgrunn og lederstilling (5) bekreftet overnevnte informant sine tanker i om fokus på det sosialfaglige, i følgende sitat:

«Jeg tenker at det er viktig å ikke miste det sosialfaglige aspektet med å være en tjeneste, som skal hjelpe folk i ulike former for livskrise. Når det er sagt så ser jeg jo at vi har vært litt bevisst og tenker litt annerledes her. Vi skal ut og formidle folk, vi skal ha kontakt med arbeidsmarkedet, så vi har rekruttert inn folk som jobbet i bank mot bedriftsmarkedet, for vi visste at de kom inn med et nettverk som vi kunne bruke. Det er gjerne litt sånn vi må se på det.» (5)

Ut fra sitatet så ser vi at selv om informanten er opptatt av det sosialfaglige aspektet, så er hun også bevisst i forhold til at de i NAV skal tenke «arbeid først». Denne informanten (5) hadde liten grad av tilknytning til moderetaten sosialtjenesten, men hadde før NAV jobbet flere år i kommunen med andre sosialfaglige oppgaver. Når hun snakket om viktige arbeidsoppgaver i NAV uttalte hun et syn som kunne minne litt om et «nyansattperspektiv». Dette da hun hadde likeverdig fokus på både å gi folk muligheter, arbeid og at de skal være selvberget.

«Utad er det klart at vi skal gi folk muligheter. De skal få arbeid, de skal være selvberget, ha gode liv. Det er mange viktige ting, men vi er nødt å møte folk skikkelig.»

Det å bidra til at folk blir selvhjulpent er en del av formålsparagrafen til lov om sosiale tjenester i NAV (Sosialtjenesteloven § 1). Informanten har i sitatet både med NAV sin visjon og NAV sitt slagord. Det var også en annen kommunal informant (2) som gav uttrykk for at hun i dag var mer åpen for å ansette folk med annen utdannings-bakgrunn enn helse- og sosialfaglig utdanning. Hun hadde vært opptatt av å ansette folk med denne type bakgrunn i mange år. I dag mente hun at det muligens kunne vært hensiktsmessig å for eksempel ansette en med mangeårig erfaring fra oljen. Dette da realkompetanse også er å anse som viktig i NAV. Sistnevnte informant gir med dette uttrykk for en åpenhet for nytenkning.

4.3.2.3.3. Statlig bakgrunn med erfaring fra trygdekontoret eller arbeidskontoret

Jeg vil her presentere informanter med statlig bakgrunn og tidligere erfaring fra trygdekontor eller arbeidskontor. Det var to av informantene (1 og 3) som hadde lang erfaring fra en av moderetatene i statlig styringslinje. De hadde henholdsvis utdanning som jurist og innen økonomi og administrasjon. Begge disse informantene hadde arbeidet minst 10 år i trygdeetaten. Den ene informanten (1) hadde lederansvar i sin styringslinje. Hennes fokus er skissert over i avsnittet om styringslinjer og ledermodell. Hun var tydelig på at hennes oppdrag var å få folk i arbeid, og hun ville bistå brukerne ved å fokusere på muligheter og

tiltak. Informanten omtaler også resultatoppfølgingen i statlig styringslinje med produksjonsmål, eller telling i målekort. Hun ønsker godt resultat der, men uttrykte klart at viktige var hvilke konsekvenser det fikk for den enkelte bruker. Følgende sitat viser informantens ønske om å utgjøre en forskjell for den enkelte, som også kan minne om helhetstanken:

«Jeg er ganske opptatt av mennesket. Enkeltindividet. Jeg er opptatt av hvordan folk har det med seg selv. Det er så mye djevleskap i verden. Så hvis vi gjennom vår jobb kan gjøre ting litt lysere for noen da har vi en viktig rolle. Det å mislykkes skaper hat, angst og alt det der, men å lykkes skaper ønsket om noe mer positivt. At det å ha en trygg og god velferdsstat rundt seg, det å vite at du ikke er helt alene.» (1)

Den andre informanten (3) fortalte også at fokuset i de to styringslinjene kanskje er litt ulikt og at de derfor ikke helt har forståelse for hverandre sin rolle. Hun forteller at intensjonen i Nav er å få flere i arbeid raskere og at «arbeid først» er det de skal jobbe etter. Informanten kommer fra trygdeetaten og forklarer omstillingen slik:

«Jeg føler at vi er blitt veldig fokusert på det (arbeid først). Vi er flere som kommer fra ytelsesforvaltningen, sittet med saksbehandling og vært vant med den type jobbing. Så har vi gradvis måttet snu oss rundt. Nå er det ikke det vi skal ha fokus på. Legg bort økonomien. Arbeid først og hva skal til for å hjelpe denne personen ut i arbeid. Vi har et veldig tydelig fokus på arbeid. Det er der vi skal og avklare veien mot arbeid.» (3)

Senere i intervjuet gjentar informanten at deres fokus var «blitt veldig rettet på det med arbeid først, og det å finne muligheter». Informanten synes at innad i statlig styringslinje, så hadde trygdeetat og Aetat blitt godt samkjørte, og at det gjerne skyldtes at de ikke stod så langt fra hverandre i utgangspunktet. I følgende sitat gir informanten uttrykk for noe usikkerhet i forhold til hvilke føringer som gis i den kommunale styringslinja.

«Nå har jeg ikke klart for meg hva styringssignal den kommunale delen får, men jeg har jo en oppfatning av at det handler veldig mye om økonomi. Men, for vår del blir vi lært opp til at vi ikke skal tenke økonomi. Så jeg tror at bare der, at fokuset blir kræsje.» (3)

Hun trekker også frem de ulike utdanningsplattformer på statlig side, slik som kommunal informant (4) tidligere i kapitlet.

«Du har jurister, økonomer, samfunnsvitere og psykologibakgrunn. Du går inn med en veldig stor bredde i forhold til utdanning og hva en har med seg.» (3)

Vedrørende viktig kompetanse ved det lokale NAV-kontoret, så påpekte informanten først at juss og kunnskap om regelverket var viktig. Hun mente imidlertid også at kompetanse om å møte brukerne på en god måte var viktig. Hun påpekte at fra sosialtjenesten kom det sosionomer med profesjonsutdanning innen sosialt arbeid. Det opplevdes som en utfordring og bli tilsvarende samkjørt med dem. Den andre informanten (1) hadde ingen favorittutdanning. Hun mente at det viktigste var å ha de riktige holdningene og engasjement, samt *«se hva som er viktig i sammenhengen og fokusere på de riktige tingene»*. Dette selv om hun mente at en god utdanning i bunn var greit å ha. Følgende sitater viser informantens holdninger knyttet utdanning og bakgrunn:

«Det handler jo om å bygge en ny og annen kultur enn den vi hadde. Det viktigste er å ha respekt for profesjonene og bruke kompetansen der den gjør mest nytte for seg ut fra det en skal oppnå. Og da mener jeg du har likeverdighet.» 1)

«Står du langt fra og treng mye støtte så er det greit å komme inn med kompetansen som en sosionom har. Kan bruke litt mer tid og bruke en litt annen innfallsvinkel. Men, jo nærmere du er arbeidsmarkedet, så kan noen andre jobbspesialister ta jobben.» (1)

Gjennom intervjuene kom det frem ulik vektlegging på arbeid, helhetsperspektivet/sosialt arbeid og budsjett. Det kom også frem at det handler om nyanser og ikke et totalt forskjellig fokus. En av de statlige informantene (3) med lang erfaring fra sin moderetat sa, som nevnt over, at den viktigste oppgaven var formidling til arbeid. Hun sa imidlertid også at dette var fordi NAV sin hovedoppgave var å bistå folk til å bli selvforsørget, jfr. sosialtjenestelovens formålsparagraf. Dersom brukerne ikke hadde mulighet til å komme i lønnet arbeid, så ble oppgaven å avklare i forhold til riktig ytelse fra NAV.

4.3.2.3.4. Fokusområde sett ut fra type NAV kontor og omgivelsene kontoret er en del av

De to NAV-kontorene som informantene kommer fra har, som vist over, ulik organisering på flere områder. En av informantene (1) hadde refleksjoner som omhandlet de ansatte og systemet de var en del av:

«Jeg tenker det er forskjellige sosionomer og forskjellige jurister. Den enkelte er del av et system, og vi blir lett farget av systemer vi er en del av. Jeg tenker at det er mer hvilke grunnverdier du har, enn hva slags profesjon man har. Jeg tenker de grunnverdiene du har, og hvordan du ser på samfunnet, har betydning for hvordan du utøver. Uavhengig av, ihvertfall veldig, hva slags utdanning du har.» (1)

I sitatet trakk informanten frem at systemet de ansatte var en del av, de ansattes grunnverdier og hvordan de ansatte så på samfunnet rundt seg påvirket utøvelsen av deres oppgaver. Hun mente at grunnverdiene hadde større betydning enn utdanningsbakgrunn. Dette siste mente også en annen informant (4) ved det samme NAV-kontoret. Videre i intervjuet reflekterte informanten med systemperspektivet (1) over at det ikke handlet så mye om lederne på det lokale NAV-kontoret, men om nivået over. Det som betydde noe for henne var f øringene fra direktoratet og fylket.

Hun ønsket at de på hennes NAV-kontor skulle endre fokus fra ytelse til innsatsbehov. Hun ønsket ikke at ytelsen skulle være bestemmende for hvor tett oppfølging brukerne kunne få. *«Hvorfor skal det ikke være behovet for støtte i forhold til aktivitet som har betydning? Det handler vel litt om hvordan vi organiserer oss, og hvordan politikerne og de som er over oss ser.»* Hun pekte også her på systemet de NAV-ansatte var en del av. Videre reflekterte hun også over at man kan ha noen personlige verdier som påvirket hvor inspirerende målsettingen ville kunne oppleves. Personlige mål kommer jeg inn på i siste del av dette kapittelet. En kommunalt ansatt informant (4) beskrev systemet de var en del av, og sin opplevelse av det, på følgende vis:

«Den statlige er den som er mest i fokus. Det er det som tar mest plass i NAV-systemet. Det er der det er mest trøkk. Det er ganske styrt ovenfra. De har disse klare lovene og reglene som de jobber etter. Mens, vi har litt mer muligheter til å kunne si fra og til å kunne prioritere. Vi har et lovverk vi skal følge, men vi kan bruke skjønn i større grad. Og så har vi ikke den tellingen, som jeg ikke vet hva jeg syns om. Jeg har vært negativ. Jeg er ikke sikker på om jeg er det nå. Jeg tror at det kan ha store fordeler. Vi er best når vi jobber etter noen mål. Av og

til kan målet på sosialtjenesten bli litt diffust. Vi jobber med de (brukerne) samme over lang tid. Jeg tror det kan være en viss tilfredsstillelse i det å kunne telle, måle og se. Samtidig så er det jo den balansen og kvalitet. Gjør du det for tellingen, eller gjør du det fordi det er bra for brukeren din?» (4)

Hun gav uttrykk for at det var sterkest styring ovenfra i statlig styringslinje og større handlingsrom i kommunal styringslinje. Dette er også nevnt tidligere av andre informanter. Leder på enlederkontoret (5) gav uttrykk for å være spesielt opptatt av å skape balanse mellom styringslinjene for å unngå målforskyvningen dette kan bidra til. Det vil si at de kommunale oppgavene ikke skulle komme i bakgrunnen til tross for sterkere styring og resultatoppfølging i statlig styringslinje.

To av informantene fra enlederkontoret (5 og 6) fortalte om tavlene og tavlemøtene som hovedsakelig var innført for resultatmåling i forhold til ulike statlige måleparameter. Disse måleparameterene ble oppsummert i et målekort. De ulike NAV-kontorene blir rangert ut fra hvor godt resultat de oppnår i statlig styringslinje. De var begge bevisste på at disse tavlemøtene burde legges opp på en slik måte at også de kommunalt ansatte skulle kjenne seg inkludert og verdsatt. Den ene informanten (5) mente at «skal en bruke tavlemøtene til noe, så må alle få en sjanse til å vise noe frem der, og ikke være passive tilskuere». Den andre informanten (6) hadde løst utfordringen vedrørende anerkjennelse for oppgaveløsning knyttet til tavlen ved endre «glad-saker» til «godt endringsarbeid». Dette slik at ikke bare de som jobbet nærmest det å få folk i arbeid skulle oppleve anerkjennelse, men også de som jobbet med andre ting.

«For du kan ikke tenke jobb før du har fått på plass de basale grunnleggende behovene. Jeg prøver å gi anerkjennelse like mye til, for jeg ser hvor urettferdig det blir dersom en kun gir anerkjennelse til dem som får folk i jobb. Det er kanskje noen som aldri vil få oppleve det. Men, de gjør en god og viktig jobb for det.» (6)

Det kom frem gjennom intervjuene med de åtte informantene at de ikke var uenige i at slagordet «arbeid først» var bra og at fokus på arbeid var viktig. Imidlertid opplevde informantene at oppgavene knyttet nærmest opp mot «arbeid først» veide tyngst og gav mest anerkjennelse ved oppgaveløsning. Det kom frem fra flere av de kommunalt ansatte

informantene at det var behov for økt bevissthet i forhold til å anerkjenne de kommunale oppgavene fra sosialtjenesten i samme grad.

En informant (8) fra enlederkontoret og kommunal styringslinje trakk inn systemperspektivet i forhold til samarbeidet med kolleger. *«Det varierer veldig hvor lett det er. Det har med personer å gjøre og systemer også. Hvorvidt det er lett å samarbeide. (8)*

Denne informanten (8) trakk med dette også frem at systemet, som de ansatte er en del av, påvirket dem.

Hittil under dette kapitlet med nyanser av ulikhet har jeg trukket frem intervjukontorens historie fra etablering og frem til i dag, jeg har synliggjort tre NAV-lederes tanker rundt ulike ledermodeller og det å være to styringslinjer og jeg har vist informantenes ulike fokusområder knyttet opp mot deres bakgrunn. Det kom også frem synspunkter på at systemet man er en del påvirket de NAV-ansatte vedrørende fokusområde og samarbeid. Videre vil jeg komme inn på de to intervjukontorenes ulike møtepunkter. Møtepunktene tilhører også systemet de ansatte er en del av. Jeg vil nå trekke frem hva informantene tenker om hvordan møtepunktene i følge informantene påvirker samarbeidet og deres opplevelsen av jevnbyrdighet mellom styringslinjene.

4.3.2.4. Møtepunkter mellom styringslinjene

Møtepunkter kan ha betydning for samarbeidet og opplevelsen av jevnbyrdighet fordi det er arenaer for informasjonsutveksling, drøftinger og for utvikling av kjennskap. Dette gjelder både kjennskap til hverandre, til ulike arbeidsoppgaver og fokusområder.

4.3.2.4.1. Møtestruktur

De ulike møtene er skjematisk innledningsvis i dette kapitlet. Strukturell organisering er også skjematisk innledningsvis. Strukturell organisering kan påvirke hva som blir sett på som hensiktsmessig møtestruktur.

4.3.2.4.1.1. TOLEDERKONTORET ~ ARBEIDSFORDELING UT FRA YTELSE ~ MØTER INNAD I DE RESPEKTIVE STYRINGSLINJENE

Tolederkontoret hadde en strukturell organisering og arbeidsfordeling ut fra NAV sine ulike ytelser. Sosialhjelp var en ytelse fra kommunal styringslinje, mens de andre stønadene fra NAV var fra statlig styringslinje. Kommunal- og statlig styringslinje hadde få felles møter. I

hovedsak var kontorets formelle møter for henholdsvis enten statlige- eller kommunalt ansatte.

En statlig ansatt informant (3) trakk frem at med få felles møtepunkt så blir det slik at man holder seg til sitt eget team og jobber sammen innad i teamet. Hun sa videre at *«det er klart at hadde vi hatt flere felles møter, ikke bare rene informasjonsmøter, men diskusjonsmøter, så ville en kanskje fått litt mer forståelse for hverandre sin rolle, måten å tenke på og trukket litt veksler på hverandres erfaring, bakgrunn og kunnskap. Og med at det er så lite felles møter, så får en kanskje ikke helt de samme signalene. Og siden organiseringen er som den er, slår det ut i praksis.»* Hennes kommunalt ansatte kollega (4) støttet dette i kommende sitat om deres felles møte mellom styringslinjene :

« Er det to ganger i året vi har det? Det er veldig mye informasjon og veldig nyttig. Det er mye tekniske ting med alarm og hvis det er noe vi bør vite. Jeg skulle i grunn ønsket det var oftere, men jeg har aldri formidlet det. Tror vi hadde hatt godt av flere felles møtepunkter. Men det skal være hensiktsmessig i en travel hverdag. Vi har få møtepunkt, så det er egentlig å se hverandre mer. Vi blir tettere knyttet til hverandre på en måte. Det er noe som skjer når man har felles møter og drøfter felles ting, og jeg tenker det vil knytte hverandre litt mer sammen. Nå er vi ganske atskilt. Samarbeidet går godt, men det blir mer at du tar kontakt i enkeltsaker. Jeg tenker det kunne vært to møter til, og minnet oss på at vi er et felles kontor.»

I sitatet trakk informanten (4) frem at det betydde mye for godt samarbeid å se hverandre, ha felles drøftinger og slik bli knyttet mer sammen. En annen statlig ansatt informant (1) bekreftet også samme syn vedrørende å skulle være et kontor i følgende to sitater

«...skal vi jobbe sammen, så må vi være involvert. Og jeg ser at det er lett å gli fra hverandre og være opptatt med vårt.» (1)

«Jeg er jo statlig ansatt. Men, jeg tenker vi skal være en enhetlig arbeids- og velferdsforvaltning. Da må vi kjenne hverandre tenker jeg.» (1)

Hun hadde et ønske om å få delta hyppigere på de kommunale møtene. Dette da hun mente at dersom de skulle være et enhetlig NAV-kontor, så måtte styringslinjene kjenne til hverandre.

Hun synes derfor det var positivt at hun nylig var blitt invitert med på et kommunalt lederutviklingsprogram.

Begge lederne ved tolederkontoret var enige om at de i dag får for lite ut av fellesmøtet mellom styringslinjene. En av lederne (informant 2) påpekte at det var svært ulikt hva de ansatte ønsket av informasjon på disse møtene. Den andre lederen (informant 1) mente at det kunne handle om at de var for lite bevisst hva de ønsket å få ut av disse møtene, og at de gjerne ble for opptatt av sitt eget felt. Hun trekker frem at der de ser at det er godt samarbeid mellom kommunal- og statlig styringslinje det er i ungdomsteamet. Dette bekrefter også en informant (4), som selv jobber i teamet. Hun sa at møtepunkter, felles mål og drøftinger er av betydning for ungdomsteamet sitt gode samarbeid.

«Både fordi vi har faste møter, og fordi vi blir mer kjent. Det er noe med når du ser hvordan andre tenker og jobber. Vi drøfter oss frem til ting, og det er altså så kjekt. Vi jobber mot felles mål, om å få folk ut i jobb eller tiltak. Altså at de skal bli selvforsørget.» (4)

«Jeg tror de tenker at vi har en enklere hverdag. Vi er mer uformelle, litt sosionomske. Mine fordommer, eller syn på kulturen til stat, var at de var veldig regelryttere. Men, det har forandret seg etter at vi har blitt kjent. Det er et stiver system, mer rigid system.» (4)

Informanten (4) trakk også frem betydningen av realistiske forventninger og kunnskap om hverandre samt tillit til at de andre gjør så godt de kan. En statlig ansatt informant (3) tror at de kommunale- og statlige ansatte opplever seg like betydningsfulle på deres to fellesmøter. Hun formidler at det imidlertid i hovedsak er HMS, risikovurdering og lignende, som blir tatt opp på disse møtene. På spørsmål om opplevelse av generelt likeverdighet mellom styringslinjene har en informant (4) fra kommunal styringslinje ved samme kontor en annen opplevelse, jfr. sitat under.

«Ehm, likeverdighet? Nei, på vektskålen er stat tyngre. Vi er litt sånn lillebror føler jeg.» (4)

4.3.2.4.1.2. ENLEDERKONTORET ~ ARBEIDSFORDELING UT FRA INNSATSBEHOV ~ FELLESMØTER PÅ TVERS AV STYRINGSLINJENE

På enlederkontoret hadde de som mål å fordele arbeidsoppgaver ut fra fokus på brukernes behov for bistand jfr. tidligere informasjon om kontorets strukturelle organisering. Statlige- og kommunalt ansatte jobbet side om side i mottaksavdelingen og oppfølgingsavdelingen med hver sin avdelingsleder. Mottaksavdelingen hadde en kommunalt ansatt avdelingsleder og

oppfølgingsavdelingen hadde en statlig ansatt avdelingsleder. Dette gjorde det naturlig med ukentlige avdelingsmøter hvor både kommunalt- og statlig ansatte deltok. En informant (6) omtaler de integrerte møtene mellom styringslinjene og samarbeidet på følgende vis:

«Jeg synes det styrker det (samarbeidet). For det som er så flott, uansett om du jobber oppe eller nede (i mottaksavdeling, eller oppfølgingsavdeling), så er det erfaringen du har med deg. Jeg kunne sitted på et lite statlig møte og drøftet, men hvis du tar saken med deg til et fellesmøte (kommunalt- og statlig ansatte i lag) så kan jeg få et helt annet utfall av det. Det er en helt annen læringsverdi. Ting som ikke jeg har fokus på kan noen andre dra inn. Som kan være veldig nyttig i den situasjonen. Så jeg synes vi gir brukerne et mye bedre tilbud ved at vi klarer å samarbeide, og ikke holder oss hver for seg. – at jeg gjør det og du gjør det, men at vi er sammen. Det synes jeg er mye bedre.» (6)

Enlederkontoret hadde fagmøter en gang per uke. Det var annenhver uke hvor statlige- og kommunale oppgaver ble drøftet på fellesmøte, og annenhver uke hvor statlige- og kommunale oppgaver ble drøftet hver for seg. Det var flere av informantene på kontoret (5 og 8), som fortalte at denne delingen helst handlet om å få mindre fora hvor flere torde å ta ordet. En statlig ansatt informant (7) valgte å delta på møtet med kommunale oppgaver fordi dette var mest relevant for hennes ansvarsområde i mottaksavdelingen. Hun jobbet både med økonomisk sosialhjelp, dagpenger og oppfølging av arbeidssøkere. De ansatte kunne velge å gå på det fagmøtet de fant mest hensiktsmessig. En kommunalt ansatt informant (8) gav uttrykk for at det på det felles fagmøtet kunne bli mest statlig informasjon. Dette selv om hun generelt opplevde at kontoret hadde god balanse mellom kommunalt- og statlig fokus. En informant (6) gjentok flere ganger i intervjuet at hun synes det var en styrke å ha kompetanse fra både kommunalt- og statlig side. «- at det er en styrke at vi er samlet, at vi har flest mulig felles møter og en leder å forholde oss til.»

Det var en annen informant (7) som fortalte om sin avdeling og deres tavlemøte. Hun så at det ikke var noen kommunale måleparameter der. Hun mente imidlertid at når hun skulle lage aktivitetsplan på noen, så har den fokus på de samme områdene som de kommunale oppgavene har fokus på. Hun mente at fokuset både i statlig aktivitetsplan, og i forhold til kommunale tjenester, var brukerens behov. Da hun hadde dette fokuset som utgangspunkt uansett, så savnet hun ikke mer kommunalt fokus på tavlemøtet.

Vedrørende å være likeverdige parter på felles møter mellom styringslinjene sier en annen informant (5) at det er høy grad av likeverdighet på møtene. Han trekker også frem perspektivet vedrørende læring og utvikling.

«Vi har ikke noe skillelinje på det. Men, man er jo seg selv nærmest. En får ikke mer ut av møtene, enn en tar inn i de. Men, i det store og det hele så tenker jeg det er en arena for både læring og utvikling på disse møtene. Og de er bra.» (5)

Når det gjaldt oppfølging av sykefravær, flyktninger og rusavhengige, så var disse oppgavene ikke integrert i like stor grad. Men, de deltok også på felles kontormøte.

4.3.2.4.2. Uformelle møtepunkter ~ på begge kontorene

Begge kontorene har felles lunsjrom, felles julebord og felles sommeravslutning for alle ansatte ved kontoret. Tolederkontoret har i tillegg julefrokost og enlederkontoret har ukentlig vinlotteri.

En informant (2) forteller at på tolederkontoret har de noen smågrupper rundt om på kontoret, som gjør ting sammen utenfor kontorets regi. Det kan for eksempel være å besøke hverandre eller gå på teater. Dette skjer helst innenfor egen styringslinje. En annen informant (3) fra tolederkontoret forteller om deres lunsjpause at:

«Det er ikke sånn veldig blandet kommune og stat i lunsjen. Det virker som om vi har dratt med oss, de pleide å spise halv tolv og vi pleide å spise kvart over tolv. Det har vi fortsatt med. Det handler nok om tilknytning.» (3)

Informanten mente at de uformelle møtepunktene og sosial kontakt hadde betydning for det faglige samarbeidet. Det var lettere å stikke innom kontoret til en du har pratet med i lunsjen. Førstnevnte informant (2) mente også dette. Hun sa at *«hvis man blir kjent med de andre, får forståelse for andre sine fagfelt og hvordan de jobber, så er det lettere å samarbeide.*

Uformell prat i lunsjen er en måte å bli kjent på.»

Det kom frem i intervjuene at ved uformelle møtepunkter vil man sosialisere med de kollegaene man kjenner størst tilhørighet med. *«Man går med de man er trygg med, og etter vanen»*, sa en informant (1). En annen informant (4) mente også at vi går til det trygge og er litt trygghetssøkende. Hun påpekte at det kunne vært et større lederansvar å legge til rette for at styringslinjene hadde større grad av sosialisering med hverandre. Hun forteller om den

tryggheten hun har fått i sitt team med ansatte fra begge styringslinjene. Tryggheten mente hun skyldtes felles møtepunkt, felles brukere og aktiv bruk av hverandre. Hun påpekte også betydningen av kunnskap om de andre sin faglighet. Hun mente det var lettere å ta kontakt for å drøfte en sak når du visste at den andre har noenlunde samme faglig ståsted som deg selv. På enlederkontoret formidlet en informant (6) at de aldri har skilt mellom kommunalt- og statlig ansatte ved uformelle møtepunkter. Dette gjaldt både ukentlig volleyballtrening, ut å spise, kino eller annet. Hun fortalte også at de spiste lunsj sammen både kommunalt- og statlig ansatte, og man fant seg plass der det måtte være ledig. En annen informant (7) på samme kontor bekreftet dette. Hun gav uttrykk for at de tenkte ikke over at noen var kommunalt- og andre var statlig ansatt, men at det gjerne handlet om kjemi hvem du satte deg ned med. En tredje informant (8) fra dette kontoret sa også at det ikke var noe mønster i forhold til hvem som satt sammen i lunsjen.

«Det går jo litt på at noen har unger på samme alder, noen driver med fritidsaktiviteter. Det er jo sånne ting som styrer.» (8)

Fysisk utforming av kontoret er også av betydning for hvordan og hvor ofte man møtes. Jeg vil derfor i følgende avsnitt komme noe inn på hva informantene sa om det.

4.3.2.5. Fysisk utforming

På tolederkontoret satt informantene på cellekontor, og styringslinjene satt i hver sin fløy. På enlederkontoret satt de blandet kommunalt- og statlig ansatte, og delvis i åpent landskap. På begge kontorene satt de ansatte nær andre kollegaer med tilsvarende arbeidsoppgaver. En informant (3) fra tolederkontoret mente at kontoret deres ikke var så stort, og at fysisk utforming og plassering av de ansatte dermed ikke hadde så stor innvirkning på hvor godt kjent man ble med kollegaer i andre avdelinger og i den andre styringslinjen. Hun sa det som følger:

«Du vet her er det ikke så stort. Sånn at selv om vi sitter ganske delt, vi har jo felles lunsj. Så jeg tror ikke det med fysisk utforming, om en sitter her eller der ved dette kontoret, har så stor betydning. Folk går inn til hverandre og spør fra kommune- og stat og motsatt. Vi har sittet mer spredd før. Jeg tror ikke det har så stor betydning i forhold til samarbeid og det å jobbe på tvers.» (3)

Vedrørende å spise felles lunsj så har imidlertid informanten tidligere fortalt at styringslinjene i hovedsak valgte å spise lunsj hver for seg. En annen informant (4) ved samme kontor mente at den fysiske utformingen hadde svært mye å si i forhold til hvor godt kjent man blir med kollegaer i den andre styringslinjen. Hun mente det var av betydning å sitte nærme hverandre, og hvem du satt ved siden av. Hun fortalte at samarbeidet blir annerledes. Det var en fordel med NAV-reformen sin sammenslåing av de tre etatene fordi nå var det kort vei til den andre styringslinjen. Informanten tenkte at det var lurt å sitte sammen med de som har samme arbeidsoppgaver. Dette fordi man kan drøfte spørsmål som oppstår i løpet av arbeidsdagen, som gjerne krever rask avklaring. Hun mente at den fysiske utformingen ikke påvirket jevnbyrdigheten mellom styringslinjene. En tredje informant (2) ved tolederkontoret sa i forhold til fysisk utforming og kjennskap at:

«Det har stor betydning. Jeg tror at dersom vi hadde sittet annenhver, eller i fellesskap, så hadde vi nok hatt mer forståelse for hverandre sine oppgaver. Jeg tror at skal du få et godt samarbeid, så må du snakkes jevnt og trutt hele veien. Ikke bare når du har en vanskelig sak. Du må ha den der kjemien. Jeg tror det blir lettere når man blir kjent og forstår hverandre. Ellers blir vi veldig lett sånn... Kommunen sånn og sånn.» (2)

Hun opplevde likevel ikke at samarbeidet mellom styringslinjene var bedre den gangen de satt annenhver statlig- og kommunalt ansatt på kontoret. Det var enda en informant (1) fra dette kontoret som mente at fysisk utforming hadde veldig mye å si for samarbeidet.

«Det er ikke heldig at vi sitter i en sak som dette her. Nå sitter stort sett den kommunale delen der, og den statlige delen her. Og det gjør at det blir enda mer sprik. Vi kommer enda lenger fra hverandre. Jeg ser nødvendigheten av at når en jobber slik som vi gjør, så må det bli slik som dette. Men, hadde vi gjort det slik som jeg i hvert fall i utgangspunktet tenkte det, så hadde det blitt bedre. Altså, det er ikke så nøye hvor du får lønna de fra, men vi jobber sammen ut fra hvor vedkommende bruker er. Da måtte vi hatt en som hadde ansvar for de ordinære uavhengig av ytelse. Folk var satt sammen ut fra kompetansen sin og ikke hvor de fikk lønningsposen sin fra.» (1)

En informant (5) ved enlederkontoret mente at det var veldig bra å sitte blandet slik de gjorde. *«Vi prøver å få en skulder til skulder tanke, - at vi hjelper hverandre om det er sånn eller sånn. Få fokus litt bort fra pengene. Få fokus over på veiledning. Det tenker jeg vi alle må bli*

bedre i, måten vi samhandler med brukerne våre på.» Det var også en annen informant (6) ved kontoret som mente at det var lite de kunne gjøre i forhold til fysisk utforming ved deres kontor for å få et bedre og mer likeverdig samarbeid mellom statlige- og kommunalt ansatte. Dette fordi de per i dag satt blandet og at dette fungerte hensiktsmessig. En tredje informant (7) opplevde også at deres fysiske utforming var lagt godt til rette for å bli kjent med hverandre på tvers av styringslinjene ved at de satt så blandet. Den siste informanten fra enlederkontoret (8) synes også de ble bedre kjent ved å sitte blandet stat og kommune.

«En blir best kjent med dem en sitter nærmest. Jeg tenker en samarbeider best med dem en kjenner. Det er enkel logikk i det.» (8)

Til sist under overskriften «nyanser av ulikhet» vil jeg se litt på begrepet «oppfølging».

3.2.6. Forståelsen av begrepet «oppfølging»

Samtlige informanter hadde fokus på brukernes beste uavhengig av informantenes bakgrunn og hvilke kontor de tilhørte. Det ble imidlertid nevnt av flere at de er kjent med at ansatte i NAV har ulik forståelse av hva som er god oppfølging. De er også bevisst at dette kan henge sammen med ulik bakgrunn. En informant (5) skildrer dette i sitt sitat under.

«Jeg har flest med meg fra gamle sosial. Det er vel de som var nærmest begrepet «tett oppfølging», som jeg opplever at NAV ønsker nå. Jeg husker sånn tett oppfølging fra Aetat var at man sendte brev en gang i måneden. Trygdekontoret var noe ullent. Jeg husker disse overgangene. Man hadde gjerne et attføringsløp, så datt en ut av det, så tok det gjerne 2-3 måneder før en kom i gang med rehabiliteringspenger, for det var det du trengte. Hvis du fylte vilkårene der. Så klattet vi på litt strøsand her og der, som sosialkontor. For disse brukerne var det alltid å nullstille økonomien hver gang en slik endring kom. Det var veldig strevsomt å være bruker.» (5)

Sitatet sier noe om historien de ansatte med bakgrunn fra moderetatene kan ha med seg vedrørende begrepet «oppfølging». Det å drive god oppfølging er som informantene overnevnte sentralt i NAV. En felles forståelse kan være et viktig grunnlag for godt samarbeid. Derfor har jeg videre valgt å ta med flere sitater som viser den ulike forståelsen av innholdet og utøvelse av begrepet oppfølging i dag.

«Trygdeetat og Aetat er smelta ganske godt sammen. De var ikke så langt fra hverandre i utgangspunktet. Men, som du nevnte også, så er sosialetaten en profesjon. Det er da sosionomer som har sin utdanning innforbi sosialt arbeid. Og så smelte det der sammen, det er en utfordring. Vi har nok kanskje en del grunnleggende ulik forståelse av hva er god service? – for deg? – for meg?. Er det god service å hjelpe brukeren å fylle ut søknaden, eller er det god service å veilede brukeren til selvbetjeningsløsninger?» (3)

«Vi har litt forskjellig forståelse av veien dit. Hva trenger de på veien dit? Vi er gjerne litt mer sånn: - ut og klar deg selv. Mens den kommunale delen er mer sånn: -kom her så skal vi hjelpe deg. Sånn midt imellom hadde sikkert vært veldig bra.» (3)

«...i fra statlig side skal folk bruke www.nav.no og i større grad klare seg selv, mens fra kommunen er det kanskje litt mer sånn: -stakkars deg. Du har ikke hatt det så lett i livet ditt. Vi skal hjelpe deg.» (2)

«Det trengs mer enn informasjon (om hverandre). Det trengs noe i forhold til å ikke tro at vi vet. Hvis jeg sier at vi driver oppfølging. Så er ikke oppfølging det samme. Da tenker jeg: - Hva er det du tenker på når det er oppfølging? Hva er det som er viktig i forhold til din brukergruppe? Selv om du gjør slik til din brukergruppe, så er det ikke sånn at den andre brukergruppen trenger det samme. Det her å se den enkelte.» (1)

I sitatene over kommer det frem fra førstnevnte informant (3) at det kan være ulik forståelse av hva som er god service, og ulik forståelse av hva brukerne trenger for å nå gitte mål. Hun sa at de kommunalt ansatte i større grad løste en oppgave sammen med brukerne, mens de statlig ansatte ønsket at brukerne skulle klare seg mer selv. I intervjuet konkluderte hun med at en mellomløsning sikkert hadde vært bra. Hun var selv statlig ansatt. Hennes kommunale kollega (2) gav i sitat over uttrykk for å være enig med henne vedrørende styringslinjenes ulike oppfatning av god «oppfølging». Denne informanten (2) sa at fra statlig side ønsket de at brukerne skulle klare seg mer selv, mens kommunen ønsket å vise omsorg gjennom større grad av bistand. Begge mente altså at brukerne gjerne må klare seg noe mer i møte med statlig styringslinje, enn i møte med kommunale styringslinje. Det siste sitatet nevnt over er fra en statlig ansatt informant (1). Hun gav i intervjuet uttrykk for å være svært klar over styringslinjenes ulike forståelse av begrepet «oppfølging». I sitatet kommer det frem at hun mente brukerne kan ha forskjellig behov for oppfølging. På bakgrunn av dette så hun det som

hensiktsmessig at ansatte i NAV hadde en utforskende holdning i forhold til brukerens behov for oppfølging. Dette i stedet for å holde fast på den tradisjonelle forståelsen av begrepet.

Hittil har vi sett på stolte og engasjerte NAV-medarbeidere og nyanser av ulikhet. Ulikhetene handlet om to NAV-kontor med ulike oppstart i etableringsfasen, to styringslinjer og to ledermodeller, de ansattes bakgrunn kontra fokus på å få brukerne i arbeid, budsjettet og helhetstankegangen, møtepunkter mellom styringslinjene, fysisk utforming og forståelsen av begrepet «oppfølging». Det kom også frem refleksjoner om at systemet de ansatte er en del av påvirket dem i forhold til oppgaveløsning, fokusområde og samarbeid. Dette sier noe om hvem informantene er, hva de har med seg og hvilke system de jobbet innenfor. Det kom også frem hvordan informantene opplevde samarbeidet med kolleger og grad av opplevd likeverd på egen arbeidsplass.

4.3.2.7. Personlige mål

Ut fra overnevnte presentasjon av empiri hentet fra to NAV-kontor og åtte informanter, så kommer det frem at det er noe ulikhet i målsettingen for daglig oppgaveløsning. Det er også noen ulike perspektiv som ligger til grunn i møtet med brukerne. De ulike perspektivene er mer eller mindre fokus på arbeid, helhetstankegang og/eller budsjett. Vi velger handlinger i forhold til målet vi ønsker å nå, og vi samarbeider naturlig best med de som har det samme målet.

De ansatte har personlige mål som også kan påvirke deres valg innenfor det handlingsrom de har i sin yrkesutøvelse. Tre av informantene (1,2 og 5) var NAV-ledere. En av dem (1) ønsket å utgjøre en forskjell for innbyggerne og arbeidsgiverne samtidig som hun også var bevisst «*bestillingen fra oven*» og NAV sitt samfunnsoppdrag. En annen informant/NAV-leder (2) hadde et ønske om å få til noe spesielt på deres NAV-kontor vedrørende gode løsninger for samarbeidet mellom styringslinjene slik at det ble bra for brukerne på deres kontor. Hennes engasjement i forhold til å påvirke når det ble tatt beslutninger gjeldende strategier og budsjett er nevnt tidligere. Hun var med i kommunal ledergruppe, og dermed også med på å beslutninger som gjaldt for kommunen utover det lokale NAV-kontoret. Den tredje informant som var NAV-leder (5) sa at hans mål måtte være å bli overflødig. «*-at alle var friske og alle i jobb.*»

På toleder kontoret kom det ellers frem personlig mål fra en statlig ansatt informant (3) om å utvikle god kvalitet i jobben de gjør og at brukerne fikk den hjelpen de trengte for å komme i

arbeid. Fra en kommunalt ansatt informant (4) ved samme kontoret kom det frem et ønske om å gi folk mulighet til å skape seg et best mulig liv ut fra de forutsetninger de måtte ha. Ved enlederkontoret var det en kommunalt ansatt informant (8), som hadde som mål å sikre at brukerne fikk de tjenestene de hadde behov for. Hun sa det handlet en del om å sikre de økonomisk. Videre kom hun inn på at det ikke alltid handlet om å hjelpe brukerne i arbeid. Det var også viktig å veilede dem til å ta imot nødvendig bistand fra andre instanser i hjelpeapparatet. En statlig informant (6) ved tolederkontoret gjentok NAV sitt ordtak «arbeid først» og visjonen «å gi mennesker muligheter», som svar på spørsmål om personlig mål i stillingen. Hun ønsket også å bistå til trivsel for medarbeiderne og motivere til god jobbutførelse. Den siste informanten (7) ved enlederkontoret gir uttrykk for sitt mål i følgende sitat:

«Målet mitt er å gjøre en god nok jobb for den enkelte, men også å være en god arbeidstaker. Jeg ønsker å levere det NAV skal levere både for omdømmet til NAV, og til det beste for brukerne.»

4.4. Oppsummering

Gjennom denne presentasjonen av møtet med to mellomstore NAV-kontor og intervju av fire ansatte på hvert kontor kommer det frem elementer av betydning for et likeverdig samarbeid på det lokale NAV-kontoret.

Felles plattform

Samtlige informanter fra både kommunal- og statlig styringslinje viste både stolthet og engasjement i forhold til egne arbeidsoppgaver, arbeidsplassen og NAV som organisasjon. Nav sitt slagord «arbeid først» og visjonen «Vi gir mennesker muligheter» er med i informantens arbeidshverdagen. De ønsket å bistå brukerne på en god måte. Det kom imidlertid frem nyanser av ulikhet mellom de to NAV-kontorene og mellom de to styringslinjene.

Å gå NAV-kontorenes historie i møte

Kontorene hadde ulik erfaring fra etableringsfasen hvor tre ulike etater nå skulle bli til et NAV-kontor med felles dør. Tolederkontoret startet opp med en revolusjonerende generalistmodell hvor alle ansatte skulle jobbe med alle oppgavene. Da dette fungerte dårlig gikk de tilbake til en «samlokalisering» med en tradisjonell oppgavefordeling ut fra ytelse.

Det ble uttalt at erfaringen kunne ses på som en bekreftelse på at styringslinjene var svært ulike, men også at mye er endret nå. De hadde hele tiden hatt en toledersmodell. Enlederkontoret gikk fra en «samlokalisering» med tradisjonell oppgavefordeling ut fra ytelse, og til en organisering med større grad av integrering av statlige- og kommunalt ansatte og oppgaver. De gikk bort fra oppgavefordeling ut fra ytelse- og over til oppgavefordeling ut fra brukerens behov for bistand. De er per dags dato ikke helt i mål med å arbeide helintegret med statlige- og kommunalt ansatte og oppgaver. Enlederkontoret startet med en toledersmodell, men gikk for fire år siden over til enledermodell. Denne lederen er kommunalt ansatt.

Mål og balanse med styringslinjer som ikke snakker sammen

Kontorene hadde ulik ledermodell. De tre informantene med lederstilling erfarte at styringslinjene ikke snakket sammen. Dette til tross for at overordnede mål for begge styringslinjene ble utarbeidet av arbeids- og velferdsdirektoratet. Mens rådmannen gav kommunal NAV-leder stor grad av autonomi i stillingen, så kom det frem at den statlige NAV-lederen hadde tettere resultatoppfølging fra NAV fylke. Dette gav statlig styringslinje mindre handlingsrom enn det var i kommunal styringslinje. Rådmannen har de kommunale tjenestene i NAV, som et av flere ansvarsområder. Når det gjelder statlig styringslinje så har nærmeste overordnet kun NAV som sitt ansvarsområde. Det kom også frem at i statlig styringslinje er det tydeligere hvilken vei som skal følges for å nå oppsatte mål. Der skal det være fokus på å få folk i arbeid og fokusområder er nedfelt i det statlige styringsverktøyet «målekortet». Begge styringslinjene ønsker å få brukerne i arbeid. Imidlertid var det noe ulikt perspektiv i forhold til dette fordi kommunal styringslinje har et helhetssyn de skal ivareta, og ikke bare fokuset på arbeid. Når det gjelder kommunal styringslinje er likevel det viktigste, i henhold til Rådmannen, å holde budsjettet. Leder på enlederkontoret var opptatt av å bruke kommunebrevet og mål- og disponeringsbrevet for å forhindre målforskyvelse, og slik opprettholde balansen mellom styringslinjene. Dette gjaldt spesielt når det kom statlige tiltakspakker som skulle implementeres på NAV-kontoret.

Å gå de ansatte i møte

Ulikt fokus på arbeid, budsjett og helhetstankegang/sosialt arbeid gjør det utfordrende for styringslinjene å gå i samme retning. De tre ledernes fokus kom frem over, og preges av overordnede føringer. Det kom ellers frem i intervjuene at ansatte med liten erfaring fra en

moderetatene hadde en mer åpen holdning, «nyansattperspektiv», vedrørende å tenke «NAV». De tilpasset seg i større grad organisasjonen slik den var i dag.

Alle fem sosionomene som ble intervjuet gav uttrykk for yrkesstolthet knyttet til sin profesjon. Dette i forhold til kunnskap om sosialt arbeid og en helhetstankegang i møte med brukerne. Det kom frem at de har en tilhørighet og felles forståelse i kraft av sin utdanning. Tradisjonelt var sosionomen ansatt i sosialtjenesten. Informantene med lang erfaring fra moderetaten argumenterte sterkest i forhold til betydningen av en helhetstankegang i møtet med brukerne. Det ble spesielt på tolederkontoret gitt uttrykk for et ønske om større forståelse og respekt vedrørende sosionomenes kompetanse i NAV. De mente likevel også at økt fokus på å få brukerne i arbeid var bra, såfremt de hadde helse til det.

To av informantene hadde arbeidet over ti år i trygdeetaten (statlig styringslinje). Disse hadde tydelig fokus på at deres oppdrag var å bistå brukerne ut i arbeid. Den ene informanten la også vekt på ønsket om å utgjøre en forskjell i møtet med brukerne og understreket verdien av den enkeltes liv.

Det ble også påpekt blant informantene at deres fokus og mulighet til samarbeid påvirkes av systemet de er en del av.

Personlige mål

Personlige mål i stillingene samsvarer i hovedsak med det som allerede er kommet frem over. Det var nyanser av ulikhet og liten grad av absolutte fokus på enten det ene, eller det andre. Sosionomenes profesjonsautonomi blir likevel fremhevet å være av betydning. Informantene fra kommunal styringslinje identifiserte seg mest med NAV sin visjon «Vi gir mennesker muligheter» og deretter kom NAV sitt slagord «Arbeid først». De statlige informantene hadde en omvendt rekkefølge. Dette kom tydeligst frem på tolederkontoret. Lederne hadde en større grad av overordnet systemfokus og fokus på NAV sitt samfunnsoppdrag enn de andre informantene. Statlig leder på tolederkontoret ønsket å gjøre en forskjell for innbyggerne, arbeidsgiverne og var bevisst NAV sitt samfunnsoppdrag. Kommunal leder på tolederkontoret hadde i tillegg fokus på hele kommunen da han var del av lederteamet der.

Felles informasjonsdeling, drøftinger og kjennskap

Kontorene hadde ulik hyppighet på møtepunkter mellom styringslinjene. Informantene trakk frem at hyppigheten av både formelle og uformelle møtepunkter var av betydning for hensiktsmessig samarbeid og opplevelsen av likeverd. Dette da de gjennom møtepunktene ble kjent, fikk felles informasjon, kunne drøfte og lære av hverandre. Kontorenes strukturelle

organisering påvirket antall møtepunkter og hva som ble sett på som hensiktsmessig møtестruktur.

På tolederkontoret hadde de en oppgavefordeling ut fra ytelsene brukerne mottok. Dette førte til at styringslinjene hadde få felles formelle møter, og de spiste lunsj hver for seg.

Vedrørende hvem de spiste lunsj med, så kom det frem at dette kunne handle om hvem man var kjent med og trygg på. Dersom kollegaene fant på noe i fritiden var det også helst innad i styringslinjene. De hadde felles julefrokost, jule- og sommerfest. Det kom frem en opplevelse av at kommunen var lillebror i NAV, men også et ønske fra stat om å bli mer involvert i kommunal styringslinje.

På enlederkontoret hadde de som mål å fordele oppgavene ut fra brukernes behov for bistand fra NAV. Dette gjorde at statlig- og kommunalt ansatte jobbet hovedsakelig side om side enten med samme oppgaver, eller med samme fødeselsdato/bruker. Når det gjaldt oppfølging av sykefravær, flyktninger og rusavhengige, så var disse oppgavene ikke integrert i like stor grad. Alle deltok imidlertid på ukentlig informasjonsmøte. De ukentlige avdelingsmøtene og fagmøtene for mottaksavdelingen og oppfølgingsavdelingen hadde også ansatte fra begge styringslinjene. Disse felles møtepunktene førte til at de ansatte ikke skilte noe særlig på hvor de var ansatt, og de satt også blandet i lunsjen. Det handlet mer om felles interesser og kjemi hvem de satt seg ned med, enn hvilken styringslinje de tilhørte. Dette gjaldt også ved uformelle treff utenom arbeidstid. Enlederkontoret hadde ukentlig vinlotteri og jule- og sommerfest.

Det var ulik fysisk utforming ved kontorene. På begge kontorene hadde de ansatte i hovedsak sin arbeidsplass i fysisk nærhet til andre kolleger med enten felles oppgave, eller felles bruker/fødeselsdato.

På tolederkontoret førte dette til at de ansatte satt fordelt på cellekontor med kommunalt- og statlig ansatte i hver sin fløy. Dette fordi oppgavene var fordelt ut fra hvilken ytelse brukerne mottok fra NAV. Informantene så at den fysiske utformingen av kontoret bidro til at de ble tettere sammensveiset innad i eget team, og at avstanden til den andre styringslinjen ble større. Det kom frem at informantene så det som hensiktsmessig å sitte nær andre med samme oppgave for en smidig daglig oppgaveløsning. De opplevde at samarbeidet innad på kontoret var bra. På enlederkontoret satt de ansatte fordelt over to etasjer og delvis i åpent landskap. Informantene opplevde at det å sitte blandet statlige- og kommunalt ansatte var bra fordi de ble bedre kjent og kunne lære av hverandre.

Flere av informantene på begge kontorene påpekte betydningen av å kjenne hverandre for å få et godt og likeverdig samarbeid.

Hensiktsmessig oppfølging

De ansatte hadde ulik forståelse av begrepet oppfølging. En av informantene fra enlederkontoret oppsummerte hvilken oppfølging moderetatene til NAV hadde hatt med brukerne før NAV-reformen. Dette kan forklare noe av den ulike forståelsen av begrepet «oppfølging» som kom frem i statlig- og kommunal styringslinje. Det kom frem at brukerne gjerne må klare seg noe mer selv i statlig styringslinje enn i kommunal styringslinje.

Ulikhetene kom tydeligst frem på tolederkontoret. Imidlertid gav de statlig ansatte der åpning for at det beste gjerne var å møtes på midten, eller å gi differensiert grad av oppfølging ut fra brukerens behov. Sosionomene gir uttrykk for en profesjonsautonomi i forhold til sin kunnskap om hvordan man gir oppfølging og møter personer i krise. De er opptatt av helhetstankegangen i møte med brukerne. Leder på enlederkontoret var tydelig på at de ikke måtte miste det sosialfaglige perspektivet på NAV-kontorene. Dette bidro gjerne til at det ikke kom like godt frem ulikhet i forhold til begrepet oppfølging hos dem. Imidlertid var tre av fire informanter fra enlederkontoret sosionomer. Dette selv om det var to informanter fra hver styringslinje.

Elementer av betydning for et likeverdig samarbeid

Ut fra denne oppsummeringen kommer det frem at det er av betydning å skape en felles plattform for de ansatte ved NAV-kontoret. Informantene på tolederkontoret opplevde det utfordrende å finne balanse og felles retning med to styringslinjer som ikke snakket sammen.

På enlederkontoret tok kontorleder ansvar i forhold til å skape denne balansen mellom styringslinjene, og bygge en felles plattform for de ansatte. Enlederkontoret hadde ikke samme negative erfaring med samhandling mellom styringslinjene, som tolederkontoret fikk i sin etableringsfase. Det ble påpekt at NAV-kontorets historie er av betydning for dagens samarbeid og tanker om større grad av integrering mellom styringslinjene.

Dette gjelder også for de ansatte. Kontorene hadde ansatte med «nyansattperspektiv», ulike profesjoner og ansatte fra tidligere moderetater. De som ikke hadde erfaring fra moderetaten var mer åpne vedrørende retning i dagens NAV-organisasjon. Det kom frem at sosionomene hadde stor grad av yrkesstolthet. De fikk i større grad annerkjennelse for denne på enlederkontoret. Dette da lederen var opptatt av å ikke miste det sosialfaglige perspektivet i NAV. Det var også ansatt en sosionom i deres statlige styringslinje. Lederens fokus på sosialt arbeid gav annerkjennelse til kommunal styringslinje, som ellers kunne oppleve seg som en

«lillebror» i NAV. Bakgrunnen for dette var at det var mest «trykk» i statlig styringslinje og det var en tendens til at de som jobbet tettest mot å få folk i arbeid var de som lettest fikk ros. Sosialhjelpsmottakere er gjerne brukere med komplekse problemstillinger og dermed ikke de som kommer først i arbeid. Personlige mål har også betydning for de valg som tas i handlingsrommet til den ansatte.

Det kom tydelig frem at møtepunkter for felles informasjonsdeling, drøftinger, læring og kjennskap var av stor betydning. Dette fremmet både samarbeid, opplevelsen av likeverd og tillit til hverandre.

5. Drøfting av funn i undersøkelsen

5.1. Presentasjon av drøftingskapittelet

Jeg vil i dette kapitlet drøfte mine empiriske funn fra de to ulike NAV-kontorene, diskutere disse funnene og se dem opp mot relevant teori og tidligere forskning.

5.1.1. Funn i empiri

Gjennom funn presentert i empirikapittelet finner jeg å kunne oppsummere de viktigste momentene knyttet til min problemstilling, elementer av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontoret, i følgende tre områder:

- Felles mål for statlig- og kommunal styringslinje og en omforent forståelse av veien til måloppnåelse
- Kjennskap til hverandre
- Balanse mellom styringslinjene

Dette vil jeg drøfte under de neste tre hovedoverskriftene, men først kort om oppgavens organisasjonsteoretiske forankring.

5.1.2. Organisasjonsteoretisk forankring

Innledningsvis vil jeg kort skissere oppgavens organisasjonsteoretiske forankring innenfor det sosiologiske paradigme. Tverrfaglig samarbeid kan der ses ut fra en bytteteoretisk synsvinkel hvor mennesket ses på som rasjonelle og styrt ut fra egeninteresser, eller som mer normstyrte hvor handlinger ses på som lært i et miljø og ikke alltid like bevisst (Repstad et al, 2004, s. 14). Dette trenger ikke stå i noe motsetningsforhold til hverandre, men kan stå side om side. (ibid).

Jeg vil i dette drøftingskapitlet se på funn blant annet ut fra prinsippal-agent teorien (Opstad 2013), som har et bytteteoretisk perspektiv. En struktur av incentiver vil da kunne gjøre samarbeidet attraktivt (Repstad et al., 2004). Jeg vil også se på forankring av målsetting og veien dit. Teori om institusjonalisering er eksempel på et normstyrt perspektiv hvor utvikling av felles kultur blir viktigere (Bukve, 2012 og Andreassen et al., 2011, s. 31).

Institusjonalisering vil jeg også komme inn på i dette drøftingskapitlet. Jeg ser også nærmere på institusjonalisering i dette drøftingskapitlet.

5.2. Felles mål for statlig- og kommunal styringslinje og en omforent forståelse av veien til måloppnåelse

Funnene mine viste at det var ulike årsaker som gjorde det utfordrende for styringslinjene å finne konkrete felles mål og en omforent forståelse av veien til måloppnåelse. Dette til tross for kontorenes gode utgangspunkt med stolthet og engasjement hos de ansatte i forhold til sitt arbeid og i forhold til brukerne. De ansattes stolthet og engasjement kan ses på som en hensiktsmessig felles plattform å jobbe ut fra for å komme frem til felles mål og retning for et likeverdig samarbeid. Bakgrunnen til at jeg ser på de ansattes stolthet og engasjement som en hensiktsmessig felles plattform i denne sammenhengen er knyttet opp til min organisasjonsteoretiske forankring. Det kan både ses ut fra prinsippal-agent-teorien (Opstad, 2013) hvor de ansattes prioriteringer i eget handlingsrom er knyttet til egeninteresser, og ut fra et mer normstyrt perspektiv hvor felles kultur er av betydning for et godt samarbeid (Repstad et al, 2004).

NAV sitt slagord «arbeid først» og visjon «Vi gir mennesker muligheter» var med de ansatte i arbeidshverdagen, men med noe ulikhet i hvilke av dem som ble sterkest vektlagt. Denne ulikheten så ut til å kunne ha sammenheng med stilling, utdanning, profesjon og yrkeserfaring. Den forskjellige forståelsen av hvordan det var hensiktsmessig å bistå NAV-kontorets brukere så også ut til å være påvirket av dette. Sistnevnte handler om veien til måloppnåelse. I tillegg kom det frem at systemet man er en del av også kunne ha betydning for målsetting og de ansattes fokus i arbeidshverdagen. Med system mener jeg her type NAV kontor de ansatte er en del av, og den organisatoriske sammenheng kontoret er en del av. Det fremkom også at erfaring fra etableringen av NAV-kontoret kan ha betydning for dagens målsetting, og med det også oppgavefordeling og samarbeid mellom styringslinjene.

Mine funn viser at målsettingen og forståelsen av hensiktsmessig oppgaveløsning for å nå oppsatte mål påvirket opplevelsen av likeverd og samarbeidet mellom styringslinjene. I det følgende vil jeg drøfte dette nærmere i lys av utvalgt teori og tidligere forskning. Utvalgt teori og tidligere forskning er presentert i teorikapitlet. Jeg vil først se på målsetting med utgangspunkt i de ansattes yrkesbakgrunn, erfaring fra moderetaten og profesjonsutdanning. Deretter kommer jeg inn på målsetting ut fra type NAV-kontor og den organisatoriske sammenheng de er en del av. Jeg vil også se på målsetting ut fra historien i tilknytning til etableringen av de lokale Nav-kontorene. Deretter kommer jeg inn på grad av felles mål ved

de to lokale NAV-kontorene før jeg omtaler oppfølging av NAV-kontorenes brukere. Det siste handler om å finne en omforent forståelse av veien til måloppnåelse.

5.2.1. Målsetting med bakgrunn i de ansattes yrkesbakgrunn sett i lys av prinsipal-agent teorien, institusjonalisering og profesjonsteori

Vi er kjent med at NAV har fastsatt mål for NAV-reformen samt et slagord og en visjon for sin virksomhet. Hovedessensen i prinsipal-agent teorien er at prinsipalen (ledelsen) og agenten (underordnede/ansatte) har motstridende interesser og at de har asymmetrisk informasjon. Motstridende interesser handler om at de ansatte tar valg ut fra egeninteresser, det vil si antagelsen om den rasjonelle beslutningsprosess (Opstad, 2013).

Belønningssystemer, følelser og samvittighet er med å påvirke de valgene vi gjør (ibid).

Agenten, eller den ansatte har nærmere kjennskap til hvordan han vil utføre oppdraget og nærmere kontakt med tjenestemottaker. Dette gir den ansatte handlingsrom til å utføre egen agenda. Med bakgrunn i denne bytteteoretiske synsvinkel ser vi at det kan være av betydning å kjenne til hvem de ansatte er og deres yrkesbakgrunn. Dette i forhold til forankring av felles mål, for å finne en omforent vei til måloppnåelse og for å finne et hensiktsmessig belønningssystem. Kjennskap til de ansattes yrkesbakgrunn vil også være av betydning ut fra et normstyrt perspektiv. Dette da kultur og eventuelt institusjonalisert oppgaveløsning også kan påvirke i forhold til arbeidsmetodikk og det å jobbe sammen mot felles mål (Andreassen et al., 2011, s. 31).

5.2.1.1. *Nyansatte i NAV kontra ansatte med lang erfaring fra en av moderetatene*

I min forskning fant jeg at informantene ved tolederkontoret samlet sett hadde betydelig større grad av erfaring fra moderetaten enn det som var tilfellet ved enlederkontoret. Dette tilsier at de antagelig hadde større grad av institusjonalisert oppgaveløsning med seg fra moderetatene enn det som var tilfellet på enlederkontoret. Det kan være en medvirkende årsak til at tolederkontoret hadde en oppgavefordeling ut fra det Andreassen et al. (2011, s. 34) beskriver som mest vanlig. De ansatte ved tolederkontoret hadde større avstand mellom sine to styringslinjer enn enlederkontoret. Ved tolederkontoret hadde styringslinjene hver sine målsettinger.

Andreassen et al. (2011) har skrevet i boka «NAV ved et veiskille, Organisasjonsendring som velferdsreform» at innarbeidet oppgaveløsning ut fra tre ulike lovverk for NAV-kontorets moderetater ble utfordret av NAV-reformen. Innarbeidet oppgaveløsning handler om

institusjonalisering av de løsninger man hadde i moderetatene. Andreassen og Fossestøl fant at denne tidligere oppgaveforståelsen fortsatt var gjeldende (ibid, s.33). Det må ha i mente at boka ble skrevet for noen år siden. I boka skriver de også at kunnskapen om regelverket fortsatt så ut til å være den sentrale kunnskapen som oppgavene i NAV ble spesialisert etter. Dette i motsetning til *«kunnskap om ulike livsfaser, liv- eller problemsituasjoner brukerne står i, eller kunnskap om arbeidsbetingelser og kompetansekrav i ulike deler av arbeidslivet»* (ibid, s. 34). Sistnevnte handler om brukernes behov og arbeidslivets krav til dem. Utsagnet inneholder både den sosialfaglige tilnærmingen med et helhetsperspektiv på mennesket og arbeidslinjen. Funn viste at de NAV-ansatte fant det enklere å tenke «NAV» uten ballast fra en moderetat. Det er forståelig ut fra et perspektiv om institusjonalisert oppgaveløsning.

Enlederkontoret hadde ansatte med mindre, eller ingen tilknytning til noen moderetat og dermed betydelig mindre grad av institusjonalisert oppgaveløsning. Det er da forståelig at de var mer åpne for nye NAV-tanker. Enlederkontorets mål om integrering av styringslinjene ved å bruke sosialfaglig tilnærming som favnet om arbeidslinjen i møte med sine brukere kan ses som brudd med tradisjonell oppgavefordeling ut fra ytelse og tre ulike lovverk. Det er også et perspektiv som i større grad kan ta hensyn til det som Vabo & Vabø (2014) beskriver som uregjerlige problem (wicked problem) i møtet med brukerne. Med det så ble også sosionomenes kompetanse imøtekommet. De hadde sin yrkesstolthet knyttet til sosialfaglig tilnærming og har kunnskap som tilsa at det sosialfaglige helhetsperspektivet var en nødvendig tilnærming i møte med uregjerlige problem (ibid).

Jeg vil nå komme nærmere inn på mine funn knyttet til profesjonsutdanning.

Profesjonsutdanning er her også del av «ansattes yrkesbakgrunn». Dette er av interesse knyttet til felles målsetting da de ansattes egeninteresser (Opstad, 2013) påvirker hvordan mål kan forankres og hvordan veien til måloppnåelse blir gjennomført. Dette vil også virke inn på opplevelsen av likeverdighet og samarbeid

5.2.1.2. Profesjonsutdanning

I lys av mine funn kom det frem at særlig profesjonsutdannede sosionomer hadde stor grad av yrkesstolthet. Ut fra dette kan man forstå at faglig anerkjennelse fra egen profesjon gjerne kan bli viktigere enn å fokusere på prinsipalens/ledelsens overordnede mål. Med bakgrunn i profesjonsteori bekreftes det også at innenfor en profesjon så er det kollegial kontroll som har betydning, i motsetning til hierarkisk kontroll (Erichsen, 1996).

Profesjonsutdannede sosionomer med lang erfaring fra moderetaten, sosialkontoret, hadde ut fra mine funn størst grad av det prinsipal-agent-teorien ville kalt egeninteresse. Dette i forhold til å ivareta de kommunale tjenestene i NAV, helhetsperspektivet i møte med brukerne og de svakeste. Dette kan skyldes at en institusjonalisert oppgaveløsning forsterker den profesjonsfaglige stolthet med sin innarbeidede autonomi i forhold til arbeidsutførelse (ibid).

Sosionomene hadde tidligere en jurisdiksjon på stillingene ved sosialkontoret (Røysum, 2009). I følge prinsipal-agent-teori så betyr de ansattes egeninteresse noe i forhold til utøvelse av eget ansvarsområde innenfor den enkelte sitt handlingsrom. Egeninteresse kan knyttes til personlige mål. Dette er også med som et punkt i empirikapitlets oppsummering. Mine funn viste at personlige mål for sosionomene i hovedsak var knyttet til sosialfaglig tilnærming med helhetstankegangen. Profesjoner har et samfunnsoppdrag som fagforeningene er med å opprettholde (ibid). Mine funn synliggjorde at sosionomene på tolederkontoret i tillegg hadde et eget fellesskap i kraft av sin utdanning. Dette faglige fellesskapet sammen med lang erfaring fra moderetaten bidro til en egen stolt homogen gruppe. Faglig annerkjennelse innad i gruppen kan da få konkurrerende betydning i forhold til andre fokusområder på NAV-kontoret. Dette spesielt dersom NAV-kontorets mål ikke er forankret hos profesjonen eller i strid med profesjonens fag og samfunnsoppdrag. Bukve (2012) skriver at en hybrid ledelse vil lykkes best i en profesjonsorganisasjon, som sosialtjenesten var før. Det vil si at ledelsen har kunnskap om både fag og administrasjon. Mine funn viste også at sosionomene hadde mest tillit til en leder med samme faglige bakgrunn som de selv hadde i tilknytning til at deres interesser ble ivaretatt.

I statlig styringslinje var det ikke noen gruppe av ansatte med felles profesjonsutdanning. Blant de statlige informantene var det en jurist. Det er også en profesjonsutdanning. Det vil imidlertid ikke være samme grad av kollegial kontroll da det ikke er snakk om en gruppe av jurister med tidligere jurisdiksjon på noen stilling fra moderetaten eller i NAV. Juristene har i utgangspunktet gjerne heller ikke den samme grad av altruisme i sin profesjon, som profesjoner innenfor helse- og omsorgsektoren. Med altruisme menes å være «andreorientert», opptatt av andre, eller opptatt av å gjøre det gode (ibid). Ut fra dette vil antagelig belønningssystemet i NAV knyttet til det statlige målekortet bety mer for juristene, enn fokus på faglig annerkjennelse knyttet til egen profesjon. Belønning er et incentiv for å bidra til at den ansatte (agent) går i den retning ledelsen (prinsipal) ønsker i henhold til prinsipal-agent teorien (Opstad, 2013). Dersom styringslinjene skal gå i samme retning må

imidlertid belønningssystemet virke likt for alle det ansatte. Dette vil jeg komme nærmere inn på i neste avsnitt. Det må imidlertid også tas med at personer med profesjonsutdanning er ulike og at juristen jeg intervjuet ønsket å få godt resultat i målekortet fordi det betydde en positiv forskjell i brukernes liv.

5.2.2. Målsetting med bakgrunn i type NAV-kontor og den organisatoriske sammenheng de er en del av sett i lys av systemteori, prinsipal-agent teorien, new public management og belønningssystemer.

Som nevnt over viste funnene mine at det var ulike årsaker som gjorde det utfordrende for styringslinjene å finne konkrete felles mål og en omforent forståelse av veien til måloppnåelse. I sted drøftet jeg de ansattes yrkesbakgrunn knyttet opp mot et bytteperspektiv med egeninteresser, et normperspekt med institusjonalisert oppgaveløsning og i lys av profesjonsteori.

Mine funn tyder på at det også var av betydning hvordan NAV-kontorene var organisert, deres historie ved etablering og systemet kontorene var en del av. Dette i forhold til hvilke mål som var i fokus, og ble sett på som viktig. Funnene viste at samarbeidet mellom styringslinjene og opplevelsen av likeverdighet ble påvirket av dette. I det kommende vil jeg drøfte organisatoriske ulikheter av betydning ved de to styringslinjene før jeg kommer inn på NAV-kontorenes historie knyttet til etableringen, kontorenes belønningssystem spesielt knyttet til det statlige målekortet og styringsverktøy fra new public management.

5.2.2.1. Målsetting sett i lys av ulikheter mellom styringslinjene og prinsipal-agent teorien

Innledningsvis i denne oppgaven fortalte jeg om NAV-reformen og hvordan statlig- og kommunal styringslinje ved de lokale NAV-kontorene skulle være to likeverdige partnere (Fossestøl, Breit & Borg, 2016, s. 20). Mine funn viser imidlertid at styringslinjene har svært ulike rammebetingelser til tross for at de sammen skal utgjøre en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning nedfelt i en felles partnerskapsavtale (ibid).

5.2.2.1.1. kommunal styringslinje

Det kom frem gjennom intervjuene at den kommunale styringslinjen, kall den NAV-kommune, utgjør en av mange ulike fagenheter i kommunen. Rådmannen har det overordnede ansvaret for alle disse ulike fagenhetene. De kommunale enhetslederen i NAV hadde stor grad av frihet og handlingsrom innenfor sitt budsjett. Det var få andre føringer fra overordnet nivå for NAV-kommune. Det kom frem i intervjuene at i kommunebrevet var det imidlertid

skissert at flyktninger og ungdommer skulle ha et ekstra fokus. Dette gjaldt ved begge intervjukontorene. Ansvarlige ledere for NAV-kommune på intervjukontorene påpekte imidlertid at rådmannen kun fulgte dem opp i forhold til at de overholdt budsjettet. På tolederkontoret var kommunal NAV-leder også med i et felles lederteam for sin kommune. I tillegg til å ta beslutninger for NAV-kommune var han derfor også med på å ta beslutninger for andre deler av kommunen. På begge intervjukontorene var det slik at eventuelle prosjekter, utviklings- og forbedringstiltak ved NAV-kommune måtte bli iverksatt av NAV-lederen selv.

5.2.2.1.2. Statlig styringslinje

Den statlige styringslinjen ved det lokale NAV-kontoret kan vi her kalle NAV-stat. NAV-stat var ikke på samme måte en av flere ulike fagenheter på samme organisasjonsnivå, som NAV-kommune. Over NAV-stat var det leder for NAV fylke. Enlederkontoret hadde også en statlig ansatt tjenesteområdeleder som var plassert mellom lokalkontoret og leder for NAV fylke. Leder ved tjenesteområdet fulgte opp statlig styringslinje for NAV-kontor i sitt område. Leder for NAV fylke fulgte opp NAV-kontor og/eller tjenesteområdeledere i sitt fylke. Over NAV-fylke finner vi NAV-direktøren. I tillegg til føringer i mål- og disponeringsbrev opplevde NAV-stat jevnlig å motta instruksjoner fra øverste ledelse om ulike forbedringstiltak som skulle implementeres innen spesifiserte tidsrom. Dette har blant annet vært «arbeidsrettet brukeroppfølging», «kanalstrategien», «veiledningsplattformen» og «tjenestepakka». I hovedsak handlet forbedringstiltakene om hvordan NAV-kontoret skulle effektivisere sitt møte med brukerne.

5.2.2.1.3. Utfordringen ved å ha ulike rammebetingelser i styringslinjene knyttet til fokus og målfastsettelse

Ut fra dette ser vi at det var et rendyrket NAV-fokus i statlig styringslinje. Der var det større grad av føringer fra toppledelsen og ned til det enkelte NAV-kontoret. Dette gav mindre grad av handlingsrom enn det funn viste at de hadde i kommunal styringslinje. Det statlige rendyrkede NAV-perspektivet stod også i motsetning til den faglige bredden funn viste at NAV-kommune var en del av. NAV-kommune hadde i liten grad andre føringer ovenfra annet enn å holde budsjettet. Til tross for partnerskapsmøtet to ganger i året, så opplevde NAV-lederne på begge intervjukontorene at overordnet ledelse i styringslinjene ikke snakket sammen. Ut fra prinsipal-agent teorien (Opstad, 2013) ser vi at med NAV-kommune sitt store handlingsrom og liten grad av føringer ovenfra, så vil kommunal leder sine egeninteresser være av større betydning enn for leder ved NAV-stat. Dersom man ønsker et likeverdige

samarbeid, så virker det naturlig at styring fra overordnet ledelse må ses i en sammenheng for begge styringslinjene. Grad av styring og kontroll må også vurderes ut fra hvem de ansatte er. Dette da ansatte med høy faglig kompetanse kan reagere med opportunistisk atferd med for mye styring og kontroll (ibid). Dette med bakgrunn i prinsippal-agent teorien.

Nevnte forskjeller i rammebetingelsene for styringslinjene tilsier at å etterstrebe forankring av felles mål og veien dit for NAV-kontoret er viktig for et likeverdig samarbeid. Opplevelsen av likeverdighet påvirkes av om styringslinjene er enige om hva som er viktig fokus og med det hva som gir anerkjennelse på det lokale NAV-kontoret. Et samarbeid krever at man er enig om hva som skal oppnås. Det ulike trykket fra overordnet ledelse kan bidra til en ubalanse i forhold til fokus på, og anerkjennelse av, arbeidsoppgavene knyttet til de respektive styringslinjene. Ubalansen vil kunne gå ut over både fastsetting av felles mål og anerkjennelse av hverandres kompetanse og ansvarsområder. Da trykket er størst i statlig styringslinje, så kan det forklare mitt funn om at kommunal styringslinje kan kjenne seg litt som «lillebror» i NAV. Det kan også forklare funnet om at kommunal styringslinje ved tolederkontoret var bekymret for om de kommunale oppgavene ville blitt like godt ivaretatt med en statlig leder. Bekymringen kom også frem i kommunal styringslinje ved enlederkontoret med en undring om at de gjerne ikke hadde hatt like god balanse mellom styringslinjene dersom kontorleder hadde kommet fra statlig styringslinje. Deres kontorleder kom fra kommunal styringslinje. Under overskriften «profesjonsutdanning» har jeg skrevet om hybrid ledelse (Bukve, 2012) og profesjonsorganisasjon. Belønningssystem og styringsverktøy har også stor betydning i forhold til balansen mellom styringslinjene og med det evnen til å finne felles målsetting. Før jeg kommer inn på belønningssystem og styringsverktøy, så vil jeg se litt på hvordan etableringen av NAV-kontorene kan ha påvirket dagens grad av likeverdige samarbeid mellom styringslinjene og styringslinjenes målfastsettelse.

5.2.3. Målsetting med bakgrunn i etableringen av de lokale Nav-kontorene og i lys av systemteori og translasjonsteori

Ut fra et systemteoretisk perspektiv vil et system motsette seg endring og tilstrebe homeostase (Skjørshammer, 2004). I lys av denne forståelsen kan det være hensiktsmessig å innføre endringer over tid. Ut fra det systemteoretiske perspektivet kan man også forvente å møte motstand mot endring. I henhold til prinsippal-agent-teorien (Opstad, 2013), så er agentens egeninteresse av betydning. Dette tilsier at det vil være konstruktivt å forankre endring og

målsetting hos de ansatte. Med forankring mener jeg informasjonsutveksling, drøftinger og involvering som fører til at alle kan se nytteverdi av endringen som skal gjennomføres og kjenner seg forpliktet til å være med på denne.

Sett i lys av overnevnte teorier kan det se ut til å ha vært en god strategi å starte opp med en «samlokalisering» av de tre tidligere moderatene. Enlederkontoret startet sin etablering på denne måten. Til tross for opplevelsen av stort fokus på opplæring knyttet til den statlige styringslinjen i begynnelsen, så har enlederkontoret gradvis utviklet seg fra en type «samlokalisering» og til i dag hvor det så ut til å være bred forankring i forhold til å ha mest mulig integrering mellom styringslinjene.

På tolederkontoret var det en annen type oppstart. Til tross for at de ansatte hadde vært positivt innstilt på at nå skulle alle jobbe med alt på tvers av styringslinjene, så ble ikke deres oppstart med generalistmodellen noen mestringsopplevelse for kontoret. Dermed gikk de tilbake til den tradisjonelle måten å jobbe på. De opplevde seg nå som mer «samlokalisert» enn som et helhetlig NAV-kontor. Ut fra systemteorien (Skjørshammer, 2004), kan man si at de slik igjen oppnådde homeostase. Et system vil tilstrebe seg å være der. Den dårlige erfaringen sett på som en bekreftelse på at styringslinjene var så forskjellige at en større grad av integrering ville være vanskelig. Dersom vi ser på etableringen av tolederkontoret i lys av translasjonsteori (Røvik, 2007), sier teorien at en organisasjon kan frastøte seg en ide ved dårlig oversettelse. Translasjon handler om oversettelse av ideer. En ide handler her om iverksettelse av NAV-reformen. Teorien sier også at dersom oversettelsen blir mislykket kan man risikere at ideer tas inn i organisasjonen, men ikke brukes (ibid).

Det ble imidlertid påpekt fra begge styringslinjene ved tolederkontoret at de nok kunne lære av hverandre iforhold til å tenke «arbeid» tidligere i møte med brukerne, og i forhold til noe mer sosialfaglig tilnærming i oppfølging av brukerne. Det er statlig styringslinje som har størst fokus på «arbeid» og kommunal styringslinje som har størst fokus på «sosialfaglig tilnærming/tettere oppfølging». En annen faktor som også ble nevnt var at en del statlige oppgaver nå var overført til et eget forvaltningskontor. Disse faktorene tilsier at til tross for tolederkontorets dårlige opplevelse med en revolusjonerende oppstart, så finnes det likevel en vilje til å få etablert en større grad av samhandling mellom styringslinjene enn de har i dag. Det sier også noe i forhold til å være åpen for å kunne anerkjenne hverandres fokus og målsetting. Anerkjennelse er en betingelse for opplevelsen av likeverd.

Med bakgrunn i systemteori (ibid) og prinsipal-agent teorien (Opstad, 2013) ser det ut til å være hensiktsmessig å ta med kontorenes historie for å finne hvordan man kan få en god forankring av felles mål og finne en omforent forståelse av veien til måloppnåelse. Dette samt at det kan være konstruktivt å bruke tid på endringsprosesser. I tilknytning til felles mål og likeverdig samarbeid for å nå målsettingen, så er kontorenes belønningssystem og styringsverktøy også av betydning. Jeg vil i neste avsnitt komme videre inn på det.

5.2.2.3. Felles mål og retning sett i lys av styringsverktøy fra new public management og belønningssystem knyttet til prinsipal – agent teorien

Med Nav-reformen ble det besluttet å bruke styringsverktøy hentet fra new public management (NPM) (NOU, 2003:06). NPM sine prinsipper for styring og organisering har sterkt fokus på produksjon og resultatmåling og bidrar gjerne til en fragmentert oppgaveløsning (Christensen, u.å.). Dette i motsetning til sosialfaglig tilnærming med sitt helhetsperspektiv. Mine funn viste at disse styringsverktøyene fra NPM gjaldt i statlig styringslinje. Funn viste også at målekortet i statlig styringslinje med ulike måleindikatorer påvirket hvilke ansvarsområder og arbeidsprestasjoner som gav annerkjennelse. Målekortet må derfor kunne ses på som del av belønningssystemet (Opstad, 2013) ved NAV-kontorene. Belønning kan som tidligere nevnt brukes som incentiv for å påvirke til hensiktsmessig samarbeid, eller ønsket atferd. Ved begge kontorene ble målekortet trukket frem som et styringsverktøy av betydning. Det ble imidlertid i liten grad nevnt i kommunal styringslinje ved tolederkontoret.

5.2.2.3.1. Målekort som belønningssystem

Kommunal styringslinje ved tolederkontoret var ikke direkte berørt av målekortet. Det kan imidlertid ha påvirket opplevelsen av likeverdig samarbeid og det å finne et felles mål og en felles arbeidsmetodikk. Dette fordi det vi blir målt på får annerkjennelse og blir sett på som prioriterte og viktige ansvarsområder. AFI-rapporten «NAV-reformen 2014» En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen.» (Fossestøl, Breit & Borg, 2014) bekreftet også dette. Her kom det frem at målekortet påvirket hvilke oppgaver som ble prioritert ved kontoret. Det var oppgavene som ble målt og talt i målekortet. Målekortet kunne derfor bidra til en målforskyvelse i forhold til mål som ikke var med i målekortet (ibid). Det er forenelig med prinsipal-agent-teorien (Opstad, 2013) som sier noe om at både egeninteresse hos den ansatte, og belønningssystem påvirker atferd. Teorien sier også noe om grad av styring og kontroll for å sikre at de ansatte utfører sine oppgaver i tråd med overordnet mål. Likeverdighet handler om å gi hverandre annerkjennelse og målekortet

påvirket dette. De kommunale oppgavene var ikke med i målekortet og kunne slik gjerne få mindre anerkjenelse. Målekortet og styringsprinsipper fra new public management kan med det ha bidratt til å skape og opprettholde avstand mellom kommunal- og statlig styringslinje ved tolederkontoret.

5.2.2.3.2. Alle må få en mulighet til å skinne

Ved enlederkontoret var ledelsen bevisst i forhold til at alle ansatte måtte få muligheten til å skinne, og ikke bare de som jobbet med oppgaver som ble målt i målekortet. De hadde derfor satt opp et ekstra punkt som handlet om godt sosialfaglig endringsarbeid i tilknytning til deres tavlemøte. Tavlemøtet var ukentlig og handlet om resultater i målekortet. I tillegg til det ekstra punktet på tavlemøtet, så viste funn at enlederkontoret hadde en leder som bidro til balanse blant annet ved å være svært opptatt av sosialfaglig tilnærming, som en nødvendighet for godt resultat i møtet med NAV sine brukere. Sosialfaglig tilnærming i møtet med brukerne har med det også anerkjennelse gjennom kontorleders uttalte holdninger. Ros og anerkjennelse tilhører også kontorenes belønningssystem (ibid).

Ut fra dette mener jeg at styringsverktøy fra NPM i statlig styringslinje, og det statlige målekortets fokus på oppgaver knyttet til arbeidslinjen, kan gi utfordringer i forhold til å finne felles mål og retning sammen med kommunal styringslinje. Dette på samme måte som at profesjonen sosionomer, særlig dem med lang erfaring fra sosialkontor, med sin sosialfaglige tilnærming også kan være en utforing i forhold til å skulle finne felles mål og retning med statlig styringslinje. Disse utfordringene må tas hensyn til dersom det skal være mulig å forankre felles mål og finne en omforent forståelse av veien til måloppnåelse. Det vil også påvirke grad av likeverdig samarbeid.

Hittil har jeg drøftet felles mål for statlig- og kommunal styringslinje og en omforent forståelse av veien til måloppnåelse sett i lys av yrkesbakgrunnen til de ansatte opp mot et nyansattperspektiv, ut fra de ansattes egeninteresse i et bytteperspektiv, ut fra ansatte med lang erfaring fra en moderetat og institusjonalisert oppgaveløsning i et normperspektiv og ut fra profesjonsteori. Jeg har også drøftet utfordringer med å finne felles mål og retning sett ut fra NAV-kontorene og den organisatoriske sammenheng kontorene er en del av i lys av systemteori, prinsippal-agent teorien og belønningssystemer. Jeg vil nå komme videre inn på mine funn i forhold til hvilke mål jeg fant på de to intervjukontorene og se dette opp mot elementer av betydning for et likeverdig samarbeid.

5.2.3. Grad av felles mål ved enlederkontoret og tolederkontoret

Det kom frem i funn at de to intervjukontorene hadde grepet om Nav sine mål på ulikt vis. Dette slik at det kan sies at tolederkontoret hadde fokus på tre hovedmål og enlederkontoret hadde fokus på ett hovedmål. For å fremme en forståelse av bakgrunnen for dette, så vil jeg også sammenfatte noe av det overnevnte i tilknytning til denne overskriften om felles målsetting.

5.2.3.1. Tolederkontoret ~ tre hovedmål

På tolederkontoret var det en leder i hver styringslinje. Det er nevnt tidligere at styringslinjene i utgangspunktet hadde hvert sitt hovedfokus med «arbeidslinjen» og med «sosialfaglig tilnærming og helhetsperspektiv». Kontorlederne hadde ulik grad av styring fra overordnet ledelse. Sistnevnte på en slik måte at kommunal leder hadde betydelig større grad av handlingsrom. I statlig styringslinje var det ensidig fokus på NAV i de to overordnede ledelsesnivåene med NAV fylke og NAV-direktøren. Kommunal leder på tolederkontoret hadde rådmannen over seg med sitt ansvar for ulike fagområder. Kommunal NAV-leder var også med i en kommunal ledergruppe med fokus på ulike fagområder i kommunen. I forhold til det systemet kontoret var en del av fant jeg også at det i statlig styringslinje brukes styringsverktøy ut fra NPM og et belønningssystem med målekortet som kun gir anerkjennelse til statlig oppgaveløsning. NPM sin fragmenterte oppgaveløsning står i motsetning til det sosialfaglige helhetsperspektivet som gir faglig anerkjennelse i kommunal styringslinje. Profesjonen sosionomer har kompetanse som tilsier at deres perspektiv er nødvendig for å imøtekomme brukernes komplekse utfordringer (wicked problems) (Vabo & Vabø, 2014). På tolederkontoret ser vi altså at det er ulikt belønningssystem knyttet til hva som gir anerkjennelse i styringslinjene samt at man ser ulike løsninger i møtet med brukerne.

Den kommunale rådmannens budsjettoppfølging i kommunal styringslinje kan også stå i konflikt med statlig styringslinje. Dette dersom løsningen blir å få flest mulig over på statlige ytelser og tiltak. De ansatte ved tolederkontoret hadde god tilknytning til moderetatene før oppstart av NAV. Kontoret hadde prøvd ut en generalistmodell uten å lykkes. Dette ble tatt som en bekreftelse på at styringslinjene var ulike.

Med bakgrunn i dette, og de overnevnte teorier og drøftinger, kan vi gjerne forstå at tolederkontoret sine tre hovedmål var å få brukerne i arbeid, sosialfaglig tilnærming med mål om å gjøre brukerne selvhjulpne (helhetstankegangen) samt å holde det kommunale budsjettet.

De statlig ansatte sitt hovedmål «arbeid» er forenelig med Nav sitt slagord «arbeid først». De kommunalt ansatte sitt hovedmål «sosialfaglig tilnærming for å gjøre brukerne selvhjulpne» mener jeg ligger nærmere Nav sin visjon «vi gir mennesker muligheter». Dette målet samsvarer også med formålsparagrafen i Lov om sosiale tjenester i NAV (Sosialtjenesteloven, 2009). Tolederkontoret kan se ut til å være det Fossetøl, Breit & Borg (2016) i sin studie av betingelser for sosialt arbeid i NAV kalte for et konservativt NAV-kontor jfr. teorikapittelet.

Kan tolederkontoret oppnå likeverdig samarbeid mellom styringslinjene med disse tre hovedmålene? Repstad (2004, s. 11) påpeker at ryddige avtaler om arbeidsdeling noen ganger kan være den mest effektive måten å samarbeide på. Noen av informantene kalte dagens samhandling på tolederkontoret for samlokalisering. De opplevde med det ikke å være en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning. Likevel så opplevde de at det var åpne dører for hverandre mellom styringslinjene vedrørende drøfting av saker, og de var høflige og vennlige med hverandre. Funnene viser også at de opplevde at det var enklere og smidigere å samarbeide i dag, enn når de tre tidligere moderetatene lå i hvert sitt bygg. I henhold til funn så kom det også frem at tolederkontoret hadde forsøkt å finne felles mål og retning, men opplevde å ikke ha fått det til. Samtidig så mente informantene at det fantes en ide om et mulig fremtidig samarbeid i forhold til brukere som mottok arbeidsavklaringspenger. Disse brukerne mottok ofte supplerende sosialhjelp og har dermed kontakt med begge styringslinjene.

En utfordring når det gjelder å finne overlappende målområder vil være dersom noen av de tre målene står i konflikt med hverandre. Som nevnt over kan det kommunale målet om å

overholde kommunalt nav-budsjett stå til dels i konflikt med det statlige målet om arbeid. Dersom man løser kommunalt budsjettmål ved ensporet å søke sosialhjelpsmottakere over på statlige ytelser, så vil ikke dette være et konstruktivt grunnlag for likeverdig samarbeid. Det ble uttrykt i statlig styringslinje at man ønsket å imøtekomme brukernes behov, men de hadde likevel mest fokus på «arbeid». På motsatt vis gjaldt dette også i kommunal styringslinje. Det ble der gitt uttrykk for at man mente fokus på «arbeid» var riktig, men ikke uten å ta med den sosialfaglige tilnærmingen med mål om å gjøre brukerne selvhjulpne. Ut fra dette kan vi også forstå at det var en utfordring dersom man har et snevert fokus på å få brukere i arbeid, kontra det å skulle møte brukerne ut fra et sosialfaglig helhetsperspektiv for å gjøre dem selvhjulpne. Andreassen et. al (2016) påpekte også i sin studie denne ulike forståelsen av hva arbeidet på et NAV-kontor handlet om, og at dette gjorde det vanskelig å få til en felles diskusjon om hva som er det faglige arbeidet på et NAV-kontor. Denne ulike forståelsen var nok også en medvirkende årsak til ulikt syn på hensiktsmessig oppfølging av brukerne. Vedrørende NAV-reformens mål om flere i arbeid og en arbeids- og velferdsforvaltning som skulle være enklere for personer med sammensatte utfordringer, så kan det forstås som nødvending med både fokus på arbeid og fokus på en sosialfaglig tilnærming i møtet med brukerne.

Tolederkontorets arbeidsdeling trenger ikke å gå på bekostning av det å være likeverdige i partnerskapet. Det forutsetter imidlertid det foreligger en annerkjennelse av hverandre til grunn. Dette gjelder blant annet annerkjennelse av kompetanse og ansvarsområde. Dersom det foreligger ulik forståelse av hva arbeidet på NAV-kontoret handler om, så kan det være grunn til å undres vedrørende annerkjennelse på tvers av styringslinjene. På den andre siden, så får begge styringslinjene jobbe «i fred» på sine respektive fagområder med hver sin leder som gir annerkjennelse til egen styringslinje. Det kan gjerne også ses på som en type likeverdighet. Ut fra den sterke resultatoppfølgingen i statlig styringslinje med bakgrunn i NPM og de ulike belønningssystemene, så kan imidlertid kommunal styringslinje ha grunn til sin bekymring for å bli en «lillebror» i NAV dersom de skulle få en enledermodell.

5.2.3.2. Enlederkontoret ~ et hovedmål

Enlederkontoret hadde mindre grad av strukturelle endringer ved oppstart enn tolederkontoret. Funn bekreftet at til tross for at alle lederne i forskningsprosjektet var enige i at styringslinjene ikke snakket sammen, så var kontorlederen her svært bevisst i forhold til å skape balanse mellom stat og kommune. Ut fra mine funn måtte da ledelsen ved enlederkontoret bidra til balanse mellom ulike styringsverktøy i styringslinjene, ulike mål fra

overordnet ledelse i stat og kommune og ulike belønningssystem. Over kom det frem en bekymring knyttet til at kommunal styringslinje ville bli «lillebror» i NAV ved en enledermodell. I overnevnte rapport (Andreassen et. al, 2016) kom det frem at forståelsen av sosialt arbeid ved kontorene i stor grad syntes å være preget av forhold ved ledelsen. Det må da påpekes at rapporten skilte mellom to ulike syn på sosialt arbeid. Det var et tradisjonelt syn om å ivareta de svakeste og et mer progressivt syn hvor sosialt arbeid ble sett på som hensiktsmessig i møtet med alle brukerne ved NAV. Sistnevnte nyttet sosialfaglig tilnærming til å gripe om arbeidslinjen. De kalte dette for progressive NAV-kontor. Funn viste at ledelsen ved enlederkontoret hadde den samme progressive forståelsen av sosialt arbeid som Fossetøl et. al. (2016) omtaler. Enlederkontoret hadde gått bort fra den tradisjonelle arbeidsdelingen, som hadde vært knyttet til ytelsen brukerne mottok.

Deres hovedmål var å imøtekomme brukernes behov.

De hadde derfor en arbeidsfordeling ut fra brukernes bistandsbehov. Kontorlederen ved enlederkontoret var kommunalt ansatt. Kontorlederen var tydelig på at sosialfaglig tilnærming var helt nødvendig for å kunne bistå på en hensiktsmessig måte i møte med mennesker som ofte var i en eller annen form for krise. Med dette ble sosionomenes yrkesstolthet ivaretatt. Enlederkontoret hadde også en sosionom i statlig styringslinje. Dette kan ses på som en bekreftelse av nevnte forståelse av sosialfaglig tilnærming i møte med brukerne. Enlederkontoret hadde mindre grad av ansatte med tilknytning til moderetatene. Ut fra dette funnet er det grunn til å tro at det var mindre grad av institusjonalisert oppgaveløsning med over i NAV, og at de ansatte var mer åpne for nye NAV-tanker. Ved begge NAV-kontorene kom det frem refleksjoner om at nyansatte ville kunne utgjøre en forskjell nettopp på bakgrunn av dette. Fossetøl et al. (2016) omtaler ledelsens syn med sosialfaglig tilnærming som griper om arbeidslinjen, som et samlende utgangspunkt for styringslinjene. Funn i mitt forskningsprosjekt bekreftet også at informantene ved enlederkontoret opplevde at det var en god balanse mellom styringslinjene både i forhold til ivaretagelse av kontorets oppgaver og at det hadde liten betydning om de var statlig- eller kommunalt ansatt.

Tidligere nevnte rapport (ibid, s. 12) mente at den sosialfaglige forståelsen hvor arbeidslinjen ble omfavnet gjorde at man i stedet for en polarisering mellom styringslinjene fikk en felles drøfting på hvordan målet om arbeid kunne nås. Dette ble ytterligere styrket fordi det lå til grunn en felles forståelse om at arbeidsmetoden for å nå målet krevde en sosialfaglig

tilnærming. Når man får en enhetlig forståelse av veien mot felles mål, så er det grunn til å tro at det vil bidra å fremme et likeverdig samarbeid i større grad enn ved den polariseringen man kunne ane ved tolederkontoret.

5.2.4. Oppfølging av Nav-kontorets brukere ~ retning

Hvilke mål man omfavner har betydning for hvordan man finner det hensiktsmessig å følge opp. Dette har også kommet mye frem i drøftingen over. Hvordan de ulike kontorene og styringslinjene så på det med oppfølging er også skissert i empirikapitlet. I statlig styringslinje med NPM er det større grad av at brukerne skal klare seg selv enn i kommunal styringslinje med sosialfaglig tilnærming og tettere oppfølging. I kommunal styringslinje har sosionomenes sosialfaglige tilnærming med sitt helhetsperspektiv og sosialtjenestelovens formålsparagraf vært retningsgivende. Skillet var størst ved toederkontoret. Ved enlederkontoret kom ikke dette skillet like tydelig frem. Det kan handle om at enlederkontoret hadde et tydeligere definert felles mål om å møte brukernes behov med en sosialfaglig tilnærming som favner om arbeidslinjen. Ved tolederkontoret var de imidlertid også åpne for å lære av hverandre og komme hverandre i møte.

Opplevelsen av likeverd og samarbeid mellom styringslinjene på bakgrunn av syn på hensiktsmessig oppfølging ser jeg som tilsvarende det som er drøftet over knyttet til målsetting. Dersom styringslinjene har polariserende syn på hva som skal være det faglige arbeidet ved kontoret, så vil det antagelig gå noe på bekostning av anerkjennelsen av hverandre, og med grad av opplevd likeverd. Med polarisering mener jeg «arbeid først» kontra «sosialfaglig tilnærming med et helhetsperspektiv». Belønningssystemet er også nevnt over, og vil påvirke hva som gir anerkjennelse ved kontorene. Jeg vil nå komme videre inn på hvordan oppgaveløsningen og organiseringen ved kontorene påvirket grad av kjennskap. Dette fordi et sentralt empirisk funn var at informantene opplevde at det å kjenne hverandre hadde en betydning både for samarbeidet og for opplevelsen av å være jevnbyrdige.

5.3. Kjennskap til hverandre

I tillegg til å finne at felles mål og retning er av betydning, så fant jeg altså at kjennskap til hverandre også er et avgjørende element i forhold til oppgavens problemstilling. Jeg vil derfor først drøfte ytre og indre rammebetingelser ved de to NAV-kontorene som ifølge funnene ser ut til å ha betydning for samarbeid og opplevelsen av likeverd. Dette ut fra hvilke muligheter de gir for å legge til rette for nærhet og kjennskap. Ytre rammebetingelser handler

om mål, strukturell organisering inkludert møtepunkter og fysisk plassering. Indre rammebetingelser handler om de ansattes preferanser og ståsted.

Etter å ha drøftet funn om kjennskap og rammebetingelsene i lys av prinsippal-agent teorien (Opstad, 2013) og institusjonalisme (Bukve, 2012), så vil jeg se på funnene i lys av teori fra boka «Dugnadsånd og forsvarsverker, - tverretatlig samarbeid i teori og praksis» (Repstad et al., 2004) vedrørende samarbeid og strategier for mer hensiktsmessig samarbeid.

5.3.1. Ytre rammebetingelser for kjennskap ~ mål, strukturell organisering og fysisk plassering
Det kom frem at formelle- og uformelle møtepunkt var betydningsfulle arenaer for å bli kjent gjennom dialog, drøftinger og informasjonsutveksling. Det å bli kjent på det uformelle plan virket positivt inn i forhold til det formelle samarbeidet og omvendt. Desto mer kjent de ansatte var på det ene planet, formelt eller uformelt, desto mer samhandling fant man på det andre planet. Funnene tyder også på at involvering på tvers av styringslinjene var nødvendig for opplevelsen av et likeverdig samarbeid og at kjennskap bidro til større grad av anerkjennelse av hverandre, til trygghet og tilhørighet. Samhandling både formelt- og uformelt ble da enklere. Opplevelsen av likeverd handlet for informantene om at ved å lære hverandre å kjenne, så brøt man ned fordommer mot hverandre. Kjennskap bidro altså til at fordommer kunne bli snudd til anerkjennelse.

Dersom vi ser overnevnte funn i lys av institusjonalisme (Bukve, 2012), så vet vi at i en organisasjon finnes det trekk i forhold til hva som er passende, hva som gir mening og trekk som handler om det formelle. Det vil si tillært atferd. Tidligere så har jeg vært inne på at ansatte med erfaring fra moderetatene kunne ha med seg en institusjonalisert oppgaveløsning inn i NAV. Møtepunkter med sosial samhandling og utvikling av kjennskap påvirker dette. Czarniawska (2015) sitt sosialkonstruktivistiske perspektiv på institusjonalisme forklarer dette. Det vil si at institusjoner blir oppfattet som sosiale konstruksjoner, som regulerer praksisen i en organisasjon. Dette støtter mitt funn i forhold til betydningen av kjennskap og møtepunkter. Det handler om prosesser hvor man i møtepunktene bidrar til å påvirke organisasjonen sammen i forhold til blant annet utvikling av verdier, tankesett, oppfatninger, regler og standarder. Møtepunktene mellom styringslinjene vil også kunne gi en bedre forståelse av hvem den andre styringslinjen er og hvordan de tenker samt at det kan bidra til en større grad av felles forståelse og større grad av fellesskapsfølelse. Dette kan bidra til å øke anerkjennelsen av hverandre og styrke opplevelsen av et likeverdig samarbeid.

I forhold til utvikling av kjennskap så er det også relevant å ta med overnevnte drøfting knyttet til å ha felles mål og retning. Målsetting må også ses som en del av de ytre rammebetingelser. Dersom det skulle eksistere en polarisering i forhold til hvilken faglig retning kontoret skal gå i (Fossetøl et al. 2016), så vil det antagelig påvirke synet på hensiktsmessige møtepunkter mellom styringslinjene. Det vil mest sannsynlig føre til at styringslinjene med sine ulike faglige ståsteder jobber med hvert sitt område og det vil naturlig begrense behov for møtepunkter, kjennskap og samarbeid. Strukturell organisering er valgt ut fra kontorenes målsetting(er).

Det ble skissert over at enlederkontoret og tolederkontoret hadde ulik grad av felles målsetting i styringslinjene for sine kontor. Det var styringslinjene ved tolederkontoret som stod lengst fra hverandre i forhold til grad av felles målsetting, og tilsynelatende ikke hadde sammenfallende syn omkring faglig retning som skulle gjelde for kontoret. Ifølge de empiriske funn bidro tolederkontorets strukturelle organisering til betydelig færre felles møtepunkter mellom styringslinjene enn enlederkontorets strukturelle organisering. Ved tolederkontoret var styringslinjene i hver sine avdelinger. De statlige ansatte hadde ansvar for statlige oppgaver og de kommunalt ansatte hadde ansvar for kommunale oppgaver. Dette gjorde at behovet for møtepunkter var minimalt i forhold til god oppgaveløsning i de respektive styringslinjer. De hadde imidlertid et unntak i forhold til syn på hensiktsmessige møtepunkter mellom styringslinjene. Unntaket gjaldt et ungdomsteam med ansatte fra begge styringslinjene. Enlederkontoret hadde statlige- og kommunalt ansatte blandet i mottaksavdelingen og oppfølgingsavdelingen. Dette førte til et større behov for å ha felles møter med ansatte fra begge styringslinjene tilstede. Sistnevnte gjaldt også ungdomsteamet ved tolederkontoret.

Den strukturelle organiseringen påvirket også fysisk plassering av de ansatte. Dette da de fant det hensiktsmessig å plassere ansatte med felles mål og ansvarsområde sammen. Med det ser vi at fysisk plassering bidro til ytterligere møtepunkter og kjennskap mellom styringslinjene på enlederkontoret, mens det bidro til å opprettholde avstanden mellom styringslinjen på tolederkontoret. Dette da de ansatte ved enlederkontoret satt blandet i forhold til statlige- og kommunalt ansatte og til dels i åpne landskap. Ved tolederkontoret hadde alle cellekontor. De statlige ansatte satt i ene delen av kontorlokalet, mens de kommunal ansatte satt i andre delen av kontorlokalet.

De formelle møtepunktene påvirket de uformelle møtepunktene og omvendt. Empiriske funn viste at de ansatte tok lettere kontakt med kollegaer de kjente og hadde et tillitsforhold til både når det gjaldt formelt samarbeid og når det gjaldt uformelle treff.

Mål, strukturell organisering og fysisk plassering viste seg altså å ha betydning for antall møtepunkter og mulighet for utvikling av kjennskap. Dette påvirket da også den organisasjonsutvikling som blir belyst i teori om sosialkonstruktivisme (ibid), og som kan bidra til større grad av fellesskapsfølelse, annerkjennelse av hverandre og opplevelsen av likeverdig samarbeid.

5.3.2. Indre rammebetingelser for kjennskap ~ de ansattes preferanser og ståsted.
I tillegg til ytre rammebetingelser som målsetting, strukturell organisering, fysisk plassering og møtepunkter, så er også indre rammebetingelser av betydning for grad av kjennskap til hverandre mellom styringslinjene. Dette handler om de ansattes preferanser og ståsted. Oppstad (2013) påpeker også i sin bok «økonomistyring i offentlig sektor» at i kunnskapsbedrifter så er de ansattes indre motivasjon en drivkraft av betydning. Ansatte vil alltid ha med seg erfaring, kunnskap, moral, verdier og holdninger som påvirker i forhold til deres atferd og egeninteresse.

Jeg har tidligere skrevet om profesjonsutdannede sosionomer med sin yrkesstolthet (Erichsen, 1996), prinsipal-agent teoriens bytteteoretiske perspektiv (Oppstad, 2013) og institusjonalisme med normperspektivet (Bukve 2012, Andreassen et al., 2011, s. 31). Dette er ulike perspektiver som kan forklare noe i forhold til de ansattes atferd. Prinsipal- agent teorien sitt bytteteoretisk perspektiv handler om at det betyr noe for den ansatte hva han får igjen for å investere i kjennskap. Det kom frem i de empiriske funnene at de ytre rammebetingelsene, i tillegg til yrkesbakgrunn, påvirket de ansatte i forhold til hva de hadde fokus på og hva som opplevdes å være viktig. Ved enlederkontoret satt styringslinjene blandet, og kunne ha samme ansvarsområde eller samme brukergruppe. Det å investere i kjennskap vil da naturlig være verdt investeringen.

De ansatte sin atferd kan vi også se i lys av institusjonalisme (Bukve, 2012). Med bakgrunn i Czarniawska (2005) sin sosialkonstruktivisme så er det er en gjensidig påvirkning mellom individ og organisasjon. Dette vedrørende hva som er passende atferd og hva som oppleves å gi mening. Ut fra funn kunne det se ut til at styringslinjene ved tolederkontoret hadde en

anelse av felles aksept på at de var ulike, jobbet ulikt og med det ikke hadde så stort behov for større grad av kjennskap til hverandre enn de hadde på intervjuetidspunktet. Samtidig kom det frem refleksjoner under intervjuene om at de nok ville utvikle større forståelse for hverandres ansvarsområder og synspunkt ved større grad av felles dialog og drøftinger og med det kjennskap. Samt at dette ville kunne være hensiktsmessig for kontorets tjenestetilbud til brukerne.

Et annet perspektiv på kjennskap handler om hvor åpne eller lukkede de ansatte var i forhold til å bli kjent med hverandre, annen kompetanse og andre ansvarsområder. Czarniawska (2015) bruker begrepene løse koblinger og tette koblinger i forhold til sosialkonstruktivisme. Dersom man har tette koblinger i et system, så er ikke systemet likemottakelig i forhold til hva som foregår i andre system. Ut fra dette kan vi forstå at for få å bedre kjennskap til hverandre, hverandres kompetanse og ansvarsområder, så vil det være hensiktsmessig å bidra til å løse opp i tette koblinger eller homogene grupper. Sosionomene ved tolederkontoret er nevnt som en homogen gruppe med et eget fellesskap i kraft av sin utdanning. Det kan være grunn til å tro at styringsverktøy fra NPM med målekortet og tett resultatoppfølging i statlig styringslinje også kan ha bidratt til noe tettere kobling mellom de ansatte der. Sosionomene og øvrige ansatte ved enlederkontoret var organisert på tvers av styringslinjene. Dette gav løsere koblinger mellom styringslinjene og de enkelte ansatte. De ansatte ved enlederkontoret vil ut fra dette være mer åpne for innspill fra den andre styringslinjen.

Det kom frem i funn at kjemi og felles interesser så ut til å bety mer i uformelle møtepunkter ved enlederkontoret enn ved tolederkontoret. Ved tolederkontoret spiste de ansatte hovedsakelig lunsj sammen med andre fra sin egen styringslinje. Enlederkontoret formidlet at de spiste lunsj med dem de delte kjemi og interesser med. Disse tilsynelatende ulikhetene handlet antagelig om de ulike ytre rammebetingelser. Det kom frem på begge kontorene at på uformelle arenaer søker de ansatte gjerne sammen med dem de kjenner tilhørighet og trygghet sammen med.

Jacobsen (Repstad et al., 2004) sine koordineringsstrategier ser på tiltak for å løse opp forskjellige utfordringer knyttet til hensiktsmessig samarbeid. Jeg vil videre se på overnevnte funn knyttet til «kjennskap», som et element av betydning for opplevelsen av et likeverdig samarbeid, i lys av Jacobsens koordineringsstrategier og teori om tverretatlig samarbeid

(ibid). Etter å ha sett på mine funn om kjennskap i lys av teori om tverrfaglig samarbeid, så vil jeg komme videre inn på balanse mellom styringslinjene og opplevelsen av likeverd.

5.3.3. Kjennskap og tverretatlig samarbeid

I boka «Dugnadsånd og forsvarsverker» (ibid) med teori om tverretatlig samarbeid innledet de med å omtale to hovedargumenter for denne type samarbeid. Dette samsvarte med NAV-reformens mål (Sosialdepartementet, 2004). Det ene argumentet handlet om effektiviseringsgevinst ved at man samarbeidet om oppgaveløsningen. Det andre handlet om at ved å samordne tjenestene, så ville det bli enklere for brukerne (Repstad et al., 2004). NAV-reformen hadde også med at ved sammenslåingen av tre etater så skulle tjenestene bli mer tilpasset den enkelte bruker (Arbeids- og sosialdepartementet, u.å.). I hvilken grad intervjukontorene har oppnådd hensiktsmessig samarbeid eller samordning for å nå disse to målsettingene kommer gjerne spesielt frem under overskriften «grad av felles mål ved enlederkontoret og tolederkontoret» over. Overnevnte funn og teori om tverretatlig samarbeid vil kunne si noe om hva som kan fremme og hemme hensiktsmessig samarbeid mellom styringslinjene ved det lokale NAV-kontoret.

5.3.3.1. NPM kan være en utfordring for tverretatlig samarbeid

Dersom vi sammenligner overnevnte funn i forhold til «kjennskap» og rammebetingelsene for utvikling av kjennskap, i lys av teorien om tverretatlig samarbeid (Repstad et al., 2004), så finner vi at de også ser styringsverktøy fra NPM som en utfordring for samarbeid. De skriver at det fører til et mer bytteteoretisk perspektiv hvor hver virksomhet blir seg selv nok. Dette da NPM skaper et «vi og de». De trekker også frem utfordringen med at effektivisering gjerne tillater spesialisering, mens brukerne ønsker helhetlige tjenester. NPM og fragmentert oppgaveløsning kontra sosialfaglig tilnærming med sitt helhetsperspektiv var et funn jeg påpekte over som en utfordring for samarbeidet mellom styringslinjene under overskriften som omhandler målsetting. Felles målsetting fant jeg også som en ytre rammebetingelse av betydning for utvikling av «kjennskap».

5.3.3.2. Kjennskap kan minske kostnaden for samarbeid

Betydningen av kjennskap kommer tydelig frem når Jacobsen (ibid) påpeker at det alltid vil kunne være en kostnad knyttet til det å skulle samhandle med andre. Dette fordi det kan være for krevende å skulle samhandle med noen som for eksempel har en annet sjargong, en annen kompetanse (teknologi) eller som det er fysisk avstand til. Denne kostnaden kan føre til at

man unngår samarbeid. Når det gjelder kompetanse, så trekker han også frem spesialisert utdanning som en utfordring fordi dette kan føre til at man spesielt vil forsvare egen kompetanse og ivareta eget fagområde. Jacobsen kaller disse for sektorforsvarere. Han påpeker også en annen utfordring i forhold til at det kan være vanskelig å se hva man vil tjene på å samarbeide. Sistnevnte kan knyttes til prinsipal-agent teorien og dens bytteteoretiske perspektiv. I min drøfting over har jeg trukket frem funn av betydning for hva de ansatte vil se på som hensiktsmessig. Dette var avhengig av både de ansattes preferanse og ståsted samt den type NAV-kontor de var en del av. Vedrørende spesialisert utdanning har jeg over drøftet dette spesielt i forhold til profesjonsutdanning, yrkesstolthet og sosionomenes homogene gruppe ved tolederkontoret. Jacobsen omtaler kompetanse med ordet «teknologi». Han løfter frem at det vil være naturlig å forsvare egen teknologi fremfor å kompromisse med noe man mener er urett. Dette har jeg drøftet over i tilknytning til sosionomenes sosialfaglige tilnærming og helhetsperspektivet i møte med brukernes komplekse (wiced) problemer (Vabo & Vabø, 2014) kontra NPM sin fragmenterte oppgaveløsning.

Når det gjelder å imøtekomme samarbeidsutfordringene, så har Jacobsen skissert ulike koordineringsstrategier som blant annet å øke kunnskapen om den enkeltes plass i helheten og synliggjøre konsekvensene for brukerne ved manglende samarbeid. Dette vil være del av det jeg omtaler som betydningen av å forankre felles mål. Jacobsen omtaler også belønningssystemer som vil bidra til samarbeid som en strategi. Over så har jeg drøftet at belønningssystemene ved NAV-kontorene kan bidra til å opprettholde et skille mellom styringslinjene. Dette gjelder spesielt med det statlige målekortet. Det å skape en felles kultur er også med som en hensiktsmessig koordineringsstrategi. Jeg har knyttet dette til institusjonalisme. Dette fordi møtepunkter og utvikling av kjennskap med sin informasjonsutveksling og drøftinger vil påvirke hva som ses som passende, hva som gir mening og trekk som handler om det formelle. Det vil si tillært atferd. Dette vil påvirke både kulturen og organisasjonen som institusjon.

Jacobsen omtaler også det å sikre en rekrutteringsstrategi som unngår homogene grupper, betydningen av å minske fysisk avstand, styrke informasjonsutveksling og strukturelle tverrgående forbindelser som blant annet å ha faste møter. De koordineringsstrategiene stemmer også overens med mine funn i forhold til elementer av betydning for opplevelsen av et likeverdig samarbeid. Jeg innledet her med funnet at møtepunkter er svært essensielt og at dette påvirkes av kontorenes strukturelle organisering. I møtepunktene utveksles informasjon,

man bygger kultur og bryter ned barrierer for samarbeid. Barrierer kan blant annet handle om nevnte kostnad et samarbeid kan innebære for den enkelte ansatte. Både mine funn og Jacobsen sine strategier viser at det å minske den fysiske avstanden fremmer samarbeid. Dette fremmer også grad av informasjonsutveksling både fordi det blir enklere med nærheten og fordi det er lettere å kommunisere med dem man kjenner. Vedrørende rekrutteringsstrategi og homogene grupper så er mitt funn i forhold til stolte profesjonsutdannede sosionomer og Jacobsens teori om sektorforsvarere allerede nevnt. Jacobsen (ibid) påpeker at det kan oppleves lettere å samarbeide innad i «klanen». Dette er også et av mine funn. Jeg drøftet det opp mot tette- og løse koblinger med bakgrunn i Czarniawska (2015) sin teori om sosialkonstruktivisme. Funn viste at enlederkontoret i hovedsak ved strukturell organisering og noe ved bevisst rekrutteringsstrategi hadde bidratt til mindre grad av homogen gruppe og med det løsere koblinger. Dette bidrar til å fremme samarbeid.

5.3.3.3. Strukturell endring og organisasjonsprinsipp - «policy valg»

Den siste strategien Jacobsen omtaler er «strukturell endring og valg av organisasjonsprinsipp». NAV-reformen må ses på som en slik strukturell endring. Begrunnelsen for denne strategien er at en sammenslåing ser ut til å bygge ned barrierer for kommunikasjonen. Dette stemmer også med mine funn ved begge kontorene. Det trekkes imidlertid frem et interessant perspektiv i forhold valg av organisasjonsprinsipp. Det handler om at en organisasjon tilsynelatende må velge mellom å fokusere på samarbeid mellom ulike faggrupper for å imøtekomme en spesiell brukergruppe, eller å fokusere på samarbeid knyttet til en spesifikk oppgave som skal løses. Sistnevnte betyr å koordinere samarbeidet innen en faggruppe.

Ungdomsteamet ved tolederkontoret bestod av ansatte fra begge styringslinjene. De koordinerte da samarbeidet mellom ulike faggrupper mot en spesiell brukergruppe. Dette opplevde ungdomsgruppen som svært fremmede for hensiktsmessig samarbeidet dem imellom. Dersom tolederkontoret ellers har ulike organisasjonsprinsipp i styringslinjene, så vil det kunne bidra til å hemme samarbeidet mellom dem. Kommunal styringslinje koordinerte i hovedsak samarbeidet knyttet til oppgaver i forhold til søknad om økonomisk sosialhjelp. Det vil si at det handlet om å løse en oppgave sammen. I statlig styringslinje koordinerte de samarbeidet i hovedsak i forhold til arbeidssøkere, sykemeldte og mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det kan ut fra dette se ut til å tilsvare koordinering i forhold til marked og mellom ulike fagområder i statlig styringslinje. Det å ha et felles «policy-valg» for

hele NAV-kontoret ser med det også til å ha betydning for opplevelsen av et likeverdig samarbeid. Dette ser imidlertid ut til å ha sammenheng med mitt overnevnte funn som handler om at strukturell organisering er av betydning. Dette da jeg finner at ved enlederkontoret har de et felles «policy-valg». Der var alle kontorets oppgaver knyttet til markedet og de samarbeidet mellom ulike fagområder.

5.3.3.4. Opplevelsen av likeverd kontra opportunistisk atferd

I nevnte bok om tverretattlig samarbeid trekkes det også frem faren for opportunistisk atferd (ibid). Det vises til at organisasjonsteorien er full av eksempler på både ansatte og enheter som følger sine særinteresser. Mine drøftinger over knyttet til prinsipal- agent teorien løfter spesielt frem dette perspektivet. Prinsipal-agent teorien tilsier at de ansattes egeninteresse er av betydning for effektiv oppgaveløsning i tråd med virksomhetens mål (Opstad, 2013). Det å oppleve likeverd og annerkjennelse kan ses på som en særinteresse som påvirker de ansattes atferd innenfor deres handlingsrom. Mangel på opplevelsen av likeverd og annerkjennelse kan eventuelt føre til opportunistisk atferd. Likeverdighet er også, som tidligere nevnt, et nedfelt prinsipp i den formelle partnerskapsavtalen mellom statlig og kommunal styringslinje (Fossetøl et al., 2016, s. 20).

Mine funn viser at det å legge forhold til rette for nærhet og kjennskap, bidra til informasjonsutveksling, bidra til forståelse av den enkelte ansattes betydning for helheten og forankring av virksomhetens overordnede mål vil være av betydning for opplevelsen av et likeverdig og hensiktsmessig samarbeid. Funn viser også at ønsket og viljen til å bli kjent med hverandre, hverandres kunnskap og ansvarsområde henger sammen med hvilke forhold det er mellom styringslinjene. Jeg vil derfor komme videre inn på det siste hovedfunnet i forhold til min problemstilling, elementer av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontoret. Det handler om balanse mellom styringslinjene.

5.4. Balanse og likeverdighet mellom styringslinjene

Det er likeverdighet og balanse hovedsakelig på det organisatoriske plan jeg vil drøfte under denne overskriften. Da likeverdighet handler om annerkjennelse av hverandres utdanning, kompetanse og ansvarsområde, så er det naturlig at det er av betydning hvilken balanse det er mellom styringslinjene. Med balanse mener jeg «trykk» i de to ulike styringslinjene. «Trykket» handler om ytre rammebetingelser som grad av føringer, resultatoppfølging og

beslutninger som utøves på ledelsesnivået over de lokale NAV-lederne. Sett i lys av prinsippal-agent teorien vil da de lokale NAV-lederne være agenter og Rådmannen eller NAV fylkesdirektør være prinsippal (Opstad, 2013). Balansen mellom styringslinjene vil også kunne påvirkes av at NAV-kommune er en av flere fagenheter på samme kommunalt nivå med en overordnet rådmann som er leder for disse. Dette i motsetning til NAV-stat, som er enestående innenfor samme geografiske område og har ledelse over seg som er dedikert kun til å ha fokus på NAV. I tillegg til å påvirke balansen mellom styringslinjene sier disse rammebetingelsene noe om hvilke handlingsrom agenten, eller den lokale NAV-lederen, har til å kunne utøve sitt ansvar og eventuelt egen agenda. Dette med bakgrunn i prinsippal-agent teorien (ibid).

5.4.1. Overordnede føringer og forventninger fra kommunens rådmann og NAV fylkesdirektør
Ut fra mine funn kom det frem at overordnede føringer og de omgivelsene det lokale NAV-kontoret er en del av hadde betydning for hvordan kontorene hadde mulighet til, og evnet å finne, felles målsetting. Dette er drøftet tidligere. Overordnede føringer handlet om prinsippalens grad av styring og kontroll for å nå ønskede mål. Funn viste at overordnet ledelse i styringslinjene ikke var samkjørte i sine føringer til det lokale NAV-kontoret. NAV fylkesdirektør og rådmannen hadde ulike forventninger til hvilke mål som skulle oppnås. Rådmannen hadde budsjettmål og forventninger til at NAV-kontoret forsøkte å holde dette. Det kom ikke frem i funn at rådmannen, eller andre i kommunen, i tillegg kunne ha en forventning knyttet til at den lokale NAV-lederen også skulle vise interesse vedrørende å ivareta kommunen i et bredere perspektiv. I tillegg til nevnte forventninger viste funn at det tradisjonelt har vært profesjonen sosionomer, med sin sosialfaglige kompetanse, som har hatt juridiksjon (Røysum, 2009) på stillinger i kommunal styringslinje, eller ved en av moderatene til NAV, sosialtjenesten. Målet om å gjøre brukerne selvhjulpne ved å møte dem med en sosialfaglig tilnærming stod derfor også sterkt. Dette kunne se ut til å handle om profesjonsutdanning og institusjonalisert oppgaveløsning mer enn overordnede forventninger fra rådmannen.

NAV fylkesdirektør og eventuelt tjenesteområdeleder hadde i statlig styringslinje forventninger spesielt i forhold til incentiver i målekortet. Incentivene i målekortet var oppgaveløsning og produksjon nært knyttet opp til NAV sitt slagord «arbeid først». I tillegg fremkom det forventninger til at de ulike forbedringstiltak (tiltaks pakker) knyttet til NAV-stat sin oppgaveløsning skulle bli implementert ved det lokale NAV-kontoret innen oppsatte

tidsfrist. Tilsvarende tiltakspakker fantes ikke i kommunal styringslinje. Forbedringstiltak ved NAV-kommune måtte eventuelt i hovedsak iverksettes av det lokale NAV-kontoret.

5.4.2. NAV-lederens handlingsrom

I tillegg til de ulike forventningene fra overordnet ledelse (prinsipal) var det også ulik grad av resultatoppfølging i styringslinjene. Det var betydelig tettere oppfølging i statlig styringslinje. Dette gjorde at det var både mindre handlingsrom for statlig NAV-leder og en tydeligere klart definert målsetting som skulle prioriteres og var av betydning. Vedrørende å finne en balanse og jevnbyrdighet mellom styringslinjene, så var forskningsprosjektets tre NAV-ledere enige i at det ville vært enklere «å gå i takt med seg selv». Det ble likevel påpekt ved tolederkontoret at når styringslinjene ikke snakket sammen, så ville det nok fortsatt vært en utfordring å skulle koordinere og balansere dette. Med en kontorleder så ser vi at balanse og likeverdig samarbeid mellom styringslinjene vil være avhengig av hvordan NAV-lederen griper denne utfordringen. Dette da det kom frem at forventninger, styring og resultatoppfølging i statlig styringslinje kunne føre til en målforskyvelse (Fossestøl, Breit & Borg, 2014) i forhold til de oppgavene som ikke var med i det statlige målekortet. Disse andre oppgavene vil i hovedsak være de kommunale tjenestene ved NAV-kommune. På bakgrunn av dette ser vi at det ulike «trykket» fra overordnet ledelse i styringslinjene vil kunne føre til at maktforholdet og likeverdigheten i styringslinjene kan bli utfordret.

5.4.3. NAV-lederens lojalitet

Da NAV-kontoret har stort handlingsrom i kommunal styringslinje vil det bety noe hvor agenten eller NAV-lederen har sin lojalitet. Prinsipal-agent teorien påpeker også dette med agentens egeninteresse (Opstad, 2013). Funn viste at enlederkontoret i denne oppgaven hadde en NAV-leder med lojalitet til begge styringslinjene ved NAV-kontoret. Hun nyttet svært bevisst føringer i oppgavens tidligere nevnte kommunebrev og statlig mål- og disponeringsbrev for å forhindre målforskyvelse mellom styringslinjene. Noen invitasjoner fra andre kommunale instanser ble valgt bort for å ivareta NAV-kontorets interesser. Hun var i tillegg ansatt i kommunal styringslinje og utdannet sosionom. Ut fra tidligere drøftinger kan vi forstå at lederens profesjonsutdanning knyttet til kommunal styringslinje kan bidra til å skape balanse mot den sterke resultatoppfølgingen i statlig styringslinje. Dette da sosionomene som profesjon gjerne har med seg en yrkesstolthet og genuin tro på egen teknologi (kompetanse) (Erichsen, 2015). Ved tolederkontoret viste funn at den kommunale NAV-lederen hadde sin lojalitet både i forhold til NAV-kommune og kommunen i et bredere

perspektiv. Sistnevnte ble synliggjort gjennom hennes interesse for og deltakelse i felles kommunalt lederteam. Ønsket om å få til bedre samarbeid med NAV-stat var også tilstede. Funn viste at den statlige NAV-leders lojalitet var knyttet til egen styringslinje med målsettingen «arbeid først». Det utelukket imidlertid ikke ønsket om å bli involvert i kommunal styringslinje og utgjøre en forskjell for innbyggerne i kommunen.

Ut fra denne drøftingen ser vi at balanse i styringslinjene, for å fremme likeverdig samarbeid, ikke bare krever tilsvarende «trykk» i styringslinjene. Dersom det skal være en balanse som fremmer likeverdig samarbeid så må styringslinjene også snakke sammen for å bli enige om målsettingen, og gjerne ha noenlunde lik grad av resultatoppfølging. Det viktigste ser ut til å være anerkjennelse av hverandres utdanning, kompetanse og ansvarsområde samt involvering. Et samarbeid krever involvering. Ut fra funn kom det frem at ulik grad av resultatoppfølging samtidig med ulike målsettinger bidro til å hemme samarbeid og involvering. Eventuelt så må ledelsen ved det lokale NAV-kontoret selv finne denne balansen i sin oversettelse av overordnede krav og forventninger videre ned til de ansatte. Det kan synes som at det å bruke den spesialiserte utdanningen som tradisjonelt tilhørte kommunal styringslinje til å gripe om statlig styringslinje sitt mål om «arbeid først» bidro til en god balanse mellom styringslinjene. Denne drøftingen viser imidlertid at det kreves en sterk ledelse ved det lokale NAV-kontoret for å klare å holde balansen mellom to styringslinjer hvor det er så ulikt «trykk» og ulik grad av resultatoppfølging.

6. Konklusjon

Målet med denne studien har vært å få kunnskap om elementer av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontoret. Elementene vil kunne utgjøre en forskjell både i forhold til NAV-reformens effektiviseringsmål, målet om en helhetlig arbeids og velferdsforvaltning og partnerskapsavtalens intensjon om likeverdighet mellom styringslinjene. Gjennom studien kom det fram at det fantes en god felles plattform for utarbeidelse av mål og retning i NAV-ansatte med stolthet og engasjement i forhold til sitt arbeid og NAV sine brukere. Dette gjaldt i begge styringslinjene og er av stor betydning da alle ønsket det beste for brukerne. De ansatte vektla imidlertid NAV sitt slagord og visjon ulikt ut fra egne preferanser, eget ståsted og den type NAV-kontor de var en del av. Dette påvirket både fokus og hvordan de fant det hensiktsmessig å bistå NAV sine brukere. Det kom frem i studien at opplevelsen av likeverdig samarbeid hadde sammenheng med i hvilken grad det fantes felles målsetting. Dette da det igjen virket igjen inn på anerkjennelse av hverandres kompetanse og ansvarsområde. Likeverdighet handlet om det å anerkjenne hverandre.

I kommunal styringslinje utmerket profesjonen av sosionomer med lang erfaring fra moderetaten seg med sin yrkesstolthet, tro på egen kompetanse og antagelig også en innlært oppgaveløsning fra moderetaten i møtet med brukerne. De brukte en sosialfaglig tilnærming med et helhetsperspektiv på brukernes livssituasjon, og hadde spesielt empati for de svakeste i samfunnet. Denne tilnærmingen løftes også frem som viktig og riktig av sosionomenes fagorganisasjon. Målet var å gjøre brukerne mest mulig selvhjulpne. Dette målet er forankret i sosialtjenestelovens formålsparagraf. Profesjonen hadde hatt jurisdiksjon på stillingene ved det tidligere kommunale sosialkontoret. Det å ha med seg innlært oppgaveløsning fra tidligere moderetat, ha en profesjonsutdanning og være del av en homogen gruppe av ansatte vil naturlig bidra til å forsterke sosionomenes autonomi. Ros og anerkjennelse innad i denne homogene gruppen betydde mer enn virksomhetens øvrige mål. Nav sin visjon «vi gir mennesker muligheter» ble sterkest vektlagt. Dette selv om «arbeid først» også ble sett på som riktig.

I statlig styringslinje fantes ingen tilsvarende homogen gruppe. De hadde imidlertid en betydelig sterkere grad av resultatoppfølging hentet fra NPM. De hadde et målekort som også virket som et belønningssystem. Godt resultat på indikatorer i målekortet var knyttet til arbeidslinjen og gav grunn til ros og applaus. Studiet viste tydelig at slagordet «arbeid først» var sterkest vektlagt i statlig styringslinje. Deretter kom NAV sin visjon nevnt over. Brukerne

skulle i størst mulig grad nytte seg av selvhjelpsløsninger på www.nav.no. Med dette kom det frem at de overnevnte sosionomene i kommunal styringslinje har en annen målsetting, arbeidsmetodikk og et annet belønningssystem med hva som gir ros og anerkjennelse enn det de hadde i statlig styringslinje. Denne ulikheten mellom styringslinjen er ikke samlende og vil derfor kunne være en utfordring, for et likeverdig samarbeid.

I motsetning til dette viste studien at nyansatte i NAV ikke hadde med seg noen innlært oppgaveløsning fra en tidligere moderetat, og derfor var mer åpne for nye NAV-tanker. De nyansatte sin åpenhet bidro med et perspektiv som fremmet et likeverdig samarbeid mellom styringslinjene.

Studien viste også at type NAV-kontor og den organisatoriske sammenhengen kontoret var en del av hadde betydning for grad av felles målsetting og de ansattes fokus i hverdagen. Organisatoriske rammebetingelser har allerede kommet noe frem i forhold til statlig resultatoppfølging og deres målekort sin funksjon som belønningssystem. I kommunal styringslinje var det ikke tilsvarende resultatoppfølging. NAV-leder hadde i den kommunale styringslinjen stor grad av handlingsrom og autonomi bare hun holdt seg noenlunde innenfor budsjettet. Hvordan NAV-ledelsen ved det lokale NAV-kontoret valgte å bruke dette kommunale handlingsrommet kunne påvirkes av egeninteresse knyttet til blant annet yrkesbakgrunn, lojalitet og det belønningssystem ledelsen var en del av.

NAV-kommune er en av flere fagenheter på samme organisatorisk nivå i kommunen, med rådmannen som leder for disse enhetene. NAV-ledelsen har med det mulighet til å engasjere seg også i kommunen generelt, gjerne i form av deltakelse i kommunalt lederteam. Ut fra denne studien så det ut til at engasjement til kommunen på generelt plan i hovedsak var knyttet til egeninteresse og ikke pålagt av rådmannen. Dersom en kommunal NAV-leder deltar i kommunalt lederteam, så kan et belønningssystem der med ros og anerkjennelse bidra til å ta noe fokus bort fra NAV-kontoret.

NAV-stat er enestående innenfor samme geografisk område. Overordnet ledelse i statlig styringslinje var dedikert til å ha fokus på NAV. I tillegg til sterk resultatoppfølging i statlig styringslinje kunne det også komme krav om implementering av nye forbedringstiltak eller tiltakspakker. Det ville ikke være mulig en NAV-ledelse å velge vekk fokuset på statlig styringslinje med dette sterke «trykket» fra overordnet ledelse. NAV-Kontorets resultat i målekortet rangeres også mot andre kontor i samme fylke. De beste kontorene oppnår

anerkjennelse innad i sin styringslinje. Slik blir målekortet ikke bare et styringsverktøy og belønningssystem på kontornivå for de ansatte, men også på ledernivå og for NAV-kontorene i fylket. Dette forsterket «trykket» om måloppnåelse i statlig styringslinje ytterligere. NAV-ledelsen hadde ikke noe tilsvarende belønningssystem med mulighet for samme grad av anerkjennelse i kommunal styringslinje annet enn ros for å holde sosialhjelpsbudsjettet.

På NAV-kontor med en kontorleder for begge styringslinjene var det da forståelig at det sterke «trykket» i statlig styringslinje kunne føre til målforkyvelse bort fra kommunalt ansvarsområde. Lojaliteten ville da ensidig vært hos statlig styringslinje. En leder med lojalitet til både statlig- og kommunal styringslinje kunne imidlertid velge å bruke kommunebrevet og statlig mål- og disponeringsbrev til å opprettholde balansen for å unngå målforskyvelse. Dette gjelder balanse mellom den sterke statlige resultatoppfølgingen og den store graden av autonomi i kommunal styringslinje. Dersom de ansatte skal oppleve likeverdig samarbeid så må det i tillegg skapes balanse vedrørende belønningssystem mot de ansatte slik at alle får en mulighet for ros og anerkjennelse for sin oppgaveløsning. Trykket i statlig styringslinje viser at dette krever en sterk leder. En NAV-leder med overnevnte profesjonsutdanning innen sosialt arbeid knyttet til kommunal styringslinje kan med sin yrkesstolthet og tro på egen teknologi (kompetanse) virke som en balanserende faktor for styringslinjene mot det sterke trykket i statlig styringslinje. Balanse mellom styringslinjene både på ledernivå og ansattnivå var av betydning for likeverdig samarbeid. Dette fordi det virket inn på hva som gir anerkjennelse og hvem som får anerkjennelse. Hva som gir anerkjennelse kan bety noe for hvor lojaliteten legges og med det virke inn på samhandlingen.

Ved et tolederkontor kan NAV-lederne velge å ensidig fokusere på egen styringslinje, eller i tillegg også velge å engasjere seg i den andre styringslinjen. Dette dersom det er åpenhet for involvering det hos den andre styringslinjen. Leder ved NAV-kommune kan som nevnt også engasjere seg i kommunen generelt. Hva ledelsen valgte å fokusere på handlet både om overordnet styring og kontroll, belønningssystem for NAV-lederne og egeninteresse. Dette har altså betydning for NAV-ledelsens fokus, valg av målsetting og med det grad av likeverdig samarbeid.

Det kom også frem i studien at den lokale NAV-ledelsens oversettelse av NAV-reformen til eget NAV-kontor har betydning for opplevelsen av et likeverdig samarbeid for de ansatte. Ledelsen ved det enkelte NAV-kontoret hadde stor grad av frihet til å organisere eget kontor.

Overordnede føringer med styring og kontroll gav rammebetingelser for den lokale organiseringen. En dårlig oversettelse kunne føre til at organisasjonen ville skyve fra seg den nye ideen og heller fortsette som før. Til tross for at en svært vanlig organisering ved de lokale NAV-kontorene ble kalt «samlokalisering» og handlet mye om å fortsette som før, gav nærheten større grad av informasjonsutveksling og økt samhandling. Det kom frem i studien at det var hensiktsmessig å bruke tid på å innføre endringer samt å involvere de ansatte for å forankre målsettingen hos dem. Forankring krever at man kjenner de ansattes kompetanse og yrkeserfaring. Dette er spesielt viktig i forhold til høyt utdannede ansatte som ellers kan utøve en oportunistisk atferd.

En mulig oversettelse til det lokale NAV-kontoret var å se på sosialfaglig tilnærming som hensiktsmessig og nødvendig for å imøtekomme Nav sine brukere i ulike situasjoner, og for å gripe om arbeidslinjen. Med denne oversettelsen fikk NAV-kontoret en samlende faglig retning for begge styringslinjene. Dette var også en modifisering i forhold til at sosialfaglig tilnærming tidligere gjerne har blitt sett på som relevant kun for de svakeste brukerne. Denne modifiserte tankegangen om sosialt arbeid bryter med den tradisjonelle oppgaveløsningen hvor statlige og kommunalt ansatte jobber med hvert sitt ansvarsområde ut fra ytelsen brukerne mottar. Den tradisjonelle oppgaveløsningen hvor det var fokus på arbeid i statlig styringslinje og fokus på sosialfaglig tilnærming i kommunal styringslinje, bidro snarere til en polarisering som hemmet anerkjennelse av hverandre heller enn til likeverdig samarbeid. Ut fra den tradisjonelle oppgaveløsningen kunne man også finne noe målkonflikt dersom kommunalt budsjettmål ble løst med å søke sosialhjelpsmottakere over i statlige tiltak.

Det lokale NAV-kontoret sitt hovedfokus, eller målsettinger, påvirket hva de fant som hensiktsmessig strukturell organisering. Dette virket igjen inn på valg av møtестruktur og fysisk plassering av de ansatte. Kontorets tilretteleggelse for de ansattes muligheter for informasjonsutveksling påvirket både kjennskap og samhandling. Dette gjaldt både formelt og uformelt. Det viste seg være lettere å samhandle med de man kjente fordi det var mindre krevende når man gjerne visste hva de stod for. Det handlet også om at kjennskap brøt ned eventuelle fordommer mot hverandre og fremmet anerkjennelse. Studien viste med dette at kjennskap også bidro til å fremme likeverdig samarbeid.

Videre forskning

I min studie møtte jeg på et syn på sosialt arbeid som brøt med det tradisjonelle synet som ser det som en metode for å imøtekomme de svakeste brukerne. Her møtte jeg en sosialfaglig tilnærming som ble sett på nødvendig og hensiktsmessig i møte med alle NAV sine brukere og grep med det også om arbeidslinjen. Det ville vært interessant og forske videre på hvordan lederne ved de lokale NAV-kontorene oversatte ideen fra sin overordnede ledelse over til eget kontor, og hva som påvirker dette. Det ville også vært interessant se på hva overordnet ledelse i styringslinjene bidrar med for å legge til rette for en god oversettelse. Dersom jeg hadde hatt mer tid, ville jeg skrevet mer om dette også i min oppgave. Det handler blant annet om translasjonsteori. Men, det må jeg overlate til noen andre.

Litteraturliste:

Bøker:

Andreassen, A.A., Andersen, R.K., Arntzen, A., Grøgaard, J.B., Klemsdal, L., Syversen, T.L., Reichborn-Kjennerud, K., Schafft, A., Skarpaas, I., Skinnerland, S. Spjelkavik, Ø. (2011). *NAV vet et veiskille*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bukve, O., (2012). *Lokal og regional styring*. Oslo: Samlaget

Erichsen, V. (1996). *Profesjonsmakt, på sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Otta: Tano Achehaug.

Flaa, P., Hofoss, D., Holmer-Hoven, F., Medhus, T., Rønning, R. (1993). *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.

Freidson, E. (2001). *Professionalism, the Third Logic, On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.

Hanssen, G.S., Helgesen, M.K., Vabo, S.I. (2011). *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal.

Kvale, S. (2001), *Det Kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.

Meagher, H. (2004). *Social Work and Power*. Macmillan International Education

Molander, A., Terum, L.I. (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Mydske, P.K., Claes, D.H., Lie, A. (2007). *Nyliberalisme, ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Opstad, (Leiv). (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal.

Repstad, P. Jacobsen, D.I. Knudsen, H. Ry Nielsen, J.C. Olsen, L. O. Tellefsen, T. (2004). *Dugnadsånd og forsvarsverker, -tverrfaglig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ry Nilsen, J.C. (2004). *Fra nærhet til distanse og tilbake igjen: Om å analysere i sin egen organisasjon*. I P. Repstad (Ed.), *Dugnadsånd og forsvarsverker, tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, K.A., (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

Skjørshammer, M. (2004). *Bedre planlegging i helsesektoren i et systemisk perspektiv*. Oslo: Høyskoleforlaget.

Shulman, L. (2003). *Kunsten å hjelpe individer og familie*. Oslo: Gyldendal Norsk.

Vabo, S.I. & Vøbø, M. (2014). *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lover:

Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)*. Hentet 12. januar 2019, fra <https://www.lovdatab.no>

Offentlige publikasjoner:

Utvalg for utredning av intern organisering og ledelse i sykehus. (1997). *Pasienten først! Ledelse og organisering i Sykehus: Utredning fra et utvalg oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet 29. april 1996: Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 21. januar 1997 (NOU 1997: 2)*. Sosial- og helsedepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-2/id140689/>

Rapporter:

Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. AFI-rapport 13/2014. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016). *Betingelser for sosialt arbeid. En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontor*. AFI-rapport 2016:02. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Jacobsen, D.R. (2010). *Striden som seiersherrene nesten tapte: Tjenestemanns-*

organisasjonene og organiseringen av NAV. Notat 10- 2010. Bergen: Uni Rokkansenteret.

Helgøy, I., Kildal, N., Nilsen, E. (2011). *Mot en spesialisert veillederrolle i NAV. En dokumentasjonsrapport. Notat 12-2011. Bergen: Uni Rokkansenteret.*

Artikler:

Evetts, J. (2003). The Sociological Analyses of Professionalism: Occupational Change in the Modern World. *International Sociology*, 18 (2).

Seksjonsrådet for sosionomer. (2013). *Sosionomer og sosialt arbeid. Oslo: Fellesorganisasjonen.*

Llewellyn, S. (2001, s. 593-623). *Two-ways window. Clinicians as Medical Managers. Organization Studies.*

Røysum, A. (2009). *Er NAV fremtidens arena for sosionomene?* I Grønsæter, A. (red.). *Sosialt arbeid: Tilbakeblikk – utfordringer – visjoner. Oslo: Fellesorganisasjonen.*

Internett:

Agderforskning. (2018), *Hvordan utnytte mulighetene i NAV-partnerskapet?*. Hentet 03. juni, 2019 fra

<https://www.agderforskning.no/nyheter/hvordan-utnytte-mulighetene-i-nav-partnerskapet/>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2005), *Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Tilrådnings fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. mars 2005. Godkjent i statsråd samme dag. Hentet 14.06.19 fra*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>

Arbeids- og sosialdepartementet. (u.å.), *NAV-reformen. Hentet 02. juni, 2019, fra*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/>

Christensen, T. (u.å.), *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*.

Hentet 10. juni 2019, fra

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2003/0006/ddd/pdfv/190801-newpublicmanagement.pdf>

Fellesorganisasjonen. (2014). *Ledelse i velferdstjenestene*. Hentet 03. mai 2014, fra

<https://www.fo.no/ledelse-i-velferdstjenestene/category1742.html>

Fellesorganisasjonen. (2007). *Da sosionomyrket ble til*. Hentet 12. juni 2019, fra

<http://m.fo.no/somatiske-sykehus/da-sosionomyrket-ble-til-article192-1593.html>

Fosse, E. (2016). *Kommunenes rolle i å utjevne sosiale helseforskjeller – Norge som eksempel*. Hentet 12. januar, 2019 fra

<http://socialmedicinsktidsskrift.se/smt/index.php/smt/article/view/1434/1265>

Hove, L. (2011). *Leder- og medarbeidereffekter av forbedringseffekter av forbedringsprosesser i NAV*. Hentet 12 juni, 2019 fra

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/leder-og-medarbeidereffekter-av-forbedringsprosesser-i-nav>

Vestre, E. (2014). *Forvaltningens styringsprinsipper svekker evnen til å løse fellesskapets utfordringer. Målstyring og andre virkemidler basert på New Public Management (NPM) vanskeliggjør løsningen av svært kompliserte problemer*. Hentet 12. januar 2019, fra <https://www.velferd.no>

Egne tidligere eksamensbesvarelser i dette studiet:

Forskningsstrategier og metode, høsten 2014, emnekode ME6-500

Styring, omstilling og leiding i offentlige organisasjoner, vår 2015, emnekode OR6-502

Helse- og velferdspolitik, vår 2014, emnekode SA6-407

Offentlig økonomiforvaltning, høst 2014, emnekode SSØ6

Vedlegg nr. 1

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontor, - elementer av betydning»

Bakgrunn og formål

Jeg, Sølvi Vatnøy, er deltidsstudent ved masterstudiet i organisasjon og ledelse ved avdeling for samfunnsfag, ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. Nå skal jeg i gang med masteroppgaven, og ønsker å forske på samarbeidet mellom stat og kommune i NAV.

Bakgrunnen for min interesse for valgte tema er tidligere forskning på lokale NAV-kontor bl.a. Ekspertgruppen (april, 2015) sin rapport. Denne viste at målet om en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning, med et likeverdig partnerskap, ikke er nådd per i dag.

Oppgavens foreløpige problemstilling er:

Hva mener ledere og medarbeidere om hvilke elementer som er av betydning for å kunne styrke et likeverdig samarbeid mellom kommune og stat ved det lokale NAV-kontoret?

Forskningsprosjektets utvalg

Jeg vil intervjuere ledere og medarbeidere ved to mellomstore lokale NAV kontor, men med ulik ledermodell (en-leder modell og to-ledermodell).

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer å delta i et kvalitativt intervju. Intervjuet vil vare i cirka 60 minutter, og vil bli tatt opp som lydopptak på mobiltelefon. Spørsmålene vil omhandle Nav-reformen, organisering, ledelse, kultur og samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontor.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun undertegnede, som vil ha tilgang til innsamlede data. Navneliste over intervjukandidater og samtykkeskjema vil bli lagret i låsbart rom og atskilt fra øvrige data. De lokale NAV-kontorene, som besøkes vil ikke bli nevnt ved navn. Lydopptak vil bli overført til passordbeskyttet pc etter intervjuet, og vil så bli slettet fra mobiltelefonen. Prosjektet skal etter planen avsluttes innen november 2017. I rapporten vil data

være anonymisert. Ved prosjektslutt vil alt innsamlet materiale (lydopptak, notater, transkribert materiale) vil bli slettet/makulert.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil intervjudata og opplysninger om deg bli makulert.

Dersom du ønsker å delta, eller har spørsmål til studien, ta kontakt med **Sølvi Vatnøy tlf. nr. 90 83 51 63**. Veileder for oppgaven er Olina Kollbotn, tlf. nr. 93641256/57676138, ved Høyskolen i Sogn og Fjordane. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Med vennlig hilsen
Sølvi Vatnøy

Vedlegg nr. 2

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta i forskningsprosjektet utført av Sølvi Vatnøy, student ved Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Dato:

Sted:

Underskrift

Vedlegg 3

Informasjon om ny dato for ferdigstillelse av forskningsprosjektet

“Elementer av betydning for et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontor”

Dette er et informasjonsskriv til deg som informant i Sølvi Vatnøy sitt forskningsprosjekt. Jeg har som formål å fullføre masteroppgaven ved masterstudiet i organisasjon og ledelse ved Høgskulen på Vestlandet (tidligere Høgskulen i Sogn og Fjordane). Jeg har fått utvidet tid til gjennomføring av masteroppgaven. Jeg er godt i gang med masteroppgaven hvor jeg forsker på samarbeidet mellom stat og kommune i NAV. Det er utsatt frist på ferdigstillelse med datoen 30.11.19.

«Når personopplysninger skal behandles mer enn ett år utover det som utvalget er informert om, er det vanlig praksis å informere utvalget om den videre behandlingen. Utvalget bør på ny få informasjon om at det er frivillig å delta og gis mulighet til å trekke seg fra behandlingen av personopplysninger.» NSD – Norsk senter for forskningsdata AS

Formål

Bakgrunnen for min interesse for valgte tema er tidligere forskning på lokale NAV-kontor bl.a. Ekspertgruppen (april, 2015) sin rapport. Denne viste at målet om en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning, med et likeverdig partnerskap, ikke er nådd per i dag.

Opgavens foreløpige problemstilling er:

Hva mener ledere og medarbeidere om hvilke elementer som er av betydning for å kunne styrke et likeverdig samarbeid mellom kommune og stat ved det lokale NAV-kontoret?

Forskningsprosjektets utvalg

Jeg vil intervjuere ledere og medarbeidere ved to mellomstore lokale NAV kontor, men med ulike ledermodeller (en-leder modell og to-ledermodell).

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer å delta i et kvalitativt intervju. Intervjuet vil vare i cirka 60 minutter, og vil bli tatt opp som lydopptak på mobiltelefon. Spørsmålene vil omhandle Nav-reformen, organisering, ledelse, kultur og samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontor.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun undertegnede, som vil ha tilgang til innsamlede data. Navneliste over intervjukandidater og samtykkeskjema vil bli lagret i låsbart rom og atskilt fra øvrige data. De lokale NAV-kontorene, som besøkes vil ikke bli nevnt ved navn. Lydopptak vil bli transkribert uten navn og vil så bli slettet fra mobiltelefonen. Prosjektet skal etter planen avsluttes innen november 2019. I rapporten vil data være anonymisert. Ved prosjektslutt vil alt innsamlet materiale (lydopptak, notater, transkribert materiale) bli slettet/makulert.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å akseptere videre deltakelse, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med

Sølvi Vatnøy tlf. nr. 90 83 51 63. Veileder for oppgaven er **Olina Kollbotn, tlf. nr. 93641256/57676138**, ved Høyskolen på Vestlandet. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Med vennlig hilsen

Sølvi Vatnøy

Vedlegg nr. 5 Intervjuguide

Likeverdig samarbeid mellom stat og kommune ved det lokale NAV-kontoret

Synonymer med likeverdig kan være:

I takt med, jevn god, lik som, likestilt, overensstemmende, på like fot, på samme nivå, samme, sidestilt, tilsvare, være jevnbyrdig (<http://www.synonymordboka.no/no/?q=likeverdig>, 27.10.16).

Styringslinje: De lokale NAV-kontor har to styringslinjer. Det er en statlig styringslinje med statlige ansatte og en kommunal styringslinje med kommunale ansatte. NAV fylket gir føringer på statlig side og Rådmannen på kommunal side.

- viktig med dine svar og ikke hva du tenker kan være «riktig», eller tror er det intervjuer vil høre!

1. Innledende spørsmål:

Stillingstittel?

Ansvarsområde?

Hvor lenge har du hatt dette ansvarsområdet?

Hvilke utdanning har du?

Hva har du jobbet med tidligere?

2. Organisering

a) Strukturell organisering

- Ledermodell på dette kontoret?
- Antall ansatte på dette kontoret (Kommunalt og statlig)?
- Hvilke avdelinger er dere delt inn i?
 - Er avdelingene delt ut fra tilhørighet til henholdsvis kommune eller stat, eller er avdelingene blandet ut fra andre kriterier?
 - Dersom blandet, hvilken tilhørighet har avdelingslederne?
- Har kontoret kommunale oppgaver utover de lovpålagte/minimumsportefølgjen?
(Sosialtj. loven kap. 4: råd og veiledning, gjeldsrådgivning, økonomisk sosialhjelp, midlertidig bolig, kvalifiseringsprogram.)
- Er det generalistmodell, eller spesialistmodell i publikumsmottak?
 - Er det både statlig- og kommunalt ansatt bak den samme informasjonsskranken?
 - Er det felles kommunalt- og statlig «drop-in»-samtalerom?

b) Hvilke formelle møter har dere på kontoret?

- I egen styringslinje (stat- el. Kommune)?
 - hvilke tema tas opp (informasjon eller drøfting)?
- med både statlige- og kommunalt ansatte? F.eks. AMG-møter, Personalmøter, saksmøter om felles brukere, veiledningsplattform e.l.
 - Hvilke tema tas opp på felles møter?

Vi har nå snakket om strukturell utforming og formelle møter.

d) Hva fremmer og hemmer et jevnbyrdig samarbeidet mellom stat og kommune med denne organiseringen?

- Inviterer ledermodellen til samarbeid mellom kommune og stat?
- Opplever du at inndelingen i aktuelle avdelinger virker inn på samarbeidet mellom statlige og kommunalt ansatte. I så fall, hvordan? *Har du eksempel?*
- Hvordan opplever du at deres faste møter påvirker samarbeidet mellom statlige- og kommunalt ansatte? Har du eksempler? *F.eks. felles informasjonsmøte hvor man holdes oppdatert om hverandres aktuelle agenda og status per d.d.?*
- I hvilken grad opplever du at stat og kommune er likeverdige parter på disse møtene?
- Har du noen forslag til hvordan organiseringen (ledermodell, avdelingsinndeling eller møtevirksomhet) kunne vært organisert annerledes for å bidra til mer jevnbyrdig samarbeid? *F.eks. dersom kommunale og statlige ansatte satt side om side, annen ledermodell? Endring i møtevirksomhet, teaminndeling? Endring i fokusområder på møtene? Hvilken betydning ville dette kunne ha for samarbeidet?*

- Hva tenker du om begrepet «likeverdige/jevnbyrdig samarbeid»?

d) Fysisk utforming

- Hvordan opplever du at fysisk utforming påvirker **ifht hvor godt kjent man blir** med kollegaer i andre avdelinger, og i motsatt styringslinje (kommune/stat) f.eks. plassering av arbeidsplass, samtalerom, utforming av publikumsmottak, størrelse på areal o.s.v. ?
- Hvordan opplever du at den fysiske utformingen **påvirker samarbeidet?**
- ifht praktisk oppgaveløsning?
- fht jevnbyrdighet mellom kommune og stat?
- Har du forslag til hvordan den fysiske utformingen av kontoret **kunne vært annerledes?**
- Hvilken betydning tror du det ville få for samarbeidet mellom statlige og kommunalt ansatte?
- Vil det kunne gjøre samarbeidet mer likeverdige?

3. Spørsmål knyttet til kultur

a) Hvordan er fokuset på NAV-reformens intensjon på deres kontor?

- Hva forstår du som bakgrunnen for NAV-reformen?
- Hva forstår du som NAV-reformens mål/intensjon?
- Blir bakgrunnen for NAV-reformen og reformens mål/intensjoner drøftet på kontoret i dag?
- I hvilke sammenhenger blir det ev. drøftet? *(Det kan være i formelle fora f.eks. personalsamlinger med temaet «hvordan alle ved kontoret med sine ulike arbeidsområder sammen skal bidra til det samme overordnede mål i NAV-reformen. Eller det kan være tema som snakkes om mer uformelt f.eks. i lunsjen.)*

b) Sammenslåing av tre ulike kulturer

NAV er en sammenslåing av trygdeetaten, aetat og sosialtjenesten. Disse tre moderatene har med seg henholdsvis en *rettighetstankegang* knyttet til folketrygdloven, en *borgerplikt* ifht arbeid og en *profesjonsorganisasjon* med kunnskap om sosialt arbeid.

- Kjenner dere på noen utfordringer i forhold til at tre ulike etater er slått sammen? I så fall, hvilke?
- Kan du fortelle en historie som illustrerer hvordan dette kommer til uttrykk, eller kan du dele av erfaringer som bekrefter/avkrefter at moderkulturen preger samarbeidet? *Eks. holdninger som sitter i ryggmargen fra tidligere etatstilhørighet kan komme til uttrykk i drøfting om hensiktsmessige løsninger for felles bruker.*

c) Anerkjennelse

- **Utdanning:** Hva mener du er den viktigste utdannelsen her ved kontoret. Hvorfor?
- Tror du de andre ansatte er enig med deg? Hvorfor/hvorfor ikke?
- **Oppgaver:** Hvilke oppgaver mener du er de viktigste her ved kontoret? Hvorfor?
- Tror du de andre ansatte er enig med deg i dette? Hvorfor/hvorfor ikke?
- **Hva er viktig for deg for at du skal oppleve dine arbeidsoppgaver som betydningsfulle?**
- Kan du beskrive en gang du kjente på stolthet over ditt ansvarsområde og jobben du utfører?
- **Hva kunne vært annerledes for at du skulle kjenne større grad av anerkjennelse for din utdanning og dine arbeidsoppgaver?**
- **NAV har slagordet «arbeid først», og visjonen «Vi gir mennesker muligheter». Hvordan påvirker visjonen og slagordet din arbeidshverdag? Opplever du at slagordet og/eller visjonen har betydning ifht hva som gir anerkjennelse?**
- **Opplever du at kjennskap til hverandre betyr noe for samarbeidet mellom stat og kommune?** Har du eksempler? Ifht grad av kontakt for å drøfte saker, jevnbyrdighet, anerkjennelse?

d) Uformelt sosialt samvær (lunsj, korridorprat, kaffepause, kopirommet o.l.)

- Hvilke uformelle møtepunkt og uformelle arrangement har dere i **egen avdeling og egen styringslinje** (stat el. Kommune)?
- Hvilke uformelle møtepunkt har dere **felles med både statlige- og kommunalt** ansatte? *F.eks. felles lønningspils, turdag, kaffekrok, morgenprat o.l.*
- Kan du beskrive noe mønster ifht hvem de ansatte sitter sammen med i lunsjen?
- Hvorfor tror du mønsteret er slik?
- Har du eksempler/historier, som beskriver hvordan disse uformelle møtene påvirker samarbeidet mellom stat og kommune? (Litt det samme som over ifht kjennskap til hverandre.)
- Hvem setter du deg ved siden av på ulike «happeninger»?
- Noen fra samme avdeling, samme styringslinje (kommune/stat), eller «hippsomhapp»?
- Hva er bakgrunnen for dette valget? Er det bevisst, eller tilfeldig?

e) Kommunikasjon

- **Til kontorleder(e):** Opplever du at relevant informasjon fra respektive styringslinjer (NAV fylke og Rådmannen) blir delt samtidig til statlige- og kommunal leder?
- Hvordan gis informasjon ut til de ansatte? Mail og møter?
- Sendes all informasjon ut til alle, sorteres det ut fra relevans ifht kommunalt- og statlige ansatte? Annet? Jfr. møtестruktur over.

- Opplever du noen forskjell på hvor åpen kommunikasjon man har mellom avdelingene i samme styringslinje(kommune/stat), og mellom avdelinger med ulik styringslinje (stat og kommune)?
- På hvilken måte kommer dette til uttrykk?
- Kan du nevne noen avdelinger du synes det er lettere, enn andre å ta kontakt med for å drøfte en sak/løse en problemstilling?
- Hva er det som gjør at det lettere å ta kontakt med disse avdelingene? *F.eks. Kjenner dem godt, flere treffpunkt, de er åpne og imøtekommende?*
- Har du eksempel på hvilken type sak du drøfter med dem?

g) Fellesskapsfølelse, i hvor stor grad opplever du tilhørighet med de andre på kontoret?

- Hvem kjenner du mest tilhørighet til på kontoret, og hvorfor er det slik?
- *Er det yrkesgruppe, tidligere erfaring, avdelingen du tilhører, styringslinje eller annet, som har størst betydning?*
- Hvem kjenner du minst tilhørighet med på kontoret, og hvorfor er det slik?

4. Handlingsrom kontra styring og kontroll

a) I hvor stor grad opplever du autonomi i din stilling? (handlingsrom, muligheter for å utøve skjønn og grad av myndighet)

- Kan du nevne områder hvor du opplever større, eller mindre grad av autonomi?

Eks. disponere tiden din i løpet av dagen, prioritere hvilke oppgaver du gjør først/sist, valg av aktuelle tiltak/virkemidler, fatte vedtak, når du samtaler med brukere, lengde på samtale og hyppighet på brukermøter, drøfte med andre kollegaer.

- Er det noen områder du opplever leder kontrollerer mer enn andre? Ev. hvilke områder, og på hvilken måte?
- Hvilke konsekvenser får dette vedrørende samhandling med andre avdelinger? Eksempler?

b) Prioriteringer

I vårt daglige arbeid kan vi bli påvirket av målekort/kostratall, føringer fra overordnet ledelse, NAV-reformens intensjon, gjeldende lover og rutiner, hva som gir anerkjennelse m.m.

- Hva påvirker mest når du gjør dine prioriteringer og valg i arbeidshverdagen?
- Hvordan påvirker resultatoppfølging fra NAV fylke/Rådmannen dine prioriteringer i hverdagen?
- Hvordan påvirker resultatoppfølgingen samarbeidet mellom stat og kommune?

c) Hvordan kan nærmeste leder bidra til å fremme, eller hemme jevnbyrdig samarbeid med andre avdelinger? (*F.eks. fokus på avdelingens egne oppgaver fremfor helhet, nedprioritere fellesmøter o.l.*)

- Hva mener du din nærmeste leder legger mest vekt på i styringen av kontoret/avdelingen (*holde saksbehandlingstid, holde budsjettet, etikk, flest mulig i arbeid, grønt målekort, gi mennesker muligheter, arbeidsmiljø, samhandling på kontoret ...*)?
- Hvordan legger din nærmeste leder til rette for samarbeid og samhandling mellom styringslinjene/avdelingene på deres kontor? Kan du gi eksempler på dette?

5. Annet ifht å fremme eller hemme jevnbyrdig samarbeid mellom kommune og stat.

- Hvilke erfaring har du med at kontoret legger til rette for samarbeid mellom stat og kommune for å sikre best mulig tjenester til brukerne?
- Hva tenker du er det viktigste som må ligge til grunn for et jevnbyrdig og godt samarbeid mellom stat og kommune?

6. Ditt mål

Hva er ditt mål i den stillingen du har?

Hva ønsker du å oppnå?

Tusen takk for at du satte av tid til dette intervjuet!

Vedlegg nr. 4 – p.g.a. datatekniske problemer med formatering er godkjenning fra NSD lag sammen med de transkriberte intervjuene som vedlegg der.

ersonvernombudet@nsd.no

fr. 09.12.2016 09.47

- kaisa55@hotmail.com;
- olina.kollbotn@hisf.no

☒

Meldeskjema er nå registrert hos personvernombudet, og har fått prosjektnummer 51462.

Link til ferdig utfylt meldeskjema finner du her:

<https://pvo.nsd.no/meldeskjema/api/meldeskjema/UQDHpUjfgL5Pm9NyCzYWKNFnRYjm2mbC/pdf>

Du kan ikke gjøre endringer i innsendt meldeskjema.

Når prosjektet er ferdigbehandlet, vil du få tilsendt vår prosjektvurdering.

Dersom du har spørsmål i forbindelse med saksbehandlingen, kan du ta kontakt på e-post: personvernombudet@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17 (tast 1).

Det vises forøvrig til våre internettsider: <http://www.nsd.uib.no/personvern>.

Vennlig hilsen,
Personvernombudet for forskning,
NSD – Norsk senter for forskningsdata AS

The Data Protection Official for Research has registered the notification form as project number 51462.

Follow the link to access your notification form:

<https://pvo.nsd.no/meldeskjema/api/meldeskjema/UQDHpUjfgL5Pm9NyCzYWKNFnRYjm2mbC/pdf>

You can no longer make changes to the form.

When we have processed the notification we will send you our project assessment.

If you have any questions, please contact us by e-mail: personvernombudet@nsd.no or phone: 55 58 21 17 (tast 1).

Best regards,
the Data Protection Official for Research,
Norwegian Centre for Research Data

Olina Kollbotn
Institutt for samfunnsvitskap Høgskulen i Sogn og Fjordane
Vie, Postboks 523
6800 FØRDE

Vår dato: 11.01.2017

Vår ref: 51462 / 3 / BGH

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 06.12.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

51462	<i>Elementer av betydning for et likeverdig samarbeid ved det lokale NAV-kontor</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskulen i Sogn og Fjordane, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Olina Kollbotn</i>
<i>Student</i>	<i>Sølvi Vatnøy</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 30.11.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Belinda Gloppen Helle

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Sølvi Vatnøy kaisa55@hotmail.com



INFORMASJON OG SAMTYKKE

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

INFORMASJONSSIKKERHET

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Høgskulen i Sogn og Fjordane sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc eller mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

PROSJEKTSLUTT OG ANONYMISERING

Forventet prosjektslutt er 30.11.2017. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lydopptak



Høgskulen på Vestlandet

Masteroppgåve i organisasjon og leiing

MR691 masteroppgåve

Predefinert informasjon

Startdato:	01-06-2019 09:00	Termin:	2019 VÅR1
Sluttdato:	14-06-2019 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Masteroppgave	Studiepoeng:	30
SIS-kode:	203 MR691 1 MA 2019 VÅR1		

Deltaker

Navn:	Sølvi Vatnøy
Kandidatnr.:	115
HVL-id:	120725@hvl.no

Informasjon fra deltaker

Egenerklæring *: Ja

Jeg bekrefter at jeg har Ja
registrert oppgavetittelen
på norsk og engelsk i
StudentWeb og vet at
denne vil stå på
vitnemålet mitt *:

Jeg godkjenner avtalen om publisering av masteroppgaven min *

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Nei