



MASTEROPPGAVE



**Masterstudium i offentlig lederskap og styring
(MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION, MPA)**

Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor

Forfattere:

Katrine Haugli Nyhuus

Tone Thorsen

Veileder:

Erik Fjell, Høgskolen i Hedmark

21. november 2007

Karlstads Universitet
Avdeling for politiska och historiska studier

Høgskolen i Hedmark
*Avdeling for økonomi, samfunn og
informatikk*

Forord

Denne avhandlingen inngår som en avsluttende del av en Masterutdanning i offentlig lederskap (MPA). Studiet er et samarbeidsprosjekt mellom Karlstads Universitet, Høgskolen i Hedmark og Høgskolan i Dalarna og har strukket seg over i alt 5 semestre.

Vi er to MPA-studenter som begge gjennom vårt daglige arbeid har hatt befatning med den nye, norske arbeids- og velferdsreformen, NAV reformen. Den har vært planlagt og gjennomført i Norge parallelt med vårt studieforløp. Denne reformen har klare berøringspunkter med studiets ulike fagområder. Reformen trekker opp teoretiske perspektiver med faglig relevans for både statsvitenskap, organisasjon og ledelse, samt strategi- og endringsledelse. I tillegg kan reformen sees i lys av internasjonale utviklingstrender innen produksjon av velferdstjenester med elementer fra New Public Management og klare samfunnsøkonomiske motiver. Reformen har en spesiell ledelsesmodell der stat og kommune gjennom partnerskap, sammen har ansvaret for de lokale velferdskontorene. Vi ønsket å lære mer om partnerskap som samarbeidsform og valgte da NAV reformen som case for vårt partnerskapsstudie. Denne avhandlingen har som formål å belyse hvordan partnerskapsmodellen i NAV reformen fungerer i praksis.

Det er vårt håp at avhandlingen skal være et kunnskapsbidrag som gir nye refleksjoner rundt reformens ressurskrevende ledelsesmodell for de mange aktører som inngår i dette partnerskapet på lokalt, regionalt eller sentralt nivå.

En krevende periode med heltidsstillinger kombinert med studier på masternivå gjennom 2,5 år gir grunnlag for å takke de som har gjort dette mulig:

- *Takk til våre arbeidsgivere som verdsetter kompetanseutvikling og har tilrettelagt slik at studiet lot seg kombinere med vårt daglige virke.*
- *Takk til våre informanter som tok så velvillig imot oss for intervju, til tross en svært presset arbeidshverdag.*
- *Takk til veileder Erik Fjell for god tilgjengelighet, og konstruktive og velmenende innspill underveis.*
- *Takk til medstudenter som har vist kontinuerlig interesse og engasjement.*
- *Sist men ikke minst en takk til våre aller nærmeste som har akseptert våre egoistiske prioriteringer der mye fritid har vært viet studiet og egen fagutvikling.*

Vi har samarbeidet tett om de ulike deler av denne avhandlingen. I tråd med kravet om å ha hovedansvar for selvstendige deler av oppgaven, kan det opplyses at Katrine har forfattet del II mens Tone har vært hovedforfatter av del III. Innledning, resultatpresentasjon og diskusjon har vi utarbeidet i fellesskap. Vi står likevel begge ansvarlig for helheten og resultatet av arbeidet.

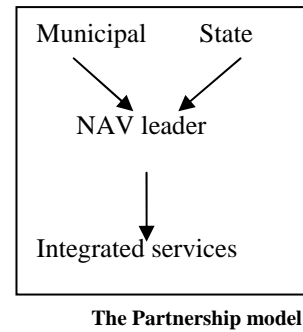
Oslo/Rælingen, november 2007

Tone Thorsen

Katrine Haugli Nyhuus

Summary

The new Welfare Reform in Norway consists of the establishment of a new welfare office; NAV office. The NAV office will open in all municipalities within 2010 as local partnerships between the state and the municipalities as equal partners. The central government will keep responsibility for the national services and the local governments will keep responsibility for the locally provided welfare services. As such the NAV office will consist of two separate public servcelines, with the accountabilities for their individual services intact. The Government wished to keep the separation between the national and local governmental services but needed to ensure the provision of a more holistic, integrated and effective service delivery, more in tune with the public need. The aim was to provide a more joined-up welfare service and to put more effect behind the efforts to achieve the reform goals: increased work participation, more user-friendly services and more effective public administration. The NAV office as such becomes a local one-stop-shop.



The challenge of this partnership is that two separate, traditionally hierarchic public structures embark on a partnership venture where the more relational and both vertical and horizontal communicational skills are required, true to the spirit of the joined-up government model. Our aim with this study was to investigate how a few early onset NAV offices cope with this partnership stunt. We particularly wished to examine how the partners establish and use the important vertical and horizontal dimensions, and how the partnership manager operate to facilitate the partnership activities.

We mean that the focus of 4 partnership actors rather than two governmental partners is more correct with respect to depicting the situation in the local NAV partnerships and how the central partnership managerial duties are shared. We have developed a new model of how they divide the partnership responsibilities between them and the operations of an emergent essential partnership driving force. We have also due to the nature of the NAV partnership actors and the way they operate in the partnership, developed a new partnership model. This dialogue model is a more accurate picture of the NAV partnership than the original partnership model.

The early attempts to provide integrated services has not reached the potential we have hoped for, partially due to the allowance of the two partners to continue service production in the old way while the reform structure and following administrative challenges are ironed out. We believe that an understanding of the particularities of partnership management and the adherence of the relational qualities to the partnership structure is a prerequisite in successfully managing the NAV partnership and thus the reform goals. This needs to be the imminent focus of the reform participants.

INNHOLDSFORTEGNELSE

DEL I: VÅRT UTGANGSPUNKT FOR PROBLEMFORMULERING	3
1.1 PARTNERSKAP SOM SAMARBEIDSFORM	3
1.2 FORSKNINGSPROBLEM	4
1.2.1 Forskningsspørsmål	5
1.2.2 Utfordringsspørsmål	5
1.2.3 Fokus for undersøkelsen	6
1.3 AVHANDLINGENS OPPBYGNING	7
DEL II: ET TEORETISK BAKTEPPE	9
2.1 KORT OM NAV REFORMEN	9
2.2 OM SAMARBEID	12
2.2.2 Hvorfor samarbeides det?	13
2.2.3 Motivasjonen for NAV reformens samarbeid	14
2.3 OM PARTNERSKAP	16
2.3.1 Samarbeidsidealet	17
2.3.2 Partnerskapstyper	18
2.4 NAV SAMARBEIDET ER ET PARTNERSKAP	21
2.5 JOINED-UP GOVERNMENT	22
2.5.1 Norsk velferdsforvaltning "joiner-up"!	22
2.6 REFORMENS ORGANISASJONSTEORETISKE DIMENSJONER	24
2.6.1 Vertikal dimensjon	25
2.6.2 Horisontal dimensjon	27
2.6.3 NAV's organisasjonsendring	28
2.7 PARTNERSKAPSLEDELSE	28
2.7.1 Den nye administratoren	31
DEL III: VI HENTER INN OG FINNER SVAR	33
3.1 FORSKNINGSDESIGN	33
3.1.1 Valg av metode	33
3.1.2 Utvalg, tilgang og gjennomføring	35
3.1.3 Validitet	37
3.1.4 Reliabilitet	38
3.1.5 Etikk	39
3.1.6 Analyse og tolkning	39
DEL IV: DEN EMPIRISKE TILFØYELSEN	41
4.1 VALG AV RESULTATER	41

4.2	VERTIKAL DIMENSJON: funn og refleksjoner	41
4.2.1	Samarbeidsavtalene som styringsdokument	42
4.2.2	Formelle styrings- og rapporteringsbetingelser	44
4.2.3	Med 2 sjefer i hverdagen	48
4.2.4	Partnerskapsmøtets vertikale dimensjon	49
4.3	HORISONTAL DIMENSJON: funn og refleksjoner	51
4.3.1	Horisontale relasjoner	52
4.3.2	Integrasjon	54
4.3.3	Informantenes tanker om partnerskapet	55
4.3.4	Partnerskapsmøtets horisontale dimensjon	55
4.4	PARTNERSKAPSLEDELSE: funn og refleksjoner	57
4.4.1	Administrasjon stjeler mye tid og oppmerksomhet	58
4.4.2	Ønsket om rammer i tvetydige omgivelser	59
4.4.3	Kompetanseutfordring	60
4.4.4	Partnerskapsledelse på myndighetsnivå	61
4.4.5	Partnerskapsmotoren	62
4.5	PARTNERSKAPSMØTETS MANGE DIMENSJONER	65
4.6	ULIKE, MEN LIKEVERDIGE PARTER	66
4.7	OPPSUMMERING AV VIKTIGE FUNN	70
DEL V: TEORIEN MØTER EMPIRIEN OG GIR NY VITEN		71
5.1	EN TEORETISK OG EMPIRISK GJENNOMGANG	71
5.2	VEIEN TIL NY TEORI	74
5.2.1	Ny kunnskap: fra parter til partnerskapsaktører	74
5.2.2	Ny kunnskap: fra partnerskapsmodell til dialogmodell	75
5.3	PARTNERSKAPSLEDELSE I SENTRUM	76
5.4	UTFORDRINGSSPØRSMÅLENE BESVARES	80
5.4.1	Er det grunnlag for å karakterisere NAV samarbeidet som partnerskap?	81
5.4.2	Hva kjennetegner partnerskapsmodellen?	83
5.4.3	Hvor spesielt blir det å styre og integrere en tjeneste gjennom to linjer?	83
5.4.4	Hva krever dette av linjene, vertikalt og horisontalt?	84
DEL VI: VI LUKKER BOKA OG TENKER VIDERE		87
6.1	NAV REFORMENS INTENSJON OG PRAKSIS	88
6.1.1	NAV reformens partnerskap i praksis	88
6.1.2	Utfordringen videre	89
REFERANSER OG VEDLEGG		91
	Referanseliste	91
	Figurer og tabeller	94
	Trykte vedlegg	94

DEL I: VÅRT UTGANGSPUNKT FOR PROBLEMFORMULERING

1.1 PARTNERSKAP SOM SAMARBEIDSFORM

Forretningspartnerskap, homofilt partnerskap, partnerskap for regional utvikling, offentlige partnerskap og offentlige-private partnerskap, partnerskap for folkehelse og partnerskap for velferd. Partnerskap som ord og begrep dukker opp i stadig flere sammenhenger, som ord i dagligtalen og som begrep i vitenskapelige arbeider. I alle sammenhenger er det et honnørord for en mer formalisert allianse mellom parter, en type samarbeid som er preget av tillit, likeverdighet, seriøsitet, og dedikasjon for en felles oppgave eller utfordring.

Som samarbeidskategori i en vitenskapelig teori har imidlertid partnerskap ingen entydig definisjon, og får litt forskjellig betydning og innhold avhengig av i hvilken sammenheng vi finner det i. Peter Ambro beskriver partnerskap som et forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter som har en felles interesse av samhandling (Ambro, 2002). Han påpeker med det noe allmenngyldig for partnerskap, uavhengig av om det forekommer i offentlige eller privat sammenheng.

Måten vertikale og horisontale forbindelser og partnerskapsledelse håndteres utgjør kjernen i partnerskapsteorien (Ambro, 2002; Pollitt, 2003; Vangen & Huxham, 2003; Perry, 2004). Et offentlig tverrsektorielt partnerskapsamarbeid har best forutsetninger for å virke når det etableres gode vertikale forbindelser mellom myndighetsnivå og utøvernivå. Slik sikres implementering og utvikling av strategier. Samtidig må de horisontale forbindelsene mellom aktørene drives av felles mål og tiltak, og tilrettelegge for enhetenes koordinering av innsats. Både horisontale og vertikale forbindelser må preges av åpenhet, tillit, toveis kommunikasjon og likeverdighet. Den som forestår koordineringen og driver partnerskapet er partnerskapsleder.

Det å styre og være virksom i et partnerskap krever en ledelsesform som kan håndtere partnerskapets dynamiske vertikale og horisontale dimensjoner. Dette avviker fra ledelse i det offentliges predominante hierarkiske styresett. (Pollitt, 2003) I Ny Arbeids- og Velferdsreform inngår to linjebaserte offentlige instanser med svært forskjellig utgangspunkt og styringsstruktur et lovpålagt partnerskap. De skal samarbeide om bruk av sine respektive

velferdsmidler slik at de ikke fremstår som fragmenterte ovenfor brukerne. De skal også drive et partnerskap og sørge for at selve alliansen har de nødvendige betingelsene for å overleve og fungere. I en allianse hvor tradisjonelle ledelsesstrategier utfordres blir lederrollen et viktig undersøkelsespunkt. Spesielt fordi det ikke er gitt, i lys av de ulike nivåene og aktørene som finnes i NAV samarbeidet, hvor denne rollen utøves.

Generelt inngår parter samarbeid ut fra en viss egeninteresse. De forventer å få oppfylt noen mål som er helt eller delvis overlappende med den andre parten. En kommuneundersøkelse avdekket at kommunene har forventninger om at NAV kontoret skal bidra til snarlige resultater i forhold til 1) et bedre og mer målrettet samarbeid mellom stat og kommune på arbeids- og velferdsområdet, til at 2) flere brukere kommer i arbeid og til 3) en redusert saksbehandlingstid. (Perduco, 2006). Både stat og kommune har en egeninteresse av samarbeidet for å få innfridd forventningene.

Et partnerskap som ikke er til gjensidig nytte, eller blir for konfliktfyllt, vil ha store kostnader i forhold til gevinsten. Det blir dermed vanskelig å rettferdiggjøre den innsatsen som partene legger ned i samarbeidet. Når forventninger ikke innfris oppstår misnøye. Partnerskap som ikke fungerer har en tendens til å avvikles, men det lovbestemte NAV partnerskapet har ikke denne utflykten. Imidlertid kan det vise seg å bli et dolkestøt for både partnerskapet og reformmålet å holde liv i en samarbeidsform og organisasjonsstruktur som er for vanskelig å håndtere. Et partnerskap som ikke fungerer, vil heller ikke oppnå sine mål.

Samarbeidet mellom stat og kommune i den etableringsfasen mange kommuner er i nå, oppleves som både nødvendig og godt (Perduco, 2006). Men det oppleves som vanskelig. Det er derfor svært viktig at partene i NAV partnerskapene bruker tid og krefter på å identifisere de gode erfaringene og profesjonalisere partnerskapsarbeidet og –ledelse. Dette vil skape gode forutsetninger for å innfri partenes forventninger. Det er derfor naturlig å se nærmere på hva som gjøres i NAV kontorer for å få samarbeidet til å virke, og identifisere praksiser som gjør samarbeidet utfordrende.

1.2 FORSKNINGSPROBLEM

Vi er av den oppfatning at partnerskap og offentlig samarbeid har fått et helt nytt innhold med

Ny Arbeids- og Velferdsreform (NAV reformen). Her skal den statlige velferdsetaten gjennom et lovfestet samarbeid med den enkelte kommune, etablere og drive en ny, felles førstelinjetjeneste. Som ansatte i kommunesektoren har vi fulgt nyetablering på en viss avstand. Vår befatning med reformen har ikke vært som deltagere i det nye partnerskapet, men som nysgjerrige tilskuere.

1.2.1 Forskningsspørsmål

Fra vårt utgangspunkt tillater vi oss å formulere følgende overordnede forskningsspørsmål:

Hvordan fungerer NAV partnerskapet i praksis?

1.2.2 Utfordringsspørsmål

Gjennom vårt daglige virke mener vi å ha relativ god kjennskap til reformens intensjoner fra beskrivelser i offisielle dokumenter, lovtekster og avtaleverk. Vi ser her også noen reelle utfordringer, som vi har illustrert i 4 utfordringsspørsmål (se påfølgende 4 strekpunkt). Vårt overordnede forskningsspørsmål og forskningsdesign har sitt utspring fra disse spørsmålene. Vi har altså brukt eksisterende kunnskap og de påfølgende utfordringsspørsmålene til å formulere hva vi trenger ny viten om. I de påfølgende avsnittene vil vi beskrive nærmere hva vi vet om reformens intensjoner, og hvilke utfordringer vi mener de har.

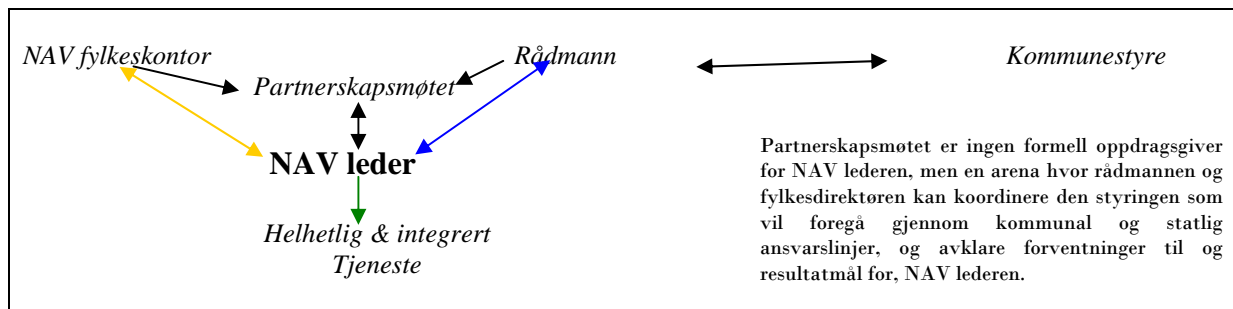
Partnerskapsbegrepet

Reformen definerer ikke NAV samarbeidet som et partnerskap. Allikevel har begrepet fått et feste i både offentlig omtale og medarbeideres bevissthet. Vårt utfordringsspørsmål:

- ER DET GRUNNLAG FOR Å KARAKTERISERE NAV SAMARBEIDET SOM PARTNERSKAP?

Partnerskapsmodellen i NAV

NAV reformen pålegger ved lov et samarbeid mellom stat og kommune for å produsere lovpålagte velferdstjenester gjennom en felles førstelinjetjeneste. Dette NAV kontoret føyer seg inn i rekken av andre offentlige europeiske "one-stop-shops". (Karagiannaki, 2005). Det særegne med vår velferdsbutikk er at den åpnes som et partnerskapsamarbeid mellom stat og kommune. To separate forvaltningsinstanser skal tilby sine tjenester helhetlig og integrert



Figur 1: NAV reformens partnerskapsmodell ut fra reformbeskrivelsene. To separate forvaltningsinstanser skal tilby sine tjenester helhetlig og integrert.

gjennom separate styringslinjer. (Figur 1). Styringsmodellen er ny i norsk sammenheng, og vi trenger mer viten om dens karakteristikk og utfordringer. Vårt utfordrings spørsmål:

- HVA KJENNETEGNER PARTNERSKAPSMODELLEN?

NAV fylkeskontor ved fylkesdirektør representerer den statlige parten, og rådmannen i den enkelte kommune representerer den kommunale parten. Den tilsatte NAV lederen får et ansettelsesforhold i enten stat eller kommune, men vil være under instruksjon av to selvstendige og separate styringslinjer. Vedkommende får med dette 2 ledere, og skal opprettholde styrings- og rapporteringsforpliktelser til begge. NAV lederen skal gjennom de fullmakter som partene gir sørge for at partenes tjenester og virkemidler benyttes helhetlig og integrert, slik at resultatet oppleves sømløst av tjenestemottageren. Partnerskapsmøtet er de statlige og kommunale eierens styre. Her skal partene koordinere styringssignaler, og avklare forventninger og resultatmål for NAV lederen. Partnerskapsmøtet er ingen formell oppdragsgiver, og vi trenger å undersøke nærmere hvordan denne arenaen fungerer i praksis.

NAV lederens og partnerskapsmøtets håndtering av linjene (gjennom strukturer og fullmakter) og forbindelsene seg imellom (gjennom samarbeidsarenaer og tjenesteintegrering) utgjør styringsmodellens vertikale og horisontale dimensjoner. Vi trenger imidlertid mer kunnskap om hvordan NAV lederne og deres partnerskapsmøter bruker sine ressurser og strukturer i sitt daglige virke. Våre utfordrings spørsmål:

- HVOR SPESIELT BLIR DET Å STYRE OG INTEGRERE EN TJENESTE GJENNOM TO LINJER?
- HVA KREVER DETTE AV LINJENE OG FORBINDELSENE, VERTIKALT OG HORIZONTALT?

1.2.3 Fokus for undersøkelsen

NAV reformen innebærer et ledelsesstunt som er helt nytt, og som har interessante styrings-

og ledelsesutfordringer ut fra organisasjonsteoretiske og ledelsesteoretiske perspektiver. Vi ønsker å utvikle et forskningsdesign innenfor de styrings- og ledelsesutfordringer som følger av partnerskapsmodellen, hvor en tjeneste skal fremstå som *en*, under to styringslinjer.

Reformintensjonene om at NAV kontoret skal drives som et likeverdig partnerskap, og de teoretiske anskuelser om at partnerskap innebærer en ledelsesform som kan håndtere partnerskapets dynamiske vertikale og horisontale dimensjoner, mener vi utkrystalliserer 3 karakteristikk ved partnerskap:

- Vertikal dimensjon
- Horisontal dimensjon
- Partnerskapsledelse

Vi ser disse karakteristikkene som naturlige undersøkelsespunkter i vårt design. Karakteristikkene blir dermed vårt utgangspunkt for, og en "rød tråd" gjennom, forskningsprosessen som skal belyse vårt forskningsspørsmål om hvordan partnerskapet fungerer og oppleves i NAV kontoret.

Vi utviklet en intervjuguide ut fra de spørsmålene som vi mente måtte stilles for å belyse partnerskap og partnerskapsledelse. (Intervjuguide, vedlegg 1)

Gjennom teoretiske anskuelser og empiriske funn vil vi identifisere viktige styringsbetingelser og –karakteristikk på ledelse i et partnerskap, og av et partnerskap som NAV. Dette vil gjøre oss i stand til å si noe om hvordan partnerskapet virker i praksis.

En avgrensning i avhandlingen er at vi ikke har som mål å se på *effekten* av partnerskapet i forhold til om de klarer å oppnå integrering av statlige og kommunale virkemidler og tjenester. Dette behandles av andre (Andreassen m.fl, 2007; Fimreite, 2007).

1.3 AVHANDLINGENS OPPBYGNING

Del I er en kort innledning der tematikk, forskningsproblem og spørsmålsstillinger introduseres.

Del II tar for seg Ny arbeids- og velferdsreform og presenterer relevant teori i forhold til vår avhandlings problemstilling. Samarbeid og partnerskap er to kjente ord og begreper i den nye

sammenhengen NAV, men forekommer om hverandre i litteratur og omtale. Vi ønsker å karakterisere NAV samarbeidet slik at vår empiri kan drøftes i en teoretisk kontekst. Vi ønsker også å drøfte reformvalget for å legitimere det, noe vi ser som spesielt viktig i forhold til å akseptere reforminnholdet og drøfte dets særegenheter. Etter presentasjonen av samarbeids- og partnerskapsteori mener vi å se at reformintensjoner og karakteristikk av samarbeid og partnerskap rettferdiggjør at NAV samarbeidet behandles som en helt spesiell type partnerskap. Vi presenterer denne typen i noe detalj, og identifiserer her 3 sentrale elementer ved denne samarbeidsformen: vertikale og horisontale forbindelser og partnerskapsledelse. Avslutningsvis i del II ser vi nærmere på spesielle ledelsesaspekter under den antagelsen at ledelse i NAV partnerskapet har noen særskilte utfordringer.

I del III presenterer vi forskningsdesignet, og redegjør for metode- og analysevalget. Metodekapittelet redegjør for hvordan vi har gjennomført undersøkelsen vår, og hvorfor vi mener at et kvalitativt design er egnet til å besvare vårt forskningsspørsmål. Her drøfter vi også utvalget av informanter, selve gjennomføringen, våre viktigste validitetshensyn, reliabilitet og etikk. Vi presenterer de spørsmålene og de vinklingene vi mener vårt studium må ha, for å identifisere det særegne ved NAV partnerskapet. I analyse- og diskusjonsdelen beskriver vi hvordan vi har brukt intervjuene med informantene til å identifisere de viktigste beskrivelsene –kodene- av NAV samarbeidet. Kodeverket er kategorisert i 3 kategorier, som er sammenfallende med NAV partnerskapets 3 karakteristikk. Vi har dermed knyttet empiri opp mot eksisterende teori for å konstruere ny teori. Ut fra avhandlingens begrensninger i forhold til utvalg og validitet, mener vi at våre funn bidrar til ny teori om å styre et offentlig samarbeid innenfor rammene av NAV reformens velferdskontor.

Del IV og V omhandler henholdsvis resultatene fra undersøkelsene våre; intervjuer og dokumentanalyser, og en vitenskapelig diskusjon som følger av disse resultatene. I resultatdelen har vi valgt å presentere viktige funn i forhold til de 3 kategoriene fra kodingen av rådataen. Vi diskuterer dem fortløpende i en teoretisk kontekst. I del V presenterer vi ny kunnskap om partnerskapsaktørene og en ny dialogmodell som utdypende partnerskapsmodell. Deretter diskuterer vi partnerskapskarakteristikkene opp mot et utvalg av litteratur, for å utdype empirien ytterligere. Til slutt besvarer vi de innledende utfordringsspørsmålene med hjelp av våre funn fra del IV.

I del VI har vi svart kort på forskningsspørsmål, og åpnet døren for videre forskning rundt NAV partnerskapet.

DEL II: ET TEORETISK BAKTEPPE

I denne delen vil vi presentere relevant teori om samarbeid, partnerskap og ledelse knyttet til forskningsproblemet. Vi presenterer først NAV reformens innhold. Hensikten er å gi kunnskap om hva reformen innebærer, og en forståelse for de utfordringene som følger. Vi foretar også en begrepsoppklaring ut fra at NAV samarbeidet ikke defineres som et partnerskap, men omtales som det i mange sammenhenger. Vi presenterer derfor noen teorier om samarbeid som er relevante i forhold til NAV reformens samarbeidsutfordringer. Her har vi også inkludert noen viktige motivasjoner for samarbeid, for å legitimere et så utfordrende reformvalg. Vi behandler deretter aktuell partnerskapsteori, og konkluderer ut fra en sammenligning med at NAV samarbeidet er en spesiell type partnerskap. Denne joined-up formen av partnerskap presenteres, sammen med et organisasjonsteoretisk perspektiv. Vi ønsker å synliggjøre viktige motsetninger mellom det predominante offentlige styresettet og partnerskap. Til slutt behandler vi partnerskapsledelse, og de oppgaver og utfordringer som følger av denne ledelsesformen.

2.1 KORT OM NAV REFORMEN

Den nye arbeids- og velferdsreformen i Norge (NAV) trådte i kraft 1.juli 2006. Før dette var arbeids- og velferdsforvaltningen organisert gjennom de to statlige etatene aetat og trygdeetaten, samt den kommunale sosialtjenesten. Aetat hadde ansvaret for den statlige arbeidsmarkedspolitikken og inntektssikring ved arbeidsledighet. Trygdeetaten hadde ansvaret for helsestøtteordninger, familiestønader, pensjoner og stønader rettet mot tilbakeføring til arbeidslivet etter sykdom. Sosialtjenesten hadde ansvaret for inntektssikring ovenfor de som ikke kunne nyttiggjøre seg inntekt gjennom arbeid eller trygdeytelser, i tillegg til oppgaver i forhold til rusomsorg og bistand til vanskeligstilte innenfor Lov om sosiale tjenester. De 3 etatene var svært forskjellige, spesielt med hensyn til organisasjonsstrukturer og –kulturer. Sentrale politikere og faginstanser mente de ikke var i stand til å møte kravet fra samfunnet og brukere om mer helhetlige og effektive velferdstjenester, for å øke arbeidsaktiviteten i Norge. En organisatorisk reform ble derfor utarbeidet med sikte på å legge til rette for bedre bruk av velferdstjenestene.

Reformen er todelt:

- Aetat og trygdeetaten ble lagt ned, og en ny statlig etat med ansvar for å gjennomføre arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken, NAV etat, ble etablert.
- Opprettelsen av nye lokale velferdskontorer som et samarbeid med den kommunale sosialtjenesten som innbyggerens ene dør inn til velferdstjenestene.

Partnerskapsspørsmålet er knyttet til reformdelen hvor den statlige etaten og den kommunale sosialtjenesten skal inngå i et formelt samarbeid om bruk av statlige og kommunale virkemidler i arbeids- og velferdspolitikken. De to forvaltningsenhetene skal ikke slås sammen eller underlegges samme styrings- og rapporteringslinjer (figur 1). Begge enheter beholder ansvars- og instruksjonsrett i forhold til sine respektive tjenester. Ovenfor brukeren skal allikevel velferdstjenestene tilbys helhetlig og integrert med brukerens behov som det styrende. Slik skal reformens mål nås (Fra St.prp nr.46):

1. Få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
 - færre på trygd og sosialhjelp: forsterket kraft i arbeidet med å få flere i arbeid og aktiv virksomhet.
2. Forenkle for brukerne og tilpasse til behov
 - sikre brukermedvirkning og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.
3. Få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning
 - ny organisering må legge til rette for å realisere effektiviseringsgevinster.

Alle ytelser og støtteordninger som før var tilgjengelig på 3 separate steder, samles under ett tak og en ledelse for å øke integrasjonen. På denne måten skal man kunne yte rask, helhetlig og individuelt tilpasset bistand til de som trenger hjelp til å etablere, eller beholde, kontakt med arbeidslivet. Samtidig vil velferdskontoret innebære at brukerne får *ett* sted å henvende seg også innenfor de andre, ikke arbeidsfokuserne, tjenestene; pensjoner, familiestønader, helserefusjoner m.m. Kommunene kan velge å legge andre kommunale tjenester enn den økonomiske sosialhjelpen til kontoret. Hensikten er å bidra til formålet om økt brukervennlighet ved å legge beslektede tjenester under samme tak og logo. Kommunene ser ut til å velge ulike løsninger på sitt tjenestespekter utenom den økonomiske sosialhjelpen, slik at NAV etat møter en svært heterogen partner i dette samarbeidet.

Forpliktelsen til samarbeidet er lovregulert. I tillegg skal NAV etat og den enkelte kommune inngå en samarbeidsavtale som skal beskrive partenes oppgave- og ansvarsforhold knyttet til alle deler av NAV kontorets drift.

Etableringen av NAV kontorer i alle landets kommuner innen 2010 er en formidabel oppgave

for den statlige parten. NAV etaten skal dessuten gjennomgå interne rasjonaliserings- og omorganiseringsprosesser, for å ta ut reformmåletts effektiviseringsgevinster. Dette involverer 12.000 medarbeidere. Samtidig innføres en ny omfattende pensjonsreform. Alt dette mens ordinær tjenesteproduksjon opprettholdes.

Kommune og stat forener krefter slik at brukerne som trenger bistand for å få kontakt med et arbeidsmarked, for å unngå utstøting av et arbeidsmarked eller for å oppnå økt deltagelse i samfunnet gjennom aktivisering (ikke ordinært arbeid) skal få mer helhetlig hjelp. En bruker skal ikke merke noe til om en spesifikk tjeneste kommer fra stat eller kommune, eller om han mottar flere tjenester fra ulike forvaltningslinjer. Derfor må gråsoner og byråkratiske hindringer bygges ned mellom partene i samarbeidet og i hvordan de leverer sine tjenester til brukeren.

Det gjennomføres derfor noen strukturelle, relasjonelle og normative samordningsgrep. Strukturelle grep inkluderer valg av ledelsesstruktur, opprettelsen av et samordnende og koordinerende overordnet styre, valg av intern organisering for å nevne noen. Relasjonelle og normative samordningsgrep skal fremme felles holdninger og kultur på tvers av tjenesteområdene, og etablere en felles faglig plattform. Det etableres og forankres derfor felles reformmål og verdiplattform gjennom lokale etableringsprosesser. Her har kulturbygging, bred medarbeiderdeltagelse og felles kompetanseopplegg sterkt fokus.

Hensikten med disse samordningstiltakene er å føre 3 etater, 3 forvaltningsområder, 3 arbeidsmetodikker og 3 kulturer sammen (Arild Sundberg, konferanseinnlegg Lillehammer 2005).

”Vi skal samarbeide for å oppnå resultater vi ikke kunne klart hver for oss - og dermed gi bedre tjenester til brukerne”

NAV samarbeidet kan oppsummeres i følgende punkter:

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

De offisielle dokumentene definerer ikke konsekvent samarbeidet i NAV kontoret som

partnerskap (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven av 2006, lovens forarbeider St.prp nr.46, rammeavtalen mellom Kommunenes Sentralforbund og Arbeids og Inkluderingsdepartementet, veiledningsmaler til samarbeidsavtale). Allikevel benyttes ordet partnerskap både i medarbeideres dagligtale og i offentlige presentasjoner (Fimreite, 2007). Vi har også sett at ordet partnerskap er erstattet med ordet samarbeid i noen sentrale reformdokumenter. (For eksempel etter revisjon av "Veiledningsmal til samarbeidsavtale" fra versjon 1 til 2.). Om dette er tilfeldig semantikk så mener vi at det er viktig å ha en entydig og vitenskapelig forankret begrepsbruk, for å kunne drøfte NAV samarbeidet innenfor korrekte teoretiske rammer. Vi må derfor karakterisere NAV samarbeidet.

Vi skal karakterisere NAV samarbeidet ved å sammenligne teoribaserte beskrivelser av samarbeid og partnerskap, med reformbeskrivelsene. Vi legger da størst vekt på reformbeskrivelsene om at det skal etableres et lovfestet statlig og kommunalt samarbeid mellom likeverdige parter, med den hensikt å produsere mer helhetlige og integrerte tjenester. Det vil si at samarbeidet er formelt, og at partene er separate med felles mål.

2.2 OM SAMARBEID

Et så tvetydig ord som samarbeid teoribehandles ut fra en del ulike vinklinger. Vi har valgt å se nærmere på 3 vitenskapelige tekster om samarbeid, som vi mener presenterer en del allmenngyldige og sentrale elementer om det å samarbeide.

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

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

men tillit og nytte er avgjørende. Videre bruker han ordet koordinering for å beskrive at samarbeid innebærer en serie av transaksjoner som krever styring mot et felles, avtalt mål. *Interorganisatorisk koordinering* regnes som prototypen på koordinering styrt ovenfra, og dreier seg om koordinering av aktiviteter mellom mer eller mindre selvstendige enheter innen offentlig forvaltning, som ikke kan effektueres gjennom en ordinær linjeledelse.

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

2.2.2 Hvorfor samarbeides det?

Velferdsorganisasjoner samarbeider fordi de alene ikke kan møte alle endringene i forhold til brukerforventninger, resultatkrav, konkurranse og effektivitetskrav i forhold til oppgaveløsning (Repstad, 2004,). Dette ser ut til å være et allmenngyldig motiv (Knudsen, 2004; Pollitt, 2003).

I St.meld nr. 8 (2004-2005) ”*Perspektivmeldingen 2004*” nevnes den langsiktige demografiske utviklingen som det fremtredende presset på det offentliges utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Det er for mange personer som står utenfor arbeidslivet i forhold til antall yrkesaktive, skattebetalende personer. Til tross for at det offentlige Norge svarer for over 65% av brutto nasjonalprodukt klarer velferdsforvaltningen allikevel ikke å dekke behovet hos tjenestemottagerne fullt ut (Knudsen, 2004). Tradisjonelt bygger man ut organisasjonen når man opplever en kapasitetsmangel, men denne løsningsstrategien vil i så fall innebære en uønsket vekst av offentlig sektor.

Skiftende behov og brukernes økte krav fordrer isteden nye måter å jobbe på. En løsning er å bruke kompetansene i nye sammenhenger og sammensetninger, fremfor å bygge ut eksisterende strukturer. Slik kapabilitetsutvikling krever administrativ fleksibilitet og samarbeid mellom forvaltningsinstansene gjennom interorganisatorisk koordinering. (Knudsen, 2004). Dette er koordinering og ledelse på tvers av ledelseslinjer, og kan defineres

som en prosess hvor to eller flere organisasjoner skaper og/eller bruker beslutningsregler som er utformet for å sikre kollektiv opptreden i et felles handlingsmiljø. (Mulford & Rogers, 1982) Den horisontale dimensjonen i en slik allianse blir sentral.

2.2.3 Motivasjonen for NAV reformens samarbeid

Når Regjeringen i 2001 begynte arbeidet med å utrede for fornying av velferdsapparatet, var kasteball-problematikken for brukerne og velferdsforvaltningens kapasitetsproblemer en viktig årsak til at politikerne mente at selve velferdsinstansenes arbeidsfordeling og arbeidsmetoder var modne for en gjennomgang. De trengte å være organisert slik at de kunne møte behovene i samfunnet og blant brukerne bedre. Videre ønsket de å opprettholde et tydelig statlig og kommunalt skille. Den politiske prioriteringen av ”arbeidslinja” som løsning på problemer som fulgte av at stadig flere mennesker var avhengige av offentlige ytelser til sitt livsopphold, var et siste poeng. De ønsket en organisering av velferdsapparatet som var i stand til å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken om å øke arbeidsdeltagelsen, gjennom en helhetlig og samordnet tjenesteleveranse.

Vi tenker oss derfor at utviklingen av reforminnholdet var motivert av kapasitetsbehov, organisasjonsalternativer og politikk. Dette vil vi nå utdype nærmere.

Kapasitetsmotivasjon

Kapasitetsproblemer oppstår når den offentlige sektor ikke kan vokse mer, selv om etterspørselen etter tjenester fremdeles øker (Knudsen, 2004). Årsakene til kapasitetsmangelen kan være mange. I den norske velferdssektoren var det et tydelig formidlet budskap om at lange stønadsforløp og komplekse brukerproblemer krevde velferdstjenester på en ny måte. I stedet for tradisjonelle løsninger på kapasitetsproblemer som nybygg og nyansettelser, var det en mer fornuftig løsning å tilrettelegge for mer fleksibel bruk av de ressursene man allerede hadde. Med administrativ fleksibilitet vil man kunne oppnå å disponere over ulike kompetanser som kan omgrupperes til å løse nye oppgaver, på nye måter og på nye steder. (Knudsen, 2004). I lovens forarbeider tilskrives reforminnholdet en tro på at en omorganisering langt på veg vil legge bedre til rette for et påkrevd utvidet og formalisert samarbeid, for å øke kompetansegrunnlaget (St. prp nr 46, side 10):

”En organisasjonsreform vil bety at formelle organisasjonsstrukturer endres slik at de legger bedre til rette for samarbeid (..)”

Det var viktig at staten beholdt ansvaret for overnasjonale, rettighetsbaserte tjenester som pensjoner, sykepenger og arbeidspolitiske virkemidler. Likeså var det ønskelig at kommunene skulle beholde sitt ansvar for den mer skjønnsbaserte sosialhjelpen. Til tross for disse hensynene gjør omorganiseringen og etableringen av NAV kontoret at en bredere kompetanse og helhetlig virkemiddelbruk blir mer tilgjengelig for brukeren.

Strukturmotivasjon

Organisering er organisasjonens måte å gjøre oppgaver håndterbare på, og ivareta dens produksjonsforpliktelser gjennom linjer med definerte ansvars- og arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene og ansvaret for dem deles opp i enheter, med horisontale og vertikale forbindelseslinjer, slik at oppgavene og ansvaret blir ivaretatt på best mulig måte. De siste 30 årene er den offentlige sektoren vært gjenstand for mange omorganiseringer og reformer, og organiseringsløsningene har variert (Norell, 2007; Høyer, 2006). Vi mener at en viktig faktor i vurderingene av samarbeid som organiseringsløsning også kan ha vært ”organisasjonsmoten”. Samarbeid og partnerskap er i høyeste grad noe som assosieres med modernisering av offentlig sektor. New Public Management ordninger (NPM) vokste fram og la vekt på vertikal integrasjon mellom nivåene i en enhet, i form av mål- og resultatstyring, desentralisering av myndighet og fokus på ledelse. USA og Storbritannia utviklet samarbeidsordninger med fokus på horisontal integrasjon mellom de ulike enhetene. Det ble gjort gjennom å involvere et mangfold av aktører i tjenesteproduksjonen. Horisontal integrasjon innebar mer utflating av de tradisjonelle hierarkiske strukturene og mer innflytelse og deltagelse tillagt de enkelte enhetene. Dette krevde nye samarbeids- og styringsformer med koordinering på tvers av organisasjonsgrenser og –kulturer.

I perioden 2002-2005 ble det gjennomført et nasjonalt Samordningsforsøk. Hensikten var å prøve ut ulike organisatoriske konstellasjoner av aetat, trygd og sosial. De avdekket noen viktige erfaringer som også nok er vektlagt i reformutformingene. I sluttrapporten fra samordningsforsøkene leser vi: ”En hovedkonklusjon er at forsøkene med fullskala tverretatlige team (hvor de tre etatene i sin helhet er omorganisert i nye tverretatlige team som ivaretar alle de tre etatenes virksomhet) eller en fullskala avdelingsmodell (hvor de tre etatene er omorganisert i to nye avdelinger som håndterer henholdsvis økonomi/forvaltningsoppgaver og arbeidsrealterte-/tjenesteoppgaver) ved utgangen av forsøksperioden i hovedtrekk fremstår som levedyktige integrerte organisasjonsmodeller.” (Møller, 2005 :1) Dette underbygget det

formaliserte organisatoriske samarbeidet som løsning på velferdsutfordringene.

Politisk motivasjon

Siden 90-tallet har satsingen på arbeidsmarkedspolitiske virkemidler vært sett på som god velferdspolitik. Denne arbeidslinja har også inkludert støtte til ulike prosjekter som skulle se på ulike måter å styrke og effektivisere tverretatelig samarbeid mellom velferdsaktørene. Fra å ha et politisk fokus på ytelser, ordninger og virkemidler, ba Regjeringen i 2003 et utvalg om å utrede ulike modeller for en felles velferdsetat bestående av aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (NOU:2000). Den politiske viljen gikk den gang mot *en* velferdsetat med et samlet tjenestespekter som løsning på samhandlingsbehovet. Men i 2005 vedtok et samlet Storting å ikke følge utvalgets anbefaling om å opprette 2 statlige etater; en statlig pensjonsetat og en statlig arbeidsetat med kommunens sosialtjeneste integrert. I stedet blir den Nye Arbeids og Velferdsforvaltningen bestående av *en* statlig velferdsetat, samt partnerskapet om den nye førstelinjetjeneste, som et likeverdig, men separert, samarbeid med kommunene.

NAV samarbeidet skal bringe nye dimensjoner inn i forholdet mellom stat og kommune. Hensikten er at likeverdighet mellom partene, dialog, relasjoner og samarbeidsavtaler skal være uttrykk for en annen styringsform enn den tradisjonelt asymmetriske og hierarkiske offentlige styringsmodellen. Før vi karakteriserer NAV samarbeidet må vi også diskutere partnerskap som samarbeidsform.

2.3 OM PARTNERSKAP

Partnerskap er blitt et ord og begrep i tiden, og forstås i det daglige som et forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter som har en felles interesse av å komme sammen, for å oppnå noe som gagnar dem (Ambro, 2002). Ved å bruke begrepet partnerskap fremfor samarbeid, så forstår man nærmest at aktørene mener alvor. Partnerskap får en positiv klang, og gir inntrykk av at saken er viktig og krevende. Ordets etymologi følger av det italienske ordet *partionarius*, igjen avledet av *partire*, som betyr å dele. Som en kuriositet står ordet partner beskrevet i ordboka som kompanjong, medeier, medspiller.

Til tross for ordbokas entydighet, er ordet fulladet av meninger. I offentlige sammenhenger som vår avhandling faller inn under, dreier partnerskap seg om å levere en tjeneste eller utvikle en strategi i forhold til samfunnets, regionens og brukeres ønsker og behov. Mennesker, selskap og det offentlige blir partnere i ulike konstellasjoner med hensikt å utnytte en felles mulighet for utvikling og gode løsninger.

Partnerskap er forsøkt beskrevet og definert av mange. Forklaringene mer enn antyder at begrepet har mange fasetter, og involverer strukturelle organisatoriske forutsetninger, deltagerens behov og innstillinger, formål og verdibase (Ambro, 2002; Hallin, 2000; Hellstrøm, 2001; Fimreite, 2007 m.fl).

Selv om partnerskapsbeskrivelsene stort sett har mening i den sammenhengen de er benyttet i, mener vi at følgende trekk utgjør noen adekvate generaliseringer om partnerskapsfenomenet:

- **Forpliktelse – likeverdighet – felles ansvar – forenelige mål**

Partnerskap, uavhengig av sammenheng, identifiseres av at de er forpliktende gjennom et formalitetskrav, partene er likeverdige, de har et felles ansvar for målene, som igjen er forenelige med partenes respektive mål. Partnerskap blir innenfor disse beskrivelsene like mye et samarbeidsideal, som en organisatorisk samarbeidsstruktur.

2.3.1 Samarbeidsidealet

Partnerskap som et samarbeids*ideal* har et betydelig fokus på gjensidige forpliktelser, og av å være inngått ut fra å kunne realisere en mulighet som krever et fellesskap med andre selvstendige bidragsytere. Når Peter Ambro (2002) omtaler partnerskap som det nye honnørordet, og fortsetter med å si at det angir en mer forhandlingsbasert styringsform som skal bidra til å involvere flere interessenter, så er det et samarbeidsideal med vekt på normative forhold mer enn hierarkiske eller rasjonelle styringsprinsipper.

Göran Hallin (2000) beskriver partnerskap som en ny form av samarbeid mellom ulike aktører, og anser at partnerskap angir en løsere form for samvirkning, basert på uformelle eller semi-formelle avtaler. Løse forbindelser må i stor grad baseres på deltagerens individuelle verdibaser, at samarbeid har en verdi i seg selv. Når man ikke har en avtale å holde seg fast i, må det være noe annet som forener!

Dimensjonen partnerskap som samarbeidsideal finner vi også i norsk forvaltningspolitikk gjennom bl.a stortingsmeldinger og norske offentlige utredninger (NOU) om forholdet mellom stat og kommune, samt i stortingsmeldinger om fylkeskommunens endrede rolle som aktør i regionalutvikling. I NOU 2000: nr 22 "Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune" formidles det som et mål at samarbeidet mellom stat og kommune skal ha en samarbeidskvalitet, en verdi, som skal være preget av likhet, tillit, respekt, gjensidig tilpasning og læring. Dette er verdier som assosieres i litteraturen som partnerskapsverdier og –kjennetegn (Ambro, 2002; Knudsen, 2004; Pollitt, 2003). Partnerskap presenteres som noe normativt og verdiladet som utvalget mener ethvert statlig/kommunalt samarbeid bør bære preg av. (NOU 2000 : 4)

"Partnerskapsperspektivet legger vekt på at relasjonen mellom staten og kommuneforvaltningen må baseres på tillit og respekt, og at utviklingen av offentlig forvaltning må skje ved gjensidig tilpasning og læring mellom forvaltningsnivåene. Utvalget vil understreke at partnerskapsperspektivet bør følges opp i praksis og at det må få følger for innretningen på, og bruken av, statlige styringsvirkemidler.

En målsetting om å utvikle relasjonene og arbeidsformene mellom stat og kommune i retning av likeverd og partnerskap bryter etter utvalgets vurdering ikke med det formelle utgangspunktet og at det er Stortinget og Regjeringen som trekker opp rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og at kommuner og fylkeskommuner dermed utøver avledet forvaltningsmyndighet."

I St.meld.nr 25 (2005-2006) "*Mestring, muligheter og mening*" (Omsorgsmeldingen) nevner i tillegg Regjeringen partnerskap som en mulig strategi for å møte omsorgsutfordringene, og at det er ønskelig med et framtidig velferdssamfunn hvor alle bidrar med sitt, og den enkelte innbygger tar et medansvar. Etablering av partnerskap for å engasjere, involvere og ansvarliggjøre ulike aktører er et kjent fenomen.

I NAV var det en føring at det statlige og kommunale skillet skulle opprettholdes, nettopp for å ansvarliggjøre kommunene for reformmålene. Partnerskapets normative formål forekommer altså i mange deler av forvaltningen. Imidlertid er partnerskap mye mer enn et ideal.

2.3.2 Partnerskapstyper

Siden partnerskap oppstår i mange sammenhenger og ut fra ulike behov, får de også litt forskjellig betydning og innhold. Det er derfor hensiktsmessig å se nærmere på partnerskap i lys av de sammenhenger vi finner dem. Vi tillater oss å dele dem opp i 4 typer. (Ambro, 2002; Pollitt, 2003)

Plantradisjon – partnerskap for regional utvikling

Slike partnerskapsløsninger var Jacques Delors løsning på å gi EU's utviklingsprosjekter ny kraft. Opptrapping av strukturfondene skulle fremme regional utvikling for å bidra til utjamning og samhørighet. Strukturfondsprogrammene utformes og gjennomføres som partnerskap mellom EU-kommisjonen, de enkelte lands nasjonale, regionale og lokale myndigheter, bedrifter og frivillige organisasjoner. De omfatter prosjekter innen infrastrukturbygging, næringslivsrettede tiltak, utdanning, forskning, arbeidsmarkedspolitik, samfunnsservice, likestilling, kultur og miljø.

Bred deltagelse av aktører gir legitimitet, og delt ansvar mellom forvaltningsnivåene gir mer effektiv implementering av programmene. Dette gir partnerskap en tydelig horisontal og vertikal dimensjon. Plantradisjonen skal mobilisere regioner ved å involvere ulike aktører som har en interesse av at regionen utvikles.

Denne tradisjonens relevans i forhold til NAV reformen er liten. NAV samarbeidet har ikke bred deltagelse av aktører i forhold til styring, drift og ansvar, selv om forvaltningsnivåene stat-kommune har delt ansvar for nyetableringen.

Markedstradisjon – private-offentlige partnerskap, PPP

Partnerskap innenfor markedstradisjonen søker å effektivisere og modernisere den offentlige tjenesteproduksjonen. Tradisjonen har sin opprinnelse fra Margareth Thatchers og Ronald Reagans effektivisering og liberalisering av offentlig byråkrati og monopoler, gjennom å åpne for frie markeder. Partnerskap ble et New Public Management (NPM) verktøy ved at de utnyttet næringslivets ressurser, ekspertise og produksjon for å fremme omstilling og serviceorientering. Tony Blair dempet privatiseringen noe gjennom sin merkesak Private-Public-Partnerships. PPP mobiliserer privat kapital til offentlig infrastruktur og servicetjenester, ved at det offentlige blir bestillere på vegne av brukernes behov, som det private er med og utfører. De politiske verdiene valgfrihet, service, markedskrefter, konkurranse og effektivitet dyrkes. Det offentlige beholder kontroll gjennom streng revisjon og evalueringer og ved å utforme nasjonale standarder for tjenestene. PPP fremhever markedsløsninger som løsninger på offentlige utfordringer. Partnerskap blir synonymt med deregulering, fristilling og konkurranseutsetting. Det legges stor vekt på å involvere frivillig sektor og lokalsamfunn.

Vi kan regne NAV reformen som et NPM tiltak ut fra at sentrale NPM strategier som desentralisering, brukertilpasning, lokale tilpasninger og samarbeid vektlegges.

Private partnerskap

Begrepet brukes i omtalen av finansielle forretningsallianser hvor partene fordeler økonomisk innsats og risiko. De har lite til felles med NAV utover å demonstrere hvor viktig det er at partnerskap som har store investeringer, både finansielt og på andre måter, krever stor grad av formalisering. Et forpliktende avtaleverk skal sikre partene hvis samarbeidet går dårlig.

Joined-up government (JUG)

Joined-up government (JUG) er offentlige partnerskap med utelukkende offentlige aktører. De er involvert i strategisk planlegging, regional utvikling, utdanningskampanjer, samarbeid mellom helse og sosiale instanser m.m. Målet er å koordinere strategier for å redusere motsetninger, forbedre ressursbruken, forbedre forutsetninger for ide- og fagutvikling, oppnå synergieffekter og produsere mer sømløse tjenester (one-stop-shop!) Målene innebærer ulike grader av samarbeid; fra løsere form for koordinering, til gradvis tettere system drevet av felles mål. JUG er en type partnerskap som beholder forbindelsen med NPM-preget i PPP, men reduserer avstanden mellom politisk og utøvende nivå slik at utøverne kan delta i policyutforming (*vertikal* dimensjon). JUG brukes gjerne som partnerskap for tverrsektorielle saker, og krever med det gode *horisontale* forbindelser disse imellom. JUG er partnerskapsmodellen som har til hensikt å koordinere policyutforming med administrasjon og tjenesteintegring. Modellen assosieres ofte med sentralisering.

Joined-up *government* må ikke forveksles med *joined-up governance*! Governance går utover JUG's koordinering av tiltak fra ulike sektorer for å utforme politikk, strategier og produsere integrerte tjenester i samarbeid med andre offentlige instanser. Governance går mot koordinering og samarbeid mellom myndighetsnivåer og flere andre, også ikke-offentlige, parter i et nettverk. (Acevedo & Common, 2006)

NAV kontoret har to selvstendige offentlige forvaltningsinstanser som parter. Det er et tydelig fokus på, og behov for, sterke horisontale forbindelser mellom partene, slik at de vil klare å utforme strategier og oppnå tjenesteintegring. NAV reformens velferdskontor er imidlertid ikke et sentraliseringstiltak, tvert imot.

Felles for disse 4 typene partnerskap er at de (med unntak av de private!) innebærer at det offentlige eksternaliserer sitt fokus mot en mengde nye sektorer, instanser, grupper og/eller organisasjoner i sine omgivelser. De søker samarbeid for å gi brukere og samarbeidsdeltagerne bedre muligheter til å lære, få bistand, bli informert, og gi informasjon tilbake. (Pollitt, 2003)

Når vi har trukket fram de mest sentrale teoribaserte beskrivelsene av samarbeid og partnerskap, og sammenligner dem med beskrivelsene av NAV samarbeidet, får vi en mer rasjonell forutsetning for å karakterisere NAV samarbeidet.

2.4 NAV SAMARBEIDET ER ET PARTNERSKAP

Vår oppfatning er at partnerskap som fenomen skiller seg fra samarbeid ved at det implisitt ligger en større grad av alvor gjennom formalisering og gjensidig forpliktelse. NAV samarbeidets unikheter er nettopp at det er lovpålagt. Det er på ingen måte frivillig. Ingen av partene kan trekke seg ut, selv om samarbeidet skulle bli vanskelig eller ikke gi den ønskede gevinsten i forhold til reformmålene. Større grad av formalisering av samarbeid finnes neppe.

Videre legger partnerskapsteorien mer vekt på horisontale forbindelser i samspill med de vertikale forbindelsene. Et slikt forbindelsessystem er sentral i NAV reformen. Enhetene må kunne koordinere sine innsatser og produsere tjenestene sine helhetlig. Samtidig må de respektive linjene ivaretas, og koordinering mellom nivåene må etterstrebnes for å gi samsvar mellom styring og utøvelse.

Vi er derfor av den oppfatning at NAV reformen har gitt partnerskapsbegrepet velferdsproduksjon som et nytt politikkkfelt. Vi vil behandle NAV samarbeidet som partnerskap, og reflektere over NAV samarbeidet som partnerskap i forhold til å stille forskningsspørsmål, analysere og problematisere.

NAV partnerskapet består av utelukkende offentlige aktører fra separate forvaltningsområder. Denne partnerskapstypen er tidligere beskrevet som Joined-up government. Vi vil derfor redegjøre nærmere for denne partnerskapsmodellen.

2.5 JOINED-UP GOVERNMENT

Joined-up Government (JUG) er en samarbeidsstruktur bestående av overordnede offentlige parter som kommer sammen for å koordinere offentlig innsats mot mer helhetlig og integrerte tjenester. (Pollitt, 2003). JUG som fenomen stammer fra Tony Blair's modernisering av den offentlige sektoren i Storbritannia, men har nå bredt seg til USA og Europa. Modellen skal bidra til helhetstenkning i forvaltningen gjennom å invitere til bredere tverretatelig og –faglig deltagelse (horisontale forbindelser), og redusere en uthuling av nasjonalstaten ved å forsterke og forkorte gjensidige forbindelser mellom myndighetsutøverne (policymakers) og tjenesteleverandørene (vertikale forbindelser).

JUG er også mer et mote-ord i offentlig forvaltning, enn en presis vitenskapelig definisjon.

Christopher Pollitt beskriver ordningen med følgende rasjonalitet (2003 :35):

“Joined-up government” is a phrase which denotes the aspiration to achieve horizontally and vertically co-ordinated thinking and action. Through this co-ordination it is hoped that a number of benefits can be achieved. **First**, situations in which different policies undermine each other can be eliminated. **Second**, better use can be made of scarce resources. **Third**, synergies may be created through the bringing together of different key stakeholders in a particular policy field or network. **Fourth**, it becomes possible to offer citizens seamless rather than fragmented access to a set of related services.

JUG er imidlertid ikke noe nytt. Gjennom mange tiår har den alminnelige offentlige tjenestemann gjort seg mang en praktisk erfaring på det som JUG faktisk er, nemlig samarbeid på tvers av forvaltningsinstanser. JUG er et fenomen som har fått nytt navn og nytt liv som følge av New Labour i England. Men opprinnelsen kommer fra et helt sentralt gjøremål i offentlig forvaltning: koordineringen mellom myndighetsutøvelse og administrasjon. Denne vertikale dimensjonen får med JUG i tillegg en tydeligere horisontal dimensjon, det vil si involvering av, og koordinering mellom, flere beslutningsinstanser. Man oppnår utvikling av ideer om felles innsats, informasjonssystem, dialog partene mellom, koordinerte plan- og beslutningsprosesser, i tillegg til en implementering av produktene for denne koordineringen gjennom felles organisatoriske strukturer og arbeidsmetoder (Perry, 2004). JUG som begrep blir derfor også beskrevet som ”tverretatelig”, ”helhetlig myndighet” og (tjeneste)”integrering” (Pollitt, 2003). Dette er for kjerneord å regne i NAV kontoret.

2.5.1 Norsk velferdsforvaltning ”joiner-up”!

Med NAV reformen har offentlige partnerskap fått en ny etikett i Norge; Joined-Up Government. Vi utformer denne påstanden ut fra at vi ser klare paralleller mellom JUG

beskrivelsene til Christopher Pollitt og NAV partnerskapet (tabell 1).

NAV samarbeidet om velferdskontoret samler velferdsaktørene mot felles mål, muliggjør nye kompetansesammensettinger, og gir brukerne et bedre tilbud ved å samle tjeneste under ett tak. JUG er en partnerskapsmodell som legger til rette for det helt nødvendige interorganisatoriske samarbeidet mellom NAV etat og kommunene i NAV kontoret for å oppfylle dette, og sørger for at det blir samsvar mellom organisatoriske arrangementer av program, strategier og tiltak slik at aktørene blir i stand til å samhandle så tett som tjenesteintegrering fordrer (Perry, 2004). Stat og kommune må bli partnere i stedet for separate parter.

Hvorvidt JUG er en passende modell for NAV samarbeidet kan bestrides ut fra at koordineringsmodellens opprinnelse er fra England og New Labour, og derfor lite appliserbar til norske forhold. Imidlertid rapporteres det om lite variasjoner landene imellom i hvordan koordinering og integrering behandles og gjennomføres, og dette tilskrives ikke tilfeldige årsaker eller nasjonale særegenheter. (Perry, 2004) Et annet motargument kan være at stat og kommune er for forskjellige institusjoner til å være aktører i et slikt offentlig partnerskap. Kommunen med korte avklaringslinjer, raske beslutninger, mye fullmakter, fokus på lokale forhold, mye skjønn og store faglige friheter møter den statlige uniformerte sektoren med regelstyring, overnasjonale hensyn og med mange vertikale ledd som har begrensede fullmakter i hvert ledd. De har også svært ulike styrings- og rapporteringsbetingelser, arbeidsvilkår og økonomivirkeligheter. Men man har funnet flere steder (fortrinnsvis den anglosaksiske verden) at rivaliserende institusjonelle stilarter i forhold til koordinering og integrering forekommer i allianser, uten at det alene skaper problemer for samarbeidet.

Med JUG oppnås	Med NAV oppnås
Eliminere strategier og innsatser som kommer i konflikt, eller underminerer hverandre	Fjerne motstridende interesser ved å ansvarliggjøre kommunen i forhold til de nasjonale velferdsutfordringene
Forbedrede utnyttelse av magre ressurser	<i>Reformen er ikke motivert av dårlig økonomi, og legger opp til at gevinster skal tas ut i økt brukertilfredsheit. Imidlertid ligger det en forventning i at reformen skal medføre en besparelse på velferdsutgiftene på siket ved at flere mennesker går over fra passive ytelser til arbeid.</i>
Synergier oppstår når interessenter innenfor like fagfelt/interessefelt kommer sammen	Oppnå synergieffekter ved å samle statlige og kommunale kompetanser (kapabilitetsmulighet)
Muligheter til å tilby sømløse tjenester for innbyggere, fremfor fragmentert tilgang til relaterte tjenester	Brukervennlighet ved å samle relaterte tjenester på ett sted.

Tabell 1: C.Pollitt's JUG beskrivelser vs NAV reformen

Det finnes heller ingen funn som trekker en proporsjonal sammenheng mellom graden av samarbeid (joining-up) og effekten av det (Perry, 2004). Svært ofte opplever man at gevinsten ikke samsvarer med innsatsen lagt ned for å etablere og opprettholde et samarbeid av slik kompleksitet.

Det finnes ulike grader av JUG, fra en løsere form for koordinering mellom enheter for å unngå motsetninger, til gradvis tettere system drevet av felles operasjonelle mål, budsjetter og tiltak. Det er 3 elementer som er helt sentrale for å oppnå dette: gode vertikale og horisontale forbindelser samt koordinering og ledelse mellom disse. Elementene bør ses i lys av organisasjonsteorien.

2.6 REFORMENS ORGANISASJONSTEORETISKE DIMENSJONER

Samfunnets kompleksitet og tjenestemottageres behov krever innsats fra flere aktører som ikke nødvendigvis er organisert i samme forvaltningsområde eller -nivå. De store utfordringene for velferdsreformer ligger i skjæringspunktene mellom forvaltningsnivåer og mellom sektorer, vertikalt mellom nivåene og horisontalt mellom selvstendige enheter. (Lægreid, 2007) I dette skjæringspunktet møtes ulike forvaltningskulturer, -strukturer, lovverk og arbeidsmåter. Her finner vi NAV reformen.

NAV reformen er i sin nåværende form sektorovergripende på både sentralt og lokalt hold (to statlige sektorer er slått sammen, og den statlige og deler av den kommunale sektoren har inngått partnerskap). I tillegg er den også nivåovergripende på lokalt hold. (Deler av en kommunal virksomhet er slått sammen med en statlig virksomhet i NAV kontoret.) (Fimreite, 2007)

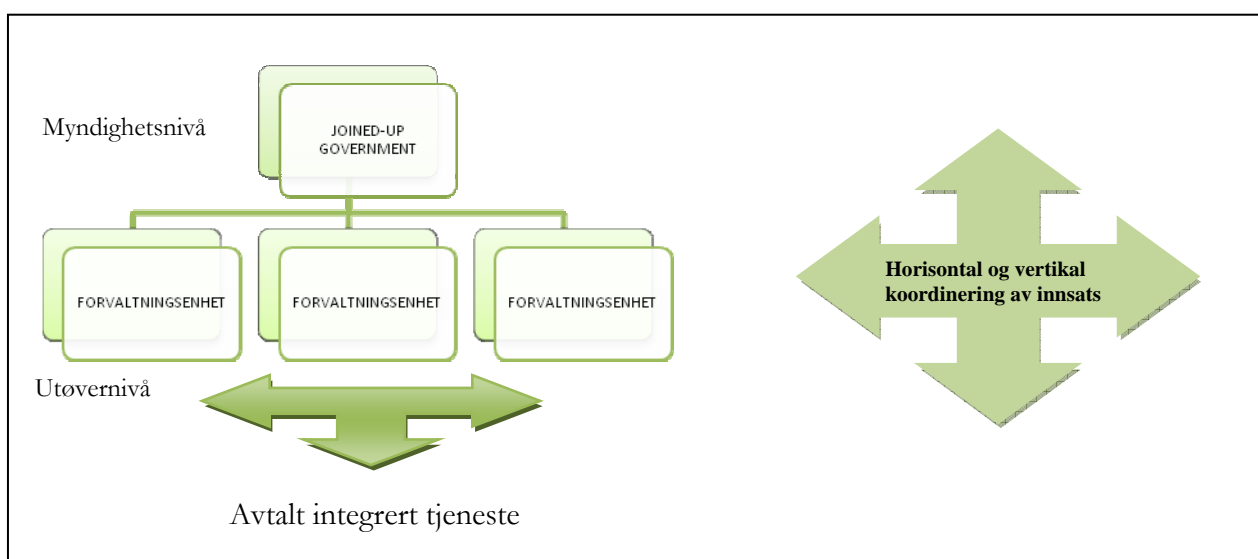
NAV reformens strukturelle fokus gjør den til en forvaltningsreform fremfor en velferdsreform. (En gjennomgang av virkemidlene er til behandling i Stortinget, og vil komme senere) Regjeringen har hatt tro på at organisering og nye fysiske strukturer vil endre adferden hos velferdsaktørene. Ved at det tilrettelegges for samordning av tjenester, skal aktørene bli i stand til å løse utfordringene med å få flere i arbeid, være brukervennlige og effektive (Fimreite, 2007).

Offentlige partnerskaps horisontale og vertikale dimensjoner vises skjematisk i figur 2. Figuren skal presentere at horisontal koordinering skjer på myndighetsnivå og på utøvernivå mellom forvaltningsenhetene. Vertikal koordinering skjer mellom i hovedsak linjebaserte hierarkiske nivåer i enhetene. Vår premiss er at myndighetsnivået utgjør de aktørene med ansvars- og styringsrett i sine respektive linjer.

2.6.1 Vertikal dimensjon

Vertikal samordning dreier seg om sektorbasert samordning mellom forvaltningsnivå, for eksempel mellom departement og direktorat, mellom stat og kommune eller mellom sentral og lokal statsforvaltning (Lægreid, 2007). Forbindelsene må være korte for å sikre god ansvarsdeling mellom nivåene.

Den norske velferdsstaten har fremdeles en svært tradisjonell oppbygning. Her er sektorer oppdelt etter ulike funksjoner, som i skolesektoren, sosialsektoren, helsesektorer osv. De er divisjonaliserte ved at avdelingene og gruppene er inndelt etter arbeidsoppgaver, og hierarkiske med byråkratiske trekk (Christensen, 2004). Informantene uttrykker samlet at de vertikale forbindelsene hos den statlige parten er preget av en situasjon som skissert i figur 3 A. Det gis styringsbrev og resultater fra sentralt hold nedover i linja til de lokale NAV lederne. Kommentarer sendes så tilbake opp i linja igjen, som en rapport. Den kommunale linja er



Figur 2: Horisontal og vertikal koordinering i JUG modellen

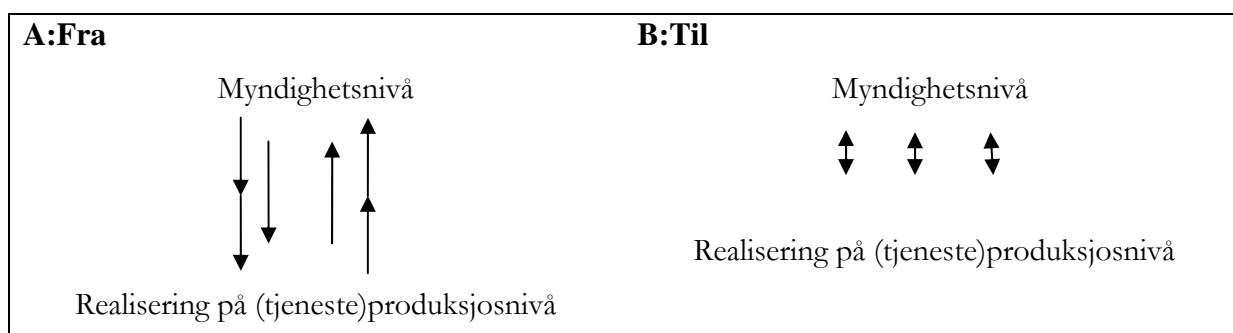
preget av noe som nærmer seg situasjonen i figur 3B. Virksomhetsplanlegging foregår i budsjettprosessen som dialog mellom rådmann (og politikerne) og virksomhetslederen. Rapportering forekommer kvartalsvis fra leder til myndighetsnivå. Som NAV lederen i Hamar uttrykte det:

”I den kommunale tjenesten så er det jo oftere man er tettere på enhetene. Nå blir vi jo styrt nasjonalt gjennom et fylkesledd. Det blir litt mer sånn formelt styringssystem enn du har i en kommune.....”

Fordelen med sektorisering og divisjonalisering er at organisasjonen og ansvarsforhold blir tydelige, medarbeiderne blir spesialister innenfor sitt område og man blir effektive i det man gjør. En negativ konsekvens er at sektorene kan bli til vanntette skott, slik at brukere som trenger tjenester fra flere sektorer får lite helhetlig og brukervennlig hjelp.

Den vertikale dimensjonen i JUG i NAV kontoret skal sikre at erfaringer underveis blir tilbakemeldt slik at myndighetsnivået kan foreta de nødvendige styrings- og virksomhetsjusteringer. Bred medarbeiderdeltagelse og brukervedvirkning som vektlagt i reformen, sammen med kontorets styrings- og rapporteringsrutiner, skal sikre at erfaringer på tjenestenivå blir tilbakemeldt myndighetsnivået. Den vertikale dimensjonen skal også sikre ansvarsdeling mellom nivåene. De må preges av toveis kommunikasjon og en inkorporering av tilbakemeldingene i beslutningsnivåets, og en eventuell justering av deres styrings- og virksomhetsoppgaver.

Konsekvensen av at to sektorer på forskjellige nivåer skal samarbeide likeverdig er også et viktig poeng. Kommunene skal handle innenfor nasjonalstaten, og er som sådan et nivå under staten, og mottar styringssignaler og viktige rammebetingelser for sitt arbeide fra staten. På den annen side er den kommunale parten i NAV samarbeidet representert ved den høyeste



Figur 3: Vertikal kommunikasjonsmodell. De vertikale forbindelsene i JUG. Fra en-veis (A) til to-veis (B) styring og rapportering.

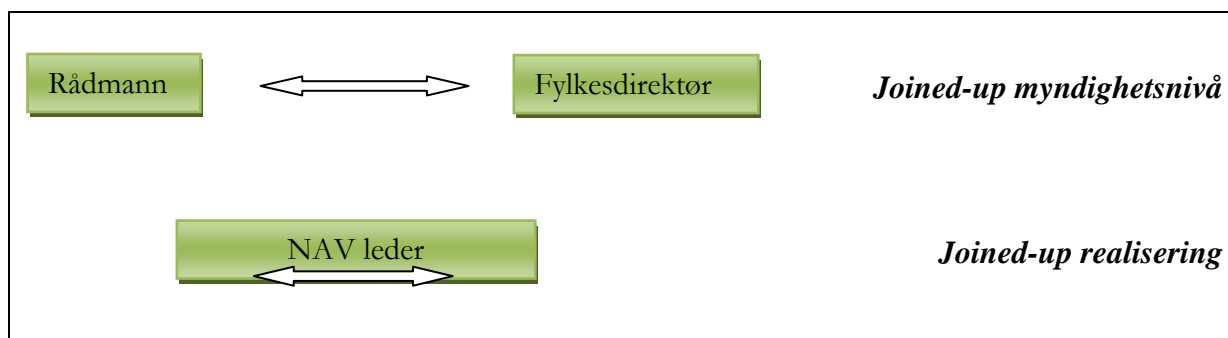
myndighet i den enkelte kommune, med alle fullmakter, mens den statlige parten er det ikke. Fylkesdirektøren svarer til sitt direktorat, NAV etat. Dette gir styringsutfordringer både vertikalt og horisontalt, og problematiserer likeverdighetsprinsippet.

2.6.2 Horisontal dimensjon

Horisontal samordning foregår mellom politikkområder eller sektorer. Det kan også skilles mellom samordning av strategier på myndighetsnivå (policyforming), og samordning ved iverksetting av tiltak på tjenestenivå (figur 4). Den første typen samordning finner gjerne sted sentralt, og har fokus på samordning av ressurser. Den andre typen samordning finner vi først og fremst på lokalt eller regionalt nivå, rettet mot samordning av aktivitet. (Lægreid, 2007)

I NAV samarbeidet foregår koordineringen ("joining-up") som nevnt på flere nivåer. Koordineringen på utøvernivå har til hensikt å integrere tjenestene, slik at de oppleves sømløse av brukerne. Det involverer at NAV lederen må bruke ulike kompetansesammensetninger og statlige og kommunale virkemidler helhetlig og koordinert ut fra brukernes behov. På myndighetsnivået koordineres den statlige og kommunale styringen som skal foregå gjennom de respektive ansvarslinjene, og forventninger og resultatmål for NAV kontoret. Dette er helt sentrale forbindelser i ethvert partnerskap. Her stilles det større krav til deltagerens (og lederens) relasjoner, normer og holdninger enn til enhetenes strukturer og rutiner. Men med det tradisjonelle offentlige erfaringsgrunnlag handler det i minst like stor grad om å etablere gode møtearenaer, og avklare forventninger og ansvars- og oppgavedeling.

Som det fremkommer av fig. 2 er den horisontale og vertikale dimensjonen ikke uavhengig av hverandre. Man vil ikke oppnå hensiktsmessig horisontal koordinering på beslutningsnivået



Figur 4: Horisontal koordinering på flere nivåer i NAV

(”joined-up myndighetsnivå”) uten ansvarsdeling og tilbakemeldingsmuligheter gjennom gode vertikale forbindelser. De vil heller ikke oppnå noen tjenesteintegrering gjennom horisontale forbindelser på tjenestenivå (”joined-up realisering”) uten fornuftige styrings- og rapporteringsbetingelser. Styrings- og rapporteringsrutinene i NAV kontoret må bli et viktig fokus i vår undersøkelse.

2.6.3 NAV’s organisasjonsendring

Velferdsfusjonen er dramatisk i det at den skal endre en helt grunnleggende organisasjonstenkning. Det er ikke bare et nytt inndelingsprinsipp. Det at Staten skal bli mer tilrettelegger enn styrende er en viktig endring i tenkningen. Ut fra et administrativt desentraliseringsperspektiv skal Staten stille ressurser til rådighet og trekke seg tilbake (Norell, 2007). Velferdsaktørene skal ha frihet og fleksibilitet til å tenke nye og helhetlige løsninger til det beste for brukerens situasjon. Videre samles policynivået. Slik joined-up government er en mot-reaksjon på NPM’s oppsplitting av myndighetsnivåene, og søker å samle trådene litt igjen. Det lovpålagte partnerskapet som blir etablert med NAV skal sikre samstyring mot felles mål, og er inspirert av nettverkstenkningen. Men det faktum at partnerskapet er lovpålagt kan vise seg å være et problem i forhold til nettverks- og partnerskapsideologien om likeverdighet. Det kan vise seg at den valgte partnerskapsorganisasjonsformen hvor det er et så sterkt fokus på koordinering i horisontale og vertikale forbindelser, blir for annerledes enn den tradisjonelle sektorielle og divisjonaliserte forvaltningen. Kanskje er den kun en mellomstasjon mot en hybrid organisasjonsform tilsvarende et hierarkisk nettverk med fastere styringslinjer igjen?

Man trenger uansett en ledelsesorientert organisasjon når nye ordninger og strukturer skal tas i bruk, og vi kommer derfor ikke utenom en nærmere undersøkelse av styring og ledelse i partnerskap generelt, og i NAV partnerskapet spesielt

2.7 PARTNERSKAPSLEDELSE

”Failed alliances do not achieve what they set out to do but successful alliances achieve much more than their original goals planned for. Insufficient attention to post-deal alliance management can ruin a promising relationship”

*Gomes-Cassares in “Alliance and risk: securing a place in the Victory Parade”
Sitert av Payne & Sites, EDUCAUSE konferanse, 2006*

Fenomenet partnerskapsledelse er ikke undersøkt i særlig grad i Norge. I verden for øvrig er imidlertid ”partnership management” en viktig del av partnerskapsforskningen. (Scott & Thurston, 2004; Charlsworth, 2001; Acevedo & Common, 2006; Vangen & Huxham, 2003) Vårt utgangspunkt for å si noe om partnerskapsledelse i NAV reformens velferdskontor er samarbeidets JUG-struktur og det påfølgende behovet for horisontal og vertikal koordinering.

Betingelsen for et godt og resultatrikt offentlig samarbeid, i forhold til å bedre brukerservice gjennom fleksible kompetanser og økt kapasitet, er interorganisatorisk koordinering. (Knudsen, 2004) Interorganisatorisk koordinering beskrives som etablering, iverksetting og koordinering av aktiviteter mellom mer eller mindre selvstendige enheter innen offentlig forvaltning, for å sikre et felles eller integrert resultat, og som ikke kan effektueres gjennom egen linjeledelse. (Knudsen, 2004; Mulford & Rogers, 1982) Interorganisatorisk koordinering involverer styring av aktivitetene som foregår i NAV partnerskapet, for å oppnå de felles reformmålene. En slik styring er i offentlig sammenheng oftest hierarkisk. Den som forestår denne interorganisatorisk koordineringen omtales heretter som partnerskapsleder. Partnerskapsleders hovedoppgave er å organisere aktivitetene i alliansen. (Vangen & Huxham, 2003). Med ordene til Robert Spekman (Sitert av Payne & Sites, EDUCAUSE konferanse, 2006)

”The alliance manager is the person charged with carrying the alliance forward at each stage in its lifecycle. The research suggest that above all the alliance manager is a manager who shoulders the responsibility of the business of the alliance and must also assure that the alliance maintains its course to achieve its goals and objectives.”

Dette innebærer spesielle utfordringer og dilemmaer. I NAV opprettholdes to hierarkiske styringslinjer, som gjennom koordinering, også skal produsere noe integrert.

Å jobbe på tvers for å få bedre, og mer samkjørte, tjenester er ikke noe nytt i offentlig forvaltning, men framveksten av partnerskap har også avslørt at det er langt mellom de store suksessene. Det er derfor nødvendig med mer kunnskap om hva som får slike allianser til å produsere den ønskede gevinsten. Den offentlige lederens rolle og utøvelse av lederrollen i offentlige partnerskap blir sentral, fordi det offentliges predominante hierarkiske forbindelser sjelden forekommer i allianser. (Vangen & Huxham, 2003)

Ledelse av samarbeidsaktivitet involverer strukturer, prosesser og deltagerne på en måte som avviker fra klassiske oppfatninger av ledelse. Det sentrale er ikke lenger at en sentral person

har myndighet over de andre gjennom kommandolinjer, og utøver ledelse i kraft av sin posisjon. Partnerskapets struktur, kommunikasjonsprosessene og adferden til deltagerne er ledelsesmedier, og avgjørelser kan ikke tas uten dialog og interaksjon partene mellom. (Vangen & Huxham, 2003) Partnerskapslederen må håndtere både dynamikken og de relasjonelle aspektene i dette ledelsesperspektivet, både horisontalt og vertikalt.

Vangen og Huxham presenterer en del karakteristikk på partnerskapsledelse og partnerskapslederen som er gjengitt i tabell 2. Disse karakteristikkene viser at partnerskapslederen ikke utelukkende leder i form av å være en myndighetsutøver, eller i kraft av sin formelle stilling. Partnerskapslederen er den som får partnerskapet til å skje, den som skaper og opprettholder de betingelsene som er nødvendige for å oppnå det partnerskapet har satt seg fore! Og han gjør det gjennom å kommunisere, involvere, aktivisere og koordinere aktiviteter og innsatser mot og mellom medarbeidere og partnere.

En annen, mer teknisk, fremstilling av partnerskapslederens oppgaver, er at vedkommende skal bygge tillit mellom partene og stabilisere alliansen. Dette oppnås gjennom flere aktiviteter, blant annet ved å fremme partnerskapet internt, fasilitere starten på partnerskapsaktiviteter, løse ressursproblemer, fasilitere informasjonsflyt internt og mellom partene (horisontalt og vertikalt), løse konflikter, være oppmerksom på stillstand, identifisere nye muligheter og foreta en regelmessig tilstandsrapportering. (Payne & Sites, 2006) Alt med den hensikt å holde partnerskapet friskt! Regelmessig tilstandsrapportering foretas for å bekrefte alliansen; dets mål, hensikt og framgang, samt for å identifisere og korrigere ”sykdom”.

Partnerskapsledelse må ha som mål å redusere risikofaktorene for å mislykkes. Det er mange grunner til at partnerskapsallianser mislykkes. Svært mange mislykkes som følge av for høye

P-ledelse	P-leder
Involvere hele org, ikke bare individer	Fokus på uformelle og tilsynkommende (emergent) ledere, desentralisering og deling av lederskapet
Tvetydighet mht hvem som er partnere og vanskeligheter med å definere felles mål hvem som er partnere	Formell plassering i sentrum som skal organisere samhandlingsaktivitetene
Relasjonell ledelse	En ressurs for samarbeidet, ikke bare et medlem
Ledelsesprosesser preget av omsorg, inspirering, støtte og kommunikasjon	
Rapporterer til medlemmene fremfor å dirigere dem	

Tabell 2: Partnerskapsledelse og partnerskapsleder jfr Vangen og Huxham, 2003

forventninger, dårlig kommunikasjon, for få felles fordeler, resultater kommer ikke fort nok, og misforståelser med hensyn til hvordan oppgavene skal utføres. Mislykkethet på grunn av kulturelle forhold og manglende partnerskaps erfaringer er mindre kritiske punkter i denne sammenheng. (Payne & Sites, 2006) Partnerskap krever derfor mer, ikke mindre, tid til ledelse. En viktig årsak til det er at i offentlige sammenhenger handler partnerskapsledelse om å kunne håndtere og støtte partnerskapets mer relasjonelle ledelsestilnærming, men med den offentlige lederens mer fremtredende byråkratisk erfaringsbase. Til tross for satsing på nye samarbeidsstrukturer og tverrsektorielle allianser er det ofte sånn at de bygger på eksisterende strukturer og erfaringer (Charlesworth, 2001). Det kommer til å ta tid før partnerskapsledelse får samme oppmerksomhet som virksomhetenes kjerneoppgaver, men fenomenet må allikevel få større oppmerksomhet raskt skal partnerskap som styrings- og produksjonsform klare å innfri de forventninger både deltagere og brukere har. Det ligger en forventning i reformen om at NAV kontoret skal ha en bedre samlet effekt enn tidligere samarbeidsmodeller (Perduco, 2007).

Koordinering av NAV partnerskapets aktiviteter foregår på flere nivåer og mellom to sektorer. Det er derfor ikke umiddelbart åpenbart hvem som innehar partnerskapslederrollen i NAV. Vi ønsker å beskrive nærmere partnerskapsledelse i NAV partnerskapet. Vi vil derfor innhente erfaringer og observasjoner fra våre informanter om deres ledelseshverdag, og se disse i lys av de teoretiske karakteristikene.

2.7.1 Den nye administratoren

Offentlige organisasjoner har gjennomgått en utvikling siden 60-tallet. Fra en kommunal selvstyremodell med fokus på nærhet, lokale forhold, felles interesse og identitet, til 90-tallet, hvor mer komplekse omgivelser har nødvendiggjort gjensidighet, samarbeid og ressurskomplementering (Norell, 2007). Fra en tydelig hierarkisk institusjon under sterk overnasjonal styring, via markedspåvirkninger og New Public Managements sterke vertikale fokus, til nettverksorganisasjonen som skal være i stand til å håndtere omskiftelige omgivelser, utålmodige politikere og en mengde nye aktører.

Et svensk studium om reformer og endringer i Karlstad kommune de siste 35 årene presenterer noe spesielle kjennetegn på en type hybridorganisasjonen og en ny type administratorer som skal operere i nåtidens omskiftelig miljø (Norell, 2007).

Hybridorganisasjonen preges av 1) sterke byråkratiske hierarkiske trekk, for å sørge for at det er orden på ”penger, papir og personalet”. 2) Ledelsesbeslutningene er begrenset til de store overordnede strategiske spørsmålene. Desentralisering av beslutninger gir store friheter til tjenesteutøverne. 3) NPM trekkene kjennetegnes ved brukertilpasninger og individualismen som råder i forhold til avlønning og incentivordninger. 4) Nettverkstrekkene kommer til uttrykk gjennom samvirkning med de mer og mer komplekse omgivelsene og ulike velferdsaktører. Hybridorganisasjonen ivaretar med andre ord tradisjonen for den sterke offentlige institusjonen og en rasjonalitet i forhold til organisasjonens kjernevirksomhet, men i en ny ekstern kontekst.

Dette stiller også noen spesielle krav til de nye administratorene. De må være koordinører, markedsførere, strateger, og utviklingsrettede og utadrettede nettverksaktører med god kunnskap om det politiske liv. Mye av arbeidsfokuset må være rettet mot å få i gang, og styre, prosesser, fremfor å delta.

Observasjonene fra Karlstad mener vi er overførbare til NAV reformen. NAV partnerskapet som organisasjon og personene som skal lede den må også forholde seg til en ny organisasjonsform og en ny type ledelsesoppgaver. Også i NAV preges aktørene av nye organisasjonsstrukturer, nye samhandlingsmetoder, omskiftelige omgivelser, nye aktører og nye måter å lede på.

Vi siterer Harriet Roberts, Labour Councillor (C. Pollitt, 2003. *“The Essential Public Manager”* :55)

”Partnerships are the way forward for modern governance!”

DEL III: VI HENTER INN OG FINNER SVAR

Vi har innledningsvis presentert våre kunnskapshull i form av 4 utfordrings spørsmål. Disse spørsmålene dirigerte oppmerksomheten vår i en teoretisk retning mot samarbeids- og partnerskapsteori. Fra denne teorien vet vi nå at offentlige partnerskap har noen helt spesielle utfordringer:

- De skal sikre kontakten mellom nivåene i forvaltningslinjene (vertikal dimensjon)
- De skal legge til rette for interorganisatorisk koordinering (horisontal dimensjon)
- Lederen må kunne håndtere denne dynamiske prosessen (partnerskapsledelse)

Dette er forhold som må undersøkes for å kunne beskrive hvordan partnerskapet fungerer i NAV reformens velferdskontor.

3.1 FORSKNINGSDESIGN

Forskningsdesignet med problemformulering, metodevalg, datainnsamling og analyse skal bidra til at vi klarer å innhente og sortere den nødvendige empirien til å svare på vårt forsknings spørsmål. I dette kapitlet vil vi redegjøre nærmere for hvordan vårt forskningsprosjekt er designet, og begrunne valget av metode for datainnsamling og analyseprosess.

3.1.1 Valg av metode

Vårt spørsmål om hvordan NAV partnerskapet fungerer i praksis, egner seg godt for et case-studie med bruk av personlige intervjuer som hoveddatakilde. Kvalitative intervjuer gir nærhet til undersøkelseelementene og har åpenhet og fleksibilitet som et klart fortrinn. Med utgangspunkt i noen få undersøkelsesenheter, med vekt på grundige dybdeintervjuer, ønsket vi å hente fram informasjon om samarbeidsbeskrivelser og ledelsesuttrykk i NAV kontorene. Gjennom noen ”dybdykk” søkte vi ny kunnskap og forståelse om informantenes utfordringer knyttet til partnerskapsmodellen, for å kunne avdekke om ledelse av NAV kontoret er noe særegent. Målet var ikke å generalisere noe allmenngyldig, men å gjøre et virkelighetsstudie av hvordan partnerskapet i NAV reformen fungerte i praksis.

Fleksibilitet i datainnsamlingen

Vi har latt oss inspirere av en teknikk i forskertradisjonen ”grounded theory”, ved at vi i intervjuprosessen har pendlet mellom å stille spørsmål, få ny kunnskap og justere spørsmålene igjen. Vi fulgte ikke konsekvent ”grounded theory” som vitenskapsmetode, fordi vi hadde et teoretisk utgangspunkt for vår problemformulering. Vår forforståelse kolliderte med denne empiribaserte metodeteorien som legger vekt på at kunnskap innhentes og observeres gjennom erfaringer og empiri (Johannessen m.fl, 2006).

Vi gikk ut og gjorde vårt første intervju ut fra 6 relevante temaer som vi mente ville belyse vårt hovedspørsmål. Ut fra disse temaene hadde vi satt opp en veiledende intervju- og samtaleguide. Ny erfaringsbasert kunnskap og reflektert tilnærming etter et intervju ble brukt til å justere det neste. Til tross for en intervjuguide i samtalene med informanten ønsket vi å beholde en åpen samtaleform. På den måten fikk vi fram nye perspektiver og innfallsvinkler i hvert intervju. Denne åpenheten og en bevisst pendling og kursjusteringen underveis i datainnsamlingen har likheter med ”grounded theory”, og førte til at vi fanget inn nye perspektiver i alle intervjuene.

I tillegg til kvalitative intervjuer har vi gjennomført dokumentstudier knyttet til lokalt utarbeidede dokumenter, som inngåtte samarbeidsavtaler og partnerskapsmøtereferater. I dette analysearbeidet har vi hatt hermeneutisk filosofi som utgangspunkt, der vår tilnærming bygget på en forforståelse. Vår ”forventningshorisont” var preget av inntrykk skapt under intervjuene, teoretiske aspekter ervervet gjennom våre litteraturstudier om partnerskap og våre egne jobbmessige erfaringer knyttet til partnerskapet i NAV reformen.

Samarbeidsavtalene er utviklet lokalt med utgangspunkt i et sentralt utarbeidet malverk; ”Veileder til lokal samarbeidsavtale” (versjon 1, 2006; versjon 2, 2007) Ved å studere de lokale avtalene i de utvalgte NAV kontorene, søkte vi å finne hvilke lokale tilpasninger som partnerskapene har valgt, og i hvilken grad de slavisk hadde fulgt anbefalt tekst fra veileder. Lokale tilpasninger ser vi på som uttrykk for eierskap i forhold til i hvilken grad partene tar det nødvendige ansvar for reformmålene. Ved å analysere samarbeidsavtalene søkte vi dessuten å finne hvordan samarbeidsavtalen fungerte som styringsdokument.

Ved å gå gjennom sakskart og møtereferater fra avholdte partnerskapsmøter, ville vi

identifisere hvordan denne partnerskapsarenaen ble brukt. Vi ønsket å finne ut hvordan og i hvilken grad, de fungerte som den viktige horisontale koordinerende dialogarena de har intensjon om å være.

3.1.2 Utvalg, tilgang og gjennomføring

Reformen har 20 pilotkommuner fordelt på alle landets fylker som ble etablert i oktober 2006. Det ble tidlig klart at våre informanter ville ligge innenfor disse pilotkommunene, da det her er høstet lengst erfaring med hvordan partnerskapet fungerer i praksis.

Utvalg og tilgang til informanter

Selv om det er rådmannen og fylkesdirektøren som utgjør partnerskapets myndighetsutøvere på lokalt nivå, har vi likevel valgt å intervju lokale NAV ledere. Vi antok at partene representert ved rådmann og fylkesdirektør, så tidlig i prosessen, ville bære preg av ”festtale-informasjon” og reformintensjoner mer enn den praktiske virkelighet. Det er vår antagelse at det først og fremst er den daglige leder som kjenner partnerskapshverdagen best, og kan gi mest informasjon om hvordan ledelsessystemet virker i praksis. Vi har i alt intervjuet NAV ledere fra 5 utvalgte piloter. En pilot i vårt utvalg hadde delt ledelse, og her deltok både den statlige og kommunale lederen i intervjuet.

Når det gjelder de temaene som vi valgte å intervju rundt, er vi trygge på at informantene har gitt oss nok variasjon i dataene til at problemstillingen er tilstrekkelig belyst. Vi føler oss rimelig sikre på at nye intervjuobjekter ikke ville gitt ny informasjon eller nye relevante perspektiver, og mener at vi har oppnådd den tilstand, som i ”grounded theory” betegnes som teoretisk metning. For å sikre variasjon i utvalget var det viktig å velge ut både små og store pilotkommuner samt sikre at de ulike ledelsesmodellene var representert i utvalget (tabell 3).

Pilotkommuner:	Innbyggertall pr. 1.1.2007	Ansettelsesforhold for NAV leder	Styringsmodell
Tjøme	4 493	Kommunal	Enhetlig
Trøgstad	4 994	Statlig	Enhetlig
Hamar	27 909	Statlig	Enhetlig
Lier	22 257	1 statlig – 1 kommunal	2-delt
Asker	52 210	Kommunal	Enhetlig

Tabell 3: Presentasjon av vårt utvalg

Vi har presentert informantene i mer detalj i eget vedlegg (vedlegg 2).

Det at alle informantene var fra det sentrale østlandsområdet ser vi ikke på som et kritisk punkt. Vi søkte ikke å avdekke eventuelle landsdelsforskjeller med denne undersøkelsen, selv om geografi har vist seg å ha en betydning på reforminnstillingen i kommunene. (Perduco, 2006)

Hvilken informasjon ønsket vi og hvordan ble den hentet inn

Med utgangspunkt i vår forståelse av reformen og partnerskap valgte vi 5 temaer for vår undersøkelse. Dette var forhold vi mente var gode undersøkelsestemaer til å belyse forskningsspørsmålet.

- Partnerskapet og samarbeidsavtalen
- Formelle styrings- og rapporteringsbetingelser
- 2 sjefer
- Partnerskapsmøtet
- Ledelse og ledelsesutfordringer

Intervjuguiden inneholder de spørsmålene som vi mente måtte stilles for å belyse temaene, og dermed svare på forskningsspørsmålet (vedlegg 1). I tillegg brakte dialogen med informantene fram nye perspektiver. Vår læring og ervervet kunnskap underveis bidro dermed med nye spørsmål.

Nedenfor har vi satt opp en tabell som grovt skisserer hvilken informasjon vi ønsket å innhente og hvordan den ble hentet fram (tabell 4).

Vi gjorde først en skriftlig henvendelse til de utplukkede informantene hvor NAV lederne ble introdusert for forskningstemaet. Vår hensikt med dette brevet var å vekke informantenes

Forskningsspørsmålets temaer	Strategi for innhenting
1. Partnerskapet og samarbeidsavtalen	<ul style="list-style-type: none"> • Intervjuer med lokale NAV ledere • Dokumentstudie av lokale samarbeidsavtaler
2. Formelle styrings- og rapporteringslinjer	<ul style="list-style-type: none"> • Intervjuer med lokale NAV ledere
3. Å ha 2 sjefer – fungering i praksis	<ul style="list-style-type: none"> • Intervjuer med lokale NAV ledere
4. Partnerskapsstyret – Partnerskapsmøtet	<ul style="list-style-type: none"> • Intervjuer med lokale NAV ledere • Dokumentstudie av møtereferater
5. Ledelse – og ledelsesutfordringer	<ul style="list-style-type: none"> • Intervjuer med lokale NAV ledere

Tabell 4: Informasjonsstrategi. Hva ønsker vi informasjon om, og hvordan hentes den inn.

interesse, og sikre oss en prioritet i den tidspressede hverdagen de befinner seg i. Da antall utvalgte kommuner var få, utførte vi intervjuene sammen. Hvert intervju varte fra 1,5 – 2 timer og ble tatt opp på bånd. Intervjuene ble skrevet ut verbatim av oss selv, for å gi nærhet til dataene, noe som gav oss store fordeler i analyse- og tolkningsarbeidet. Alle intervjuene foregikk i NAV ledernes egne lokaler hvor vi som forskere både kunne se konkrete lokalitetsutforminger, og oppsere det hektiske, operative miljøet som informantenes hverdag var preget av.

Det skriftlige materialet fikk vi utlevert i forbindelse med intervjuet, eller ettersendt. NAV Asker ønsket ikke å frigi sine referater fra partnerskapsmøtene sine. Begrunnelsen var at de hadde en form og et innhold som kun var ment til internt bruk. Dette var en avgjørelse NAV lederen løftet til sine 2 ledere. Vi så det derfor som en positiv observasjon av hvordan partnerskapet kommer til enighet gjennom horisontale forbindelser utenom faste arenaer!

3.1.3 Validitet

Det finnes et antall designkriterier som gjør vår undersøkelsen valid, og sikre våre argumenter og resonneringer nødvendig kvalitet. Validitet handler om i hvilken grad undersøkelsen avspeiler et sant bilde av virkeligheten og om den faktisk gir svar på de spørsmål vår problemstilling reiser.

Våre viktigste validitetshensyn

Forskningsproblemet tar utgangspunkt i de teoretiske aspektene ved partnerskap, men undersøkes i det operasjonelle planet, hver med sitt språk og begrepsbruk. Vi har oppnådd god begrepsvaliditet ved å sikre en overensstemmelse mellom partnerskapets teoretiske definisjoner og de utsagnene vi kodet intervjuene for i vår analyse. Det må være en viss naturlighet i forhold til de operasjonelle uttrykkene vi velger å legge vekt på, for å besvare spørsmålene. Vi har derfor lagt stor vekt på å velge koder som gjenspeiler de variablene som er framtrædende og kritiske i fenomenet partnerskap. Derfor står de horisontale og vertikale dimensjoner og partnerskapsledelse sentralt i analysen av vårt materiale.

Vår eksterne validitet kan oppleves som truet av et lite utvalg av informanter. Imidlertid er det ikke snakk om å generalisere ut fra funnene, og et mindre utvalg gjennom kvalitative analyser vil ikke utelukke en overførbarhet av funn. (Johannessen m.fl, 2006). Vi mener det vil være en

større trussel for vår eksterne validitet hvis våre funn mangler nødvendig kontekst i forhold til teorien, eller har for ”tynne” empiriske beskrivelser.

Et av våre alvorligste eksterne validitetsproblemer er dog at vår datainnsamling kommer i en meget tidlig fase av reformen. Pilotkontorene har vært i drift mindre enn ett år når dataene ble hentet inn. Erfaringene har kort referanselinje i tid, og bærer preg av forberedelse, oppstart og omstilling mer enn ordinær drift. Som en av våre informanter selv uttrykte det: ”...det er en utfordring for dere som studenter som skal mene noe om utviklingen av dette, for det er jo bare i sin spede begynnelse”. Dette ser vi imidlertid i lys av at de kommunale lederne har en forventning om at samarbeidet faktisk *burde* være på plass innen 1 år, nesten like lang tid som pilotene har vært virksomme. (Perduco, 2006) Vi hadde ingen målsetning om å si noe om utviklingen. Vi var mer ute etter en status quo i forhold til dagens utfordringer og de erfaringene en hadde gjort så langt. Fordi det var tidlig i prosessen, var situasjonen preget av harmoni, og ga oss lite informasjon om hvordan modellen fungerer når eventuelle konflikt- og interessekonflikter dukker opp.

En annen validitetsvurdering er knyttet til det å innhente data i en forsøksperiode som kan gi en såkalt forsøkseffekt. Pilotene hadde selv ønsket å være med i forsøket og følte seg privilegert som utpekt blant mange kommuner som hadde meldt sitt aktuelle kandidatur. De var preget av en optimisme, entusiasme og en motivasjon for å lykkes som ikke nødvendigvis er overførbart til alle landets kommuner som nå står i en startfase.

3.1.4 Reliabilitet

Reliabilitet handler om dataenes troverdighet, men er et vanskelig krav å fylle innenfor kvalitativ forskning. Her er det mindre grad av nøytralitet og stabilitet i forhold til de innsamlede data. Forskeren og samtalen der og da (kontekst) styrer datainnsamlingen, og tolkningene kan fort bli uhildede når forskerne i sitt daglige virke jobber så tett opp til temaet som vi gjør.

Forskereffekter vil alltid være en risiko som det må utvises et kritisk forhold til ved intervjuer. Vi har ingen kjennskap til pilotene fra før, men vår bakgrunn, vår forforståelse og oppfatning av reformens utfordringer kan påvirke undersøkelsen. Dette gjelder både under innhenting, analysering og tolkningen av data. Med mange års yrkeserfaring fra kommunesektoren må vi

adressere et mulig troverdighetsproblem, selv om vi som forskere har forsøkt å ”nullstille” vår erfaringsbakgrunn. Vi har i tillegg søkt å motvirke dette gjennom åpne og detaljerte beskrivelser av case, fremgangsmåter og metoder.

Pilotene er gjenstand for ikke-vitenskapelige undersøkelser og evalueringer fra sentrale statlige og kommunale hold (i.e. Departement, NAV etat og Kommunenes Sentralforbund). Samtidig er pilotene hyppig besøkt av andre kommuner som er i forberedelses- og oppstartsfase for å innhente pilotens erfaringer. Dette utgjør en relativt stor belastning for kontorene. Vår frykt for spørsmålstretthet hos informantene, ble bare delvis bekreftet.

Et annet studium er utarbeidet parallelt med vårt, og har bekreftet flere av våre funn. (Andreassen m.fl, 2007) Dette gir vårt arbeid troverdighet.

3.1.5 Etikk

Vi var forberedt på å møte etiske dilemmaer i vår forskning. Når utvalget er så lite kunne vi stå i fare for å avdekke lokale forhold som gikk på enkeltpersoners fungering. Det var ikke noe mål med undersøkelsen å evaluere partenes samspill for å avdekke verken helter eller syndebukker, men å avdekke konkrete samarbeidsløsninger og –utfordringer av allmenn interesse. Selv om ingen av pilotene ønsket anonymitet, har vi vært opptatt av ikke å blottlegge forhold som kan skade det videre samarbeidet mellom partene, eller frata noen troverdighet og anerkjennelse. Av den grunn har vi valgt å anonymisere en del sitater og eksempler, selv om NAV lederne i utgangspunktet ikke ba om det.

3.1.6 Analyse og tolkning

Poenget med analysen har vært å identifisere mønstre vi ikke kunne se på forhånd. Rådataene fra intervjuene ble strukturert og systematisert gjennom beskrivende og tolkende koder. De løsrevne kodene fra det enkelte intervjuet ble tilordnet i nye kategorier, for å identifisere nye sammenkoblinger. Sammenkoblingene har vi brukt til å identifisere nye uttrykk. (Madsbu, 2007)

Intervjutekstene ble kodet ut fra kodeverket som beskrevet i figur 5. Med koding oppnådde vi å finne de meningsbærende elementene fra intervjuutskriftene som var relevant for vårt forskningsspørsmål. I valget av kodeverk tok vi utgangspunkt i forhold som oppfylte partnerskapskriteriene og reformintensjonene. Vi har valgt å kode etter **vertikale** og

Kodeverk	Uttrykk
Beskrivelser av vertikale forbindelser	Partnerskapsmøtets forhold med NAV leder, styrings- og rapporteringsrutiner, opplevelsen av å ha 2 sjefer, makt, ta opp med partnerskapet
Beskrivelser av horisontale forbindelser	Partenes relasjoner til hverandre, kommunikasjon, likeverdigheten, opplevelse av samarbeidsgrad, makt, forhold til partnerskapstenkning og –innstilling i samsvar med partnerskapsteori
Interorganisatorisk koordinering	Tjenesteintegrering, partenes oppgaveutføring på hverandres områder, arbeidsmetodeutvikling
Formalitetstkrav	Avtaleverk, kontrakter, lov, føringer, politiske forhold, eierskap, fullmakter
Ledelse	Ledelsesutfordringer og –fokus, ledelseshverdagen, ledelsesaktører og –plassering, lederstøtte og ledernetverk

Figur 5: Kodeverket

horisontale forbindelser da disse forbindelsene tillegges stor vekt i partnerskapslitteraturen. Interorganisatorisk koordinering er tillagt vekt i forhold til å oppnå integrering i partnerskapsmodellen, hvor en tjeneste skal fremstå helhetlig gjennom to separate tjenestelinjer. Vi har kodet etter formalitetstkrav, fordi dette er et forhold som separerer partnerskap fra samarbeid. I tillegg kodet vi for ledelsesuttrykk fordi ledelse er sentralt i forhold til å håndtere partnerskapsmodellen. Når vi kodet råmaterialet brukte vi helt bevisst farger i kodingene. Dette ga oss et tydelig visuelt inntrykk av i hvilken grad og omfang de ulike dimensjonene var representert i materialet.

Våre 6 koder ble kategorisert i 3 kategorier som samsvarte med NAV partnerskapets karakteristikk:

- Vertikal dimensjon
- Horisontal dimensjon
- Partnerskapsledelse

Vi har gjennom denne analyseprosessen utviklet tolkninger av, og perspektiver på, den informasjonen som lå i datamaterialet. Dette utdyper vi mer i del IV, under presentasjonen av våre funn. Vi gjør deretter et forsøk på å utvikle ny teori om offentlige partnerskap og joined-up government modellen i NAV.

DEL IV: DEN EMPIRISKE TILFØYELSE

Det er en utfordring å presentere empiri etter kvalitative funn på en slik måte at det blir vitenskapelig relevant, lesbart og ryddig. Vi har derfor valgt å presentere utvalgte funn, og har diskutert dem fortløpende i en teoretisk kontekst. Empirien som presenteres skal være relevante for forskningsproblemet, og bidra til å reflektere rundt svar på vårt forskningsspørsmål:

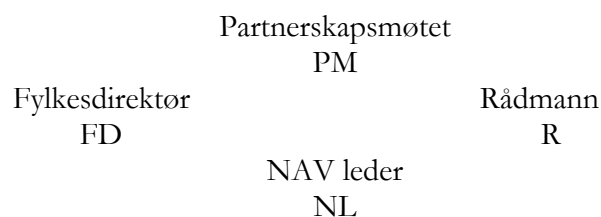
Hvordan fungerer partnerskapet i NAV reformen i praksis?

4.1 VALG AV RESULTATER

I teorikapittelet var vi opptatt av å karakterisere NAV samarbeidet ved å identifisere noen sentrale kjennetegn. I de påfølgende kapitlene vil vi presentere vår empiri i forhold til kodingens 3 kategorier:

- Vertikale forbindelser
- Horisontale forbindelser
- Partnerskapsledelse

Dette er forhold som også teoridelen har påpekt er spesielt relevante og utfordrende i partnerskap, og gjør partnerskap til en spesiell samarbeidsform. Deres vertikale og horisontale forbindelser, mellom partene og mellom nivåene i de to forvaltningsenhetene, skaper en firkant av handlingsrom som må håndteres av alle partene.



4.2 VERTIKAL DIMENSJON: funn og refleksjoner

Det spesielle med de vertikale forbindelsene er at det offentliges sterkt hierarkiske og sektorielle styringssystem må innordne seg de mer nivåøytrale, relasjonelle og to-veis kommunikative forbindelsene i et partnerskap. Videre at partnerskapets iboende tvetydige

natur synes stå i sterk kontrast med de tradisjonelle linjenes krav om, og behov, for avklaringer, tydelig ansvarsdeling og hierarki. NAV partnerskapets vertikale forbindelser utgjør relasjonene mellom nivåene i de to forvaltningsenhetene som inngår i partnerskapet, og spesielt mellom toppledelsen – partnerskapsmøtet – NAV leder. Denne forbindelsen søker å gi NAV leder de rette styringsbetingelsene i forhold til å utføre oppdraget NAV lederen er satt til. Vi har gruppert råmaterialet og kodeverket i denne kategorien i 4 underspørsmål:

1. Hvordan fungerer samarbeidsavtalen som styringsdokument?
2. Hvordan virker de formelle styrings- og rapporteringsbetingelser?
3. Hvordan oppleves det å ha 2 sjefer i hverdagen?
4. Hvordan fungerer partnerskapsmøtet i styringslinjene?

4.2.1 Samarbeidsavtalene som styringsdokument

Samarbeidsavtalen er det formelle sluttproduktet av partnerskapets etableringsprosess, og skal regulere alle forhold vedrørende drift av kontoret. Som tidligere nevnt har partene lokalt hatt en sentralt utarbeidet mal, en veileder til lokal samarbeidsavtale, som hjelpeverktøy i utarbeidelsen av avtalen. Malen er seinere revidert og foreligger nå i en versjon 2. Alle avtalene for våre informantkontorer er utarbeidet etter versjon 1.

Etter gjennomgang av samarbeidsavtalene slår vi fast at de generelt sett har liten grad av lokale tilpasninger. For nærmere presentasjon av samarbeidsavtalenes samlede innhold i forhold til malen, vises til vedlegg 3.

I vurderingen av samarbeidsavtalen som styringsdokument ligger det noen forutsetninger. Det er, for det første, en avslutning på en etableringsprosess som gjennom egne målformuleringer, aktiv deltagelse og lokale tilpasninger skal etablere et eierskap til dokumentet og NAV kontoret hos begge partene. (Lars Chr. Monkerud, vedlegg til Andreassen m.fl, 2007) Eierskap er en viktig forutsetning for at partene skal ta ansvar for ordningen, men er ikke direkte styrende for virksomheten.

Den andre forutsetningen er at styringsdimensjonen i samarbeidsavtalen uttrykkes gjennom egne lokale målformuleringer. Dokumentet har to ulike målformuleringspunkter. Et av dem handler om formål med kontoret, og hvordan partene vil at NAV kontoret skal fremstå ovenfor brukerne (avtalens pkt.2). Vi ser at de har form som en service-erklæring, og er lite

konkrete:

”Brukerne skal få rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud”

NAV Tjøme

Alle pilotkontorene med unntak av Trøgstad har egne formuleringer på dette punktet, men alle er av samme sjanger.

Når samarbeidsavtalene er lite spesifikke på lokale tilpasninger, vil ikke partene få løst egne konkrete behov gjennom etableringen. Egeninteressen ved å etablere et partnerskap får ikke den oppmerksomheten vi mener den bør ha. Et partnerskap bør ikke forankres utelukkende i et mandat.

Det andre målpunktet handler om lokale mål og resultatkrav (avtalens pkt.4). De skal angi kontorets formulerte mål for hva de ønsker å produsere. Her er det kun Tjøme som har formulert egne kommunale produksjonsmål. Ingen av partene har formulert felles lokale mål for kontoret i samarbeidsavtalen, som ellers bare henviser til at de respektive partenes styringsdokumenter skal gjøres kjent for partene. For øvrig bruker informantene malens ordlyd. Det er dermed partenes egne virksomhetsplaner og styringsbrev som legges opp til å være NAV kontorenes styringsdokument.

”Nei, jeg valgte å ikke delta i det. Det var mitt valg. Jeg hadde andre ting som jeg måtte prioritere... Det kom jo en mal som det bare ble endra litt på for å tilpasse, så det kunne andre jobbe og flikke på... Så kunne jeg ta meg av medarbeiderne mine. Det var viktigere for meg da.”

NAV leder Trøgstad

Det er tydelig at denne lederen ikke så arbeidet med samarbeidsavtalen som en arena for å legge viktige premisser. Så liten grad av lokale og felles målformuleringer på produksjonsmål tilsier at samarbeidsavtalen har liten verdi som styringsdokument for det enkelte kontoret. Det gir også lite inntrykk av at partene har et felles ansvar for forenelige mål som er to av partnerskapskarakteristikkene fra teorien.

Manglende eierskap og liten grad av lokal og felles målformulering i samarbeidsavtalene gjør at vi tviler på hvor effektive de er som styringsdokument. Styring foregår dermed vertikalt i linja, ikke horisontalt i partnerskapet gjennom koordinering. På den annen side fant vi at NAV kontorenes samarbeidsavtaler var blitt justert for endringer, som partene hadde blitt enige om underveis. Dette var saker som hadde vært behandlet i partnerskapsmøtene. Dette oppfatter vi som et tegn på at samarbeidsavtalene i hvert fall er et ”levende dokument” hos partene, og

ikke bare er lagt bort i en skuff til avtalen utgår ved revisjon.

Et annet relevant poeng fra samarbeidsavtalene gjaldt punktet rundt partnerskapsmøtet. Partnerskapsmøtet står sentralt i vår empiri. Her deltar fylkesdirektør, rådmann og NAV leder. I samarbeidsavtalene var alle enslydende med malen i forhold til partnerskapsmøtet (figur 6). Bruk av malens ordlyd uten justeringer eller tilføyelser kan tyde på at ingen av partene har hatt bevissthet om denne partnerskapsarenaen, som det har vært viktig å ivareta lokalt. Dette kan sikkert årsaksforklares med at arenaen er ny og uprøvd, slik at ingen av partene på forhånd kunne se hvilke utfordringer som kunne komme, og som det burde vært skriftliggjort noen gjensidig forpliktelser på i forkant.

4.2.2 Formelle styrings- og rapporteringsbetingelser

Informantene beskrev meget ulike styrings- og rapporteringsbetingelser for kommune og stat. En NAV leder uttrykte det som at han rapporterte til kommunen, men ble styrt av staten. I staten ble statistikker og resultater trukket ut fra fagsystemet på de sentralt fastsatte resultatindikatorene. NAV leder fikk statistikken oversendt månedlig, for å følge med utviklingen av kontorets resultater, og kommentere avvik.

Forvaltningsøkonomi

Staten fordrer ingen løpende rapportering på økonomisk forbruk. Kommunens rapporteringsrutiner varierer fra kommune til kommune ut fra valgt økonomistyringsmodell og lokalt

Pkt. 3 Partnerskapsmøte

Det etableres et partnerskapsmøte for felles lokalkontor ikommune. Partnerskapsmøtet består av rådmannen i..... kommune og NAV-direktøren ifylke, eller den de delegerer fullmakter til. I tillegg til å arbeide for hovedmålene i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er partnerskapsmøtets funksjoner bl.a.:

- Utarbeide felles plan for virksomheten
- Foreta strategiske vurderinger mht videreutvikling av kontoret
- Sette opp felles mål, prioriteringer og felles driftsbudsjett
- Avklare spesielle lokale utfordringer og satsingsområder
- Avklare forventninger til- og sette opp resultatmål for daglig leder
- Foreta innstilling i forbindelse med ansettelse av leder
- Følge kontorets utvikling med fokus på et godt arbeidsmiljø
- Fungere som første arena for konfliktløsning ved eventuelle interessekonflikter eller tvister innenfor det partnerskapsmøtet har behandlet

Figur 6: Ordlyden i veiledende mal for samarbeidsavtalen om partnerskapsmøtet.

definerte rapporteringsrutiner. Felles for alle kommunene var at økonomirapporteringen involverte fullt driftsbudsjett på alle ansvarsområder, inkludert stønadene, mens i staten ble det operert med kun lokalt budsjettansvar for lønn og administrasjon. NAV leder var uten budsjettansvar for de brukerrettede ytelsene. Budsjettprosessene var svært forskjellige hos partene, og ikke sammenfallende i tid eller malverk.

”På den kommunale siden ble jeg kastet uti det og måtte lage et budsjett som skulle behandles i kommunestyret i desember, i slutten av april fikk jeg det statlige budsjettet for 2007... da kan du se forskjellen. Jeg dreiv med det kommunale budsjettet i oktober og det statlige i april/mai. På den kommunale siden har jeg ikke bare de administrative utgiftene men også stønadsutgiftene, men på den statlige er det kun administrasjonsutgifter.”

NAV leder Trøgstad

Kravene til økonomistyring gjenspeilte også 2 ulike kulturer. På kommunal side hadde man et totalansvar for å holde den samlede budsjetttrammen. Ved eventuelle overskridelser på det brukerrettede sosialhjelpsbudsjettet, måtte lederen redusere annen aktivitet for å sikre en regnskapsmessig balanse ved årets slutt. Når brukerrettede stønadsutgiftene på statlig side økte, ble det bare rapportert sentralt og løst gjennom en budsjettjustering i revidert statsbudsjett. Når en presset kommuneøkonomi møter en statlig part med rause bevilgninger for å løse de statlige oppgavene, kan vi tenke oss at dette vil utfordre partnerskapets likeverdighet i forhold til ressursbruk, prioriteringer og generelt ambisjonsnivå som skal gjenspeiles i de lokale mål. Vi ser dette som en mulig trussel mot å nå forenelige mål da økonomi både i forhold til brukerstønadene og personalressursene er viktige virkemidler her.

Informantene oppga at partnerskapet så langt ikke hadde støtt på problemstillinger knyttet til ulikheter med hensyn til ressursrammer og forutsetninger. Referatene fra partnerskapsmøtene understøttet dette.

Ulike styringsfilosofier og ulike krav

En av informantene benevnte styringssystemene som 2 ulike styringsfilosofier.

”Ja, altså...det er ikke likverdig i form at...styringssignalene er....tyngre på statlig hold. Det har litt med kulturen og måten tjenesten drives på. I den kommunale tjenesten så er det oftere man er tettere på enhetene. Nå blir vi jo styrt nasjonalt gjennom et fylkesledd. Det blir litt mer sånn formelt styringssystem enn du har i en kommune der du har mer dialog. Det er litt sånn 2 ulike styringsfilosofier. jeg ser vel at fra statlig hold så er det langt flere styringssignaler, det er sterkere styringstrøkk på resultatindikatorer.”

NAV leder Hamar

De kommunale oppgavene er underlagt politisk rapportering, de fleste i forbindelse med tertial- og årsrapporteringer. En av informantene fremhevd noen viktige

rapporteringsforskjeller rundt kvantitative og kvalitative rapporteringskulturer:

”Jeg synes i kommunen, i tillegg til noe statistikk og tørre fakta, så er det mye større rom for en mer kvalitativ vurdering enn det er på den statlige. Men så er det altså med forbehold for jeg har ikke prøvd det så lenge... men den statlige er jo veldig sann på prosent, du skal få den og den prosenten og antall og så der.”

NAV leder Tjøme

Rapporteringskravet varierte ut fra hvor mange kommunale tjenestoområder som kommunen hadde lagt inn i NAV kontoret. NAV Lier hadde lagt inn mange løsninger og uttrykte forskjellene slik:

”Jeg rapporterer til kommunen på budsjett og forbruk og sykefravær og stillinger hver måned, og på målene... et av målene er å få nav kontoret til å fungere, men jeg har jo flere som ikke direkte handler om kontoret her... med rusmiddelpolitisk handlingsplan, boligsosial handlingsplan og...miljøbedrift...et av mine mål er at jeg skal gjøre NAV Lier til den første NAV- miljøfyrtårnsbedriften.....
....spare strøm og sortere søppel.”

Kommunal NAV leder Lier,

”Innenfor Arbeid så er det to ganger i måneden hvor jeg vi må legge fram en rapport. På trygd så er det ikke noe sånt formelt rapporteringssystem. Men det blir mer en oppfølging gjennom de indikatorene da, eller de parameterne som vi har holdt på. Hvis det er store avvik så får jeg høre det. Men jeg får jo høre det hvis det er mye bra også! Men på arbeid så er det mer styring sånn med rapportering, 2 ganger i måneden.”

Statlig NAV leder Lier

Disse utsagnene kom fra vår pilot med delt ledelsesmodell og tydeliggjør de ulike rapporteringskulturene. Utsagnene får også fram at en så langt ikke bare forholder seg til et kommunalt og et statlig system, men at staten fortsatt opererer med 2 statlige systemer med ulike rapporteringsverktøy og maler. Andre informanter bekreftet at det pågår endringer i den statlige rapporteringen hvor arbeids- og trygderapporteringen skal bli samkjørt. Dagens 2 formelle linjer har ingen sammenfallende maler eller frister. Styrings- og rapporteringsforpliktelsene blir dermed store.

Rapportering på bekostning av tid til ledelse

Rapportering i 2 linjer ble oppgitt å være ressurskrevende i forhold til NAV leders arbeidstid. Med unntak av Asker som oppga å bruke bare 2 timer pr. mnd., problematiserte de andre at dette krevde uforholdsmessig mye av deres samlede tid, på bekostning av tid til ledelse. Det er verdt å merke seg at dette også gjaldt Lier, hvor delt ledelsesmodell gjør at 2 ledere rapporterer til hver sin oppdragsgiver. Man skulle tro at med delt ledelse og delte styrings- og rapporteringsoppgaver så ville belastningen vært noe mindre. NAV lederne oppga også at rapporteringen gikk på bekostning av tjenesteintegrasjonen (horisontale dimensjon). Dette er

ledere med stor tro på reformens store ambisjoner, og som først og fremst ønsket å utvikle og implementere det nye NAV faget. De uttrykte frustrasjon over at rapportering ble den stor tidstyven, og et hinder for å utvikle den sømløse tjenesten. Ut fra våre undersøkelser kan det virke som at NAV Trøgstad har kommet lengst i å integrere tjenestene, og utvikle kompetanse på tvers av faggrenser. Men så brukte hun da også fritiden sin på rapporteringsarbeid. Det ser ut til at det er de små kontorene som opplever sterkest at rapporteringen krever mye tid.

”Men for oss som er nesten på gulvet, som gjør alt sjøl så ser jeg at jeg ønsker meg mer tid til ledelsesbiten, utvikling og tenke nytt og ... jeg kan ikke holde på sånn som jeg har gjort, med arbeidstida mi. Det har vært kjempemorsomt og vi har kommet langt...men jeg kan ikke drive rovdrift på meg sjøl, for dette må jo innbakes mer og mer i den ordinære arbeidstida, og da er jeg litt bekymra for, at den rapporteringsbiten og alt rundt det tar uforholdsmessig mye tid”

NAV leder Trøgstad

Dette er logisk ut fra det faktum at de større kontorer har interne vertikale linjer, en understruktur med avdelingsledere som kan framskaffe nødvendig rapporteringsgrunnlag. Ledere for kontorer med 10-15 ansatte er i tillegg til lederfunksjonen operative i forhold til saksbehandling og den daglige tjenesteproduksjonen, og har ingen som kan avlaste i rapporteringsarbeidet. Asker som er den største piloten, og som brukte lite tid på rapportering, opplyste at han hadde 4 avdelingsledere og en egen controller til å bistå. De små kommunene har nok mindre tall og budsjetter, men antall styrings- og rapporteringsforpliktelser er like mange som ved store kontorer.

Den 2-delte rapporteringen er i tråd med reformens forutsetning om å beholde 2 selvstendige enheter, men signaliserer i liten grad noen helhet. Vi ser en risiko for at de 2 rapporteringslinjene i stedet er med på å hindre at reformens intensjoner innfris, og at de gode resultater ut mot bruker ikke høstes i forventet grad.

Rapportering på helhet - lokalpolitikernes interesse

Kommunestyret er det høyeste nivået i kommunal styringslinje, og vedtar de økonomiske rammene for kommunens oppgaver i NAV kontoret. De er den lokale politiske garantist for at velferdskontoret skal gi gode tjenester til befolkningen. Allikevel fant vi at de i svært liten grad inngikk i rapporteringslinja for det samlede NAV kontoret. Vi spurte NAV lederne om de rapporterte på NAV kontoret som helhet i noen sammenhenger. Det var kun NAV leder i Tjøme som rapporterte på NAV-kontoret som helhet til sine lokale folkevalgte. Selv om de andre også uttrykte at det fantes en politisk interesse for kontoret, gikk denne interessen kun på de kommunale mål og resultater

”Hvis sosialutgiftene stiger, er de spesielt interessert. Det er det jeg får spørsmål om...”

Kommunal NAV leder Lier

4.2.3 Med 2 sjefer i hverdagen

Hvordan oppleves det i et vertikalt system å ha 2 sjefer? Hva fordrer det av NAV-leder? Lier med sin delte modell har ikke kunnet være informanter på dette område. De har som kjent hver sin sjef og omfattes ikke av denne problematikken. Men følgende dialog mellom oss og informanten fra Trøgstad illustrerer at dette å ha 2 sjefer ble opplevd som svært virkelig:

Intervjuer:	Hvem er din formelle arbeidsgiver da?
NAV leder:	Det er både Trøgstad kommune og NAV det?
Intervjuer:	Men har du tilsetningskontrakt med Trøgstad kommune – har du både statlig og kommunal tilsetning?
NAV leder:	Jeg har statlig tilsetning, men kommunen betaler 50% av lønna mi.
Intervjuer:	Hvem oppfatter du som din direkte overordna leder, da?
NAV leder:	Jeg tenker ikke at den ene er noe mer leder for meg enn den andre.

NAV Trøgstad

NAV leder viste med all tydelighet en holdning om lik lojalitet. Hun ville se på begge parter som arbeidsgiver selv om tilsettingen rent formelt er statlig. Man skulle tro at lik lojalitet skaper utfordringer for de av lederne som har et historisk tilsetningsforhold til den ene parten fra før. Det oppveies slik vi ser det, av en sterk bevisstgjøring og holdning hos NAV leder til at begge parter er oppdragsgiver. Skal en lykkes med likeverdig deltagelse, må i alle fall NAV leder vise lojalitet og en grunnholdning om at begge parter er likeverdig. Vi tror det er en viktig forutsetning for å kunne være en god samlende leder for hele kontoret.

”Jeg er ansatt i Tjøme kommune, og på samme måte som jeg trur det ville preget meg hvis jeg kom fra stat, har bakgrunnen preget meg..... Så utfordringer er altså ... nå skal jeg på en måte være begge nivåene sin leder. Det gir visse utfordringer. Jeg kan ikke som leder for NAV Tjøme og snakke negativt om staten! Jeg må ha noe ryddighet oppi hodet...”

NAV leder Tjøme

Asker uttrykte også at selv om dette ble ett hus og en tjeneste, ville det være 2 sjefer - det kom en ikke utenom. Alle NAV lederne framsto som selvstendige medarbeidere som var gitt vide fullmakter og et stort handlingsrom. Dette ser vi som en absolutt nødvendighet for at denne modellen med 2 sjefer skal fungere i hverdagen.

En tilsynelatende avvikende oppfatning av 2-sjefsopplevelsen fant vi på Hamar:

Intervjuer:	Hvem regner du som din direkte overordna leder?
NAV leder:	Det er jo mitt ansettelsesforhold, ...den som har styringsinstruks over meg det er jo fylkesdirektør. Sånn formelt sett.

NAV Hamar

Imidlertid ser vi på dette som en forståelse av at arbeidsgiver og styringsrett følger av selve

ansettelsesforholdet. 2-sjefsmodellen er dermed ikke så lett og holdningsbetinget som man skulle tro. Når statlig og kommunal part delegerer fullmakten til NAV leder uavhengig av ansettelsesforhold, opphever ikke det de vertikale styringslinjene, og begge parter har faktisk formell styringsrett over NAV leder. Med dette følger 2 separate instruksjonsmuligheter og 2 potensielt motstridende muligheter til å overprøve NAV leders beslutninger.

Medarbeidersamtaler

Dette er forhold som ikke er brakt i orden. Lier har med 2-delt modell medarbeidersamtale med hver sine overordnede. Asker så på partnerskapsmøtet som en felles medarbeidersamtale med begge sjefene samtidig. Flere hadde ikke hatt noen medarbeidersamtale etter at de ble NAV, men var klare på hvem den formelle samtalen skulle avholdes med, nemlig den lederen de hadde et ansettelsesforhold til. Med unntak av Lier opplyste de andre informantene at ”noe var på gang” i forhold til å innføre en type tilsvarende samtale med den sjefen som ikke hadde formelt arbeidsgiveransvar.

Lederkontrakter

Ingen hadde lederkontrakter som var utarbeidet etter at de ble NAV ledere. Det er under utvikling en mal fra sentralt hold for lederkontrakter som tar høyde for blant annet forhold som 2 sjefer og NAV leders forventede rolle i forhold til partnerskapet. Det blir spennende å følge hvordan denne nye vertikale forbindelsen vil bli formulert, og deretter anvendt.

4.2.4 Partnerskapsmøtets vertikale dimensjon

Hvilke saker løser i linja og hvilke saker bringes inn for partnerskapsmøtet? Bidrar partnerskapsmøtet til å korte avstanden mellom myndighetsnivå og utøvernivå? Oppfattes partnerskapsmøtet som en vertikal forbindelse for NAV leder eller er dette en rein koordinerende dialogarena? Her viste dataene våre at dette var forskjellig fra kommune til kommune. NAV leder i Tjøme så det naturlig å forelegge partnerskapsmøtet en sak om avklaring av handlingsrommet for å gjøre ressursforskyvinger (bruk av personalet) mellom stat og kommune. Trøgstad uttrykte at det skulle være virkelig store saker før hun tok det ut av linja og inn i partnerskapsmøtet. Lier på sin side viste ikke noe eierskap til partnerskapsmøtet, og tok lite initiativ med hensyn til møtets saksinnhold og gjennomføring. Asker derimot brukte dette møtet aktivt, og hadde begrenset kontakten i linja til de respektive

partene utenom. Selv om møtet var gjennomført bare 4 ganger til nå, var dette et viktig møte ut fra et behov om styring.

”Jeg tenker om partnerskapsmøtet at det er mine ledere og der jeg får mine styringssignaler fra, mine lokale styringssignaler....Det er der det skjer. Jeg prøver å ikke la det skje så mye utenom... i møtet med mine ledere i partnerskapsmøtet/samarbeidsmøtet rapporterer jeg på kontoret som helhet.”

NAV leder Asker

Når vi spurte han videre om hva slags funksjon møtet hadde, så kalte han det et møte med lederne sine hvor han får ja eller nei på forhold han trengte å få avklart. NAV leder Hamar på sin side, mente at partnerskapsmøtet skulle være en tilrettelegger mens kontrollen lå i linja gjennom rapporteringssystemet. Han var tydelig på at kravene ikke kunne settes i partnerskapsmøtet, men kom fra direktoratet i den statlige linja, og i den kommunale linja fra kommunestyret gjennom budsjett- og økonomiplan.

Partnerskapsmøtene i pilotene har bestått av rådmann og fylkesdirektøren. Etter hvert som alle kommunene får etablert lokalkontor med eget partnerskap, vil Fylkesdirektøren i mange fylker ha opptil 20 kommuner hvor han skal utgjøre den statlige part i partnerskapsmøtene. Det sier seg selv at dette nødvendigvis må delegeres ut til flere. Problemstilling vil være om rådmennene i kjølvannet av at fylkesdirektøren ikke selv møter, vil nedprioritere disse møtene og delegere til en annen kommunal leder å representere den kommunale part. Hvilke saker vil partnerskapsmøtet etter hvert kunne avklare? Vi har bekymringer for om dette i virkeligheten kan føre til ennå ett ledd i linja, og at partnerskapsmøtemedlemmene må tilbake i linja og klarere sakene med sine linjesjefer først. Dette vil øke avstanden mellom myndighetsnivået og utøvernivået, i strid med hensikten med JUG. Et alternativ kan være at det statlige uniformeringsbehovet løses opp, og at delegert representasjon i stedet vil gi rom for økte lokalbaserte løsninger for det enkelte kontor.

Partnerskapets vertikale forbindelser involverer derfor i størst grad de to separate forvaltningslinjenes fora og rutiner, med unntak av samarbeidsavtalen og partnerskapsmøtet. NAV leders forhold til sine 2 linjer følger fremdeles tradisjonen tro en statlig hierarkisk modell og i hovedsak en vekslende kommunitær og desentralistiske velferdsmodell i kommunene (Norell, 2007). Linje og hierarkifokuset kan opprettholde avstanden mellom nivåene. Videre kan konsekvensen for NAV leder ved å være en del av to linjer bli konfliktfylt. Når hans statlige leder og kommunale leder innkaller til et viktig møte samme

dag, hva skal han velge? Men foreløpig opplevde ikke våre informanter slike konflikter. Problemet lå i arbeidsbelastningen, at det rent tidsmessig var krevende med oppgaver i to separate linjer.

Det er etablert noen nye vertikale forbindelser, med samarbeidsavtalen, partnerskapsmøtet og de kommende lederkontraktene. Samarbeidsavtalen var kun i liten grad et styringsdokument. Partnerskapsmøtet er dermed den viktigste nye vertikale forbindelsen. Flere NAV kontorer i vårt uvalg brukte partnerskapsmøtet til å avklare handlingsrom for NAV leder, og rapportere på felles mål til. Det bidro foreløpig i liten grad til å redusere avstanden mellom nivåene, og dermed til den reduserte uthulingen av myndighetsutøvelse som JUG modellen søker å oppnå gjennom økt koordinering mellom nivåene. Imidlertid må vi undersøke nærmere i hvor stor grad partnerskapsmøtet er vertikalt styrende, eller om den er mer horisontalt koordinerende.

4.3 HORIZONTAL DIMENSJON: funn og refleksjoner

De horisontale forbindelsene i NAV partnerskapet skal sørge for gode koordineringsarenaer, og utgjør forbindelsene og relasjonene mellom partene, både i partnerskapsmøtet og på NAV ledernivå i andre sammenhenger. Med administrativ fleksibilitet skal NAV leder og partene i partnerskapsmøtet legge til rette for nye kompetansesammensettinger. Den horisontale forbindelsen skal gi koordinering av styringsbetingelser fra enhetene slik at tjenesten kan fremstå helhetlig og integrert i forhold til statlige og kommunale virkemidler. Relasjonene og koordineringsarenaene har stor betydning for dette i partnerskapsmodellen med to separate styringslinjer. I tillegg ser vi på partnerskapsadferden til både toppledelsen og NAV leder, som opplevd av NAV leder.

Vi har gruppert råmaterialet og kodeverket i denne kategorien i 3 underspørsmål:

1. Hva kjennetegner de horisontale relasjoner mellom partene? Hvordan håndteres de?
2. Brukes fullmaktene til å bruke kontorets ressurser om hverandre (jfr lovens anledning til myndighetsutøvelse på hverandres områder) og integrere tjenestene?
3. Hvordan fungerer partnerskapsmøtet?

Vi har også sett på møtereferater fra partnerskapsmøter, og sett etter hvilke saker som behandles og hvilke beslutninger som er fattet. Dette gjorde vi for å se nærmere på relasjonene mellom partene i møtet, og hva de bar preg av.

4.3.1 Horisontale relasjoner

Flere av informantene vektla betydningen av tette horisontale forbindelser i NAV partnerskapet. Dette betegnet relasjoner i partnerskapsmøtet, mellom rådmann og fylkesdirektør, og mellom NAV leder, rådmann og fylkesdirektør. Den viktigste horisontale arenaen er partnerskapsmøtet, og behandles i eget kapittel.

”Jeg tror at skal dette bli et levende organ, så må partnerskapet være relativt tett på de nye kontorene. Så får man jo heller tone ned etter hvert som ting kommer på stell.”

NAV leder Hamar

NAV lederne beskrev de horisontale forbindelsene i partnerskapet som å være preget av: toleranse, enighet om bunnlinja, tilstede og lyttende, interessert, fatte beslutninger til det beste for kontoret som helhet, et ønske om å gjøre noe sammen, et ønske om å bidra, pragmatiske og løsningsorienterte, lite maktkamp, smidighet, ydmykhet, ikke låse seg fast i umuligheter og jobbe tett. Dette er beskrivelser av en situasjon preget av vilje til å komme sammen for å få til et felles resultat. Men mer enn noe annet ble forhold som tillit og kommunikasjon vektlagt. Med kommunikasjon følger tillit, og tillit krever kommunikasjon. Det skal bygges noen relasjoner mellom partene.

”De skal jo utvikle hverandre de også, bli kjent. Tilliten er viktig her for her vil det komme noen skudd for baugen, før eller siden smeller det og hvis en ikke har bygd opp tillitt så kan det bli tøft.”

NAV leder Hamar

”Jeg regner med at det blir litt mer sånn... dialog, nærmest...enn sånn formelt.”

NAV leder Trøgstad

2 av NAV lederne understreket også betydningen av at rådmannen og fylkesdirektøren hadde horisontale forbindelser utenom partnerskapsmøtet. Det var viktig at de hadde et godt forhold og en felles forståelse for reformen og de implikasjonene den hadde for deres respektive virksomheter. Dette skapte et godt grunnlag for samarbeidet, fordi åpenhet og gode relasjoner inngir til tillit. Men de påpekte også noe annet vesentlig, at den dialogen de har gjøres kjent for NAV leder også. Og videre at dialog mellom rådmann og NAV leder/fylkesdirektør og NAV leder heller ikke unntas fra partnerskapet. Dette åpner inngåtte relasjoner slik at flere kommer på samme nett!

4 av 5 informanter la vekt på at deres tidligere kjennskap til minst en av partene var en fordel for deres relasjoner. De tilla dette stor vekt både for egen oppgaveutføring, og for partnerskapet. Det relasjonelle ble ivaretatt ved å ha pre-eksisterende relasjoner til partnerskapsmedlemmene, og ga grobunn for tillit.

”Jeg tror min relasjon til kommunen gjør at min rolle er lettere å ivareta enn hvis jeg ikke hadde hatt den relasjonen. Jeg kjenner kommunen godt, jeg kjenner lederskapet i kommunen, jeg kjenner rådmannen og det politiske... sånn at jeg kan bruke de kontaktene i fortsettelsen.”

NAV leder Trøgstad

”...har vært såpass inne i ledelse og overordna styring. Og det tror jeg har vært betryggende for rådmannen i Hamar. Hvis jeg ikke hadde vært det, så tror jeg kanskje at forholdet ville vært litt fjernere.”

NAV leder Hamar

Pre-eksisterende relasjoner til en av partene var en større fordel enn en ulempe i forhold til det å skulle ha lik lojalitet til begge.

Disse åpenbare positive beskrivelsene hadde dog noen tilføyelser. NAV Tjøme og NAV Trøgstad var opptatt av at hva vi omtaler som piloteffekten, på at deres innstilling til å være pilotkontor, har hatt en viktig innflytelse på horisontale relasjoner:

”Det er stor ydmykhet synes jeg dem utviser ovenfor hverandre. Men det er som du sier, vi er pilot, alle har villet at dette skal gå bra.”

NAV leder Trøgstad

I ethvert nytt forhold er partene opptatt av å komme overens. I iveren etter å være imøtekommende svelges noen kameler, påpekte en NAV leder. Man har valgt sine fighter. Det er helt tydelig at samarbeidet i pilotene bærer preg av at begge parter har ønsket dette samarbeidet. Lovpålegget til side, pilotene har selv valgt å delta i denne fasen, selv om motivet like gjerne kan ha vært ”like greit å hoppe i det først som sist”, som en rasjonell egeninteresse av å nå partnerskapsmålene raskt. Men etter hvert som man blir mer kjent, blir man også mer kritisk. Vi kan nå bare spekulere i hvordan partnerskapet etter hvert skal håndtere kommende uenigheter og konflikter.

I den horisontale dimensjonen kommer også systemulighetene fram. NAV Asker mente at alt som bidro til å skape og opprettholde forskjeller var lite hensiktsmessig for et godt partnerskap. De to partene har mange forskjeller på systemnivå: ulike administrative system, ulike arbeidsmetoder, ulike arbeidsvilkår, ulike økonomiske betingelser for å nevne noe. Det tar tid å håndtere og manøvrere seg i dette landskapet, for både NAV lederne, rådmenn og fylkesdirektører, og det tar tid vekk fra partnerskapspleie.

NAV Lier og NAV Hamar påpekte at gode horisontale forbindelser og integrering var strukturelt betinget, ved at man gjennom interne organiseringer kunne legge til rette for kommunikasjon og samhandling. Et motstridende perspektiv ble presentert av NAV Asker.

Horisontale forbindelser ble sett på som et effektivitetshinder. Så lenge han hadde gode styringsinstruksjoner, tillit og ressurser så han seg i stand til å ivareta partnerskapet i det daglige uten hyppig kontakt med sine ledere, horisontalt eller vertikalt. Det horisontale perspektivet burde isteden komme til uttrykk gjennom integrering og kompetansesammensettinger på operativt nivå. Partnerskapet handlet mer om å kunne produsere mer effektivt, hvilket de horisontale relasjonelle forholdene hadde lite innflytelse på.

4.3.2 Integrasjon

Integrasjon av personell og virkemidler for å presentere en helhetlig tjeneste ut fra brukerens situasjon, forutsetter frihet til å utnytte kontorets samlede ressurser og bruke kompetanser på tvers av forvaltningsområder. Administrativ fleksibilitet og interorganisatorisk koordinering skal sikre nye kompetansesammensettinger, og at brukerne kan forholde seg til et begrenset antall saksbehandlere. Dette anså flere NAV ledere som kjernen i NAV reformen. Allikevel var ikke denne delen av reformen kommet like langt alle steder, til tross for at fullmaktene var gitt. NAV Asker tilskrev dette systeminkompatibilitet:

”...kommunene rundt omkring har egne systemer på alt mulig rart som gjør at en interaksjon med de statlige systemene aldri kan bli 100%..”

De separate administrative linjene var opprettholdt internt i kontoret, slik at ”partnerskapet er mer synlig på golvet” (NAV Tjøme). Med det mente NAV lederen at brukerne opplevde et tilnærmet helhetlig partnerskapsprodukt, selv om prosessen fram til resultatet kom gjennom to linjer.

NAV lederen i Hamar mente imidlertid at integrering var vanskelig så lenge velferdstjenestene ble produsert gjennom separate forvaltningslinjer, og ønsket seg derfor en mer samlet oppdragsgiver. Både han, og flere andre NAV ledere, mente at partene foreløpig var svært bundne av sine systemer, og at dette gjorde integrering vanskelig og tidkrevende å etablere.

I NAV Lier vil vi også påstå at den delte ledelsesmodellen er til hinder for integreringen, all den tid den statlige og den kommunale lederen opprettholder separate styringslinjer. Her ble fremdeles brukerne omtalt som ”mine”, ikke ”våre”, og brukerne gikk til ulike saksbehandlere med ulike problemer.

4.3.3 Informantenes tanker om partnerskapet

Når informantene ble utfordret på å reflektere rundt begrepet partnerskap kontra samarbeid var tre av dem meget klare på at dette ikke var to ord for det samme. I Trøgstad mente NAV lederen at partnerskap var noe annet enn samarbeid, fordi personalet og virkemidlene skulle brukes om hverandre. NAV lederen i Hamar utdypet dette:

”...nå er jo *jeg* tillagt myndighet til å disponere ressursene ut fra der jeg mener behovet er. (...) Man er kommunalt ansatt, man ble ansatt som sosialkurator, så driver man da kanskje og jobber på et statlig område. Men det er da en del av NAV reformen. Uten at man hadde hatt den fleksibiliteten, så hadde det jo bare blitt en samlokalisering eller en todeling i kontoret.”

Partnerskap måtte bringe noe nytt! NAV lederen i Hamar fortsatte tankerekken med å si at det var de juridiske forholdene ved å ha fått fullmakter til å disponere personalet som var den avgjørende distinksjonen. Av det fulgte at partnerskap var et mye mer forpliktende begrep.

4.3.4 Partnerskapsmøtets horisontale dimensjon

Partnerskapsmøtet er ingen formell oppdragsgiver for NAV lederen, men en arena hvor rådmannen og fylkesdirektøren kan koordinere den styringen som vil foregå gjennom kommunal og statlig ansvarslinjer, og avklare forventninger til og resultatmål for, NAV lederen. (fig.1)

Partnerskapsmøtet ligger altså ikke i NAV leders styringslinje, men er en koordinerende og korrigerende instans. Vi så imidlertid at bruken av partnerskapsmøtet og saksinnholdet varierte. Dette kommer vi tilbake til litt senere.

Når NAV lederne snakket om partnerskapsmøtet hadde de noen interessante betraktninger om hvordan de fungerte. NAV Tjøme tok opp premisene for tjenesteintegrering i dette møtet, til tross for at han hadde alle fullmakter til personaldisponeringer. Dette bidro til å styrke både de vertikale og horisontale forbindelsene ved å holde dem orientert og involvert. I Trøgstad ble partnerskapsmøtet også sett på som en læringsarena. Her kunne partene få flere perspektiver på en utfordring såfremt de var lydhøre og interesserte. Et annet forhold var at partene faktisk måtte se at de respektive deltagerne hadde noe å bidra med, kunnskap eller annet, som ville bidra til måloppnåelse. NAV Hamar beskrev partnerskapsmøtet som dialogbasert, koordinerende og oppfølgende. Partnerskapsmøtet var en tilrettelegger, mens kontrollen foregikk i linja. Møtet behandlet mange praktiske ting, men var ikke bemyndiget til å sørge for samsvar mellom krav og forventninger, og stille de ressursene til rådighet som situasjonen tilsa. Dette skyldtes i hovedsak at fylkesdirektøren er underlagt et direktorat. Mange avgjørelser, også på den mer praktiske biten, måtte avklares på dette overordnede nivået. Den

vertikale separasjonen av nivåer ble et hinder for viktig horisontal koordinering i partnerskapsmøtet. Denne og andre ulikheter ble ofte trukket fram av våre informanter, og behandles i et eget kapittel.

NAV Liers viktigste innspill om partnerskapsmøtet var at det hos dem hadde en form som var under utvikling. Fra og møttes ut av plikt, møttes de nå stadig mer som en viktig del av den felles strategien for kontoret. Det at partnerskapsmøtet ga avslag eller støtte på de store linjene og prioriteringene, var noe NAV Asker la vekt på, og at partene var tydelige. På denne måten trengte han ikke mange partnerskapsmøter pr år. Han brukte ikke disse møtene til å pleie relasjoner, men avklare instruksjoner!

Personalansvar for begge ansattegrupper gir forutsetningene for integrering gjennom administrativ fleksibilitet og nye kompetansesammensetninger. Integrering er det viktigste horisontale uttrykket i forhold til reformens mål og intensjoner. Ut fra at det i loven er gitt anledning til at de to forvaltningsområdene skal kunne gjøre oppgaver på hverandres områder, skal dette sørge for at ledelsen kan bruke både personalet og virkemidler samlet og helhetlig, og til brukerens beste uavhengig av de ansattes ansettelsesforhold og lovhjemling.

Til tross for fullmakter tilsvarende kommunale virksomhetsledere og statlige lokale ledere, var det imidlertid fremdeles en del uavklarte forhold med personaldisponeringene, som NAV leder i ulik grad løftet inn til partnerskapsmøtet eller til de respektive lederne. To av NAV lederne tok uklarheter og usikkerheter på dette området opp med partnerskapsmøtet, mens to av NAV lederne opplevde at personaldisponeringer lå innenfor deres fullmakter. De ville kun ta dette opp med partnerskapsmøtet hvis personalomrokkeringene ble av lengre varighet. En av informantene hadde delt ledelse, slik at fullmakt til personalomrokkeringer ikke lå hos en leder. Her fant vi heller ingen særlige uttrykk for integrering.

Formalitetskravet i partnerskapsmøtene var svært ulike hos informantene våre. Trøgstad hadde for eksempel lagt opp til veldig formelle møter, men dialogbaserte. Relasjonene med partene foregikk uansett i størst grad utenom partnerskapsmøtet. Partnerskapsmøtene i Asker var også formelle og sjeldne, men NAV lederen hadde liten kontakt med partene utenom. Møtene i Hamar var uformelle, og sakslista ble utarbeidet gjennom dialog partene imellom. De foregikk noe hyppigere enn i Trøgstad og Asker, og i tillegg pleiet han horisontale forbindelser gjennom møter og dialog med spesielt den statlige parten utenom. Denne NAV

lederen uttrykte bekymring for at det var lagt opp til for få offisielle partnerskapsmøter, og at dette ville ha en negativ innvirkning på det å utvikle et levende partnerskap.

”Jeg tenker at selve oppstarten av et nav-kontor er så krevende at selve partnerskapet i stor grad blir mye praktisk og ikke så strategisk styring og utvikling. For å drive utvikling må du opp på et nivå hvor du har stabilisert situasjonen.”

NAV leder Hamar

Denne NAV lederen påpekte noe allmenngyldig for partnerskapsmøtet i pilotene: Sakskartene bar preg av den fasen som partnerskapene var inne i. Integrasjon av statlige og kommunale virkemidler og kompetanse hadde ikke like stor oppmerksomhet hos alle våre informanter, til tross for at dette berører reformens kjerne.

Forbindelser og relasjoner handler om å møtes. Uavhengig om det er formelle eller uformelle settinger, så handler det også om å møtes ofte nok. Bare slik kan partene sikre de nødvendige forbindelsene og utvikle relasjoner som bærer preg av tillit, enighet og felles mål. Vi ser prosessen som svært ledelsesbetinget.

4.4 PARTNERSKAPSLEDELSE: funn og refleksjoner

Partnerskapslederen er den som skaper og opprettholder de betingelsene som er nødvendige for å oppnå det som partnerskapet har satt seg fore. Hovedoppgaven er å organisere aktivitetene i alliansen, slik at de gjennom interorganisatorisk koordinering gir et samlet resultat. Partnerskapslederen har spesielle oppgaver i forhold til å fremme partnerskapet, blant annet ved å fasilitere informasjonsflyten horisontalt og vertikalt, løse konflikter, være oppmerksom på stillstand, identifisere nye muligheter og foreta tilstandsrapportering. Alliansens mål, hensikt og fremgang må stadig bekreftes (Payne & Sites, 2006).

Fremtredende trekk ved partnerskapsledelse er at det involverer hele organisasjonen/alliansen, ikke bare individer. Det rapporteres til deltagerne istedenfor å dirigere dem. Partnerskapsledelse handler om å håndtere en tvetydighet i forhold til mål, betingelser og deltagere, og er svært relasjonelt betinget med sterkt preg av omsorg, inspirering, støtte og kommunikasjon. Partnerskapslederen må blant annet ha fokus på deling av lederskapet, med

seg selv i sentrum for å organisere samhandlingsaktivitetene.

Vi har gruppert råmaterialet og kodeverket i denne kategorien i 3 underspørsmål:

1. Hvilke ledelsesutfordringer opplever NAV lederne?
2. Hva skjer på myndighetsnivå i partnerskapsmøtet?
3. Hvor og hvordan foregår interorganisatorisk koordinering?

I tillegg brukte vi også partnerskapsmøtereferatene. Vi skulle lete etter partnerskapsledelsesadferd, for å undersøke nærmere vår forsiktige antagelse at det ikke er gitt at NAV lederen er partnerskapsleder.

Vi har også sett etter hvilke saker som ble behandlet, hvilke roller deltagerne har hatt og hvilke beslutninger som er fattet. Av særlig interesse var om partnerskapsmøtet var besluttende, avklarende eller koordinerende. Vår hensikt var å klargjøre om partnerskapsmøtet bar preg av å befinne seg på et myndighetsnivå eller et overordnet utøvernivå. Det vil si, om de koordinerte styringssignaler og tilrettela for utøvelsen, eller om de faktisk var mer involvert i de daglige oppgavene. Ansvar for de daglige oppgavene er i utgangspunktet tillagt NAV lederen gjennom dennes fullmakter.

Vi spurte informantene om hva slags lederoppgaver de hadde og hvilke ledelsesutfordringer de opplevde å ha, hva som var viktig i forhold til deres ledergjerning, og hvordan de klarte å bruke partnerskapsmodellen.

4.4.1 Administrasjon stjeler mye tid og oppmerksomhet

Det var stor enighet blant informantene om at en viktig lederutfordring var omfanget av hva de omtalte som administrative oppgaver. Styrings- og rapporteringsoppgaver, få på plass praktiske kontorrutiner, avklare hvordan de rutinemessige arbeidsoppgavene skulle utføres og IKT implementering. Dette stjal tid fra de utfordrende ledelses- og koordineringsoppgavene.

Det var 3 systemer som skulle ivaretas i forhold til styring og rapportering; to statlige og en kommunal. I tillegg skulle etablerte praksiser i forhold til daglig kontordrift omorganiseres i tråd med partenes, av og til, motstridende ønsker. Det dreide seg om hvilket saksbehandlingssystem som skulle brukes, sentralbordløsning, IKT og telefoniløsninger og

fellestjenester som post og arkiv. Dette opplevde de at krevde mye avklaringer, som tok lang tid.

”Ellers er det jo krevende systemer. Vi har jo to økonomisystemer, 3 personalsystemer, så det er jo triple løsninger...enda på det. Noen stempler og andre registrerer seg elektronisk og...det er alle mulige varianter...det er reiseregninger i 3 systemer. Og sykefraværsoppfølginga, det kommer i 3 systemer. Så vær så god!”

NAV leder Tjøme

”... men kompetanseoverføring, dataverktøyet, hvordan vi behandler folk, brukerne ja helt grunnleggende.. det starta jo med at vi måtte bestille stempler, konvolutter ... helt på skråtsj. Og det er jo så viktig at alt funker.. at kopimaskinen funker og står der den skal stå, at arkiva funker.. at vi har rutiner på hvem som henter post, leverer post ...alt detta her som vi plutselig hadde en større gruppe som skulle ordne sammen...bare å få på plass de felles rutiner for det dagligdagse som egentlig ikke har noe med NAV reformen å gjøre,og så skal vi ha fokus på det vi skulle prøve å få til, også hadde vi jo produksjon i 120 i tillegg”

NAV leder Trøgstad

Hjertesukket til informantene var at de ikke fikk ivaretatt NAV kontorets kjerneoppgave, å ta fatt med utvikling og implementering av NAV faget. Her presenterte en av NAV lederne at ledelsesstrukturen i partnerskapsmodellen i seg selv bidro til det administrative dobbeltarbeidet. En annen uttrykte at ”noe måtte skje” i forhold til den administrative belastningen.

Vi legger til her at dette kan handle om kravene til det administrative i en omstillingsfase. Den trakk uforholdsmessig langt ut fordi den statlige parten ikke var i stand til å fatte så raske beslutninger som den kommunale parten kunne. Det manglet nok ikke på velvilje, men deres linjestruktur, belastningen ved statlig omorganisering og det at de skulle ivareta nasjonale hensyn tillot det ikke. Dette faktum har ikke gått våre informanter hus forbi, og det store flertallet uttrykte at en så stor reform krevde tid.

4.4.2 Ønsket om rammer i tvetydige omgivelser

Et annet forhold som NAV lederne påpekte som ledelsesutfordring var behovet for rammer og avklaringer, og ikke bare i forhold til de administrative oppgavene. Avklaringsbehovet handlet i like stor grad om hvilke fullmakter som var lagt til hvilken aktør. Det vil si, hvem skulle bestemme hva, særlig i forhold til ressurs- og personaldisponeringer. En karakteristikk av partnerskapsledelse er nettopp å håndtere tvetydighet i forhold til deltagere, rammer og mål (tabell 2). Men flere NAV lederne oppfattet det som vanskelig å forholde seg til partnerskapsmodellen, fordi den var utydelig i forhold til rammer og ansvarsforhold.

Partnerskap som organisasjonsform ble for tvetydig, og de ønsket flere både nasjonale (på direktoratsnivå) og lokale (på partnerskapsmøtenivå) føringer.

4.4.3 Kompetanseutfordring

Et tredje forhold det store flertall av informantene oppgav som lederutfordring var nettopp kravet til kompetanse, både til partnerskapsmodellen og om faglige forhold fra den delen av forvaltningen de ikke hadde erfaring med. 3 av NAV lederne var spesielt oppmerksomme på at deres ledergjerning avvek fra andre lederstillinger, og at de manglet kunnskap og opplæring/nettverk i forhold til den spesielle ledergjerningen:

”Jeg ser det som en stor utfordring...å både forstå dette, fordi det er ingen som er ansatt av nav ledere som har gjort dette før, så det å lede 2 eller 3 etater som det var for meg da, men det er ingen som på en måte har, verken utdanning eller erfaring i.”

NAV leder Hamar

Disse NAV lederne etterlyste derfor et eget ledernetverk som kunne være støtte for deres ledergjerning i det nye og vanskelige miljøet, men uttrykte samtidig betenkeligheter for at de som situasjonen var i denne fasen, ville hatt tid til å delta. Flere påpekte at de manglet tid til ledelse.

Lederegenskaper

Mange av informantene la fram betydningen av lederens personlige egenskaper for å håndtere partnerskapsmodellen. Være diplomat, svelge kameler, vise lojalitet og ydmykhet, ha oversikt, takle utfordringer, være teambygger, balansekunstner, være trygg, ha ledererfaring og håndtere mange baller i luften. Vi har merket oss at dette er egenskaper som er egnet for å takle kompleksiteten i partnerskapsmodellen. Å være diplomat, bygge team, være balansekunstner og ha lik lojalitet til partene og selve partnerskapet ser vi som sentralt i forhold til å håndtere koordinering og sjonglering mellom de vertikale og horisontale forbindelsene.

3 av NAV lederne påpekte at det var NAV leders oppgave å få partnerskapet til å funke, at det skulle flyte bra på statlig og kommunal side. De hadde ansvaret for å bruke personalressursene til å dekke behovene i forhold til hva NAV partnerskapet skulle oppnå med tjenestene sine. De beskrev med det partnerskapslederoppdraget som vi finner igjen i

litteraturen, og som vi har beskrevet i del II. En av NAV lederne anbefalte sterkt at denne omstillingen av arbeidsmetoder og nye kompetansesammensetninger måtte begynne tidlig. Det burde ikke ventes med til tross for den store administrative belastningen med mange uavklarte praktiske forhold. Hun påpekte at tungvinte vertikale linjer ikke måtte få komme i vegen for partnerskapsledelse og koordinering av innsats. Det ville være lett å ty til kjente ledelsesstrategier i en presset hverdag, men partnerskapet er ikke tjent med at denne delen av reformen kommer sent i gang.

4.4.4 Partnerskapsledelse på myndighetsnivå

Hvilke saker som er behandlet i partnerskapsmøtene mener vi sier noe om hvilke ledelsesfunksjoner som informantene opplever er lagt til myndighetsnivået. Vi ønsket å se på i hvilket omfang noen konkrete lederoppgaver ble løst på myndighetsnivået, og om det også i praksis var sånn at myndighetsnivået hadde ansvar for de overordnede sakene, mens utøvernivået ivaretok disponeringer i forhold til tjenesteutøvelsen.

Vi har behandlet møtereferater og inndelt sakene som har vært til behandling i 5 kategorier. Kategoriene handler om de ledelsesoppgavene som er sentrale for partnerskap, og som vi tidligere har redegjort for i del II:

1. Å legge til rette for at partnerskapet skal gjøre det som det har satt seg fore.
Synliggjort med type saker som faller inn under begrepet "administrative avklaringer", f.eks rapporteringsrutiner, telefonløsninger, fordeling av praktiske oppgaver m.m. Dette er en type oppgaver som er fase-spesifikke for denne innledende fasen som reformen oppfattes å være i. Senere vil denne kategorien inneholde oppgaver i henhold til vår kategori nr. 2
2. Tilrettelegge for NAV tjenesteutføring.
Klargjøre fullmakter til NAV leder om disponering av ressurser (personal og økonomi) slik at tjenesten fremstår helhetlig og integrert for brukeren, bestillinger til NAV leder
3. Overordnet strategi og målstyring.
Samkjøre/koordinere partenes individuelle mål og bestillinger til NAV leder, samt revisjon av samarbeidsavtaler, driftsavtaler, lederavtaler etc.
4. Tilstandsrapportering
Saker vedrørende status og resultater for kontoret
5. Informasjon/dialog
Gjensidige orienteringer for å pleie de horisontale forbindelsene, handler om å jobbe for å holde partnerskapet ved like gjennom gjensidig dialog, holde hverandre orientert, pleie relasjonene.

I tabell 5 har vi laget en oversikt over hvor mange saker partnerskapsmøtene behandler av hver type (kategori) partnerskapsledelsesoppgave. NAV Tjøme har brukt partnerskapsmøtet

	Administrative avklaringer	Tilrettelegge for partnerskapet	Overordnet strategi og målstyring	Tilstandsrapportering	Informasjon/ Dialog
TJØME	4/12	3/12	5/12		
TRØGSTAD	1/6		4/6	1/6	
HAMAR	5/20	3/20	2/20	5/20	5/20
LIER	7/22	2/22	5/22	4/22	4/22
ASKER	Materialet er ikke frigitt				

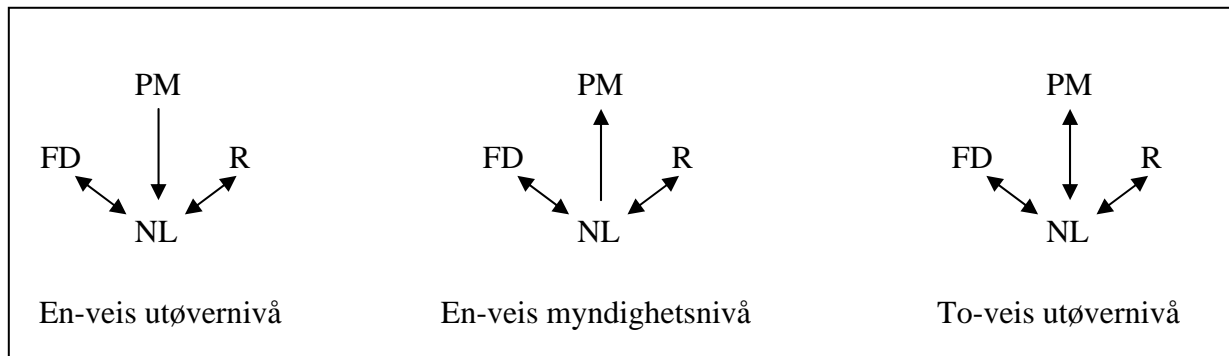
Tabell 5: Type saker til behandling i partnerskapsmøtene pr kategori partnerskapsledelse. Tallet angir hvor mange saker i hver kategori av totalt antall saker partnerskapsmøtet har behandlet i perioden

til å avklare administrative utydeligheter i sin omstillingsfase, spesielt i forhold til bruk av rapportering og styringsbetingelser i linjene. Partnerskapsmøtet ble også brukt som en overordnet koordineringsarena, men var i liten grad brukt til å pleie og utvikle partnerskapet. Trøgstad har i stor grad brukt sitt eneste avholdte, møte til å samkjøre og koordinere virksomheten på et overordna nivå, blant annet gjennom revisjoner av planverk. Dette sammenfalt med vårt inntrykk av at NAV leder var motoren i partnerskapet og sørget for løpende administrative avklaringer og dialog mellom partene utenfor partnerskapsmøtet. Hamar har behandlet mange saker i partnerskapsmøtene. Aktiviteten var mer preget av behovet for administrative avklaringer og gjensidige oppdateringer enn overordnet strategi- og styringsarbeid. Lier er den i utvalget som skilte seg vesentlig fra de andre. Partnerskapet møttes hyppigere, og referatene bekreftet inntrykkene fra rådataene om at motoren for partnerskapet lå på myndighetsnivå.

Vi ser at de fleste sakene som partnerskapsmøtet har behandlet faller inn under begrepet administrative avklaringer. Dette understøtter NAV ledernes hjertesukk om at alt for mye av deres partnerskapsledelse går med til administrasjon. Vi mener at hvis omstillingsfasen tar for lang tid, vil det være en trussel for partnerskapet ved at det blir for lite tid til den type partnerskapsledelse som skal fremme selve partnerskapet og sørge for resultatene.

4.4.5 Partnerskapsmotoren

Ut fra mange av informantenes uttalelser og beskrivelser så vi at partnerskapsledelse foregikk på flere nivåer, på NAV leders nivå og på partnerskapsmøtenivå. Det var imidlertid veldig forskjellige løsninger på hvordan fordelingen av oppgaver og forholdet nivåene mellom var.



Figur 7: Modeller for partnerskapets drivkraft. Partnerskapsledelse er en drivkraft som utføres på ulike nivåer og av ulike partnerskapsaktører. Pilene angir forbindelsene mellom aktørene. Pilens retning angir hvor drivkraften og initiativet ligger. De horisontale linjene mellom FD, R og PM er ikke tegnet inn, men er tilstede i de fleste informantene. Forskjellene i modellene dreier seg i hovedsak om omfanget på R og FD sin horisontale kontakt utenom PM. R=rådmann; FD=fylkesdirektør; NL=NAV leder; PM=partnerskapsmøte

Vi har derfor utviklet noen nye begreper for å illustrere de ulike løsningene vi fant (figur 7)

En-veis utøvernivå

NAV Asker så det som sin oppgave å ta opp de store trekkene i partnerskapsmøtet som ble avholdt to ganger i året. Resten av året var NAV lederen nærmest selvgående, og hadde minimal kontakt med sine to ledere utover partnerskapsmøtene:

”Det er jeg som setter opp sakliste, med deres (rådmannen og fylkesdirektøren) innspill. Det er jeg som..hvis jeg vil ha 30 overordna punkter som jeg vil ha framdrift og svar på, så er det opp til meg. Jeg får det- de blir her til vi er ferdig. (...) Det betyr at det er min oppgave å ta opp de store trekkene i organisasjonen i møtet.”

Denne NAV lederens strategi var å trekke partnerskapsansvaret ned til utøvernivået, og holde det der. Han følte han hadde et tilstrekkelig avklart handlingsrom til å drive tjenesten uten mer kontakt med sine ledere. Han avklarte så mye på møtene at partnerskapet ikke ble drevet gjennom dialog, men gjennom fullmakt og tillit. Modellen kjennetegnes av at det meste skjer på NAV lederens initiativ. NAV Hamar bruker modellen delvis.

En-veis myndighetsnivå

NAV Lier holdt 5-6 partnerskapsmøter i året, og hadde en tydelig forskyving av initiativ mot myndighetsnivået i forhold til partnerskapsmøtet. Vår tolkning er at her var rådmannen og fylkesdirektøren tillagt å være motoren i partnerskapet.

”Det er de som sitter over oss som egentlig jobber med det, og så er de ikke helt sikre på hvem av de som skal gjøre det da, sånn at det går på rundgang.(...) Den som skal lede møtet spør oss om innspill, om det er ting vi vil ta opp...

Det har ikke vært andre beslutninger enn at vi har satt opp de målene for 2007, og det hadde de foreslått.”

NAV lederne hadde her minimalt med initiativ og ansvar for partnerskapsaffærer. Det betød ikke at NAV lederne hadde liten kontakt med sine ledere, men at den foregikk i størst grad gjennom linjene, uten noe særlig preg av partnerskapsledelse. Imidlertid fant vi ikke at denne en-veis modellen fra myndighetsnivået hadde resultert i at myndighetsnivået hadde begrenset sitt engasjement til kun den overordnede, koordinerende, strategiske funksjonen. De hadde også har tatt over initiativet for nærmest daglig tilrettelegging av driften.

To-veis utøvernivå

Den tredje varianten fant vi i NAV Trøgstad. Der hadde det vært kun ett formelt partnerskapsmøte på det tidspunktet vi var der. Imidlertid hadde NAV leder nærmest ukentlig løpende kontakt med sine 2 ledere. Hun hadde en svært bevisst holdning til å skulle ivareta og involvere begge partene, og gjorde det gjennom hyppig kontakt med begge. På denne måten skapte hun tette vertikale og horisontale relasjoner mellom partene, og sikret seg de betingelsene hun trengte for å oppfylle partnerskapsleders forpliktelser.

”Når jeg snakker med bare den ene, så minner jeg om at dette kan ikke vi to bestemme alene, hvis det har betydning for den andre. Dette har jeg dialog både med fylkesleddet i Østfold, også må vi sette oss ned igjen på nytt med rådmann...”

Vi opplevde denne NAV lederen som bærer av hele partnerskapet gjennom å sikre involvering og dialog mellom partene, og opprettholde korte, tette vertikale og horisontale forbindelser. Hun var gjennom det en ressurs for samarbeidet, ikke bare et medlem. Modellen kjennetegnes av at initiativet ligger hos NAV leder, som er sterkt involverende i forhold til de andre aktørene, og involverer også i noen grad NAV Tjøme og NAV Hamar.

Vi fant ingen eksempler i våre data på hva som kunne bli kalt ”To-veis myndighetsnivå” hvor motoren, det vil si initiativ, ansvar og aktiviteter, lå på partnerskapsmøtenivå, og med sterkt engasjement og gjensidighet fra utøvernivået. Vi tror dette forklares av at jamfør intensjonene så er ikke partnerskapsmøtet ment å være en oppdragsgiver for NAV leder. Det er NAV leder som er ment å ha det daglige ansvaret for at tjenesten utføres og fremstilles for brukerne sånn som reformen ønsker. Vi forventer ikke at alle NAV kontorene bruker modellene i sin rendyrkede form. For eksempel er NAV Hamar mest lik to-veis utøvernivå, men har for liten

kontakt med begge sine ledere til å være det helt.

4.5 PARTNERSKAPSMØTETS MANGE DIMENSJONER

Partnerskapsmøtet har vist seg å være både besluttsende, avklarende og koordinerende. Møtet har dermed en vertikal og horisontal dimensjon, samt at det er en arena for partnerskapsledelse.

Flere NAV kontorer brukte partnerskapsmøtet som en del av sin styringslinje. Som en av NAV lederne sa: ”Der bestemmer vi hvordan vi gjør det videre.” Gjennomgangen av partnerskapsreferatene viste imidlertid at partnerskapsmøtene hadde lite fullmakt til å være besluttsende, i den forstand at avgjørelsene de tok var bindende. De er dermed ikke noe bidrag til å redusere avstanden mellom beslutningstagerne og utøverne. Sakene ble brakt til partnerskapsmøtets oppmerksomhet, men utfallet var ofte at forholdet ble løftet inn i de respektive linjer og beslutningssystemer for endelig avgjørelse. Dette skyldtes i hovedsak at den statlige part har nivåer over seg, og nivået som er representert i partnerskapsmøtet har ikke fullmakt til å fatte alle beslutninger. Vi stiller oss derfor spørsmålet om partnerskapsmøtet er et reelt myndighetsnivå i NAV’s joined-up government modell.

Partnerskapsmøtene koordinerte også, og utviste dermed partnerskapsledelsesadferd. Dette ble gjort i ulike grad, og mange NAV ledere brukte partnerskapsmøtet mer som en arena for å få aksept på egne ledelsesprioriteringer. Men like mange av informantene la en del ledelses- og koordineringsansvar til partnerskapsmøtet også.

Partnerskapsmøtet hadde en helt særegen og sentral plass i NAV partnerskapet, som gjør at vi mener det bør karakteriseres nærmere. I stedet for 2 parter er vi fristet til å beskrive NAV partnerskapet som bestående av 4 aktører; rådmann, fylkesdirektør, NAV leder og partnerskapsmøtet. Begrepet aktør kan imidlertid ikke brukes ukritisk i denne sammenhengen. Partnerskapsmøtet er et kollegium, en sammenslutning, som skal tilrettelegge for de nødvendige styringsbetingelsene for NAV kontoret. I denne sammenhengen har det fått egne oppgaver i forhold til partnerskapet og ledelse av dette. Partnerskapsmøtet er også en arena som legger til rette for vertikal og horisontal koordinering og partnerskapsledelse.

I et teoretisk perspektiv betegnes en arena som et distinkt organisatorisk felt, en ny-institusjonalistisk synsvinkel fra organisasjonsteorien. Det fremhever at organisasjoner og deres aktiviteter inngår i organisatoriske og institusjonelle systemer. (Ekberg & Vatnaland, 2003). Som sådan kan partnerskapsmøtet betegnes som en arena, en samling av institusjonelle aktører som produserer tilnærmet like tjenester eller produkter, og som er nødvendig for å produsere sammenslutningens ønskede resultat; gode styringsbetingelser for nye velferdstjenester. Fra Wikipedia, det frie oppslagsverket, leser vi: "Aktør betyr " en som handler", og brukes både om personer, stater og organisasjoner." Organisasjoner betegner også de sammenslutninger som har en oppgave i, og er virksomme i, prosessen. Sammenslutningen av fylkesdirektør, rådmann og NAV leder er virksom i produksjonen av velferdstjenester på en egen måte i denne partnerskapsprosessen. Som sådan mener vi å ha belegg for å betegne partnerskapsmøtet som en egen aktør. Partnerskapsmøtet har oppgaver i kraft av det kollegiet det er, som ikke utføres andre steder, eller av andre individer eller sammenslutninger.

Referatene avslørte at møtene i veldig stor grad ble brukt til å avklare (tabell 5). I omstillingsfasen i denne nye reformen er det mange forhold som må falle på plass. Siden partnerskapsmøtet er arenaen hvor partene samles er det et naturlig forum å behandle uklarheter og sikre felles forståelse.

Denne horisontale aktøren kjennetegnes av at beslutninger kun fattes ut fra konsensus, når ingen har fullmakt til å bestemme over den andre part. Her foregår aldri avstemminger! Vi mener det rokket ved informantenes beskrivelser av partene som likeverdige, at partene ikke var like beslutningsdyktige i møtet.

4.6 ULIKE, MEN LIKEVERDIGE PARTER

Informantene har beskrevet forholdet mellom partene som tillitsfullt og godt, med mye velvilje og en opplevelse av likeverdighet. Vi har ikke funnet noen saker i de frigitte partnerskapsmøtereferatene som har vært konfliktfylte, eller som har sådd tvil rundt informantenes oppfatninger. Siden partene ikke kan fatte beslutninger på hverandres områder, er avgjørelsene fattet ut fra oppnådd enighet. Dette har krevd velvillighet, tillit og et ønske om samarbeid. Informantene har mer enn antydning at disse gode relasjonene stammer fra

opplevelsen av likeverdighet. Men vi har sett på flere saker som har utfordret dette med likeverdighet. I Tjøme behandlet de en sak om rutiner for regnskapsføring, og ble enige om en løsning som ville forenklet NAV lederens administrative hverdag. Denne løsningen ble senere overprøvd på direktoratsnivå. Flere andre NAV lederne hadde noen frustrerende opplevelser av lignende karakter, hvor partnerskapsmøtet hadde tatt en avgjørelse ut fra lokale forhold som senere ble overprøvd av direktoratet (NAV etat). Det eksemplifiserer at partsrepresentantene ikke har like beslutningsfullmakter.

Informantene har påpekt andre forskjeller også, og at disse oppleves som vanskelige å håndtere. NAV Tjøme nevnte at det var store forskjeller i den statlige og den kommunale friheten. Han er som kommunal virksomhetsleder direkte underlagt kommunens høyeste nivå, og gitt store fullmakter innenfor sitt budsjett og virksomhetsplan. Han står veldig fritt til å disponere ”penger, fag og folk”. Opplevelsen av de kommunale fullmaktenes omfang så vi var representativt for alle NAV lederne vi snakket med. I kommunene hadde NAV lederne fullmakt til å ansette folk (dog ikke til å opprette nye stillinger), mens i staten opplevde vi at flere NAV ledere ikke hadde fått avklart om de hadde innstillingsmyndighet en gang. Alle ansettelsene skjedde formelt på fylkesnivået. Dette var imidlertid et forhold de mente det ville bli en avklaring på snart, men vi registrerte at slike fullmakter kun var avklart på kommunal side, mer enn et halvt år etter oppstart av kontorene.

En annen tydelige forskjell var at ting gikk fortere i kommunene, og avgjørelser ble tatt raskere. Et eksempel som var gitt oss gjaldt et møte rundt en utvikling av en kommunal tjeneste. NAV leder og rådmann beslutter i løpet av 3 kvarter å implementere en ny ide. Informanten sa at slike kjappe avgjørelser skjedde ikke i staten, alt tok lenger tid. Andre innspill fra informantene på hva de opplevde som vesentlige forskjeller mellom partene er gjengitt i tabell 6.

Vi har en informant som er avvikende i forhold til at det i det hele tatt er noen særlige forskjeller mellom statlige og kommunale fullmakter og kulturer. Hans fokus var i stedet på at ulikheter var samarbeidet uvedkommende i den forstand at hensikten hele tiden skulle være å bli enige.

Vi mener at ulikhetene som lederen må forholde seg til kan sammenfattes til en sentral forskjell. Kommunene har som en lokalbasert velferdsprodusent et sterkt fokus på, og

Ulike fullmaktsordninger:
Partnerskapets myndighetsnivå (rådmann og fylkesdirektør) har ulike friheter til å ta beslutninger. Den statlige parten må klarere mange forhold i sin linje. (ref: partnerskapsmøtets vertikale dimensjon)
Ulik målformuleringspraksis:
Målformuleringsprosesser i kommunen begynner gjerne på operativt nivå, mens statlige føringer kommer som pålegg ovenfra. Interessen for lokale mål er også ulik, hvor sosialtjenesten har som formål å ha fokus på samfunnsmessige utviklingstrekk utover lokale forhold. Lokale forhold har ikke samme fokus i staten.
Ulik måloppnåelse:
Det er store forskjeller på hva som er ”job-well-done” i de 3 forvaltningsinstansene. Dette rører ved noen iboende identiteter og normer så vel som rent praktiske i forhold til arbeidsmetodikk. Når NAV kontoret skal utvikle nye roller må de derfor forholde seg til hvordan de gamle har vært, og ulikhetene mellom dem.
Ulikheter i forhold til lokale tilpasninger:
Kommunale friheter og fokus på lokale forhold, møter statlig uniformering og overnasjonale hensyn. Dette hindrer lokale løsninger i NAV kontoret
Ulike arbeidsvilkår:
3 ulike tariffområder kommer sammen og skaper forskjellige lønns- og arbeidsvilkår hos medarbeidere i samme gruppe.

Tabell 6: Partenes viktigste forskjeller som beskrevet av informantene

tradisjon for, å finne egne selvstendige løsninger basert på lokale forhold, med kort avstand mellom beslutningstager og utøver. Begrepet kommunalt selvstyre står sentralt. Staten på sin side må ta overnasjonale hensyn, og er avhengig av å gi enhetlige og tydelige føringer fra sitt myndighetsnivå, og ned og ut i det enkelte statlige lokalkontoret. Begrepet statlig uniformering står sterkt, og begrenser den statlige partens frihet til å utvikle særskilte, lokale løsninger, og dermed få redusert nivåavstanden som JUG søker å oppnå. Men vi ser i vår undersøkelse at ulik beslutningsomfang utgjorde et stort frustrasjonspunkt.

I vurderingene av samarbeidet og de horisontale forbindelser i NAV partnerskapet er dette med likeverdighet og eierskap et forhold som informantene stadig kommer tilbake til. Det kan virke som at dette er begreper som i stor grad assosieres med den relasjonen partene bør ha. Det er særlig forholdene under (pkt 1-7) som dukket opp som uttrykk for likeverdighet og eierskap. Alle informantene hadde erfaringer med ett eller flere av disse forholdene:

1. Lokale tilpasninger og partenes egne mål sikrer innflytelse og opplevelse av likeverdighet. Likeverdighet blir synonymt med innflytelse.
2. Kommunens valg av de tjenestene de velger å legge til NAV kontoret er også et uttrykk for likeverdighet. Mange assosierer likeverdighet med likhet i forhold til størrelse (antall kommunale versus statlige ansatte) og går bredt inn med tjenester for å bli tilnærmet like store som staten, og dermed få mer innflytelse.
3. Politisk oppmerksomhet ses også som et uttrykk for kommunalt eierskap, og oppleves i ganske stor grad i pilotkommunene. Det er fra politisk hold bekreftet at kommunene hadde en egeninteresse av å delta i arbeidet mot reformens mål.

- NAV leders egen holdning og innstilling til reformen og lojalitet til begge sine ledere, har også betydning i forhold til opplevelsen av likeverdighet og eierskap

”Det som jeg legger vekt på er at selv om det er to styringslinjer så har jeg inni meg sjøl et bilde av at vi er ett kontor...”

NAV leder Trøgstad

- Enighet gjennom dialog og gjensidig gi-og-ta sikrer også opplevelsen av likeverdighet. Det å bli enige blir en motvekt mot opplevelsen av å være mandatstyrt, selv om kommunene som et nivå i nasjonalforvaltningen reelt sett er mandatstyrt i denne reformen.
- Omfattende systemulikheter forstyrrer både likeverdigheten og integrasjon. Manglende kompatibilitet mellom de statlige og kommunale styringssystemene oppleves som svært forstyrrende for at kontoret skal oppleves og fremstå som en enhetlig tjeneste som kan håndteres av medarbeiderne på en god måte.
- Delt lederskap er et uttrykk for likeverdighet, begge parter bevarer sine spesialiteter og innflytelse, men gir ikke nødvendigvis eierskap til reformen som noe helhetlig.

Makthensynene i et slikt partnerskap, hvor likeverdigheten er så utfordret, burde hatt en særlig forskningsrelevant oppmerksomhet, men lå utenfor rammen av denne avhandlingen.

Når lovens forarbeider vektlegger i så stor grad dette med likeverdighet og lokale løsninger, uten at det er avklart på forhånd hva dette i praksis innebærer av muligheter og begrensninger, så har det blitt frustrasjoner. Partnerskapslederen skal sørge for at partnerskapet er ved god helse (Payne & Sites, 2006) og må derfor redusere denne frustrasjonen ved å foreta avklaringer eller håndtere ulikheter. Det finnes ulike måter for ledelsen å påvirke forskjeller, men vår forståelse er at den viktigste forskjellen mellom stat og kommune i NAV partnerskapet ikke kan forandres. Den er et strukturelt uttrykk som det ikke er gitt våre parter å endre. Våre informanter har ulik strategi på å forholde seg til dette:

” Nei, jeg tenker hele tiden sånn er det nå, det må jeg bare forholde meg til. Jeg har gått inn i dette med åpne øyer... Det vi får gjort noe med, det gjør vi noe med, men det er enkelte ting en ikke får gjort noe med. Sånn er det bare. Vi har 3 systemer nå, det må noen andre ordne opp i for oss”

NAV leder Trøgstad

Utfordringen til denne statlige lederen har isteden vært å få aksept i personalgruppa for at en del ulikheter er et ikke-tema. Andre igjen brukte isteden mye tid og ressurser til å avklare konsekvenser av ulikhetene gjennom partnerskapsmøtene, og opplevde at dette var en god strategi selv om resultatene ikke ble som de ønsket.

4.7 OPPSUMMERING AV VIKTIGE FUNN

Partnerskapsleder skaper og opprettholder de betingelsene som er nødvendige for å oppnå det partnerskapet har satt seg fore, gjennom å kommunisere, involvere, aktivisere og koordinere aktiviteter og innsatser mot og mellom medarbeidere og partnere. Partnerskapsaktørene befinner seg på ulike nivåer, som vi har omtalt som myndighetsnivå og utøvernivå. Relasjoner dem imellom involverer spesielle vertikale og horisontale forbindelser. NAV lederne opererer i både nye og tradisjonelle forbindelser, og bruker dem i ulik grad til sin virksomhetsstyring.

Våre funn viste at aktivitetene som kjennetegner partnerskapsledelse var delt mellom ulike aktører og nivåer. Disse aktørene var rådmann og fylkesdirektør i forvaltningslinjene, partnerskapsmøtet og NAV leder. Partnerskapsmøtet karakteriseres som en egen partnerskapsaktør, fordi noen av de sentrale partnerskapsaktiviteter kun foregår her. Pilotkommunenes ulike strategier for partnerskapsledelse handlet om hvilken partnerskapsaktør som var tillagt den helt sentrale drivkraften. Det vekslet også i forhold til hvor strategiske og koordinerende nivåene var. Vi har også sett ulike løsninger på oppgave- og ansvarsfordeling mellom aktørene og nivåene, og at dette har innflytelse på pilotkontorenes nivå av koordinering mellom nivåer og enheter.

Våre informanter har beskrevet en praksis som er rimelig kompleks, kommunikativ og relasjonell, men allikevel svært så linjeorientert. Vi antyder med det at partnerskapsmodellen (fig.1) har blitt utfordret. Partnerskaps hverdagen er fremdeles så fokusert på praktiske utfordringer og avklaringer av ansvarsforhold, og mange av avgjørelsene på disse forholdene besluttes ikke i partnerskapsmøtet, men i de respektive linjene. Partenes likeverdighet synes også å bli utfordret, og vi tilskriver dette rådmannens og fylkesdirektørens ulike fullmakter og styringskultur. De to forvaltningsenhetene har ulike systemforhold som synes vanskelig å forene med partnerskapsprinsipper. Her møtes forvaltningens tilbøyelighet til å søke klare rammer og føringer, partnerskapets tvetydighet i forhold til rammer, mål og deltagere. Resultatet så vi ble at administrative uklarheter tok svært mye mer oppmerksomhet fra partnerskapet og partnerskapsmålene enn sakenes kompleksitet skulle tilsi. Dette er dog kun en fase i NAV partnerskapet, men den har vart nesten like lenge som en del kommuner har forventet at partnerskapsetableringen skal ta. NAV lederne påpekte behov for mer tid til partnerskapsledelse og partnerskapsledelsens resultat; de integrerte tjenestene.

DEL V: TEORIEN MØTER EMPIRIEN OG GIR NY VITEN

I undersøkelsen vår og analyseprosessen har vi fått ny kunnskap som vi i noen grad har diskutert i resultatdelen, men som vi presiserer og problematiserer ytterligere i de påfølgende kapitlene.

5.1 EN TEORETISK OG EMPIRISK GJENNOMGANG

Den Nye Arbeids- og Velferdsreformen i Norge har som ett av reformtiltakene besluttet å etablere lokale velferdskontorer i hver kommune. NAV kontorene er ment å være en felles førstelinjetjeneste for statlige og kommunale velferdstjenester, og skal drives som et likeverdig partnerskap mellom separate forvaltningsområder. Målet med NAV kontoret er at det skal bidra til å øke arbeidsdeltagelsen, tilby sine tjenester helhetlig og brukervennlig og effektivisere velferdsforvaltningen.

Beskrivelsene av NAV reformens samarbeid samsvarer i stor grad med beskrivelsene av partnerskap i annen forskningslitteratur, ved å være et forpliktende, likeverdig samarbeid med felles ansvar og felles, forenelige mål. Vi er derfor av den oppfatning at NAV samarbeidet er et partnerskap, og må behandles deretter. Dette fordrer en særlig håndtering av kontorets vertikale og horisontale forbindelser, og fokus på partnerskapsledelse. NAV samarbeidet består av strukturer vi kjenner igjen som *joined-up government*, JUG. Denne samarbeidsstrukturen består av overordnede offentlige parter som kommer sammen for å koordinere offentlig innsats mot mer helhetlig og integrerte tjenester, og sikre en mer dynamisk og gjensidig forbindelse mellom myndighetsnivå og utøvernivå.

Vi definerte i del II partnerskapsleder som den som skaper og opprettholder de betingelsene som er nødvendige, for å oppnå det partnerskapet har satt seg fore. Partnerskapslederen gjør det gjennom å kommunisere, involvere, aktivisere og koordinere aktiviteter og innsatser mot, og mellom, medarbeidere og partnere. Strukturen i NAV reformens *joined-up government* modell, med et myndighetsnivå og et underordnet utøvernivå, la opp til at koordinering og ledelse foregikk på flere nivåer. Ut fra hvordan aktørene i NAV ble beskrevet i del II var det ikke åpenbart på hvilket nivå partnerskapslederen befant seg.

Aktørene i NAV partnerskapet er rådmann og fylkesdirektør. De representerer hver sine separate forvaltningsenheter; den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten. Som toppledere i partnerskapet er de ansvarlige for partnerskapsresultater, ved at de skal legge til rette for at partnerskapets mål kan nås. Tilretteleggingsbegrepet må favne vidt, da disse aktørene på myndighetsnivå har ansvaret for et bredt spekter av tjenester og oppgaver i en fase preget av nybrottsarbeid. De rår over en mengde virkemidler og systemer som må koordineres og avstemmes, for at de skal bidra til et resultat. Samtidig må de avklare en mengde nye forhold som følger av denne nyetableringen. De to topplederne kommer sammen i partnerskapsmøtet, for å koordinere sin innsats og utforme strategier for NAV kontoret.

Partnerskapsmøtet er hjemlet i partnerskapets samarbeidsavtale, som er signert av rådmann og fylkesdirektør. Samarbeidsavtalen er basert på en generell veiledende mal, og inneholder punkter som definerer og regulerer alle forhold som er nødvendig for å etablere og drive NAV kontoret. Kommunene i vårt utvalg etablerte sine samarbeidsavtaler som avslutning på en formell etableringsprosess for å bli NAV pilotkontor. De har senere revidert avtalene. I avtalen har et fåtall kommunale parter formulert egne resultatmål for sine egne ansvarsområder. Forøvrig brukes kommunenes egne virksomhetsstyringsdokumenter til målformulering. Den statlige partens resultatmål finnes ikke i dette dokumentet, men blir formulert i et eget årlig mål- og disponeringsbrev. De kommunale målene med tjenesten formuleres fra utførernivået, gjennom leders virksomhetsplanlegging på kommunalt område, opp til politisk behandling i kommunestyret. De statlige målene formuleres fra myndighetsnivået og videreformidles nedover i den statlige linjen til NAV kontoret, som et gitt oppdrag. Fravær av felles målformulering ses på som et uttrykk for manglende eierskap til NAV tjenestens helhet. Den er derfor mer en etableringskontrakt, enn et viktig styringsdokument for NAV kontorets drift. Det finnes dermed foreløpig ikke et felles målstyringsverktøy for NAV kontoret.

Rådmannen og fylkesdirektøren har delegert et daglig ansvar for gjennomføringen av sine mål og strategier til en annen partnerskapsaktør, NAV leder. Hos NAV leder settes nye kompetanser sammen gjennom administrativ fleksibilitet over statlige og kommunale virkemidler og personale. NAV leder gjøres med dette også ansvarlig for partnerskapsresultatene. NAV lederen må i realiteten forholde seg til to ledere, og inngår like fullt i den statlige og den kommunale partens linje. Dette krever lojalitet og balanse, og

medfører en potensiell oppmerksomhetskonflikt. Videre medfører de to linjene en stor administrativ belastning og et krevende ledelsessystem. Rådmannen og fylkesdirektøren har delegert alle fullmakter til NAV leder som om han var en virksomhetsleder eller statlig lokal leder. Noen NAV kontorer har valgt delt ledelse av kontoret. Dette opprettholder de separate forvaltningslinjene, også på utøvernivået. NAV leder deltar i partnerskapsmøtet sammen med sine to ledere, men NAV lederens oppgaver og initiativ i forhold til denne arenaen varierer sterkt hos våre informanter. Dette nyanserer forestillingen av NAV leder som partnerskapsleder.

Vi mener dessuten at partnerskapsmøtet bør karakteriseres som en egen partnerskapsaktør. Dette fordi enkelte ting som er sentrale for partnerskapsaktivitetene foregår her, og bare her. Rådmannen og fylkesdirektøren i partnerskapsmøtet har ingen beslutningsmyndighet over den andre. De får dermed en klar forutsetning om at de må oppnå enighet. En slik to-spannet styringsenhet er ukjent i norske offentlige sammenhenger, men funksjonen denne arenaen har legitimerer karakteriseringen av partnerskapsmøtet som en egen partnerskapsaktør.

Våre funn viser at oppgaver og drivkrefter som er nødvendig for at resultater skal nås, og for at partnerskapet skal holdes intakt og i stand til å nå sine mål, er delt mellom disse 4 aktørene. NAV partnerskapet består derfor etter vår oppfatning ikke av 2 parter, og vi kommer derfor til å presentere en ny beskrivelse av partnerskapet i NAV.

Vi introduserte også begrepet partnerskapsmotor, for å angi hvor de viktigste drivkraftene lå i forhold til å ta ansvar for partnerskapets ve og vel. Pilotkontorene viste ulike løsninger på hvem aktør som tok initiativ og drev partnerskapssaker frem, partnerskapsmøtet eller NAV leder.

I del IV har vi allerede drøftet mange av funnene våre i forhold til teori. Våre informanter har beskrevet en praksis som er mer kompleks enn partnerskapsmodellen (figur 1) og JUG modellen (figur 2), ut fra hvordan de 4 aktørene i alliansen har fordelt oppgaver og ansvar, og hvordan de forholder seg til hverandre. Dette gjør at vi får litt andre, mer nyanserte, styringsforhold i NAV partnerskapet enn mange andre partnerskap.

5.2 VEIEN TIL NY TEORI

Vi hadde et utgangspunkt for forskningen vår. Som medarbeidere i sosialtjenesten i den kommunale sektoren hadde vi deltatt i mange prosesser mot implementering av reformen. Vi utviklet som følge av den mye kunnskap om reformen og utfordringene ved den. Vi var spesielt bekymret for at reformvalget tok for lite hensyn til markante forskjeller mellom stat og kommune, så som:

- Forskjellig styringskultur
- Forskjellige økonomiske rammevilkår
- Forskjellig omfang av fullmakter mellom partnerskapets toppledere
- Forskjellige arbeidsvilkår mellom de statlige og kommunale medarbeiderne

Forskjellene i lovverk, arbeidsmetoder og målsettinger gir også utfordringer, men vi så ikke dem som særskilte for partnerskapsformen. Uansett reforminnhold ville det medført endringer i måter å bruke medarbeidernes kompetanse på, for å oppnå et bedre resultat i forhold til velferdsproduksjon. Det særskilte ved partnerskapsformen mente vi var kompetanse om å styre i partnerskap, og de utfordringene som et nytt styresett medførte. Vi valgte derfor å fordype oss i denne utfordringen, og mener å ha avdekket ny kunnskap om ledelse i, og av, NAV partnerskapet.

5.2.1 Ny kunnskap: fra parter til partnerskapsaktører

Partnerskapet er i offisielle NAV dokumenter definert til å bestå av to parter. Vi mener imidlertid at dette ikke tilstrekkelig får fram det spesielle med NAV partnerskapet. Her er det flere aktører, på ulike nivåer, som utviser partnerskapsledelse ved å ta ansvar for oppgaver som er nødvendig for det partnerskapet har satt seg fore. Vi regner både NAV leder og partnerskapsmøtet som partnerskapsaktør. Vår nye beskrivelse av NAV partnerskapet blir dermed:

NAV partnerskapet er alliansen av statlig og kommunal representant, individuelt og gjennom partnerskapsmøtet, og NAV leder. Alliansen skal legge til rette for drift av NAV kontoret, slik at reformens mål nås. Partnerskapet betegner relasjonene disse aktørene mellom.

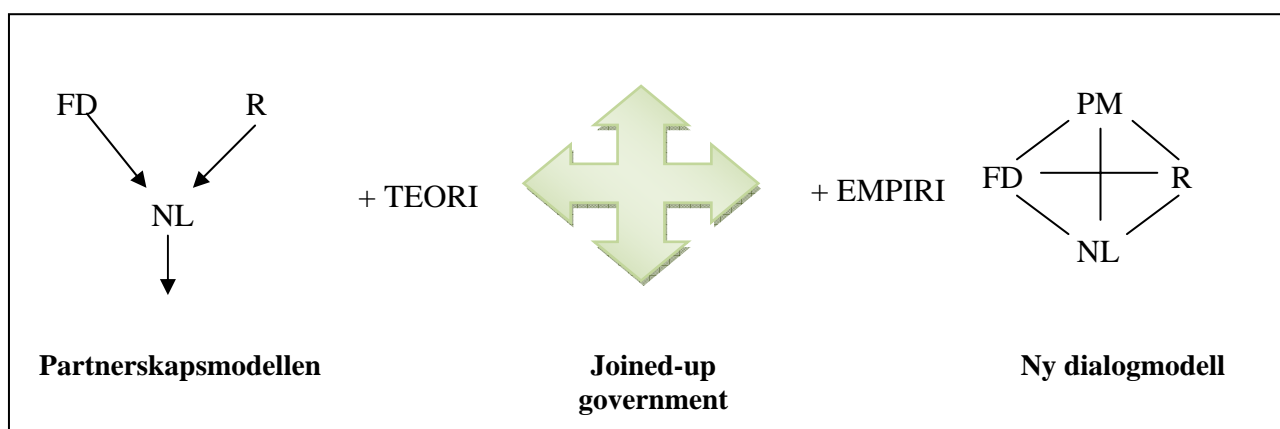
Når vi påstår at partnerskapsmøtet bør karakteriseres som en egen partnerskapsaktør er det fordi enkelte ting som er sentrale for partnerskapsaktivitetene foregår her, og bare her. I

hovedsak gjelder det koordineringen av de respektive toppledernes innsats, samt en horisontal dialog for å avklare innsats ut fra konsensusprinsippet. Denne funksjonen mener vi legitimerer karakteriseringen av partnerskapsmøtet som en egen partnerskapsaktør.

5.2.2 Ny kunnskap: fra partnerskapsmodell til dialogmodell

Vi mente å kunne se at det fantes 3 ulike alternativer for deling av oppgaver mellom NAV leder og partnerskapsmøtet, som påpekte at partnerskapene hadde en drivkraft, en partnerskapsmotor (figur 6). Partnerskapsmotoren lå på myndighetsnivå eller utøvernivå. *En-veis utøvernivå* betegnet modellen hvor NAV leder i stor grad var selvgående innenfor rammene av sine fullmakter, og med få, overordnede saker til partnerskapsmøtet. *En-veis myndighetsnivå* betegnet en mer sjelden modell hvor NAV leder nærmest har overlatt alt initiativ til partnerskapsmøtet. *To-veis utøvernivå* skisserte den situasjonen som vi har oppfattet at reformen har lagt opp til. Her har NAV leder fullmakter og et aktivt partnerskapsmøte, men utgjør en drivkraft ved å etablere og opprettholde gjensidige, tette og korte forbindelser mellom alle partnerskapsaktørene. Disse konklusjonene er truffet med bakgrunn i informantenes beskrivelser av det samarbeidet de er en del av.

Identifiseringen av 4 partnerskapsaktører istedenfor 2, og de ulike alternativene for oppgavedeling mellom dem, gir grunnlag for å presentere en annen partnerskapsmodell. Denne avviker fra vår opprinnelige partnerskapsmodell og JUG modell. Vi har kalt den NAV partnerskapets dialogmodell (figur 8).



Figur 8: Veien til ny teori viser utviklingen av partnerskapsmodellen i NAV ettersom teori og empiri har lagt til flere dimensjoner. R=rådmann; FD=fylkesdirektør; NL=NAV leder; PM=partnerskapsmøte

Partnerskapsmodellen ble tegnet ut fra beskrivelsen av styringsmodellen i reformdokumentene. Vi så etter en teoretisk behandling av partnerskapstemaet at den ikke tok tilstrekkelig hensyn til de horisontale og vertikale dimensjonene i partnerskap mellom selvstendige enheter med flere nivåer. Med ny kunnskap om partnerskapsteori så vi behov for en modell som uttrykte helhetstenkning gjennom bredere, tverretattlig deltagelse (horisontalt) og redusert uthuling av nasjonalstaten ved forsterkede forbindelser mellom myndighetsnivå og utførernivå (vertikalt), altså JUG modellen (Pollitt, 2003). Vi fant imidlertid i vår empiri at skulle NAV partnerskapet virke, så måtte flere forhold på plass. Partnerskapet måtte ha en drivkraft slik at viktige forhold ble tatt opp og fikk en avklaring. Noen måtte være initiativtager. Det måtte tas noen beslutninger i forhold til praktisk og administrativ oppgave- og ansvarsdeling. Resurser måtte stilles til rådighet, og kompetanse måtte kunne disponeres tverrsektorielt. Koordinering av innsatser var nødvendig for at tjenesteintegrasjon kunne komme i gang, men dette var et område som ikke hadde hatt stort fokus hos alle våre informanter. Aktørene måtte være oppmerksomme på sin rolle i partnerskapet, og ta felles ansvar for å få ting på plass og samkjørt. Forholdet mellom aktørene måtte være preget av tillitt og åpenhet, og pleies gjennom gjensidig og hyppig kontakt. To-veis kommunikasjon og informasjon ble sterkt vektlagt.

JUG-modellen tok ikke tilstrekkelig hensyn til NAV partnerskapets sammensetting av aktører, og deres strukturelle og relasjonelle forbindelser. Partnerskapet hadde 4 aktører, og ikke bare 2 parter, som på ulike måter bidro til NAV partnerskapets opprettholdelse gjennom hyppige, tette, gjensidige forbindelser. Forbindelsene ble knyttet og opprettholdt både i formelle arenaer og ved uformell kontakt. Dette førte til utviklingen av vår nye dialogmodell.

Vi mener dialogmodellen demonstrerer de særegne og kommunikative horisontale og vertikale aspektene ved NAV partnerskapet. Den får fram betydningen av partnerskapsledelse og eksistensen av en partnerskapsdrivkraft i tråd med våre funn.

5.3 PARTNERSKAPSLEDELSE I SENTRUM

NAV partnerskapets mange dimensjoner trekkes sammen av partnerskapsleder. Vi fant

imidlertid i vårt studium at denne lederrollen ble ivaretatt av flere, både NAV leder og deltagerne i partnerskapsmøtet (figur 7). Selv om de ulike løsningene så ut til å opprettholde samarbeidet uten den store misnøyen, er vi i tvil hvorvidt dette skyldes en dynamisk partnerskapsleder, eller om det skyldes at NAV partnerskapet bare *må* virke; det er ingen vei ut. En partnerskapsleder omtales som en ”partnership-champion” (Payne & Sites, 2006) Med det menes at det må finnes en mester, en som viser ansvar og ikke minst, initiativ. Funksjonen er derfor svært viktig, men eierskapet til, og ansvaret for, partnerskapet må deles av alle aktørene. Ansvaret for NAV reformen hviler ikke hos NAV leder eller i partnerskapsmøtet, men hos alle deltagerne. Men partnerskapet har behov for en sentralt plassert drivkraft. Partnerskapslederen må bruke strukturer, deltagere og kommunikasjonsprosesser. Det handler ikke om å bare påvirke individer, men hele organisasjonen. Lederen må derfor være plassert i midten, som deltager (Vangen & Huxham, 2003) Dette bekrefter vår oppfatning av en to-veis utøvernivåmodell som den mest hensiktsmessige modellen for forholdet mellom partnerskapsaktørene. Med NAV leder som partnerskapsmotor i midten, som en deltager i ledelsesmediene strukturer, deltagere og kommunikasjonsprosesser, får partnerskapslederen det beste utgangspunktet til å håndtere partnerskapets vertikale og horisontale dimensjon. Han blir her en prosessleder, hvis oppgave er å lede forbindelsene mellom partnerskapsaktørene kreativt, for å maksimere produktive interaksjoner (Pollitt, 2003). Vi ser for oss NAV lederen som kompassnåla på Nordpolen, som en som går i alle retninger.

I NAV kontorer med delt ledelse er ikke denne drivkraften lagt hos en person. Den felles administrative lederen er ansiktet utad, men har ingen myndighet i forhold til begge forvaltningsområdenes ressursbruk. Ut fra vårt resonnement vil disse partnerskapene trekkes hvert til sitt og beholde sitt hovedfokus i linjene, uten en sentral koordinerende drivkraft i midten.

Vi er ikke alene om å mene at den administrative belastningen som NAV lederne har fortalt om er en potensiell trussel mot partnerskapet. Det å arbeide i nye styringssystemer og policyområder medfører endrede krav til kontroll og resultatmåling. Belastningen som dette medfører tar fokus vekk fra den nye, krevende oppgaven med å holde partnerskapet ved god helse (Charlesworth, 2001). Våre informanter har også påpekt utfordringen med spesielt den statlige enhetens systemorientering. Lokale løsninger var vanskelig å få til all den tid den statlige parten kunne få dem overprøvd fra sitt direktorat. Vi så at mange avgjørelser ble tatt i

de respektive linjene fremfor på tvers i nivåene. Partnerskapsmøtet tok en del avklaringer, men ikke i det ønskede omfanget. Vi tviler derfor på graden av koordinering mellom nivåene dette vil kunne medføre, slik JUG har som mål. Årsaken mener vi er at fullmaktene og linjestructurene forutsettes fulgt ut fra nasjonale hensyn på mange områder. Systemorientering støtter ikke de relasjonelle og toveis kommunikative forbindelsene som er nødvendige i partnerskap, og blir derfor en utfordring også videre i NAV samarbeidet. (Scott & Thurston, 2004)

Den vertikale og horisontale joined-up government modellen var oppstått for å forhindre en uthuling av nasjonalstaten (Pollitt, 2003). Det var et ønske å redusere denne avstanden i de landene hvor privatisering og konkurranse i offentlig sektor hadde resultert i for stor avstand mellom policynivå og utøvernivå. Hensikten var å involvere utøvernivået i policyprosesser. I NAV kontoret tenker vi at denne uthulingen reduseres ved at NAV lederne tar initiativ i forhold til partnerskapsmøtet og sakslista, og ved at partnerskapsmøtet tar lokale beslutninger ut fra lokale forhold og behov. Flere av informantene våre påpekte at det var de som opplevde partnerskapet på golvet, og visste hvor skoen trykket. Deres initiativ og tilbakemeldinger ville sikre at relevante og aktuelle saker ble brakt til myndighetsnivåets oppmerksomhet. Hvorvidt de lykkes med en redusert uthuling av myndighetsnivået avhenger av i hvor stor grad dette nivået inkluderer tilbakemeldingene og reviderer sine strategier. Dette gjenstår å se.

Fra sentrum av partnerskapet vil også NAV lederen ha et godt utgangspunkt i å håndtere de horisontale forbindelsene. NAV lederen må her etablere systemer for raske konsultasjoner mellom partnerskapsaktørene, hvilket er relativt uvanlig i mange offentlige sammenhenger (Pollitt, 2003). Våre informanter brukte i varierende grad raske konsultasjoner, men der de ble brukt aktivt og helhjertet oppfattet vi partnerskapet som mest dynamisk og effektivt. Her ble problemer med partnerskapet løst raskt gjennom at de sentrale partnerskapsaktørene snakket om ting ettersom de dukket opp. Der hvor kontakten mellom partnerskapsaktørene var mer sjelden og i hovedsak lagt til formelle arenaer, ble de øverste aktørene mindre synlig på utøvernivå. Lite synlige aktører kan heller ikke delta i partnerskapets ve og vel.

Selv om det ble etablert viktige horisontale forbindelser på myndighetsnivå mellom rådmann og fylkesdirektør, både i partnerskapsmøtet og utenom, var det i sentrum på utøvernivå at partnerskapet skulle produsere resultater som brukerne skulle få utbytte av. En viktig

horisontal dimensjon må forekomme mellom utøverne, tjenestemenn og –kvinner. De må lære seg nye samarbeidsmetoder, og å bruke sine nye allianser av nye kompetanser (Pollitt, 2003). NAV lederen har fullmaktene til å foreta nye kompetansesammensettinger for å oppnå tjenesteintegrering. Det operative personellet må også lære seg å bruke hverandre på nye måter, lære seg å jobbe i partnerskap. Hos våre informanter var dette fremdeles et nybrottsarbeid, og NAV lederne opplevde at personalet var veldig opptatt av sine respektive kulturer og sedvaner. Dette er også bekreftet i et annet studie (Andreassen m.fl, 2007). Det så ut til at medarbeiderne ikke har sluppet helt taket i sine opprinnelsessteder, og var veldig opptatt av ulikhetene i arbeidsvilkår, og å ivareta sine opprinnelige oppgave- og ansvarsområder. Revirtenkning mener vi utgjør en stor risiko for NAV partnerskapet.

Integrering i partnerskap handler om mer enn tjenesteintegrering og kompetansesammensettinger. Partnerskapet skal ikke bare produsere noe, det skal også pleies og dyrkes for å bestå (Payne & Sites, 2006). En viktig forutsetning for dette er integrering av selve partnerskapet, hvilket kan forklares med en forankring av partnerskapet i organisasjonen. Forankringen må i stor grad være dialogbasert, og noe som festes på strategisk, taktisk, operasjonelt, interpersonelt og kulturelt nivå. Selv om NAV lederne blant våre informanter rapporterte at reformen hadde stor velvilje på alle nivåer, var ikke det fulgt opp i like stor grad på system- og personalnivå (taktisk og interpersonelt nivå).

Våre informanter brukte fremdeles mye tid på å avklare ansvars- og oppgavefordeling; hvem skal bestemme hva og hvem har ansvar for hva. De trøstet seg med at dette var en fasebetinget aktivitet, og at etter etableringsfasen så ville ting falle på plass. Ansvarsdeling er viktig å ha god oversikt over i en så tvetydig struktur som et partnerskap er. Så lenge de to linjene er så tydelig separert er ikke ansvarsdeling vanskelig. Det følger av forvaltningsenhetenes opprinnelige fordeling. Etter hvert som integreringen går framover vil systemene og ansvarsforhold imidlertid kunne bli mer utydelig. Når nivåer og sektorer blir mer overlappende blir det også mer utydelig hva de har ansvaret for. (Wilkins, 2002)) Vi antar derfor at partnerskapet også etter oppstartsfasen må bruke tid til å klargjøre, presisere og ansvarsfordele. Ut fra Wilkins' erfaringer vil man risikere å bruke mer tid på ansvarsfordeling, og dette er integreringens pris.

Partnerskapssuksess måles gjennom deres evne til å jobbe sammen mot fastsatte mål, det å

oppretholde partnerskapet, og gjennom deres evne til å produsere det de har satt seg fore (Dowling m.fl, 2004). Evaluering av partnerskapseffekter er komplekse på grunn av deltagerens ulike perspektiver på hva som er bra og hva som er dårlig (Kemshall & Ross, 2000) Problemer ses på av partene gjennom flere ulike institusjonelle briller (Wilkins, 2002). I NAV partnerskapet finnes det 3 ulike slike briller, eller synsvinkler. Partene måler ikke sine suksesser, eller definerer brukerutfordringer likt. Men gode evalueringsmuligheter er viktig. Uten dette vil partene heller ikke kunne korrigere feil og mangler.

For forfatterens regning kan det sies at det kan virke som at etableringer og praktisering av partnerskap går mange skritt foran både teoriutvikling og effektmåling. I iveren etter å implementere nye og moderne offentlige styresett under påvirkning av markedsbaserte idealer er det en reell risiko at organisasjonsvalg følger mote fremfor fornuft. I forkant av hva vi ser som Norges største velferdsreform hvor stat og kommune som likeverdige parter skal drive velferdstjenester, finnes det svært lite dokumentasjon på *effekten* (dvs at resultatene er noe mer eller bedre enn det var før partnerskap) av norske offentlige partnerskap. Det mangler også en del analyser av fenomenets karakteristikk. Uten slike nøye undersøkelser blir det vanskelig å utvikle læresetninger som kan bidra til at vi tar offentlige partnerskap i bruk på selektive og rasjonelle grunnlag, fordi det er det fornuftige styringsvalget i den aktuelle sammenhengen.

5.4 UTFORDRINGSSPØRSMÅLENE BESVARES

Vi innledet i del I med å presentere noen utfordringsspørsmål som vi hadde ut fra vår opprinnelige kunnskap om reformen.

- ER DET GRUNNLAG FOR Å KARAKTERISERE NAV SAMARBEIDET SOM PARTNERSKAP?
- HVA KJENNETEGNER PARTNERSKAPSMODELLEN?
- HVOR SPESIELT BLIR DET Å STYRE OG INTEGRERE EN TJENESTE GJENNOM TO LINJER?
- HVA KREVER DETTE AV LINJENE OG FORBINDELSENE, VERTIKALT OG HORIZONTALT?

Ut fra disse spørsmålene formulerte vi vårt overordnede forskningsspørsmål. Spørsmålene resulterte i en analyseprosess som har gitt oss ny teori på forskningsfeltet. Vi vil oppsummere

vårt studium med å svare på utfordringsspørsmålene, og viser med det at vi har fått ny kunnskap om forskningsproblemet, om partnerskapet i NAV.

5.4.1 Er det grunnlag for å karakterisere NAV samarbeidet som partnerskap?

Vi opplevde at en av NAV lederne vi intervjuet uttalte at: ”Partnerskap, nei det får vi vel ikke kalle det lenger?!” Våre ellers så taleføre og reflekterende informanter hadde lite innspill når vi utfordret dem på hva de la i begrepet partnerskap. Ordet ble allikevel brukt i mange uttalelser også hos dem. Hvorvidt NAV samarbeidet omtales som samarbeid eller partnerskap kan nok regnes som ordkløyveri. Vi fant det imidlertid nødvendig å kategorisere NAV samarbeidet, slik at vår empiri kunne diskuteres innenfor rasjonelle rammer og relevant vitenskapelig teori. Vi oppsummerte NAV samarbeidet i følgende punkter:

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

Beskrivelsene av NAV kontoret falt med det fint innenfor de generelle partnerskapsætrekkene:

- Forpliktelse – likeverdighet – felles ansvar – forenelige mål

Ordene partnerskap og samarbeid brukes ofte om hverandre, og har små meningsforskjeller. Både partnerskap og samarbeid handler om at to eller flere instanser kommer sammen ut av en egeninteresse, for å oppnå noe i fellesskap. De kommer sammen frivillig eller som følge av et mandat. Det eneste som ser ut til å skille dem påpekes av Peter Ambro (2002 :4): ”Partnerskap vises i det daglige til et forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter.” Et stort utvalg litteratur viser til at partnerskap i stor grad er regulert (Hellstrøm, 2001; Spekman 2000; Hallin, 2000; Pollitt, 2003; Syrett, 1997; Perry, 2004; Vangen & Huxham, 2003). De etableres og drives ut fra avtaler mellom partene. Men når vi generelt snakker om å samarbeide gjøres det like gjerne uten noen formalia, kun ut fra en innsikt om at samarbeidsdeltagerne kan oppnå noe i fellesskap som gagnar dem begge.

Vi fant også stort samsvar mellom NAV intensjonene fra våre offisielle NAV dokumenter med vitenskapsbaserte beskrivelser av offentlige partnerskap. I tabell 4 presenterer vi noen

momenter på dette. Flere av beskrivelsene her understøttes av vår empiri. Vi nevner spesielt (med uthevet skrift i tabell 7):

- Betydningen av horisontale forbindelser og ansvarsdeling gjennom dialog og møtearenaer, slik at det etableres åpne og tillitsbaserte relasjoner. Det er etablert en egen horisontal møtearena som har stor betydning for NAV partnerskapenes helhet. Flere rådmenn og fylkesdirektører har også kontakt utenom møtet.
- De horisontale forbindelser skal også sikre koordinering av innsatser på tvers av deltagerinstansene. Det er viet mye tid i forhold til å avklare betingelsene for koordinering hos våre informanter, selv om de i vekslende grad faktisk har oppnådd koordineringens produkt; integrerte tjenester. Koordinering foregår både på utøvernivå og myndighetsnivå.
- Myndighetsnivået er forhandlingsbasert, og jobber ut fra et konsensusprinsipp. Som NAV leder i Asker sa: ”Jeg forutsetter at mine ledere blir enige.”

Vi mente derfor å ha belegg for å karakterisere NAV samarbeidet som et partnerskap.

Beskrivelser av NAV samarbeidet (kilder: St.prp nr 46, Ot.prp nr.47, rammeavtale KS og AID)	Beskrivelser av offentlige partnerskap (kilder: Peter Ambro, Christopher Pollitt, Shirley Payne & Martha Sites)
Følge hovedhensyn for samarbeid mellom stat og kommune jfr NOU:22, 2000 (tillit, respekt, gjensidig tilpasning og læring)	Hensikt om å fremme innovasjon, samhandling, aktivisering (myndiggjøring) og tillit
Opprettholde dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune (tosporet system opprettholdes)	Skaper nye spleiselag og måter å samvirke på. Involverer flere interessenter
Skal gjøre kommunene til medansvarlige for velferdsmål	Felles mål for samhandlingen Gjensidig nytte. Felles ressursinnsats, deling av ansvar og risiko
Fast regulert og forpliktende samarbeid	Basert på kontrakter
Likeverdige parter	Likeverdighetsperspektiver har flere dimensjoner. Handler mer enn noe annet om likhet i forhold til målinteressen, ikke partens størrelse
Selvstendige parter, stor frihet til lokale løsninger	Selvstendige parter
Mandatstyrt samarbeid	I norsk sammenheng er partnerskap nesten utelukkende drevet fram ”ovenfra”!
Felles samarbeidstiltak skal forene partene	Organisasjonsovergrepene og tverrsektoriell deltagelse
Til det beste for felles brukere (møte deres forventninger)	Mer hensiktsmessige former for arbeidsdeling.
En dør for bruker er ønsket gevinst	Skal gi en gevinst, for offentlige partnerskap er en gevinst one-stop-shops
Samarbeid om respektive velferdsvirkemidler til det beste for brukerne (integrering av statlige og kommunale tjenester; horisontalt samarbeid)	Økt betydning av horisontal ansvarsdeling
Anledning til enhetlig ledelse og å gjøre oppgaver på hverandres myndighetsområder Avklarte myndighetsområder gjennom fullmakter Anbefalinger om overordna samarbeidsstyre som skal samordne overordnede styringssignaler	Fordrer koordineringsbehov (partnership management) Partnerskapsledelse må ha som mål å redusere risikofaktorene for å mislykkes Forhandlingsbasert styringsform
Samarbeidet er lovpålagt; det er ingen veg ut!	Gode resultater kommer mer på tross av, enn pga partnerskap. Partnerskap er frivillig basert, og oppløses hvis det ikke gir resultater

Tabell 7: NAV samarbeidet. Reformintensjonene møter partnerskapsteori. Noen spesielt sentrale punkter i partnerskapsteorien som er understøttet av avhandlingens empiri, er uthevet.

5.4.2 Hva kjennetegner partnerskapsmodellen?

Vårt utgangspunkt var partnerskapsmodellen i NAV (figur 1), som var basert på beskrivelsene i lovens forarbeider. Informantene vektla følgende viktige kjennetegn når de skulle beskrive partnerskapet i NAV:

- Lik lojalitet til begge styringslinjer.
- Problematisk med balansert oppmerksomhet til begge linjene, viktig med god kontakt
- Myndighetsnivået klarer å formidle koordinerte og enhetlige bestillinger ut fra oppnådd enighet.
- Tilstrekkelige fullmakter slik at NAV kan drive administrativt fleksibelt i forhold til personale og virkemidler, men for lite tid til å utvikle tjenesteintegrasjon.
- Problematisk å håndtere strukturelle og kulturelle forskjeller
- Ressurskrevende ledelsesmodell

Beskrivelsene la størst vekt på forhold som berører partnerskapets vertikale dimensjon, men informantene var også oppmerksom på betydningen av gode horisontale forbindelser. Informantenes beskrivelser av forholdet, hvordan aktørene kom sammen, hvordan de fordelte oppgaver og initiativ blottstilte et mer nyansert bilde av NAV partnerskapet. Vi utviklet en ny dialogmodell for å illustrere dette (Figur 8). I denne modellen vektlegges de tette, hyppige, toveis forbindelsene mellom alle partnerskapsaktørene.

All partnerskapsteori vektlegger betydningen av horisontale forbindelser i alliansen. Ikke i stedet for vertikale, men i tillegg til og sammen med. Men offentlig forvaltning er hierarkisk og systemorientert, og understøtter ikke den relasjonelle dimensjonen med partnerskap. Partene må våge seg mer ut av linjene sine, for det er den horisontale kontakten som skal legge til rette for integreringen. Alt skal løses i dialog, men hvis vi ikke klarer å komme utenfor linjene blir det mye frustrasjon, og man vil skrike opp etter en felles oppdragsgiver!

5.4.3 Hvor spesielt blir det å styre og integrere en tjeneste gjennom to linjer?

I partnerskapsmøtet, på myndighetsnivå, koordineres innsatser og bestillinger ut fra et konsensusprinsipp. Verken rådmann eller fylkesdirektør har instruksjonsmyndighet på den andres områder, slik at partene her forutsettes å bli enige. Til nå har møtet vært preget av mye velvilje. Det har foreløpig ikke vært mye integreringsprosesser som er håndtert her. Møtene

har vært benyttet i størst grad til å avklare administrative forhold som følger av nyetableringen.

På utøvernivået, i regi av NAV leder, foregår tjenesteintegrasjonen og disponeringen av personell for å skape nye kompetansesammensettinger. Heller ikke på dette nivået har integrering vært et stort fokus. Informantene har uttrykt frustrasjon over at de mangler tid til dette, at omorganiseringsprosesser og nybrottsarbeid har vært så tidkrevende at de ikke har kommet ordentlig i gang med det de omtalte som ”NAV arbeidet” og ”det nye”.

Allianser mellom aktører fra ulike sektorer og instanser på ulike nivåer krever flernivåstyring. Her er det nødvendig med et samspill mellom ulike spesialiseringsformer og samordningsmekanismer i styringssystemene, for å oppnå integrasjon av innsats og virkemidler. Samspillet og spenningene som kan oppstå vertikalt og horisontalt i alliansene, gir noen helt spesielle utfordringer i forhold til styring, som vi foreløpig vet lite om (Lægreid, 2007). Våre informanter har påpekt det spesielle med å styre i to linjer når de har beskrevet NAV partnerskapet. Kort fortalt mener de det er krevende, både i forhold til tidspresset og manglende kompetanse i å lede i en slik modell. På den ene siden skal de operere i to systemer, like lojalt og med like stor oppmerksomhet. På den annen side skal de koordinere innsatser fra de to linjene ut mot brukerne, slik at tjenestene blir tilbudt integrert. Partene er ment å være likeverdige, men de er ikke like. NAV lederne forholder seg derfor ikke likt til sine to ledere. NAV lederens dobbelt-liv er en svært krevende rolle. I tillegg skal de føre an i å utvikle en ny måte å jobbe med velferdstjenestene på. Vi mener derfor at det mest spesielle med å styre og integrere en tjeneste gjennom to linjer er konflikten som følger av å ha for lite tid til å gjøre alt!

Flernivåstyring er et governance begrep, og er ikke direkte overførbart til vår dialogmodell med et begrenset antall enheter og nivåer. Imidlertid mener vi at mange problemstillinger og utfordringer i forhold til styring og ledelse er like. Både multi-level og joined-up allianser avviker en god del fra tradisjonell offentlig styring og ledelse, og involverer i mye større grad relasjonelle mekanismer.

5.4.4 Hva krever dette av linjene, vertikalt og horisontalt?

Å drive NAV kontor ut fra vertikale linjer alene har *en* stor utfordring:

”Som jeg sier, så lenge det går bra på begge sider og vi oppfyller de forventninger, de kravene som er satt til oss. Men prøvelsen kommer jo den dagen når noe ikke fungerer på den ene eller den andre sida.”

NAV leder Trøgstad

NAV lederne er klare på at de svarer i to linjer og har to sjefer. Men dersom resultatene skulle utebli, må partene ikke bli for vertikale i sine krav. En presset situasjon krever gode horisontale forbindelser, hvor partene kan samkjøre kravene sine. Hvis ikke blir NAV leders lojalitet til begge sine ledere satt på store prøver. Når man blir for opptatt i linja, går det på bekostning av det horisontale, det helt essensielle med partnerskap. Slike forbindelser må etableres og gjøres gode i velstandstider. Vi ser av informantene våre at det bygges noen relasjoner mellom individene, og det er etablert et felles møtepunkt i partnerskapsmøtet. Det legges med andre ord til rette for NAV partnerskapets absolutte krav med hensyn til vertikale og horisontale forbindelser: kommunikasjon, kommunikasjon, kommunikasjon!

DEL VI: VI LUKKER BOKA OG TENKER VIDERE

NAV partnerskapet er et område som berører samfunnsvitenskapen i svært vid forstand. Vi har måttet begrense oss. Det betyr at flere viktige områder ikke er behandlet her, så som konsekvenser av kulturforskjeller, eventuelle maktproblemer og lokaldemokratiets rolle.

NAV samarbeidet innenfor rammen av partnerskap er et spennende felt som vil fortsette å få vitenskapelig oppmerksomhet. Det er også en krevende samarbeidsform for partnerskapsaktørene. Den største utfordringen som vi kan se ut fra vår undersøkelse er den interorganisatoriske koordineringen, for å oppnå integrerte tjenester. Vi har ikke sett så mye etter omfanget av tjenesteintegreringen i pilotkontorene. Andre har påpekt at denne viktige forutsetningen for reformen ikke har kommet så langt her, nesten 1 år etter at de første NAV kontorene startet opp. Det gjelder spesielt de største kontorene (Andreassen m.fl, 2007). Dette er en kontrast til at større kontorer med interne strukturer og større administrative ressurser vil kunne antas å bruke mer tid på tjenesteintegreringen. Men det ser altså ut til at de små kontorene har lyktes mest med dette, til tross for at de opplevde den administrative tidsklemma som svært belastende.

For vår del mener vi å ha avdekket noen viktige forutsetninger for at tjenesteintegrering gjennom interorganisatorisk koordinering skal lykkes: Korte, tette, gjensidige horisontale og vertikale forbindelser, beslutningsmyndighet på nivåer nær utøvernivå, hyppig kontakt aktørene mellom som bygger tillit og åpenhet og en sterk partnerskapsmotor. Dette synes lettere å få til i små kommuner, hvor det relasjonelle mellom partene har hatt fokus også lenge før reformen og opprettelsen av NAV partnerskapet. De har kort fortalt en mer håndterbar størrelse.

Allikevel kan man stille spørsmål ved om en mandatstyrt organisatorisk reform av dette omfanget var nødvendig. Formelle omorganiseringer er alltid utsatt for risikoen å bli redusert til symbolverdi hvis de blir påtvunget ovenfra. Det er ikke gitt at ledelsen lykkes i å forankre behovet for endringene hos de som aktivt skal gjennomføre dem, og sikre samarbeidstiltakenes effektivitet (Repstad, 2004). NAV reformen er imidlertid solid forankret i et lovverk som pålegger etablering av et partnerskap i hver kommune. Vi frykter at lite utviklede relasjoner og liten oppmerksomhet mellom partene kan bli en konsekvens av mandatstyrte partnerskap. Dette vil kunne resultere i at partnerskapene ikke blir gode.

Partnerskapene må bli gode skal de oppnå det de har satt seg fore, nemlig å tilby bedre velferdstjenester til brukerne.

”De skal samarbeide som partnere, under samme tak, men likevel bevare sin identitet. Omtrent som i et ekteskap. Og de fleste av oss vet hvor krevende det er når det dreier seg om omsorg, budsjetter, husregler, rettferdighet og romslighet.”

Stein Aabø, Dagbladet 13.november 2007

6.1 NAV REFORMENS INTENSJON OG PRAKSIS

Intensjonene med reformen er at partnerskapet skal bidra med noe nytt. Men er det det som har skjedd? Forskningsspørsmålet vi stilte var et veldig vidt spørsmål, som kunne tolkes og diskuteres ut fra mange vinklinger. Vi snevret derfor inn forskningsspørsmålet ved å begrense oss til å analysere innenfor rammene av de 3 partnerskapskarakteristikkene vi mente var helt spesielle for partnerskapsmodellen. I tillegg har vi hatt i bakhodet underveis et mer spisset spørsmål som har inneholdt en kontrast i forhold til reformens intensjoner og reformpartnerskapets praksis, for å presisere vår tilnærming ytterligere (Räftegård, 2007):

- ER PARTNERSKAPSLEDELSE I NAV EN SPESIELL LEDELSIFORM, ELLER TYR PARTENE TIL GAMLE OG KJENTE LØSNINGER?

Vi har gjennomført et design som gjør oss i stand til å besvare dette.

6.1.1 NAV reformens partnerskap i praksis

Samlokaliseringsdelen av partnerskapet virker fint i praksis, til tross for at sammenkomsten av partene har avslørt ulikheter i forhold til arbeidsbetingelser og rammevilkår. Bildet som informantene presenterte var av en situasjon preget av velvilje, optimisme og omfavning av reformtanken om bedre tjenester for brukerne. De har fremdeles et sterkt fokus på sin vertikale linjestyrte dimensjon, men har etablert noen nye viktige horisontale forbindelser. De avklarer og tilrettelegger, og finner ut av operative betingelser. Imidlertid har de, nesten 1 år etter oppstart, ikke satt partnerskapstankene helt ut i live. Myndighetsnivået er foreløpig mer avklarende enn koordinerende og strategisk. Utøvernivået er dessuten mer opptatt av å tilfredsstille to linjer enn å koordinere for nye kompetansesammensetninger og integrering av tjenester ut mot brukerne. De to separate linjene og partenes selvstendighet står fremdeles sterkt. De har heller ingen etablerte resultatindikatorer for integrering som de kan bli krevd

resultater på. Foreløpig trenger de derfor ikke anstrenge seg i forhold til partnerskapsarbeid. Partnerskapet virker på tross av, ikke på grunn, av de samarbeidsforbindelsene som er etablert i form av partnerskapsmøtet og det to-delte styringssystemet. Vi mener også at samarbeidet virker på grunn av den enorme velviljen som finnes hos partene, ikke på grunn av partnerskapsformens egnethet eller en egnethet i å styre i partnerskap.

Partnerskapsledelse i sine rette omgivelser er en spesiell ledelsesform. Våre informanter påpekte også det. I den pressede situasjon som de er i nå har ikke de lokale NAV lederne fått anledning til å utvikle kompetanse på partnerskapsledelse. For dem handlet det spesielle med partnerskapsledelse å ha tid nok til å gjøre to sjefer og to systemer til lags. Det handlet også om at det måtte gis tilstrekkelig med avklaringer og forutsigbare rammer.

Fordi NAV lederne befinner seg i et system som tillater den opprinnelige styrings- og ledelsesmåten, så tyr de til gamle, kjente løsninger. Det gjør dem i stand til å klare og gjøre det daglige arbeidet, og nå sine resultatmål i forhold til saksbehandlingstid. Men de ivrer etter betingelser som vil gjøre dem bedre i stand til å ta sine nye lederoppgave ett skritt videre.

6.1.2 Utfordringen videre

Den spede begynnelsen av tjenesteintegrasjon har ikke innfridd forventningene. Dette skyldes delvis at det i nybegynnerfasen har vært anledning å tilby tjenester tilnærmet som før i påvente av en del viktige administrative avklaringer. Vi er av den oppfatning at kompetanse om de svært spesielle relasjonelle dimensjonene og ledelsesdynamikken i partnerskap er helt nødvendig for ledelse i, og av, NAV partnerskapet. Videre mener vi at partnerskapskompetanse blir viktig i forhold til å innfri ambisjonene og forventningene til reformen. Dette må bli et fokus hos reformdeltagerne, slik at de ambisiøse målene om å tilby integrerte velferdstjenester kan nås.

Vi spurte informantene direkte om de hadde tro på reformen. Alle svarte at de trodde dette var riktig med en reform, og de støttet reformens intensjoner. Men ingen hadde tro på at styringsmodellen som den finnes i dag blir den endelige løsningen. Flere antydte at dette var et mellomtrinn på veg mot *en* linje, mot *en* oppdragsgiver. Dette gjenstår å se.

Referanser og vedlegg

Referanseliste

- Acevedo, Beatriz & Common, Richard (2006): "*Governance and the management of networks in the public sector*" Public Management Review vol.8 Issue 3, pp 395
- Andreassen, Tone Alm; Drange, Ida; Thune, Taran og Monkerud, Lars Chr (2007): "*På vei mot en integrert velferdsforvaltning?*" Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen" AFI rapport 4/2007. Arbeidsforskningsinstituttet
- Charlesworth, Julie (2001): "*Negotiating and managing partnerships in primary care*" Helath and social care in the community, vol.9, pp 279-285. Blackwell Science Ltd.
- Christensen, Tom; Læg Reid, Per; Roness, Paul og Røvik, Kjell Arne (2004): "*Organisasjonsteori for offentlig sektor*" Universitetsforlaget, Oslo.
- Dowling, Bernard; Powell, Martin og Glendinning, Caroline (2004): "*Conceptualising successful partnerships*". Health and Social Care in the Community, vol.12, pp309-317. Blackwell Publishing Ltd.
- Ekberg, Espen & Vatnaland, Jon (2003): "*Strukturendringer i norsk finanssektor. Fragmentering, makt og styringsavmakt i skjæringspunktet mellom næringsliv og politikk*" Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 72, august 2003.
- Fimreite, Anne Lise (2007): "*NAV reformen*". Innlegg til Høstkonferansen i Karlstad. 26.10.2007
- Hellström, Elsie; Johansson, Björn; Lesjø, Trond; Olsen, Hans-Petter; Schöldberg, Per; Snekkestad, Jarle og Tangen, Odd (2001): "*Fungerande partnerskap för regional utveckling*." Nordregio Working Paper 2001:9
- Hallin, Göran (2000): "*Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete – lösa förbindelser eller lösta problem?*" Dalarnas forskningsråd, Landstingsförbundet.
- Høyer, Hans Christian (2006): "*Den daglige forvaltningspolitikken. En studie av mindre organisasjonsendringer på regionalt forvaltningsnivå i Norge*." Akademisk avhandling. Universitetet i Karlstad
- Jakobsen, Dag Ingvar (2004): "*Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatelig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv*" Dugnadsånd og forsvarsverker. Universitetsforlaget, Oslo.

- Johannessen, Asbjørn; Tufte, Per Arne; Kristoffersen, Line (2006): *“Intruduksjon til samfunnsvitenskaplig metode”* Abstrakt forlag
- Karagiannaki, Eleni (2005): *“Jobcentre Plus or Minus? Exploring the performance of Jobcentre Plus for nonjobseekers.”* CASEpaper 97. Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics
- Kemshall, Hazel & Ross, Liz (2000): *“Partners in evaluation: Modelling quality in partnership projects”* Social Policy and Administration, vol. 34 no. 5, pp.551-566. Blaxkwell Publishing Ltd.
- Knudsen, Harald (2004): *“Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser”* Dugnadsånd og forsvarsverker. Universitetsforlaget, Oslo
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *“Kartlegging av partnerskapsutviklingen i fylkene.”* Notat av 01.07.2003.
- Lægred, Per (2007): *“Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering”* Prosjektbeskrivelse. Rokkansenteret
- Madsbu, Jens Petter (2007): *“Kvalitativ dataanalyse”* Forelesningsserie MPAlII, Høgskolen i Hedmark.
- Mulford, Clarence L. & Rogers, David L. (1982): *“Definitions and models”*. D.L.Rogers ed: *“Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation.”* Iowa State University Press.
- Møller, Geir (2005): *“Evaluering av samordningsforsøkene mellom aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.”* Sluttrapport. Telemarksforskning
- Norell, P.O. (2007): *“Kommunal förvaltnings utmaningar: framväxten av den nya administrationen”* Innlegg til Høstkonferansen i Karlstad 25.10.2007
- NOU 2000: nr 22 *“Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune”* Norsk Offentlig Utredning.
- Organizations for economic co-operation and development (2007): *“Local Governance and Partnerships.”* OECD Homepage.
- Perduco AS, 2006: *“Kommuneundersøkelsen”* Utarbeidet for Arbeids- og velferdsforvaltningen. Gjennomført av Perduco AS
- Payne, Shirley & Sites, Martha (2006): *“Achieving the impossible through Partnerships and*

Alliances”. Lecture at EDUCAUSE Conference, Oct.9th 2006

Perry, Six (2004): *Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration*. “ Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 14, no.1, pp 103-138

Pollitt, Christopher (2003): “*The Essential Public Manager.*” Open University Press

Pollitt, Christopher (2003): “*Joined-up Government: a Survey*” Political Studies Review: 2003 Vol 1, pp 34–49

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

Räftegård, Curt (2007): ”*Å skrive en avhandling.*” MPA III forelesning Sunne, 3.mai 2007

Scott, Catherine M. & Thurston, Wilfreda E (2004): “*The Influence of Social Context on Partnerships in Canadian Health Systems*” Gender, Work and Organizations, vol.11no.5

Spekman, Robert E. (2000): ”*Alliance Management; The journey towards Partnerships*” Richmond Journal of Law and Technology, vol.VII, Is.2

Stortingsproposisjon nr 46 (2004-2005): ”*Ny arbeids- og velferdsforvaltning*” Arbeids- og sosialdepartementet.

Sundberg, Arild (2005): ”*Arbeids- og velferdskontoret; hodestups eller med ryggen først?*” Innlegg på konferanse 9-10. november 2005, Senter for livslang læring, Høgskolen i Lillehammer

Syrett, Stephen (1997): “*The Politics of Partnership: The Role of Social Partners in Local Economic Development in Portugal*”. European Urban and Regional Studies, 4, 1997; vol. 4; pp. 99 - 114.

Vangen, Siv & Huxham, Chris (2003): “*Enacting Leadership for Collaborative Advantage; Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers*” British Journal of Management, vol.14 pp.61-76.

Wilkins, Peter (2002): “*Accountability and Joined-up Government*” Australian Journal of Administration, vol. 61, pp. 114-119. RCAGA Symposium

Figurer og tabeller

Figur 1:	NAV reformens partnerskapsmodell	side 5
Figur 2:	Horisontal og vertikal koordinering i JUG-modellen	25
Figur 3:	Vertikal kommunikasjonsmodell. De vertikale forbindelser i JUG fra en-veis til to-veis styring og rapportering	26
Figur 4:	Horisontal koordinering på flere nivåer i NAV	27
Figur 5:	Koding: kodeverk for råmaterialet	44
Figur 6:	Ordlyden om partnerskapsmøtet fra veiledende mal for samarbeidsavtalen	45
Figur 7:	Modeller for partnerskapets drivkraft	65
Figur 8:	Veien til ny teori – dialogmodellen	75
Tabell 1:	Christopher Pollitt's JUG beskrivelser vs NAV reformen	side 23
Tabell 2:	Karakteristikker: Partnerskapsledelse og partnerskapsleder	30
Tabell 3:	Presentasjon av vårt utvalg	35
Tabell 4:	Informasjonsstrategi - hva ønsker vi informasjon om og hvordan hentes den inn?	37
Tabell 5:	Type saker til behandling i partnerskapsmøtene pr. kategori partnerskapsledelsesaktivitet	63
Tabell 6:	Partenes viktigste forskjeller som beskrevet av informantene	68
Tabell 7:	NAV samarbeidet - reformintensjonene møter partnerskapsteorien	82

Trykte vedlegg

Vedlegg 1:	Intervjuguide
Vedlegg 2:	Presentasjon av pilotene
Vedlegg 3:	Oversikt over samarbeidsavtalenes innhold – sammenlignet med veileder til lokal samarbeidsavtale

Intervjuguide

Kommune:

Introduksjonsdel:

- Ønsker du at dette intervjuet skal være anonymisert?
- Hva er din formelle bakgrunn i forhold til utdanning og praksis?
- Er du internt eller eksternt rekruttert?
- Hvem er din arbeidsgiver?
- Valgte du selv arbeidsgivertilknytning og hvorfor ble dette ditt valg?
- Hva er NAVkontorets organisasjonsmessige plassering i kommunen?
- Hva ved denne stillingen gjorde at du ville ha den?

FORTELL OM EN VANLIG DAG!

Tema 1. Partnerskapet og samarbeidsavtalen

- Hva legger du i begrepet partnerskap og partnerskapsledelse?
- Hva mener du er viktig for at partnerskapet skal lykkes i å drive fram en god tjeneste?
- Partnerskapet reguleres av samarbeidsavtalen.
Har du deltatt i utformingsprosessen av avtalen?
- Har ”lokale tilpasninger” vært fokusert i etableringen?
- Er det noen områder som kommunen spesielt har vært opptatt av?
- Er det noen områder som staten spesielt har vært opptatt av?
- Hvor og hvordan foregår prioriteringer i forhold til innsatsområder og ressursbruk?
- Har du opplevd at en av partene har presset gjennom noe?
- Har du sett noen utvikling av partnerskapet i din tid?
- Har det skjedd noen justeringer i samarbeidsavtalen? Evt. hvilke?

- Opplever du at partene krever noe av hverandre?
- Er rådmannen og politikerne opptatt av NAV?

Tema 2. Formelle styrings- og rapporteringsbetingelser

- Hvilke styrings- og rapporteringskrav har du fått?
- hva og til/fra hvem?
- Årshjul – er de sammenfallende ift frister og malverk/format?
- Opplever du forskjellige forventninger til bruk av styrings- og rapporteringslinjer i praksis fra partene?
- Hvor mye av din tid går med til styrings- og rapporteringsarbeid?
- Fullmakter - hvor stort ”handlingsrom” er gitt?
- Har du lederkontrakt - sies det noe om partnerskapet der?

Tema 3: ”2 sjefer”

- Hvem er din direkte overordnede leder?
- Hvordan eller til hva bruker du denne lederen?
- Hvem søker du veiledning hos i forhold til din lederoppgave?
- Hvordan eller til hva bruker du den andre?
- Tilhørighet og nettverk: Inngår du i noe lederteam eller medlederfellesskap?
- Hvem har du medarbeidersamtale med?
- Opplever du å ha 2 sjefer?
- Forholder du deg til dem på forskjellig måte?
- Det at du nå har 2 sjefer, merker du en stor forskjell i forhold til tidligere lederstillinger?

Tema 4. Partnerskapsstyret – partnerskapsmøte

- Antall møter / hvor ofte?
- Føres det referater? Kan vi få kopi?
- Hvordan gjennomføres møtene?
(hvem innkaller, fremmer saker, setter opp sakliste, leder møtene?)
- Hvilke beslutninger tas her?
- Har du erfart ”krysspress/ uenigheter og motstridende interesser”?
Evt. hvordan løses det? Hva skjer i praksis?
- Er det en av partene som oftere taper kampen om oppmerksomhet og ressurser?
- Fungerer partnerskapsmøtet som ”kontrollør, bestiller eller tilrettelegger” ?
- Synes du dette stemmer med intensjonene nedfelt i samarbeidsavtalen?

Tema 6 : Ledelse – og ledelsesutfordringer

- Hva kreves av deg i din lederrolle?
- Opplever du uttalte lederverdier som din ledelse av kontoret skal bygge på?
- Partnerskapsledelse kan defineres som å tilby en tjeneste gjennom 2 separate styringslinjer. Hva er de viktigste ledelsesutfordringene for deg i en slik modell?
- Er partnerskapsledelse mulig i praksis? – Klarer dere å tilby en tjeneste gjennom 2 linjer og ett kontor.
- Hvorfor går det/ hvorfor går det ikke?

Hvordan vil du si partnerskapet i NAV reformen virker i praksis – så langt?

Presentasjon av pilotene

NAV Asker

- Asker kommune ligger i Akershus fylke ca. 25 km sør-vest fra Oslo sentrum.
- Den største av alle landets piloter med over 52 000 innbyggere.
- 71 årsverk er knyttet til NAV kontoret; 55 statlige årsverk og 16 kommunale.
- Kommunen har kun lagt tjenesten økonomisk sosialhjelp til NAV kontoret
- Enhetlig ledelse
- Mannlig leder er eksternt rekruttert, er lærerutdannet med ledererfaring både fra offentlig og privat sektor
- Har ikke vært involvert i etableringsprosessen, ble tilsatt 4 måneder etter oppstart som NAV kontor.
- NAV leder har kommunal ansettelse, men dette var ikke eget valg
- NAV kontoret er organisasjonsmessig plassert som en resultatenhet direkte under rådmann.
- NAV leder er delegert omfattende fullmakter fra både stat og kommune.

NAV Hamar

- Hamar kommune ligger i Hedmark fylke i indre Skandinavia, ca. 120 km nord-øst fra Oslo
- 28.000 innbyggere gjør kommunen til nest størst i vårt utvalg
- 70 årsverk er knyttet til NAV kontoret*, omtrentlig likt fordelt mellom stat og kommune
- Kommunale tjenester lagt til kontoret er økonomisk sosialhjelp, tiltak overfor rusmiddelmissbrukere, gjeldsrådgivning og tiltaksarbeid/ arbeidstreningsgruppe lagt til kontoret. Flyktningtjenesten er samlokalisert.
- Enhetlig ledelse
- Mannlig leder er internt rekruttert, er statsviter med erfaring både fra sosialdepartementet og kommunal sosialtjeneste på ledernivå.
- Har vært involvert i etableringsprosessen
- NAV leder har statlig ansettelse, men dette var ikke eget valg
- NAV kontoret er organisasjonsmessig plassert som en resultatenhet direkte under rådmann.
- NAV leder er delegert omfattende fullmakter fra både stat og kommune.

**Kontoret har tidligere vært regionkontor og må avgi mange årsverk på statlig side til etablering av spesialenhet. Etter omstillingen vil kontoret ha ca 70 årsverk*

NAV Lier

- Lier kommune ligger i Buskerud fylke, ca. 40 km sør-vest fra Oslo
- Kommunen har 22.000 innbyggere
- 34 årsverk er knyttet til NAV kontoret, omtrentlig likt fordelt mellom stat og kommune
- Kommunen har gått bredt inn med sin opprinnelige sosialtjeneste inntakt i NAV kontoret
- To-delt ledelse. Statlig leder er administrativ leder og kontorets ansikt utad, men har ingen kommunale fullmakter.

- Kvinnelige ledere er internt rekruttert. Kommunal leder er sosionom og tidligere sosialleder i kommunen. Statlig leder er siviløkonom og jurist, og tidligere trygdesjef i en annen kommune.
- Har vært involvert i etableringsprosessen
- Lederne beholdt tidligere ansettelsesforhold.
- NAV kontoret er organisasjonsmessig plassert som en resultatenhet direkte under rådmann.

NAV Trøgstad

- Trøgstad kommune ligger i Østfold fylke, ca. 65 km sør-øst fra Oslo
- 5000 innbyggere gjør kommunen til nest minst i vårt utvalg
- 11,8 årsverk er knyttet til NAV kontoret. 5 kommunale årsverk og 6,8 statlige
- Kommunen har gått bredt inn med sin opprinnelige sosialtjeneste inntakt i NAV kontoret
- Enhetlig ledelse
- Kvinnelig leder er internt rekruttert, tidligere trygdesjef i kommunen og med lang fartstid i etaten. Lederutdanning i etaten.
- Har vært involvert i etableringsprosessen
- NAV leder har statlig ansettelse, etter eget valg
- NAV kontoret er organisasjonsmessig plassert som en resultatenhet direkte under rådmann.
- NAV leder er delegert omfattende fullmakter fra både stat og kommune.

NAV Tjøme

- Tjøme kommune ligger i Vestfold fylke, ca. 125 km sør-vest fra Oslo
- 4500 innbyggere gjør kommunen til minst i vårt utvalg
- 9,7 årsverk er knyttet til NAV kontoret, likt fordelt mellom statlige og kommunale årsverk
- Kommunen har gått bredt inn med sin opprinnelige sosialtjeneste inntakt i NAV kontoret
- Enhetlig ledelse
- Mannlig leder er internt rekruttert, sosionom og tidligere sosialleder i kommunen*
- Har vært involvert i etableringsprosessen
- NAV leder har kommunal ansettelse, men ikke etter eget valg
- NAV kontoret er organisasjonsmessig plassert som en resultatenhet direkte under rådmann.
- NAV leder er delegert omfattende fullmakter fra både stat og kommune.

**NAV Tjøme har endret ledelsesmodell siden oppstart. De etablerte NAV kontoret først med delt ledelse.*

Samarbeidsavtalenes innhold – sammenlignet med veileder til lokal samarbeidsavtale

I hvilken grad er samarbeidsavtalenes tekst sammenfallende med malen og bærer preg av overordna styring fra Arbeid-og velferdsetaten og Kommunenes Sentralforbund?

L = likt som malforslaget

Temaer i veiled. Mal	Tjøme	Trøgstad	Hamar	Lier	Asker
1. Parter	L	L	L	L	L
2. Formål	L +lokale mål	L	L +lokale mål	L +lokale mål	L +lokale mål
3. Styring og ledelse Partnerskapsmøtet Lederstruktur Tilsetting av leder(e)	Likt om partnerskapsmøte Enhetlig ledelse med valgfri arbeidsgiver og nødvendige fullmakter Likt om ledertilsetting	Likt om partnerskapsmøte Enhetlig ledelse. valgfri arbeidsgiver. Fullmakter i lederkontakt Likt om ledertilsetting	Likt om partnerskapsmøte. Enhetlig ledelse med statlig tilsetting. Noe omformulert om ledertilsetting	Likt om partnerskapsmøte men delt modell Likt om ledertilsetting	Likt om partnerskapsmøte Enhetlig ledelse med kommunal tilsetting. Kan revideres ved behov for ny tilsetning. Likt om ledertilsetting
4. Lokale mål og resultatkrav	L Skisserer i tillegg kommunale mål. De statlige vil bli beskrevet i eget mål og disponeringsbrev	L	Egne formuleringer, avviker innholdsmessig lite med malen. Ingen resultatmål, kun en presisering av hvordan styringsinformasjon for kontoret, partenes individuelle og for kontoret som helhet, skal utarbeides og deles mellom partene.	L	L

VEDLEGG 3

Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor

Temaer i veiled. Mal	Tjøme	Trøgstad	Hamar	Lier	Asker
5. Delegasjon av myndighet (Utføre oppgaver på hverandr. Myndighetsomr.)	Kommunale fullmakter følger av tilsettingen, statlige fullmakter avventes til mndighetsområdene er endelig avklart	Fullmakt til vedtak innen tjenesteområdene delegeres til navleder	Partene delegerer de nødvendige fullmakter til navleder ihtaktuelt lovverk og delegasjonsreglement.	Partene er enige om foreløpig ikke å delegere fullmakter til hverandre på faglige områder.	Partene delegerer de nødvendige fullmakter til navleder
6. Tjenesteområder som inngår	L for staten Bred kommunal løsning: Rus, flyktninger, tiltaksarbeid	Opplisting av lovhenvvisninger. Bred kommunal løsning: Rus, flyktninger, bolig, Fremmedspråk-opplæring	L for staten mellombred kommunal løsning: rus, arbeidstrening flyk.tjenesten er bare samlokalisert	L for staten Bred kommunal løsning: Bolig, flyktninger gjeldsrådgivning, rus	L for staten. Kommunal Minimumsløsning økonomisk sosialhjelp og kun råd og veiledning i forhold til de andre kommunale tjenestene som flyktninger, boligvirkemidler, gjeldsrådgivning, rus
7. Samhandling med tilliggende tjenester	2 kommunale, 3 regionale er nevnt sammen med "andre statlige avtaler"	Punktet er kuttet ut	Opplisting av 12 ulike kommunale og statlige instanser	Opplisting av 5 kommunale instanser/team	Egne samarbeidsavtaler med rus, flyktninger, bolig, gjeldsrådgivning + opplisting av 7 andre rent statlige NAVvirksomheter
8. Brukermedvirkning	Brukervalg nedsatt og mandat utviklet på systemnivå. Individnivå har veileders formuleringer	Inngå avtale med lokale brukerorg. om å opprette et brukervalg. Det utarbeides mandat for utvalgets rolle og oppgaver. Ellers som veilederen	Sikres gjennom statlig brukerutvalg i fylket og brukerrådet/lokal brukerorgaisasjon i Hamar kommune og eldrerådet.	Etablere eget brukerråd med repr. fra navngitte, lokale organisasjoner. Skal utarbeide egen brukermedvirkning avtale på system og individnivå	L Ingen konkretisering av samhandlingsformene.

VEDLEGG 3

Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor

Temaer i veiled. Mal	Tjøme	Trøgstad	Hamar	Lier	Asker
9 . Universell utforming	L	L	L	L	L
10. Medbestemmelse / Medvirkning	L	L	L men på sikt etablere eget lokalt medbestemmelses-apparat for NAVHamar	L	L
11. Kompetanseutvikling	L	L	L	L	L NAV-leder er gitt ansvaret for å gjennomføre systematisk kompetansekartlegging.
12. Personvern/infosikkerhet/ Beredskap	L+ innarbeides i kommunale beredskapsplaner	L	L	L	L
13. Drift	L + en setning om at partene vil jobbe for at medarbeidernes avtaleverk i størst mulig grad blir samkjørt.	L	L	L	L + en setning om arkivløsningen
14. Prinsipper for tvisteløsning ved lokal uenighet	L	L	L	L	L
15. Avtaleperiode	31.01.07 – 31.12.07 deretter årlig revisjon	2.10.06 – 30.6.07 deretter årlig revisjon	2.10.06 – 30.04.07 deretter hvert 2. år.	1.10.06 – 1.3.2008 deretter årlig revisjon	1.10.06 – 1.10.07 deretter hvert 2.år.

VEDLEGG 3

Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor

Temaer i veiled. Mal	Tjøme	Trøgstad	Hamar	Lier	Asker
Lokale punkter uten mertilhørighet	Eget punkt om gjensidig varslingsplikt ift planlagte organisasjonsendringer	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen
NAV-leders deltagelse	Ja	Nei	Ja, på deler av avtalen	Ja - kommunal leder Nei- statlig leder	Nei