Høgskolen i Østfold

MASTEROPPGAVE

NAV-ledere sin opplevelse av eget handlingsrom

Sejhan Berisha

16. mai 2022

Master i organisasjon og ledelse
Fakultet for helse, velferd og organisasjon

Forord

Masterstudiet i organisasjon og ledelse er nå gjennomført og masteroppgaven er ferdig. Det har vært noen krevende, lærerike og spennende år, som har bidratt til at jeg har utviklet meg både personlig og i jobbsammenheng. Jeg er veldig stolt over at jeg har klart å kombinere arbeid, studier og familieliv.

Jeg vil først og fremst takke informantene mine, som tok seg tid til å delta og som gjorde det mulig for meg å skrive denne masteroppgaven. Videre vil jeg rette en stor takk til veilederen min Sol Skinnarland, som har guidet meg gjennom på en særdeles måte. Du har oppmuntret meg til å analysere og tenke på alt fra detaljnivå til det overordnende store.

Min kjære, Bujar, du har vært enestående i løpet av studietiden, uten deg ville ikke dette vært mulig. Takk for tålmodigheten og støtten du har gitt meg. Masteroppgaven er en betydelig oppnåelse for meg, og er gjennomført for å inspirere mine kjæreste barn Alina, Nora og Norik, derfor dedikerer jeg denne til dere. Videre vil jeg takke foreldrene mine, som valgte å komme til Norge for å gi meg bedre muligheter, mamma og pappa, jeg grep mulighetene!

Jeg vil også takke andre i familien, venner og kollegaer som på ulike måter har bidratt til at jeg nå er i mål.

Halden, 15. mai 2022

Sejhan Berisha

"Education is the most powerful weapon which you can use to change the world" – Nelson Mandela.

Sammendrag

Formålet med denne masteroppgaven var å få innsikt i hvordan NAV-ledere i Viken opplevde sitt handlingsrom i arbeidet med å løse samfunnsoppdraget. Med bakgrunn i Stortingsmelding nr. 33 hadde jeg et ønske om å finne ut av hvordan ideen om økt handlingsrom oppleves i praksis på nåværende tidspunkt blant NAV-ledere. Gjennom en kvalitativ studie har jeg intervjuet åtte NAV-ledere fra ulike NAV-kontor i Viken. Felles for de NAV-lederne er at de har samme rolle og funksjon i lederrollen sin.

Målet med studien er å besvare følgende problemstilling:

- **Hvordan opplever NAV-ledere i Viken sitt handlingsrom i arbeidet med å løse samfunnsoppdraget?**

Jeg ønsker å belyse dette ytterligere med disse fire forskningsspørsmålene:

1. Hvordan opplever NAV-ledere sitt handlingsrom internt på NAV-kontoret?
2. Hvordan benytter NAV-ledere handlingsrommet sitt i innovasjonsarbeidet internt på NAV-kontoret?
3. Hvordan opplever NAV-ledere sitt handlingsrom i samarbeid med partnerskapet?
4. Hvordan benytter NAV-ledere handlingsrommet sitt i utviklingen av NAV sine tjenester i samarbeid med eksterne aktører?

Hovedfunnet i studien er at NAV-lederne i Viken opplever handlingsrommet ulikt, fordi det er forskjell på hvordan de oppfatter, fortolker og utformer sitt handlingsrom. Noen NAV-ledere benytter det formelle handlingsrommet som er gitt, mens andre NAV-ledere tar det subjektive handlingsrommet i større grad. Dette kan forklares med at det praktiseres ulik handlingslogikk for valg av handlemåter. Det teoretiske rammeverket som er benyttet i studien er hovedsakelig basert på modellen til Rosemary Stewart fra 1982 som illustrerer begrepet handlingsrom i en organisatorisk kontekst, og som benyttes til å analysere NAV-ledernes jobb og hvordan den enkelte utfører den.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning 1

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål 2

1.2 Bakgrunn for valg av tema og endringsprosesser 3

1.3 Avhandlingens struktur 5

2 Teoretisk rammeverk 6

2.1 Ideen om handlingsrom 6

2.2 Formelt og subjektivt handlingsrom 11

2.3 Utvikling av handlingsrommet 12

2.4 Myndiggjørende ledelse og autonomi 14

3 Forskningsdesign og metode 20

3.1 Kvalitativ metode 20

3.2 Innsamling og analyse av data 23

3.3 Forskningsetikk 28

3.4 Metodologisk vurdering 31

4 Presentasjon og analyse av funn 34

4.1 Handlingsrommet internt 34

4.2 Handlingsrommet eksternt 55

5 Drøfting av hovedfunn fra et teoretisk og empirisk perspektiv 76

5.1 Handlingsrommet til NAV-ledere internt på NAV-kontoret 78

5.2 Handlingsrommet i innovasjonsarbeidet på NAV-kontoret 83

5.3 Handlingsrommet til NAV-ledere i samarbeid med partnerskapet 86

5.4 Handlingsrommet til NAV-ledere i utviklingen av NAV sine tjenester i samarbeid med eksterne aktører og instanser 91

6 Konklusjon 95

6.1 Forskningsspørsmål 1 95

6.2 Forskningsspørsmål 2 96

6.3 Forskningsspørsmål 3 96

6.4 Forskningsspørsmål 4 96

6.5 Studiens problemstilling 97

6.6 Videre forskning og egne betraktninger 98

7 Litteraturliste 99

7.1 Vedlegg 1 – Intervjuguide 102

7.2 Vedlegg 2 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring 106

7.3 Vedlegg 3 – Bekreftelse på godkjent NSD søknad 110

Figuroversikt

Figur 2-1:Handlingsrom - Modell basert på Stewart (1982, s. 7) 7
Figur 3-1: Utklipp av Excel-skjema som viser det pågående analysearbeidet. 28
Figur 5-1: Modellen er utarbeidet for å illustrere opplevelsen NAV-lederen har av eget handlingsrom ut ifra Stewart sin modell (1982, s. 7). 77

1 Innledning

Arbeids- og velferdsforvaltningen, mest kjent som NAV, er en offentlig instans som de fleste av oss er bort i minst én gang i løpet av livet vårt. Samfunnsoppdraget skal «bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid og aktivitet» (NAV, 2013). NAV forvalter en tredjedel av statsbudsjettet, og har derfor et stort ansvar for hvordan disse pengene disponeres (NAV, 2013). Stortingsmelding nr. 33, som ble vedtatt i 2016, handler om «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet, og drøfter strategisk retning for videreutviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Det er i meldingen drøftet tiltak for hvordan NAV skal få flere mennesker i arbeid og færre på stønader. I dette pågående arbeidet med videreutviklingen av NAV, ble det utarbeidet en rapport internt i NAV som kommer med konkrete løsninger for utvikling av NAV-kontorene. Rapporten heter «Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar», og konkluderer med at myndige og løsningsdyktige NAV-kontorer skapes gjennom en langsiktig og vedvarende prosess, hvor NAV-ledere og deres medarbeidere står sentralt (Hugvik, 2017, s. 5). For å få til dette, står NAV-kontorene overfor både muligheter og utfordringer knyttet til hvordan de kan løse samfunnsoppdraget på ulike måter. Tjenestene NAV-kontorene tilbyr i dag kan i større grad enn tidligere tilpasses innbyggerens behov (Hugvik, 2017, s. 5). På bakgrunn av dette er det interessant å finne ut av hvordan NAV-ledere opplever handlingsrommet som den interne rapporten legger opp til.

Hierarkisk er mellomlederen en leder som har noen ledere over seg med mer myndighet, og andre ledere under seg med mindre myndighet (Jacobsen, 2019, s. 46-54). I NAV har denne lederen tittelen virksomhetsleder eller NAV-leder. Mellomlederen vil heretter bli omtalt som NAV-leder. NAV-lederen ved de lokale NAV-kontorene har regionsdirektøren fra regionskontoret som leder over seg og de har kommunalleder, rådmann eller kommunedirektør som nærmeste leder i kommunen. Lederen i kommunen vil heretter bli omtalt som kommunalleder uavhengig av betegnelsen for hvem som er nærmeste leder for NAV-lederen. Videre har NAV-ledere ansatte under seg som består av avdelingsledere, teamledere og veiledere på det lokale NAV-kontoret. Antall

ansatte og roller på lokalkontorene avhenger av størrelsen på NAV-kontoret, derfor er det noen NAV-ledere som har avdelingsledere og teamledere, mens andre har ingen andre ledere enn seg selv.
NAV Viken er den største regionen i landet (NAV, 2020). Ettersom denne regionen har mange NAV-kontorer med ulike størrelser, har jeg valgt å avgrense oppgaven til å omhandle kun NAV-ledere på lokale NAV-kontor i Viken. Jeg synes dette området er faglig interessant og relevant i et organisatorisk perspektiv, på hvordan politikernes ideer fungerer i praksis i en så stor politisk styrt organisasjon som NAV. Covid-19-pandemien er et godt eksempel på at det kan skje drastiske endringer i samfunnet vårt, som gjør at det blir nødvendig med endringer i offentlig sektor for å klare å imøtekomme behovet til innbyggerne. Dette krever mye av ledere som i tillegg til den daglige driften, også skal kunne jobbe med omstilling, utvikling, forbedring og nytekning, men hvordan fungerer dette i praksis? «Samfunnsoppdraget er felles på tvers av NAV-kontorene, men utfordringsbilde og virkemidler kan være ulike fra kontor til kontor» (Hugvik, 2017, s. 21). Dette har noe med demografi, arbeidsmarked og levevilkår i kommunen NAV-kontoret befinner seg i. For at NAV-kontorene skal kunne imøtekomme behovet til innbyggerne, må det være rom for å ta skjønnsmessige vurderinger der beslutninger tas (Hugvik, 2017, s. 21).

I denne masteroppgaven studerer jeg hvordan ideen fra Arbeids- og sosialdepartementet, heretter kalt departementet, og Arbeids- og velferdsdirektoratet, heretter kalt direktoratet, om å gi økt handlingsrom til NAV-ledere fungerer i praksis, gjennom å studere hvordan NAV-ledere opplever sitt eget handlingsrom i sin rolle. Forskningsprosjektets funn vil kunne bidra som supplement til eksisterende teori om handlingsrom. Videre vil studien kunne gi mer innsikt i hvordan NAV-ledere opplever sitt eget handlingsrom i forhold til det som kommer frem i Stortingsmelding nr. 33. Funnene kan også bidra til at det kan gjøres justeringer eller endringer på rammebetingelsene for NAV-ledere og andre kommende ledere i offentlige organisasjoner.

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Prosjektets formål er å se på politikernes ønske om å gi økt handlingsrom, sett opp mot opplevelsen NAV-lederen selv har når det gjelder eget handlingsrom. Det er

NAV-lederne sin opplevelse av eget handlingsrom som er den avhengige variabelen og fokuset i oppgaven, og ikke selve samfunnsoppdraget. Problemstillingen i masteroppgaven er som følgende:

- **Hvordan opplever NAV-ledere i Viken sitt handlingsrom i arbeidet med å løse samfunnsoppdraget?**

For å belyse dette har jeg fire forskningsspørsmål som jeg ønsker å finne svar på:

1 Hvordan opplever NAV-ledere sitt handlingsrom internt på NAV-kontoret?
2 Hvordan benytter NAV-ledere handlingsrommet sitt i innovasjonsarbeidet internt på NAV-kontoret?
3 Hvordan opplever NAV-ledere sitt handlingsrom i samarbeid med partnerskapet?
4 Hvordan benytter NAV-ledere handlingsrommet sitt i utviklingen av NAV sine tjenester i samarbeid med eksterne aktører og instanser?

1.2 Bakgrunn for valg av tema og endringsprosesser

Som nevnt tidligere ble Stortingsmelding nr. 33 «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» vedtatt i 2016 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Daværende arbeids- og sosialminister Robert Eriksson valgte ut et ekspertutvalg som ble ledet av Sigrun Vågeng. De fikk i oppgave å utarbeide en rapport der forslag om et bedre NAV ble presentert (Ekspertgruppe, 2015). Dette fanget min interesse fordi jeg syns det var særskilt spennende å lese om funnene som handlet om økt myndighet og handlingsrom til NAV-kontorene. Drøftingen i Stortingsmelding nr. 33, tar utgangspunkt i rapporten til ekspertutvalget og handler om hvilke tiltak som skal til for å få flere mennesker i arbeid, og hvordan NAV-kontorene skal få større handlingsrom til å tilpasse tjenestene etter brukernes behov i større grad enn før (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). I planleggingsarbeidet på eget NAV-kontor må NAV-ledere ta utgangspunkt i strategier og føringer fra Arbeids- og velferdsetaten og kommunen, og deretter tolke disse i lys av demografi, levevilkår og arbeidsmarkedet lokalt (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 21). Derfor kan det være ulike måter for hvordan NAV-ledere løser tjenstlige behov hos

innbyggerne. Som et ledd i den pågående endringsprosessen ble det også utarbeidet en rapport av en arbeidsgruppe internt i NAV (Hugvik, 2017). Arbeidsgruppen ble ledet av, arbeids- og tjenestedirektør Kjell Hugvik, og bestod av deltakere fra sentralt brukerutvalg, NAV-kontor, NAV Arbeid og ytelser, kommunesiden, direktører i arbeids- og tjenestelinjen og ledere i Arbeids- og velferdsdirektoratet (Hugvik, 2017, s. 8). Denne gruppen representerte altså forskjellige enheter i NAV, og fikk i oppdrag å komme med konkrete tiltak for hvordan NAV kan benytte handlingsrommet. Rapportene vil benyttes i denne masteroppgaven for å få frem ideen om økt handlingsrom fra det politiske perspektivet, sett opp mot funnene i egen studie.

Programmet for utvikling av ledelse og samhandling, kalt PULS, er et lederutviklingsprogram som ble opprettet for å utfordre NAV-lederen på å ta handlingsrommet i bruk (Hugvik, 2017, s. 13). Programmet ble satt i gang for å arbeide med temaer som «ett NAV til beste for brukeren, mer ledelse og mindre styring, kunnskapsdeling, arbeidsgiverrollen, endringsledelse og lederkommunikasjon» (Hugvik, 2017, s. 13). PULS-programmet kan ha innvirkning på hvordan NAV-lederen benytter sitt handlingsrom for utviklingen av NAV sine tjenester, som igjen kan føre til flere innbyggere i arbeid enn på stønad. Det er derfor relevant å undersøke om PULS-programmet kan ha påvirket opplevelsen av handlingsrom hos NAV-lederen. Videre anser jeg det som relevant å undersøke partnerskapet som handler om samarbeidet mellom NAV-lederen, regionsdirektøren og kommunen (Hugvik, 2017, s. 19). Partnerskapet er relevant fordi regionsdirektøren og kommunen sammen er eiere av NAV-kontoret. Dermed er det interessant å finne ut av hvordan NAV-lederen opplever eget handlingsrom i samarbeid med dette partnerskapet. Det kan være at det er ulike måter for hvordan NAV-lederen benytter sine muligheter for å løse NAV sitt samfunnsoppdrag, eller det kan være at noen NAV-ledere har større utfordringer på sitt NAV-kontor enn andre. Andre faktorer som er interessant å finne ut av, er om det er noe samarbeid på tvers av NAV-kontorene eller om de arbeider mer selvstendig. Selv om NAV-lederen gis muligheten til å benytte handlingsrommet sitt, har Arbeids- og velferdsdirektoratet behov for å styre på prioriterte områder, samt påse at NAV-kontorene leverer i henhold til samfunnsoppdraget og politiske forventninger (Hugvik, 2017, s. 22). «Det må være sammenheng mellom signaler og satsninger, både fra direktorat, fylkesledelse og aktører i partnerskapet»

(Hugvik, 2017, s. 22). Sentrale politiske føringer og prioriteringer fra både direktorat, fylkesledelsen og kommunen er vesentlige faktorer som kan skape både muligheter og begrensninger for NAV-ledere i arbeidet med å få innbyggere i arbeid og aktivitet, den daglige driften og innovasjonsarbeidet internt og eksternt.

Det er nylig gjort en studie om hvordan mellomledere i PST (Politiets Sikkerhetstjeneste) definerer sitt handlingsrom (Filstad, Olsen, & Karp, 2020). Denne studien fanget oppmerksomheten min fordi PST, i likhet med NAV, er en politisk styrt organisasjon. Filstad., et. al., (2020) fant at ledere under like rammebetingelser oppfattet handlingsrommet forskjellig. Det er ifølge Filstad et. al. (2020) sin studie også begrenset med studier på mellomledere og det subjektive handlingsrommet. På bakgrunn av dette er det et ønske at min studie kan bidra til å gi ytterligere kunnskap om det subjektive handlingsrommet hos mellomledere i en offentlig organisasjon. Videre er det et ønske å kunne forklare hvorfor noen ledere velger å forholde seg til det formelle handlingsrommet i større grad, mens andre heller velger å ta det subjektive handlingsrommet i større grad.

1.3 Avhandlingens struktur

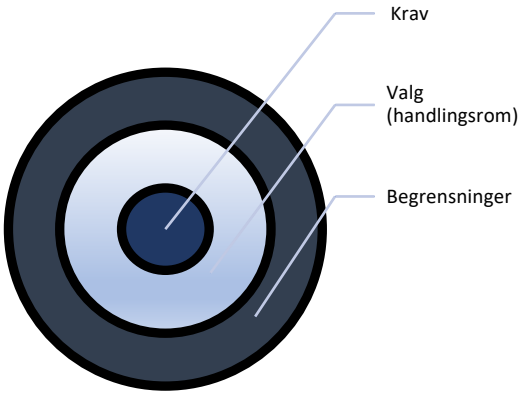
Masteroppgaven består av seks kapitler. I kapittel 1 presenteres avhandlingens problemstilling og forskningsspørsmål. Videre gir jeg en kort redegjørelse for bakgrunnen for valgt tema, samt innsikt i relevante rapporter som legger føringer for NAV-ledernes handlingsrom. Jeg redegjør også for hva min studie kan bidra til innen fagfeltet. I kapittel 2 blir studiens teoretiske rammeverk presentert. Det teoretiske rammeverket skal bidra til å belyse masteroppgavens problemstilling og besvare forskningsspørsmålene. I kapittel 3 redegjør jeg for mine valg i forbindelse med forskningsdesign og metode. Deretter kommer en presentasjon og analyse av studiens funn i kapittel 4. Videre vil jeg i kapittel 5 drøfte studiens funn opp mot det teoretiske rammeverket, for å få frem ulike perspektiver fra både mine funn, teori og andres empiri. I kapittel 6 avsluttes avhandlingen med en konklusjon og mine innspill til videre forskning, samt betraktninger av studien.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for det teoretiske rammeverket for denne masteroppgaven. Det teoretiske rammeverket skal bidra til å belyse studiens problemstilling og besvare fire forskningsspørsmål. Videre vil teorien være sentral i både analysen og drøftingen av studiens funn.
Først vil jeg beskrive og forklare fenomenet handlingsrom, da studiens hovedmål er å finne ut av hvordan NAV-ledere opplever eget handlingsrom. Det er ulike faktorer som spiller inn på hvordan det legges til rette for at NAV-ledere skal kunne ta i bruk sitt handlingsrom, eller selv benytte mulighetene de har til å skape handlingsrom.

2.1 Ideen om handlingsrom

I ledelseslitteraturen argumenteres det for at organisasjoners toppledelse trenger handlingsrom for å kunne utøve effektiv og målrettet ledelse (Espedal, 2008). «Regjeringen ønsker å legge til rette for å øke handlingsrommet for de lokale NAV-kontorene» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 67). Ifølge Espedal (2008) kan handlingsrommet betraktes som en organisasjonsmessig arena, der lederen kan handle ut fra gitte fullmakter og mandat. I en slik arena kan lederen ved bruk av frihet, skjønn, makt og legitimitet, fatte beslutninger (Espedal, 2008). Ideen om å legge til rette for økt handlingsrom på lokale NAV-kontor handler om at det skal gis fullmakt og myndighet til NAV-ledere, slik at beslutninger kan tas lokalt i samarbeid med partnerskapet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 70). Partnerskapet består, som tidligere nevnt, av regionsdirektør, kommunalleder og NAV-leder. Koblingen til denne type arena definerer Stewart (1982, s. 2) begrepet handlingsrom for ledelsen gjennom tre elementer: krav, begrensninger og valg. Disse elementene illustreres gjennom figuren nedenfor som er basert på modellen til Stewart (1982, s. 7).



Figur 2-1:Handlingsrom - Modell basert på Stewart (1982, s. 7)

Modellen presenterer en måte å se på lederrollen og lederens atferd (Stewart, 1982, s. 2). For eksempel så stilles det krav til lederen om hva som skal gjøres i organisasjonen. Utover det å etterkomme disse kravene, kan lederen gjøre egne valg om hva hun vil prioritere og gjennomføre av oppgaver (handlingsrom). Men ikke helt fritt, fordi det alltid vil ligge et lag med begrensninger som innsnevrer hennes egne valg. Modellen kan dermed benyttes til å få en oversikt over hvilke krav, begrensninger og valg som finnes i en bestemt lederjobb. *Krav, begrensninger og valg* er med på å gi en forståelse av generelle karakterer som lederjobber består av, og forskjellene mellom dem (Stewart, 1982, s. 2). Elementene benyttes til å analysere en bestemt jobb, og bidrar til å klare og reflektere over hvordan enkeltpersoner utfører jobben (Stewart, 1982, s. 2). Ved å definere NAV-ledere sine krav, begrensninger og valg kan dette resultere i refleksjoner rundt NAV-lederens opplevde handlingsrom. Det sentrale ved handlingsrommet kjennetegnes ved at det finnes frihet til å velge og til å iverksette valg, og denne friheten blir påvirket og utformet i samhandling med organisasjonens krav og begrensninger (Espedal, 2008). For å forstå hva krav, begrensninger og valg består av, og hvordan disse elementene kan bidra til å forklare fenomenet handlingsrom, vil jeg redegjøre nærmere for disse elementene.

2.1.1 Krav

Krav er de arbeidsoppgavene lederen må gjøre fordi det står i stillingsbeskrivelsen eller fordi lederens overordnede synes at de arbeidsoppgavene er viktige (Stewart, 1982, s. 2). Krav kan med andre ord forstås som arbeidsoppgaver som NAV-

lederen må gjøre fordi det foreligger overordnende forventninger til dem. «Mange og omfattende krav kan redusere ledelsens kontroll med egen dagsorden, og dermed ha innvirkning i ledelsens mulighet for valg og handlefrihet» (Espedal, 2008). Handlefrihet forstås som friheten til å handle ut fra egne valg, altså det samme som handlingsrom. Dersom en arbeidsdag består av mange «må» oppgaver kan det si noe om hvorvidt det er handlingsrom til å velge å gjøre andre arbeidsoppgaver. «Nye krav, nye normer og nye forventninger kan imidlertid gi ledelsen fullmakter og mandat, og dermed gi ledelsen et nytt grunnlag og økt mulighet for valg og handlefrihet» (Espedal, 2008). Dersom det skjer endringer eller det oppstår kriser i organisasjonen, kan det bidra til at lederens muligheter blir revurdert av ledelsen, eller at lederen selv utforsker mulighetene i større grad.

Espedal og Lange (2005, s. 5) mener at ledere kan lære seg å påvirke eller å kontrollere hvordan krav og begrensninger styrer, eller hvordan det har innflytelse på det daglige arbeidet. «Kravene illustrerer spenningen mellom stabilitet og fleksibilitet» (Espedal & Lange, 2005, s. 8). Med andre ord så kan krav eller arbeidsoppgaver som må gjøres føre til stabilitet i virksomheten og gi fleksibilitet i hvordan de utføres. Ifølge Stewart (1982, s. 3) kan krav innfris på to ulike måter av lederen, for det første så kan lederen kun fullføre deler av arbeidsoppgavene som må gjøres, eller for det andre så kan lederen opprettholde det generelt tilfredsstillende på alle arbeidsoppgavene som må gjøres. Min antakelse er at det i NAV-leder rollen kommer tydeligere frem dersom arbeidsoppgavene ikke gjøres, fordi NAV er en offentlig virksomhet som er politisk styrt, og regjeringen forventer resultater. Ved at lederen leverer tilfredsstillende resultater på de kravene som organisasjonen forventer, kan det imidlertid føre til at ledelsen får økt tillit, som til gjengjeld kan gi større handlingsrom i form av økt frihet, samt at det også kan fremme flere muligheter for lederen til å ta risiko (Espedal, 2008).

Det forventes at NAV-ledere tar utgangspunkt i strategier og føringer fra Arbeids- og velferdsetaten og kommunen, som de deretter tolker i lys av demografi, levevilkår og arbeidsmarked lokalt (Hugvik, 2017, s. 21). Dette kan bety at NAV-ledere har like arbeidsoppgaver, men med ulike utfordringer og handlingsrom. Ifølge Stewart (1982, s. 4-5) kjennetegnes arbeidsoppgaver som lederen må gjøre selv av fem faktorer; 1) I hvilken grad lederen må være personlig involvert i arbeidet til enheten han har ansvar for, 2) Hvem lederen

samarbeider med, og hvilke utfordringer som oppstår i forbindelse med relasjonen til samarbeidspartnerne, 3) Hvilke forventinger andre i organisasjonen har til lederen og konsekvensene av å ikke oppfylle disse, 4) Byråkratiske prosedyrer som ikke kan ignoreres eller delegeres til andre, og 5) Møter som lederen må delta på som kan være tidkrevende. Disse arbeidsoppgavene er vanskelige å delegere til andre eller unngå å gjøre, da det forventes at lederen møter opp personlig, fordi det er kun lederen selv som har fullmakt og myndighet til å gjennomføre oppgavene.

2.1.2 Begrensninger

Begrensninger er det ytterste laget i modellen til Stewart (1982, s. 7). Den illustrerer grensen for handlingsrommet. Med andre ord så er det ytterste laget de formelle begrensningene til lederen i en bestemt jobb. Begrensningene består av både interne og eksterne elementer som hemmer hva lederen kan gjøre i jobben sin (Stewart, 1982, s. 2). De formelle begrensningene kan være lover, regler, rammeavtaler, andre inngåtte avtaler, budsjett, rutiner og lignende. Ifølge Stewart (1982, s. 5) finnes det felles begrensninger som avgrenser lederens valg, frihet til å utøve skjønn, i form av begrensende ressurser, juridiske begrensninger, fagforeninger, digitale verktøy og systemer, fysisk lokasjon, organisatoriske retningslinjer og prosedyrer, og holdninger som har innvirkning på hvilke handlinger andre mennesker vil akseptere og tolerere. Handlemåten til ledere kan også begrenses av ansatte, fordi beslutninger tas ut ifra hva som aksepteres av ansatte eller andre ledere. Holdningene til ansatte, kollegaer eller lederens overordnede kan være med på å begrense hvilke endringer som kan iverksettes i virksomheten (Stewart, 1982, s. 5). Både krav og begrensninger vil enten alene eller sammen innramme lederens muligheter til å foreta skjønnsmessige valg i arbeidsoppgavene sine (Stewart, 1982, s. 6). Espedal og Lange (2005, s. 5) mener at ledere kan lære seg å påvirke eller å kontrollere hvordan krav og begrensninger styrer, eller har innflytelse i det daglige arbeidet. Det kan bety at krav og begrensninger ikke er noe som er fast bestemt, men noe som kan tolkes og utprøves. Et interessant spørsmål er om begrensninger kan føre til at NAV-ledere i større grad forsøker å utforske mer for å finne gode løsninger, som igjen kan medføre at nye muligheter oppdages og kan bli benyttet.

2.1.3 Valg

Valgelementet i Stewart (1982, s.7) sin modell er den indre sirkelen. Valgelementet ligger mellom krav og begrensninger, noe som innebærer at dersom det er mange krav og store begrensninger, så er valgsirkelen mindre, som dermed kan gi en opplevelse av et lite handlingsrom. Dersom kravene motsetningsvis er færre og begrensningene er små, så er valgsirkelen større, som dermed kan gi en opplevelse av et stort handlingsrom. Valg innebærer at lederen gis mulighet og frihet til å utøve skjønn i sitt daglige arbeid, som består av å ta beslutninger når det gjelder hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og når det skal gjøres (Espedal & Lange, 2005, s. 6).

Valg er beslutninger som bidrar til at den enkelte lederen har handlingsrom til å praktisere sitt eget lederskap på eget NAV-kontor. Valgene er selvstendige valg og gir lederen mulighet til å utføre jobben på sin individuelle måte (Stewart, 1982, s. 2). Mulighetene til å ta valg kan både vise om lederen benytter det subjektive handlingsrommet, eller om lederen forholder seg til det formelle handlingsrommet (Filstad., et. al., 2020). Dette presenteres nærmere nedenfor i 2.2.

«I en organisasjonsmessig sammenheng vil det være et ideal at ledelsen treffer de riktige beslutningene og unngår å gjøre de gale» (Espedal & Lange, 2005, s. 6). Beslutninger som styres av regler og kontroll, kan medføre at gode ideer siles bort på veien til en beslutning (Espedal & Lange, 2005, s. 6). Ifølge modellen til Stewart (1982, s. 2) viser valgelementet at lederen kan ta beslutninger, men lederen må ikke gjøre det. Med andre ord så betyr dette at det kan være at noen NAV-ledere opplever å ha lite handlingsrom, fordi de ikke griper muligheten til å ta egne skjønnsmessige valg i arbeidet sitt, mens andre tar seg friheten til å gjøre det. I en hektisk hverdag kan samspillet mellom krav, begrensninger og valg preges av tilfeldigheter, som betyr at dersom lederen er oppmerksom på disse tilfeldighetene og har evnen til å oppsøke og utnytte tilfeldighetene, vil mulighetene bli benyttet på best mulig måte (Espedal & Lange, 2005, s. 5). Det er interessant å finne ut av om NAV-ledere opplever handlingsrommet sitt slik som Espedal og Lange beskriver det.

2.2 Formelt og subjektivt handlingsrom

Handlingsrommet kan betegnes som både formelt og subjektivt, ut ifra hvordan det blir påvirket. Et handlingsrom er ikke noe objektivt eller noe som formelt finnes i en organisasjon (Espedal, 2008). Det betyr at handlingsrom heller ikke er noe som formelt er gitt til NAV-ledere. «Det er noe som skapes gjennom forståelse og fortolkning av krav, regler og ressurser og gjennom søking og utprøving» (Espedal, 2008). Det finnes ikke noe system for hvordan man skaper handlingsrom, men handlingsrommet skapes og formes ut fra hvordan ledere evner fortolkning, refleksjon og samhandling (Espedal, 2008). Dette handlingsrommet er det som blir omtalt som det *formelle handlingsrommet* (Filstad, et. al., 2020, s. 468). Det formelle handlingsrommet, består av organisatoriske og individuelle forhold som begrenser og gjør ledere i stand til å velge mål og virkemidler (Filstad, et. al., 2020, s. 468). Det formelle handlingsrommet handler altså om hvordan NAV-ledere evner å fortolke krav og begrensninger ved beslutninger om måloppnåelse.

Det *subjektive handlingsrommet* handler om hvordan ledere oppfatter og utformer handlingsrommet, og sies å ha størst innflytelse på lederes valg og atferd (Filstad et. al., 2020, s. 468). Forventninger, krav og strukturelle føringer er noe som kan tolkes, og handlingsrommet blir dermed noe som en leder kan oppfatte, definere og forme subjektivt (Espedal & Kvitastein, 2012, s. 31). I det subjektive handlingsrommet oppfatter og utformer lederen sitt handlingsrom ut fra egen erfaring og kunnskap, for å nå overordnende mål i organisasjonen. Krav, begrensninger og valg varierer i ulike jobber og kan oppfattes ulikt av ledere (Stewart, 1982, s. 7). Mange ledere kan oppleve at alle arbeidsoppgaver er krav, fordi det er de arbeidsoppgavene som det gjøres mest av, fremfor å bli klar over at noen av dem faktisk er valg (Stewart, 1982, s. 7-8). Selv om ledere i samme organisasjon har de samme formelle krav, forventninger og begrensninger, så kan måten de praktiserer og opplever handlingsrommet være forskjellig (Filstad et. al., 2020, s. 468). Dette kan forklares med at ulik utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring gjør at fortolkning og oppfattelse kan variere. Ved å sette søkelys på hvordan ledere tolker krav og begrensninger når de tar beslutninger, kan man vise at det er ulike måter å bruke handlingsrommet på (Filstad et. al., 2020, s. 468). Dette kommer frem som et funn i studiet til Filstad et. al. (2020) som ble gjort på mellomledere i PST (Politiets sikkerhetstjeneste).

Lederen kan ikke råde over hvilke krav og begrensninger som besluttes, men lederen kan lære seg måter å påvirke eller mestre på hvilken måte krav og begrensninger har innvirkning på handlingsrommet (Espedal, 2008). Man kan anta at NAV-ledere kan fremme kreativitet og nytenkning, fordi begrensninger kan tvinge lederen til å tenke ut nye, gode løsninger innenfor rammebetingelsene og dermed benytte det subjektive handlingsrommet i større grad.

Handlingsrommet blant rektorer i skoler kan for eksempel sammenlignes med min studie, fordi skolene er offentlige institusjoner som styres politisk. Herunder viser studien til Jeppesen, Kelder og Ottesen (2016) «hvordan samspillet mellom indre og ytre rammefaktorer får betydning for rektorenes prioriteringer og refleksjoner rundt sitt handlingsrom». Det kom frem i deres studie at økonomiske rammer er av betydning, fordi de både kan gi muligheter og begrensninger i handlingsrommet (Jeppesen et. al., 2016). Det er imidlertid forskjell på hvordan rektorer oppfatter eget handlingsrom, fordi de fortolker de økonomiske rammene ulikt. Noen rektorer opplever begrensninger fordi midlene er øremerket, mens andre opplever at det er gode rammer som gir muligheter til å tilpasse mer selv (Jeppesen et. al., 2016). «Men selv om rammene har betydning for rektors opplevelse av handlingsrom, gir ikke alltid rammefaktorene entydige anvisninger for hva rektor skal eller bør gjøre». Etter mitt syn kan rektor sitt handlingsrom sammenlignes med NAV-leder sitt, for å få frem et overordnende perspektiv på eventuelle likheter eller ulikheter på hvordan handlingsrommet oppleves.

2.3 Utvikling av handlingsrommet

Espedal og Lange (2005, s. 10) mener vi kan «anta at når ledere har et handlingsrom som åpner opp for læring, valg og handling, så kan slike prosesser skape økt motivasjon, entusiasme, forpliktelse, engasjement og handlekraft». Handlingsrom er viktig for å fremme både kreativitet og nytenkning (Espedal & Lange, 2005, s. 10). For at de ansatte på NAV-kontorene skal kunne gi best mulig tjenester til innbyggere, handler det om at NAV-ledere legger til rette for kunnskapsutvikling og innovasjon (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 76). «En slik utvikling kan være et mål i seg selv, men det kan også være et middel som har en positiv effekt på virksomhetens måloppnåelse og prestasjoner»

(Espedal & Lange, 2005, s. 10). Handlingsrom er viktig fordi det kan være en komponent som bidrar til å oppnå mål og gode resultater på NAV-kontoret. Videre argumenterer Espedal og Lange (2005, s. 11-12) for at det finnes fem ulike betingelser for å utvikle handlingsrommet. *Den første betingelsen* er at «handlingsrom bestemmes av ledelsens fullmakter og mandat», og kan komme fra ulike hold som marked, eierinteresser, toppledelsen, medarbeidere og egen identitet som leder (Espedal & Lange, 2005, s. 11). I Stortingsmelding nr. 33 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016) og den interne rapporten i NAV (Hugvik, 2017) er det lagt frem en del forventinger til NAV-ledere om at de skal ta handlingsrommet i sin rolle, slik at denne betingelsen kan si noe om hvordan de velger å handle ut ifra gitte fullmakter og mandat. *Den andre betingelsen* består av at handlingsrommet utvikles i organisasjonsarenaer, som vil si at lederen gis mulighet for refleksjon, læring, valg og handling, og at utviklingen er strukturert i form av lederrolle, formelle- og uformelle møter, prosjekter, samlinger og sosiale nettverk (Espedal & Lange, 2005, s. 12). På en annen side så krever slik deltakelse i ulike arenaer at det settes av tid til egen utvikling og læring i samspill med andre (Espedal & Lange, 2005, s. 12). I min studie kan man anta at partnerskapet er en slik arena som gir rom for utvikling av handlingsrommet til NAV-ledere, samt andre møter og prosjekter i NAV som gjør at ledere samles og får muligheten til refleksjon og læring. *Den tredje betingelsen* for utvikling av handlingsrommet er ledelsens tilgang til frie ressurser som kan bidra med å redusere faren for konflikt, og øke mulighetene for innovasjon og åpne opp for positivitet (Espedal & Lange, 2005, s. 12). *Den fjerde betingelsen* «er ledelsens handlingslogikk eller logikken som styrer ledelsens handlemåte» (Espedal & Lange, 2005, s. 12). Espedal og Lange (2005, s. 12-13) forklarer ledelsens handlingslogikk med konsekvenslogikk og høvelighetslogikk, som betyr at ledere som handler etter konsekvenslogikk tar valg som gir mer positive enn negative konsekvenser for en selv, mens ledere som handler etter høvelighetslogikk tar valg som er passende og hederlig ut fra virksomhetens verdier, normer og virkelighetsoppfatninger. Ledere som handler ut fra konsekvenslogikk tar altså valg basert på forventende konsekvenser som er evaluert ut fra personlige preferanser (March, 1994, s. 2) Beslutningstakeren antas å velge det alternativet som gir maksimal nytte (March, 1994, s. 5). Beslutninger tas bevisst etter konsekvenslogikk og lederes motiv og engasjement er egeninteressen (March,

1994; Ferraro et al., 2005, sitert i Espedal, 2008). Ledere som handler ut fra høvelighetslogikk tar valg ut fra normer, regler og identiteten som er knyttet til egen rolle (March, 1994, s. 58-59). Atferd basert på regler er ofte preget av usikkerhet fordi situasjoner er flertydige (March, 1994, s. 61). «Lederes valg er basert på hva som er passende i forhold til identitet og kulturelle normer, og lederes drivkraft eller motivasjon er forpliktelse til identitet og selvbilde» (March, 1994, sitert i Espedal, 2008). Disse to ulike formene for logikk kan forklare hvorfor NAV-ledere tar ulike valg som styrer handlemåten i arbeidsoppgavene deres.

Og til slutt *den femte betingelsen* som går ut på ledelsens tanker om endring; «er ledere opptatt av å utvikle handlingsrom for seg selv (lederstil 1), eller er de også opptatt av å utvikle et handlingsrom som åpner opp for samspill med medarbeiderne (lederstil 2)» (Espedal & Lange, 2005, s. 13). I lederstil 1 har lederen et handlingsrom som er definert av fullmakter, mandat og makt, og ut ifra dette handlingsrommet så vet lederen hva som skal gjøres, hvorfor det skal gjøres og hvordan det skal gjøres (Espedal & Lange, 2005, s. 13). For å stimulere mål og bekjempe motstand bruker lederen innflytelsesteknikker som forhandlinger, overtalelser, oppmuntring og allianser (Espedal & Lange, 2005, s. 13). I lederstil 2 har lederen fortsatt et handlingsrom som er definert av fullmakter og mandat, men er også opptatt av å invitere medarbeidere til samarbeid (Espedal & Lange, 2005, s. 13). I denne lederstilen handler tilnærmingen mer om å inkludere medarbeidere i endringer, fordi det er noe som skal gjøres i fellesskap (Espedal & Lange, 2005, s. 13). Oppfattelse av eget handlingsrom er et viktig utgangspunkt for handlinger, og handlingslogikken påvirker hvordan lederen oppfatter det formelle handlingsrommet (Espedal, 2015, s. 143). Ifølge Espedal (2015, s. 153) så viser ledelsesforskningen fra et positivt perspektiv på handlingsrom, at det er en positiv relasjon mellom handlingsrom (autonomi og frihet), og makt (innflytelse). Disse fem betingelsene kan benyttes for å finne ut om NAV-lederens handlingsrom utvikles, og om utviklingen skjer kun for en selv eller i samspill med andre.

2.4 Myndiggjørende ledelse og autonomi

Myndiggjørende ledelse; ledere som har blitt tildelt myndighet, kan forklare hvordan NAV-ledernes ledere (regionsdirektøren og kommunalleder) myndiggjør

dem slik at de i større grad kan benytte handlingsrommet sitt. Det eksisterer to historiske hovedtilnærminger innenfor ledelsesteorien som i dag forbindes med myndiggjørende ledelse som lederstil; «Den første tilnærmingen er knyttet til begrepet superledelse, mens den andre innebærer forskjellige perspektiver på ledelse, som vektlegger ulike former for og grader av medarbeiderinvolvering og maktdeling» (Amundsen, 2019, s. 134). Forskere har tidligere hatt noe interesse for begrepet myndiggjørende ledelse, men det er ikke før etter 2010 at interessen for myndiggjørende ledelse tok fart ifølge Amundsen (2019, s. 134). Sannsynligvis har den økende interessen «sammenheng med at denne måten å lede på treffer sentrale trekk ved dagens arbeidsliv når det gjelder kunnskapsarbeidere som skal gis tillit og autonomi til å lede seg selv innenfor definerte rammer» (Amundsen, 2019, s. 134). Dette kan gjenkjennes hos NAV-ledere fordi Arbeids- og sosialdepartementet ønsker å gi mer handlefrihet til NAV-kontorene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Det betyr at departementet har et ønske om å gi NAV-ledere økt handlingsrom.

«Autonomi er et tredimensjonalt begrep, som består av a) frihet til å planlegge arbeidet, b) frihet til å velge arbeidsmetode, og c) frihet til å ta beslutninger som vedrører egen arbeidssituasjon» (Sandvik, 2011). Autonomt arbeid «betyr at relasjonen mellom leder og medarbeider endrer karakter, med mindre vekt på styring, kontroll og overvåkning, og mer vekt på rammer, retning og relasjonell støtte» (Amundsen, 2019, s. 137). I min studie vil det være relevant å finne ut av om det opplevde handlingsrommet kjennetegnes av autonomibegrepet, og hvordan NAV-ledere anvender sin kunnskap i arbeidet sitt, som igjen er med på å forklare om det formelle- eller subjektive handlingsrommet benyttes. Økt autonomi hos ledere bidrar til at organisasjoner blir mer innovative, kreative, fleksible og tilpasningsdyktige, men for å få disse resultatene trenger ledere albuerom og muligheter til å samarbeide med både interne- og eksterne aktører (Leavitt, 2007, s. 206). Det er ulike måter for hvordan NAV-ledere velger å samarbeide med andre fordi de naturlig nok har ulike personlige egenskaper. «Kunnskapsarbeid kan derfor forstås som et sett med karaktertrekk og egenskaper ved situasjonen der arbeideren anvender sin kunnskap» (Sandvik, 2011). Dermed kan det forklare hvordan NAV-ledere utøver sin kompetanse. Det å lede høyt utdannende ansatte effektivt er viktig fordi forskning viser at ledelse av kunnskapsarbeidere er en av grunnene til hvorfor noen organisasjoner presterer

bedre enn andre (Sandvik, 2011). Selv om regionsdirektøren og kommunalleder myndiggjør sine NAV-ledere, så handler det ikke bare om å vise lederstilen.

> «Å lede kunnskapsarbeidere handler ikke bare om den lederstilen leder viser, men også om å legge til rette for autonomi, kompleksitet og fleksibilitet i omgivelsene samt skape det rommet der kunnskapsarbeideren får mulighet til å være produktiv» (Sandvik, 2011).

Dersom regionsdirektøren legger til rette for autonomi, kompleksitet og fleksibilitet for NAV-ledere i sine arbeidsoppgaver, kan dette føre til at NAV-lederne griper mulighetene og presterer bedre resultater for NAV-kontoret. Sandvik (2011) påpeker at en sentral utfordring ved ledelse av kunnskapsarbeid, er det å skape kreative og innovative resultater. Videre kommer det også frem at «det nytter ikke å ansette høyt kompetente medarbeidere med lang utdanning hvis de ikke får omsatt utdanningen i praksis og klarer å skape verdi for organisasjonen» (Sandvik, 2011). Denne teorien kan forstås med at ledere kan være produktive og prestere bedre når de får omsatt sin egen kompetanse innenfor noen rammebetingelser. Man kan spørre seg om hvorvidt NAV-ledere benytter egen kompetanse for å få bedre resultater for organisasjonen. Denne måten å jobbe på kan bidra til å belyse at det subjektive handlingsrommet benyttes.

For å praktisere myndiggjørende ledelse trengs det en maktoverføring fra toppledelsen som gjør medarbeidere om til kunnskapsarbeidere med høy autonomi, slik at de selv er i stand til å ta initiativ og beslutninger i deres daglige arbeid (Amundsen & Martinsen, 2014, s. 488). Et interessant spørsmål er om det skjer en maktoverføring fra regionsdirektøren og kommunalledere som gjør NAV-ledere om til kunnskapsarbeidere? Departementet ønsker å gi økt delegering av myndighet og større faglig handlingsrom for NAV-kontorene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 22). NAV-ledere har som regel høy formell utdanning og relevant arbeidserfaring slik at de kan ha gode ideer som fungerer, og som det er viktig å dele med andre i organisasjonen. «Ledelse av kunnskapsarbeid utfordrer dagens ledere, nettopp fordi det finnes få fasiter, og fordi kunnskap i seg selv er krevende å skape, men lett å kopiere» (Sandvik, 2011). Det handler om å dele kunnskap slik at det som fungerer og gir resultater kan kopieres og tilpasses egen virksomhet. Gode ideer og innspill bør ikke

nødvendigvis komme fra toppledere som regionsdirektøren eller kommunalleder, fordi det er NAV-lederne selv og de ansatte på NAV-kontoret som kjenner feltet og vet hva som trengs. Inkludering av medarbeidere i beslutninger som gjelder organisasjonen og oppmuntring til å komme med nye ideer eller informasjon, kan resultere til at medarbeidere opplever at deres kunnskap er relevant, som igjen vil føre til at de ønsker å dele kunnskapen sin med andre i organisasjonen slik at de kan løse problemer sammen (Srivastava et. al., 2006, s. 1241). Det handler om å benytte handlingsrommet og samarbeide med andre slik at NAV presterer og oppnår felles overordnende mål.

Myndiggjørende ledelse bidrar til å gi større egenmakt og frihet til å selv planlegge arbeidet, velge arbeidsmetode, ta beslutninger og utvise skjønn innenfor eget handlingsrom (Amundsen, 2019, s. 137). Det er i Stortingsmelding nr. 33 et ønske om å legge større vekt på ledelse, kompetansebygging og skjønnsutøvelse enn styring i form av prosedyrer og rutiner (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 26). Det er regionsdirektøren som sørger for å imøtekomme det som er vedtatt i Stortingsmeldingen, og dermed kan min studie gi innblikk i om NAV-ledere opplever dette. Kjernen i å få myndiggjorte ledere er å gi forsterket individuell motivering gjennom å delegere ansvar og myndighet nedover i organisasjonen, fordi det er der kompetente beslutninger kan tas (Amundsen & Martinsen, 2014, s. 487). Departementet foreslår økt myndighet og handlingsrom for NAV-ledere fordi det er de som kjenner til hvilke utfordringer og muligheter som finnes innen NAV i henhold til demografi, arbeidsmarked og levevilkår. NAV-lederne har en hovedrolle i utvikling og tilpasning av tjenester til innbyggere lokalt, og i utvikling av egne ansatte (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 71).

Det er ved at ledere får myndighet og mandat til å ta avgjørelser som er til det beste for egen enhet, at man kan minke kontroll- og styringsaspektet i lederrollen og øker medarbeidernes muligheter, motivasjon og mestring til å jobbe autonomt (Amundsen, 2019, s. 137). I en konseptuell modell utviklet av Amundsen (2019, s. 157) og Martinsen kan ledere tilrettelegge for autonomt arbeid gjennom tre prinsipper, der første prinsipp er maktdeling, andre prinsipp er motivasjonsstøtte og tredje prinsipp er utviklingsstøtte Disse prinsippene er relevante fordi de kan forklare om regionsdirektøren legger til rette for autonomt arbeid hos NAV-ledere.

2.4.1 Prinsipp en: Maktdeling

Å dele makt betyr å gi autonomi til medarbeidere, og dette er selve kjernen i myndiggjørende ledelse (Amundsen, 2019, s. 139). Det betyr at mellomledere bør ha myndighet og ansvar til å ta beslutninger som handler om deres virksomhet i det daglige arbeidet (Amundsen & Martinsen, 2014, s. 489). Autonomien er ikke total, men innenfor et handlingsrom som er gitt til lederen som igjen definerer grensene til autonomien (Amundsen, 2019, s. 141). Ansvaret og myndigheten til å ta beslutninger kan ikke delegeres videre til medarbeidere fordi det er lederen som har et overordnende ansvar for medarbeiderne, da det er lederen som blir stilt ansvarlig av sin nærmeste leder for de resultater medarbeiderne skaper (Amundsen, 2019, s. 139). Handlingsrommet er på ingen måte fast eller en gitt størrelse, men må klargjøres mellom ledere og medarbeidere (Amundsen, 2019, s. 141). I tydeliggjøringen av handlingsrommet fra leder til medarbeider handler det også om en koordinering av medarbeiderens mål og retning, med virksomhetens eller organisasjonens overordnende mål og retning (Amundsen, 2019, s. 142). Det kan være at handlingsrommet klargjøres i partnerskapet der samarbeidet mellom NAV-lederen, regionsdirektøren og kommunen foregår (Hugvik, 2017, s. 19).

2.4.2 Prinsipp to: Motivasjonsstøtte

Motivasjonsstøtte handler om at den enkelte medarbeider blir anerkjent og sett av lederen (Amundsen, 2019, s. 143). Amundsen foreslår fem ferdigheter som myndiggjørende ledere kan benytte for å motivere medarbeidere. Disse består av «1) oppmuntre til initiativ, 2) lytte og undersøke medarbeideres perspektiv, 3) se og forsterke styrker hos medarbeidere, 4) fokusere på motiverende mål og oppgaver og 5) opptre på en inspirerende måte» (Amundsen, 2019, s. 143-144). Det kan antas at disse ferdighetene benyttes av både regionsdirektøren og kommunalleder ovenfor NAV-lederne. Dette fordi det er et ønske om økt delegering av myndighet og større handlingsrom til NAV-kontorene fra departementet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 76).

2.4.3 Prinsipp tre: Utviklingsstøtte

En viktig del av myndiggjørende ledelse er å fremme læring og kompetanseutvikling, da autonomi står sentralt i myndiggjøring (Amundsen,

2019, s. 147). Med dette menes at lederen må benytte et lærings- og utviklingsperspektiv ovenfor sine medarbeidere, fremfor et perspektiv om seg selv som eksperten, fordi ekspertkompetansen i større grad ligger hos medarbeiderne enn hos lederen (Amundsen, 2019, s. 147). Medarbeiderne har kompetanse fra utdanningen sin, men det er opp til lederen å utvikle kompetansen til den enkelte medarbeider i jobben, slik at det er til gunst for organisasjonen (Amundsen, 2019, s. 147). I dette ligger det at regionsdirektøren og kommunalleder bør oppmuntre NAV-ledere til å utvikle egen kompetanse både for sin egen del, men også i samarbeid med andre. Derfor handler myndiggjørende ledelse om å veilede og utvikle medarbeiderne aktivt (Amundsen & Martinsen, 2014, s. 490). I studien til Amundsen og Martinsen (2014, s. 507), basert på en utvidet og omfattende faktoranalyse metode, har de utviklet og validert et meningsfylt todimensjonalt mål, som fanger opp kjernen av praksis som myndiggjørende ledere bør anvende overfor sine medarbeidere De to prinsippene, maktdeling og utviklingsstøtte, får støtte både teoretisk og empirisk av tidligere forskning som er gjort på myndiggjørende ledelse (Amundsen & Martinsen, 2014, s. 507). Videre kan deres funn også gi ledere ytterligere inspirasjon og praktisk innsikt i arbeidet med å gi ansatte autonomi, motivasjon og selvledelsesevner (Amundsen & Martinsen, 2014, s. 508).

Teorien om handlingsrom forklarer, som tidligere beskrevet, at fenomenet handlingsrom består av krav, begrensninger og valg. Disse elementene kan bidra til å se hvor stort handlingsrom lederen har i en organisatorisk kontekst, og hvordan lederen utøver sitt lederskap i arbeidet sitt. Det er ulik handlingslogikk som ligger til grunn for valgene ledere tar, og dette har innvirkning på hvordan ledere opplever og benytter eget handlingsrom. Teorien om myndiggjørende ledelse handler om hvordan de overordnende lederne til NAV-ledere gjør at de blir gjort til myndiggjorte ledere. Myndiggjørende ledelse har fått stor interesse etter 2010 fordi denne måten å lede på treffer sentrale trekk i dagens arbeidsliv. Myndiggjørende ledelse antas å legge til rette for autonomi i arbeidet, noe som videre kan knyttes til at handlingsrommet benyttes. Denne teorien er relevant i min studie fordi den vil bidra til å forklare hvordan handlingsrommet oppleves av NAV-ledere, og hvorvidt de har blitt myndiggjort til å ta handlingsrommet i deres daglige arbeid.

3 Forskningsdesign og metode

I dette kapittelet redegjør jeg for mine metodevalg, og forklarer hvordan jeg har gått fram for å innhente data som kan hjelpe meg å besvare problemstillingen i denne oppgaven. Studiens problemstilling har vært utgangspunktet for valg og overveielser i å finne riktig metode (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2021, s. 51). Formålet med studien har vært å få innsikt i NAV-ledere sin opplevelse av eget handlingsrom. Dermed har problemstillingen vært avgjørende for valg av metode (Johannessen et al., 2021, s. 52). Valget om å benytte en metode for å få informasjon, betyr å følge en bestemt vei mot mål (Johannessen et al., 2021, s. 21).

3.1 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode kan beskrives som en systematisk prosess som benyttes til å få mer kunnskap om noe som man i utgangspunktet ikke hadde (Merriam & Tisdell, 2016, s. 5). «Et kvalitativt opplegg har som regel til hensikt å få fram hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon» (Jacobsen, 2015, s. 133). Et kvalitativ forskningsdesign vil kunne gi meg den individuelle og unike forståelsen fra den enkelte informant, slik at jeg kan få en dypere forståelse (Jacobsen, 2015, s. 130). Ved å gjennomføre intervjuer kan jeg få dypere forståelse. Den fenomenologiske metoden fokuserer på å studere fenomenet som har påvirket et individ (Johannessen et al., 2021, s. 167). Jeg har valgt å studere NAV-ledernes opplevelse av fenomenet handlingsrom som er hovedfokuset i oppgaven.

3.1.1 Abduktiv metodetilnærming

I denne studien er det benyttet en abduktiv tilnærming som betyr at det er en kontinuerlig vekselvirkning mellom teori og empiri (Jacobsen, 2015, s. 35). I forskningsprosessen startet jeg med å ta utgangspunkt i en empirisk utviklet modell av Stewart (1982), som illustrere begrepet handlingsrom og hva det består av. Denne modellen var nyttig i utarbeidelsen av intervjuguiden, fordi den inneholder viktige begreper som forklarer fenomenet handlingsrom. Dette bidro til at jeg kunne operasjonalisere teorien og formulere spørsmål som kunne være relevante for det jeg skulle undersøke. Dermed startet jeg med en deduktiv metodetilnærming, fordi jeg tok utgangspunkt i en teoretisk modell i

forskningsprosessen (Johannessen et al., 2021, s. 30). Etter at jeg fikk oversikt over datamaterialet og startet analyseprosessen, begynte jeg å se etter generelle mønstre som kunne gjøres til generelle begreper, og da beveget jeg meg inn i en mer induktiv tilnærming til datamaterialet som gjorde at jeg «løsnet» fra teori (Johannessen et al., 2021, s. 30). I denne prosessen vekslet jeg mellom induksjon og deduksjon for å finne den beste forklaringen på hva det er informanten egentlig sier her (Johannessen et al., 2021, s. 30).

3.1.2 Valg av metode for datainnsamlingen – kvalitativt intervju

Datainnsamling kan gjennomføres med forskjellige metoder innen kvalitativ forskning. I denne studien har jeg valgt å bruke kvalitativt intervju for å samle inn data fordi «det kvalitative forskningsintervjuet søker å forstå verden sett fra intervjupersonens side» (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 20). Formålet med kvalitativt forskningsintervju er å få en forståelse, samt å få frem kompleksitet og nyanser (Johannessen et al., 2021, s. 106) av hvordan NAV-ledere opplever sitt eget handlingsrom. Fremgangsmåten for det kvalitative forskningsintervjuet mitt er basert på semistrukturert intervju, som betyr at intervjuet har en overordnet intervjuguide som jeg kan bevege meg i frem og tilbake, underveis i intervjuet (Johannessen et al., 2021, s. 108). I et semistrukturert intervju er spørsmålene mer fleksible, og består av både mer eller mindre strukturerte spørsmål (Merriam & Tisdell, 2016, s. 110). Intervjuguiden min består mest av spørsmål eller problemer som kan undersøkes (Merriam & Tisdell, 2016, s. 110). Denne måten å strukturere intervjuguiden min på, gjorde at jeg kunne bevege meg fritt gjennom intervjuet, og samtidig ha en oversikt over alle problemene som jeg ønsket svar på.

3.1.3 Informanter og utvalg

Interessen for å skrive om handlingsrom i denne masteravhandlingen startet da Stortingsmelding nr. 33 ble vedtatt, og det stod at det blant annet skal gis mer myndighet og handlingsrom ut til de lokale NAV-kontorene. Som ansatt i NAV, i snart 10 år, har jeg jobbet i flere forskjellige enheter og fått et ganske bredt perspektiv på organisasjonen, og dette med handlingsrom fanget min oppmerksomhet. Siden jeg selv er ansatt i NAV, var det av stor viktighet for meg

å kommunisere at jeg er forsker i denne undersøkelsen, i møte med mine intervjuobjekter. NAV er en stor organisasjon, så de informantene som er med i undersøkelsen kjenner jeg ikke personlig, og jeg har heller ikke noen formell eller personlig tilknytning til dem. Jeg har reflektert over både fordeler og ulemper ved å forske på egen organisasjon i delkapittel 3.3 om forskningsetikk.

For å finne ut av hvordan NAV-ledere opplever sitt eget handlingsrom, måtte jeg få tak i NAV-ledere som hadde lyst til å være med på dette prosjektet. Jeg var tidlig ute med å prøve og finne noen som var like interessert i prosjektet som meg, og som kunne hjelpe meg med å få tilgang til NAV-ledere. Jeg brukte det interne nettverket i NAV, og fikk kontakt med en person på regionskontoret i Viken som kunne presentere dette for regionsdirektøren, slik at jeg fikk mulighet til å sende ut en invitasjon til alle NAV-lederne i regionen. Jeg sendte e-post med informasjonsskriv og samtykkeerklæring til min kontaktperson, som videresendte dette til NAV-lederne, og deretter tok de NAV-lederne som hadde lyst til å være med på prosjektet direkte kontakt med meg via e-post. I første omgang var det to personer som tok kontakt og var positive til prosjektet, og ga uttrykk for at de ønsket å delta. Etter en stund ba jeg kontaktpersonen min i NAV om ytterligere hjelp, da det ikke var mange nok som meldte seg. På et ledermøte ble NAV-lederne minnet om dette prosjektet som førte til at det var sju personer som tok kontakt, og jeg måtte få en oversikt over hvem som ønsket å delta, og tok videre kontakt med hver enkelt for å avtale tidspunkt og sted for intervjuene. Jeg fikk totalt ni henvendelser fra NAV-ledere som ønsket å delta på prosjektet, men måtte takke nei til én på grunn av tidsrammen som jeg var helt nødt til å holde meg innenfor, for å klare å gjennomføre alle intervjuene samt transkribere. Det eneste kravet jeg stilte for å kunne delta på prosjektet var at man er NAV-leder for et NAV-kontor. Utvalget består derfor av tilfeldige NAV-ledere i Viken, som selv ønsket å delta. Det kan være en mulig bias at kun de NAV-lederne som opplever å ha et handlingsrom tok kontakt.

Jeg gjennomførte åtte intervjuer hvorav ett ble gjennomført med fysisk oppmøte. NAV-lederne bestod av fem kvinner og tre menn, hvorav fire var leder for et stort NAV-kontor, og de resterende fire var leder for mindre NAV-kontor. Etter kommunesammenslåingen fra 01.01.2020 bestod også utvalget av fire NAV-kontor som var berørt av slik sammenslåing. Alderen til NAV-lederne var mellom

33 år og 54 år, og alle hadde høyere utdanning. Nivået på utdanningen varierte mellom bachelorgrad, mastergrad og doktorgrad.

3.2 Innsamling og analyse av data

Jeg vil videre redegjøre for hvordan jeg har gått frem fra innsamlingen av data, til presentasjon og drøfting av resultatene. Fremgangsmåten i å fortolke fenomenologisk forskningsdesign er gjennom fasene forberedelse, datainnsamling, analyse og rapportering (Creswell, sitert i Johannessen et al., 2021, s. 167). Til tross for at fremgangsmåten består av forskjellige faser, har jeg erfart at arbeidet blir å jobbe seg frem og tilbake gjennom disse fasene, da de går over i hverandre og skal henge sammen til slutt på et vis. Etter et omfattende arbeid kom jeg frem til ulike kategorier, som bidro til at jeg kunne besvare mine forskningsspørsmål. Jeg vil nå forsøke å gå gjennom de ulike fasene steg for steg.

3.2.1 Forberedelse

Som ansatt i NAV fanget begrepet handlingsrom oppmerksomheten min, da jeg leste nyheter om økt handlingsrom på NAV sitt intranett. Jeg begynte med å finne mer informasjon om dette, og kom da over blant annet Stortingsmelding nr. 33 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016) som førte meg videre til å finne to rapporter, hvor den ene er bakgrunnen for at Stortingsmelding nr. 33 ble vedtatt, og den andre er en intern fortolkning av Stortingsmelding nr. 33 som kommer med konkrete forslag til hvordan dette skal iverksettes i organisasjonen. Jeg leste både Stortingsmeldingen, ekspertgruppens rapport, «Et NAV med muligheter» (Ekspertgruppe, 2015) og den interne arbeidsgruppen sin rapport, «Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar» (Hugvik, 2017). «Når en forsker skal studere hvordan informanter opplever et fenomen, må han ta på seg «forståelsesbrillene» til menneskene han studerer, og formulere en problemstilling» (Johannessen et al., 2021, s. 168). Fenomenet handlingsrom ble min avgrensning i masteroppgaven fordi jeg var opptatt av NAV-ledere sin egen opplevelse av handlingsrom. De ovennevnte rapportene ga meg mye bakgrunnsinformasjon, og det at jeg er ansatt i NAV og kjenner til organisasjonens indre liv, bidrar også til at jeg har en mer forståelse av hva det er snakk om. Dette bidro til at jeg hadde evnen til å formulere både

problemstillingen og forskningsspørsmålene på en slik måte at informantene forstod hva jeg snakket om (Johannessen et al., 2021, s. 168). Hensikten med masteroppgaven var å få frem felles trekk (Johannessen et al., 2021, s. 168), i opplevelsen av eget handlingsrom blant NAV-ledere. Jeg hadde ingen antakelser eller anelse om hvordan ideen om økt handlingsrom fungerer i praksis på NAV-kontorene, ei heller blant NAV-ledere. Jeg gikk inn i dette for å finne ut av hvordan virkeligheten ser ut (Johannessen et al., 2021, s. 168).

3.2.2 Datainnsamling

I datainnsamlingsfasen startet jeg med å få hjelp fra min kontaktperson i NAV til å rekruttere informanter, da jeg ikke hadde noen kontaktopplysninger til NAV-lederne. «Forskeren samler data fra enkeltpersoner som har erfaringer med det fenomenet som studeres» (Johannessen et al., 2021, s. 169). Jeg samlet data ved å gjennomføre kvalitativt intervju med åtte NAV-ledere, for å få innsikt i deres opplevelse og erfaring med eget handlingsrom. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført via Teams på grunn av pandemisituasjonen, og fordi det var dette de fleste ønsket. NAV-lederne bestemte selv hvordan de ønsket å gjennomføre intervjuet, fordi det var viktig for meg å skape en arena som de kunne føle seg trygge i, og var komfortable med. Jeg startet tidlig med utarbeidelsen av intervjuguiden, hvor jeg formulerte temaer med underspørsmål (Jacobsen, 2015, s. 149). Jeg brukte teoretisk rammeverk som utgangspunkt, men benyttet også de tidligere nevnte offentlige rapportene som handlet om blant annet handlingsrommet til NAV-ledere. Intervjuguiden ble benyttet som et overordnet dokument gjennom intervjuet, men spørsmålene, temaene og rekkefølgen varierte, og på denne måten kunne jeg bevege meg fritt under intervjuet (Johannessen et al., 2021, s. 108). Jeg valgte å pre-strukturere intervjuguiden inn i temaer med underspørsmål slik at jeg forsikret meg for å få all nødvendig informasjon (Jacobsen, 2015, s. 150). Dette bidro til at jeg også fikk med meg enkelte synspunkter fra informantene som gjorde at det ble mindre komplisert å analysere data (Jacobsen, 2015, s. 149). På denne måten ble det en fin flyt gjennom intervjuet, som igjen bidro til at jeg kunne løsrive meg i større grad fra intervjuguiden og følge opp med spørsmål underveis – også kalt probes (Merriam & Tisdell, 2016, s. 122). Probes er oppfølgingsspørsmål etter svar fra

informanten, som gjorde at jeg fikk avklart hva informanten mente eller fikk mer informasjon om et interessant tema (Merriam & Tisdell, 2016, s. 122-123).

Denne studien består av åtte intervjuer av NAV-ledere fra forskjellige NAV-kontor, og foregikk over en periode på én måned. Intervjuene hadde en varighet på mellom 60-70 minutter, og jeg tok opptak underveis som jeg senere transkriberte i sin helhet. Under intervjuet var all min oppmerksomhet og fokus rettet mot informanten, fordi jeg ønsket å lytte aktivt, slik at jeg klarte å stille oppfølgingsspørsmål som ga meg dyp og informasjonsrik data (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 170). Jeg transkriberte intervjuene umiddelbart etter hvert som intervjuene ble gjennomført, og lagde et tallsystem over informantene mine slik at jeg kunne gå tilbake til intervjuene og finne ut av hvilken informant som sa hva. Etter hvert som jeg gjennomførte de første intervjuene og transkriberte, var det svært interessant å se at noen av svarene jeg fikk var samstemte, og at flere temaer gjentok seg. Videre kom det også frem ulike perspektiver på egen opplevelse av handlingsrom. Den erfaringen bidro til at jeg var mer oppmerksom under de neste intervjuene, og kunne stille oppfølgingsspørsmål som ga meg mer informasjon om temaene. Under intervju nr. sju ble jeg oppmerksom på at det ikke kom frem noe nyere informasjon fra informanten. Dette gjorde at jeg vurderte at metning var oppnådd, som betyr at intervjuet ikke ga noe ny interessant informasjon om fenomenet – altså at det som var å finne hadde blitt funnet (Jacobsen, 2015, s. 238). Jeg valgte likevel å gjennomføre intervju nr. åtte, som bekreftet det jeg antok. Det kan imidlertid likevel være en risiko ved det at jeg ikke intervjuet enda flere, men for å holde meg innenfor den tidsrammen jeg hadde, og ettersom det var stor sannsynlighet for at metning var oppnådd, så valgte jeg å avgrense det til åtte intervjuer.

I det første intervjuet tok jeg ikke med ord som «hmm», «ehh» og nonverbale uttrykk som når de lo eller smilte. I det andre intervjuet tok jeg med alt av ord som «hmm», «ehh» og nonverbale uttrykk. Til slutt så gjorde jeg en utvelgelse på hvordan jeg skulle transkribere resterende intervjuer, så jeg valgte å ikke ta med ord som «hmm» og «ehh», da det ikke hadde noen betydning for det de sa. Men jeg valgte å ta med når de lo eller smilte fordi de uttrykkene ga mer mening (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 208). Alle intervjuene ble linjenummeret slik at det var lettere å finne tilbake til relevante utsagn i de ulike temaene, samt å gjennomføre analysearbeidet i etterkant.

3.2.3 Analyse

Datamaterialet bestod av totalt 101 sider og jeg benyttet tematisk analyse i denne fasen. Tematisk analyse er en metode som kan benyttes for å identifisere, analysere og rapportere mønstre (temaer) i datamaterialet (Braun & Clarke, 2006, s. 79). Braun og Clarke (2006, s. 87) beskriver tematisk analyse i form av seks trinn som jeg har benyttet i mitt analysearbeid; 1. transkribere rådata for deretter å fordype seg i datamaterialet ved å lese gjennom gjentatte ganger, notere, markere viktige begreper eller setninger, 2. utarbeide en systematisk oversikt over hvilke temaer og mønstre som kommer frem av datamaterialet, 3. tolke og identifisere overordnende tema (kategorier) for deretter å sortere alle undertema og tekstutdrag etter disse, 4. å være kritisk gjennom alle temaer, lese og dobbeltsjekke om de passer med data og eventuelt revurdere dem, 5. å definere og raffinere navn eller overskrifter på alle tema – som gir innblikk i hva det handler om, og 6. å skrive oppgaven.

For å få en oversikt over datamaterialet startet jeg med å lese igjennom intervjuene samtidig som jeg gulet ut viktige ord, begrep, ytringer, korte- og lengre setninger som jeg mente var viktige for å belyse forskningsspørsmålene mine og oppgavens overordnede problemstilling. I analysefasen leste jeg datamaterialet gjentatte ganger, og forsøkte å fortolke det informantene fortalte i intervjuene for å få en dyp forståelse av den enkeltes erfaring (Johannessen et al., 2021, s. 170). Denne prosessen var tidkrevende, men også veldig lærerik fordi jeg virkelig fikk innsikt i datamaterialet, og ble positivt overrasket over at jeg hadde fått så dype og informasjonsrike svar. Jeg brukte mye tid på denne prosessen med å både lese igjennom flere ganger og gule ut viktige ord og setninger, samtidig som jeg også skrev kommentarer i margen på Word-dokumentet dersom jeg fant sitater som jeg kunne bruke senere. Deretter førte jeg inn viktige ord, begrep, ytringer, korte- og lengre setninger inn i et Excel-dokument, og i denne prosessen leste jeg over alt materialet igjen, og vurderte hva som var viktig å ta med for å belyse oppgavens problemstilling, før jeg startet med kode-prosessen. Jeg forsøkte å være mest mulig åpen på det som lå i datamaterialet for å få mest mulig innsikt (Johannessen et al., 2021, s.170). De begrepene jeg utformet her, ble min tolkning av hva det som hadde blitt gulet ut dreier seg om, og jeg utarbeidet noen temaer. Denne prosessen kalles koding (Johannessen et al., 2021, s. 172). «Koding er et verktøy for å påvise og organisere meningsbærende informasjon» (Johannessen et

al., 2021, s. 172). Det var en betydelig jobb å systematisere alle tekstdeler og ord som kunne gi svar på oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, som Braun og Clarke (2006, s. 87) beskriver som det tredje trinnet. Likeså var det veldig lærerikt og krevende å svare ut hva det var disse tekstdelene ga uttrykk for, og jeg måtte også ty til teori under denne prosessen og deretter gå tilbake til å re-kode tekstdelene (Johannessen et al., 2021, s. 173). I fortolkningsprosessen brukte jeg igjen Excel-skjema for å få en oversikt over datamaterialet, hvor jeg så etter både likheter og ulikheter i kodene, hva kodene ga uttrykk for, og hvilke jeg kunne slå sammen fordi de ga uttrykk for det samme, og det ble da utarbeidet mer tolkende koder og teoretiske koder (Thagaard, sitert i Johannessen et al., 2021, s. 174). Kondensering som betyr fra kode til mening, er det leddet hvor de opprinnelige kodene blir mer til kategorier som er mer abstrakte (Johannessen et al., 2021, s. 174-175). Braun & Clarke (2006, s. 87) sitt fjerde trinn bestod av å lese igjennom alle temaene og dobbeltsjekke at de passet inn der de var plassert. Teorien bidro til at jeg fikk en dypere forståelse og kunne tolke informasjonen i større grad. I denne prosessen hadde jeg både en induktiv og deduktiv tilnærming til datamaterialet, fordi jeg forsøkte å slå sammen forskjellige tekstdeler som tilhørte et tema, men samtidig så hadde jeg noen temaer med utgangspunkt i problemstillingen (Johannessen et al., 2021, s. 172). Denne prosessen er den som Braun & Clarke (2006, s. 87) beskriver som femte trinn, og som handler om å definere og raffinere de ulike temaene i overordnende kategorier. Figur 3-1 nedenfor viser et utklipp som et eksempel for hvordan denne prosessen foregikk, men er ikke en fullstendig oversikt over de endelige kategorier og temaer. Fremgangsmåten muliggjorde at det var en form for systematikk i analysearbeidet mitt, og det ble også dokumentert hvordan jeg har kommet frem til min fortolkning av datamaterialet (Johannessen et al., 2021, s. 178).

	A	B	C	D
1	**Viktige ord, begrep, ytringer, korte- og lengre setninger**	**Highlights/init. Kode**	**Hva handler det om? tolket kode/knagg**	**Hva handler det om? Kategori 1**
2	Jeg gjør mange ting som ikke står der, men som jeg oppfatter eller som jeg vurderer havner innunder mitt ansvarsområde.	jeg vurderer	autonomi mandat	autonomi til å bestemme oppgaver
3	Altså det med avlæring har vi ikke tatt helt på alvor. Også det gjelder jo sikkert meg også uten at jeg klarer helt å se det	avlæring	utviklingsarbeid av tjenestene på NAV-kontoret	Ansattes holdninger og kultur
4	for meg er det naturlig å gå inn i de sakene og det er ikke noe som står i min stillingsbeskrivelse om at jeg skal involvere meg på den måten.	naturlig å gå inn i de sakene	autonomi i arbeidsoppgaver	autonomi til å bestemme oppgaver
5	der går jeg et stykke utenfor mitt mandat	går utenom mandat	autonomi i mandat	autonomi til å bestemme oppgaver

Figur 3-1: Utklipp av Excel-skjema som viser det pågående analysearbeidet.

3.2.4 Rapportering

Rapportering er den siste fasen og det er her resultatene av forskningen presenteres (Johannessen et al., 2021, s. 24). Det er i denne fasen temaene og deres innhold presenteres. Jeg begynte i første omgang med å skrive ut funnene mine i tekst ut fra hva jeg selv husket for å ha et utgangspunkt. Deretter satt jeg meg ned og omskrev alle mine funn, og tok med sitater for å få frem opplevelsen til NAV-lederne. Etter andre gjennomgang hadde jeg utarbeidet 62 sider med presentasjon og analyse av funn. Dette arbeidet var lærerikt fordi det gjorde at jeg fikk mer dybde i funnene mine, som videre førte til at jeg i større grad kunne tolke informantenes opplevelse av eget handlingsrom. Denne prosessen var omfattende og tidkrevende. Det er mye tekst som har blitt omskrevet og fjernet, men prosessen var nødvendig fordi det hjalp meg å få frem fire hovedfunn som kunne besvare masteroppgavens forskningsspørsmål og den overordnede problemstillingen. Jeg har valgt å sammenfatte mine funn i kapittel 4, og deretter drøfter jeg mine funn fra et teoretisk perspektiv og opp mot annen empiri i kapittel 5.

3.3 Forskningsetikk

I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for etiske prinsipper som har vært viktige for meg i gjennomføringen av, og arbeidet med, denne masteravhandlingen.

3.3.1 Forskningsetiske prinsipper

Ved å gjennomføre denne masteravhandlingen fulgte det med noen praktiske oppgaver som måtte gjøres, og noen valg som måtte tas i løpet av undersøkelsesprosessen ut ifra etiske prinsipper (Jacobsen, 2015, s. 45). I Norge er det tre grunnleggende krav knyttet til forskningsetikk, og disse er 1) informert samtykke, 2) krav på privatliv og 3) krav på å bli gjengitt korrekt (Jacobsen, 2015, s. 45). Videre skal også alle empiriske undersøkelser meldes for behandling ved Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Jeg sendte søknaden min den 12.02.2021, og den ble godkjent 18.02.2021. Bekreftelse på godkjent søknad ligger som vedlegg 3. Ved siden av søknaden til NSD ble det også utarbeidet et informasjonsskriv med samtykkeerklæring til mine intervjuobjekter som ligger som vedlegg 2. Informasjonsskrivet med samtykkeerklæring ble sendt til min kontaktperson i NAV Viken, som deretter videresendte dette til NAV-lederne i regionen. Før intervjuet startet var jeg svært nøyaktig og korrekt i informasjonen jeg ga. Jeg spurte alle deltakerne om de ønsket en gjennomgang av informasjonsskrivet eller om de hadde noen spørsmål i forbindelse med prosjektet. Det var ingen av informantene som hadde innvendinger eller spørsmål i forbindelse med informasjonsskrivet eller prosjektets innhold. Samtykkeerklæringen ble signert av alle deltakerne og sendt tilbake per e-post. Disse ble lagret på sikkersone ved Høgskolen i Østfold sitt intranett. Kravet til privatliv innebærer å både vurdere hvor sensitiv den informasjonen som blir innhentet er for informanten, men også sørge for at informanten ikke kan gjenkjennes i datamaterialet (Jacobsen, 2015, s. 49). Informasjon om informantene har jeg bevisst behandlet konfidensielt, slik at det er umulig å koble informasjonen med opplysninger opp mot enkeltpersoner (Jacobsen, 2015, s. 50). Informantenes gjenkjennbare opplysninger har også blitt oppbevart separat fra transkripsjoner og lydfiler. I de tilfellene hvor informantene navnga seg selv eller andre har dette bevisst blitt utelatt i transkripsjonene. Kravet til å bli gjengitt korrekt vil si at forskeren, i den grad det er mulig, skal forsøke å presentere resultater fullstendig og i korrekt sammenheng (Jacobsen, 2015, s. 51). Transkriberingen av intervjuene er beskrevet ordrett ut ifra det informantene sa. Jeg utelot, som tidligere nevnt, imidlertid bevisst å ta med både navn på personer og kommune, slik at informantene ikke skal kunne gjenkjennes. Sitater er for øvrig gjengitt ordrett slik som informantene delte det med meg.

3.3.2 Forskning på egen arbeidsplass

Jeg har vært ansatt i NAV siden 2013, og har i dag rollen som rådgiver ved Tiltaksenheten Øst-Viken. Som ansatt i NAV er det både fordeler og ulemper knyttet til det å forske på egen arbeidsplass. Jeg har måttet jobbe for å få tilgang til både informasjon og informanter (Jacobsen, 2015, s. 56), selv om jeg er egen ansatt. Gjennom intervjuene kunne jeg dra nytte av at jeg kjenner til organisasjonen og det interne fagspråket, samt organisatoriske og kulturelle særtrekk. Dette kan ha bidratt til at jeg i større grad, enn dersom jeg ikke var ansatt i NAV, var trygg på å stille oppfølgingsspørsmål som var relevante i tilknytning til studiens problemstilling. Videre kan stillingen min også ha betydning for at informantenes svar ble forstått bedre enn for utenforstående, og man vil lettere kunne unngå feilslutninger og misforståelser (Repstad, 2004, s. 39). Utfordringene med å forske på egen arbeidsplass, er at jeg intervjuet ledere i NAV som er høyere i hierarkiet enn meg, og jeg var avhengig av tilgang til disse personene. Min kontaktperson hadde formell adgang av de som har mandat til det (Resptad, 2004, s. 49) og var veien inn for å få tilgang til disse NAV-lederne. Det kan være risiko for å miste den akademiske distansen som egen ansatt, og det kan også oppstå personlige interesser fordi man kjenner til aktørene som deltar i forskningen (Repstad, 2004, s. 39). Jeg reflekterte over dette før jeg satte i gang med undersøkelsen, og kom frem til at jeg hverken kjenner NAV-lederne personlig, og at jeg heller ikke har kontakt med dem i mitt daglige arbeid. De lederne som til slutt endte opp med å bli mine informanter hadde jeg ingen kjennskap til overhodet, noe som ga meg forholdsvis gode forutsetninger for å opprettholde distanse og være upartisk i det som ble sagt under intervjuene (Repstad, 2004, s. 39). Før intervjuet startet formidlet jeg også tydelig og klart at jeg hadde rollen som nysgjerrig student og forsker (Repstad, 2004, s. 50), og ikke som NAV-ansatt. Jeg anser rollen som forsker å være en legitim rolle, og samtidig ville jeg også opptre med ydmykhet, høflighet, interesse og fornuftighet både før, underveis og i etterkant av intervjuene under forskningsarbeidet (Repstad, 2004, s. 50). Det er vanskelig for meg å vurdere hvorvidt min stilling i NAV har hatt betydning for informasjonen intervjuobjektene ga, men jeg er klar over at dette kan ha hatt innvirkning på intervjusituasjonen og datamaterialet i denne avhandlingen. Det er vanskelig å si at fordelene er sterkere enn ulempene, men jeg

har bevisst og etter beste evne forsøkt å håndtere dette på en etisk forsvarlig måte gjennom hele prosessen.

3.4 Metodologisk vurdering

«Hensikten med forskning er å frambringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 15). I de neste avsnittene vil jeg drøfte om metoden som er benyttet i denne studien har vært egnet til å innhente troverdig og gyldig empiri, som gir svar på studiens problemstilling og forskningsspørsmål.

3.4.1 Gyldighet

Ved å resonnere kritisk over studiens gyldighet, handler det om å avdekke om de dataene man har samlet inn er god nok informasjon om et fenomen som skal undersøkes (intern gyldighet), og videre om den informasjonen kan overføres til andre sammenhenger (ekstern gyldighet) (Jacobsen, 2015, s. 228). Informasjonen som er samlet inn kommer direkte fra NAV-ledere som kan si noe om egne opplevelser av sitt handlingsrom, i lys av studiens tema og problemstilling. Når empirien er gyldig og relevant betyr det at empirien som er samlet inn faktisk belyser studiens tema og problemstilling (Jacobsen, 2015, s. 17).

3.4.1.1 Studiens interne gyldighet

Fremgangsmåten for denne undersøkelsen er at den forsøker å gjenfortelle den opplevelsen mennesket har, og ikke en beskrivelse av en virkelighet som er direkte observerbar (Jacobsen, 2015, s. 228). I min undersøkelse har jeg forsøkt å gjenfortelle informantenes historier om egen opplevelse av sitt handlingsrom, og synliggjøre min fortolkning av deres beretninger. I ettertid er det fornuftig å reflektere rundt forhold, som kan ha påvirket denne studien. Ifølge Jacobsen (2015, s. 229), bør man alltid stille seg kritisk til om man har fått tak i de rette kildene, og om disse vil gi riktig informasjon. Jeg vurderer at de informantene som er med i denne undersøkelsen er de rette kildene, fordi det er deres egen opplevelse av handlingsrommet som jeg er interessert i. Kildene som er blitt benyttet i denne studien er personer som har en egen opplevelse og nærhet til det fenomenet som undersøkelsen skal belyse, og det betyr at dataene kommer fra førstehåndskilder (Jacobsen, 2015, s. 230). Informantene har en direkte

tilknytning til fenomenet, og tradisjonelt sett har man større tiltro til kilder som er nær det fenomenet som beskrives (Jacobsen, 2015, s. 230). I motsetning til dette kan det imidlertid tenkes at informantene av egne personlige interesser velger å ikke dele all sin erfaring og opplevelse, fordi dette kan føre til misnøye hos regionsdirektøren eller kommunallederen. Imidlertid vil jeg påpeke at ingen andre enn meg har kjennskap til hvilke av NAV-lederne i Viken som valgte å delta på prosjektet. Studiens tema, som er handlingsrom, har vært og er fremdeles et «hett» tema i NAV. Informantene var både motiverte og frustrerte i deres ulike beskrivelser og perspektiver på fenomenet, og dette innebærer at informantene tolket fenomenet ulikt, og summen av den informasjonen gir den riktige beskrivelsen av fenomenet (Jacobsen, 2015, s. 231). Dermed kan dette gi styrke i studiens gyldighet.

3.4.1.2 Studiens eksterne gyldighet

Opplysningene fra informantene i denne studien er systematisert og analysert, noe som betyr at opplysningene er tatt ut av den helheten de inngår i, og bygget på i en forskerkonstruert kunnskap om fenomenet (Johannessen et al., 2021, s. 257). Fenomenet er NAV-ledernes beskrivelser av opplevd handlingsrom. Studiens overførbarhet avhenger av hvordan man har lykkes med å etablere gode beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer av datamaterialet slik at det kan nyttiggjøres på andre områder (Johannessen et al., 2021, s. 257-258). Derfor kan studiens resultater overføres til å gjelde blant annet mellomledere i andre offentlige virksomheter, fordi studiens problemstilling kan gi kunnskap om hvordan mellomledere generelt i offentlig sektor opplever sitt handlingsrom. Videre har de som jobber i offentlige virksomheter til felles at de er politisk styrt i sitt samfunnsoppdrag.

3.4.2 Pålitelighet

I denne studien har jeg gitt en grundig beskrivelse av konteksten, og hatt en åpen og detaljert fremstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen (Johannessen et al., 2021, s. 256). Det kan imidlertid tenkes at det er enkelte forhold som kan ha hatt innvirkning på resultatene i undersøkelsen. Informantene hadde kjennskap til at jeg er egen ansatt i NAV. Dette kan ha skapt intervjuereffekt ved at intervjuobjektene kan ha blitt påvirket under samtalen

(Davis et al. sitert i Jacobsen, 2015, s. 242). På den annen side så ble informantene velinformert om dette før de selv tok kontakt med meg for å delta i undersøkelsen. Utvalgsmetodikken kan også ha ført til at de som valgte å delta kan ha opplevd et annet handlingsrom enn de som ikke valgte å delta. Når det gjelder gjennomføringen av intervjuene, forsøkte jeg etter beste evne å ivareta taushetsplikten og avtalte intervjuene via Teams som privat avtale i Outlook, slik at ikke andre i organisasjonen skulle få innsyn. Under intervjuene forsøkte jeg å stille gode, åpne spørsmål og lyttet aktivt til det de hadde å si, uten å lede informantene mine. Jeg er imidlertid klar over at min stilling i NAV likevel kan ha hatt betydning for intervjuprosessene. Etter hvert som intervjuene ble gjennomført fikk jeg også mer kunnskap om NAV-kontorene og NAV-lederens hverdag, og følte dermed at jeg ble trygg på å stille riktige oppfølgingsspørsmål på det de sa, noe som ga meg dypere forklaringer. Til tross for kunnskapen jeg tilegnet meg gjennom intervjuene og interessen for studiens tema, klarte jeg likevel å fremstå som vedholdende og med en kritisk holdning (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 166). Derfor fikk jeg ikke inntrykk av at informantene opplevde min kunnskap og mitt engasjement for teamet som ubehagelig eller pågående.

Jeg har igjennom metodekapittelet forsøkt å opptre transparent om hvordan arbeidet med analyseprosessen har foregått, slik at leseren tydelig kan se hvordan prosessen i sin helhet er beskrevet frem til resultatene i denne studien. For å sikre at all informasjon fra informantene ble tatt med valgte jeg, som tidligere beskrevet, å ta lydopptak av alle intervjuene slik at jeg fikk en fullstendig gjengivelse av samtalen (Jacobsen, 2015, s. 245). Data fra studien lagres på en ekstern tjeneste eller nettverk (OneDrive), i tråd med retningslinjer fra Høgskolen i Østfold. Kategoriseringen ble gjentatt flere ganger for å sikre at de endelige temaene var nøyaktige i forhold til datamaterialet jeg samlet inn (Jacobsen, 2015, s. 246). Min forforståelse og fortolkning av datamaterialet kan ha preget min tilnærming til denne studien (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 268). Jeg har gjennom hele forskningsprosessen forsøkt å forholde meg nøytral, og gi troverdige beskrivelser av empirien.

4 Presentasjon og analyse av funn

I dette kapittelet blir studiens funn presentert og analysert ut fra hvordan NAV-ledere opplever sitt handlingsrom internt og eksternt. Først skal jeg presentere og analysere hvordan NAV-ledere opplever sitt handlingsrom i arbeidsoppgavene internt på NAV-kontoret, deretter skal jeg ta for meg opplevelsen av eget handlingsrom i arbeidsoppgavene eksternt. I en organisasjon er ikke handlingsrommet formelt gitt, men det er noe som skapes og utvikles gjennom fortolkning av *krav*, *begrensninger* og *valg* (Espedal & Lange, 2005, s. 4-5) – som jeg har presentert tidligere i avhandlingen.

Jeg har valgt å ikke nummerere informantene eller oppgi om de representerer store eller mindre NAV-kontor fordi jeg vurderer at det ikke har relevans, da alle informantene har samme rolle og funksjon. En annen grunn er for å ivareta informantenes anonymitet slik at de ikke skal gjenkjennes i utsagnene. Videre er noen utsagn blitt omskrevet slik at informanten ikke gjenkjennes. Et eksempel på hvordan omskriving er blitt gjort vises i sitatet nedenfor:

> «Jeg vet det er ulike problemstillinger som vi har tatt opp, jeg vet at NAV-lederen i [navnet på kommunen] har tatt opp en del problemstillinger som vi har utfordret regionsleddet på»

Her har navnet til kommunen NAV-lederen jobber i blitt tatt bort.

4.1 Handlingsrommet internt

Strategidokumentet som inneholder prioriteringer og mål for NAV er nedfelt i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet, som viser retning og oppdrag for året. Dette dokumentet er offentlig på NAV.no. Dokumentet viser hovedprioriteringer, mål, fellesføringer og budsjettmidler (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). Dette dokumentet er NAV sitt overordnende samfunnsoppdrag. Det kommer frem av uttalelsene fra alle informantene at det ikke foreligger en formell stillingsbeskrivelse for NAV-lederen. Det er altså ikke formelt nedskrevet noe sted hvilke arbeidsoppgaver NAV-lederen må gjøre. Informantene oppga at de har en egen forståelse av hva deres rolle som NAV-

leder består av, og hvilke forventninger stat og kommune har til dem. Jeg tolker funnene fra spørsmålet, som lyder «kan du kort forklare hvilke arbeidsoppgaver du har som NAV-leder», som arbeidsoppgaver som må gjøres fordi det forventes av både regionsdirektøren og kommunalleder. Stewart (1982, s. 2) beskriver arbeidsoppgaver som må gjøres som *krav.* Sitatet gir innsyn i hvordan NAV-ledere oppfatter sin rolle:

> «Jeg tenker at jeg har et overordnet styringsdokument i alt lovverk, NAV Viken har jo et sånt tydelig planverk som ligger der, mål og disponeringsbrev […] altså overordnet virksomhetsplan, altså det ligger jo tydelig der hva slags forventninger som ligger til meg og mitt mandat, på kommunal side så er det igjen om økonomi og handlingsplaner, og strategiplaner som er politisk vedtatt. Jeg har jo sånn veldig lite konkret og ned på detaljnivå hva som er mine oppgaver, men jeg forholder meg i stor grad til at jeg har et stort overordnet oppdrag, og så er det jo i stor grad opp til meg da, og operasjonalisere på det.»

Basert på det informantene sier tolker jeg at arbeidsoppgaver som må gjøres av NAV-lederen internt på NAV-kontoret er administrative- og økonomiske oppgaver i begge styringslinjer (stat og kommune), rekruttering og personaloppfølging, strategiplanlegging, kommunale handlingsplaner, organisering av NAV-kontoret, disponering av ansatte og innovasjon av NAV sine tjenester internt på NAV-kontoret. NAV sine tjenester består av arbeidsoppfølging som blir gitt av de ansatte til innbyggere som inneholder både statlige og kommunale ytelser, og tiltak eller virkemidler.

4.1.1 Administrative- og økonomiske oppgaver

Administrative- og økonomiske oppgaver handler om den daglige driften av NAV-kontoret som må gjøres av NAV-lederen. Informantene opplever å ha et stort ansvar for den daglige driften av NAV-kontoret i samarbeid med både stat og kommune. Dette samarbeidet som omhandler to styringslinjer vil jeg se nærmere på i det eksterne handlingsrommet.

Det kom frem at noen av informantene opplevde det som tidkrevende å få en oversikt over status på arbeidsoppgavene til NAV-kontoret, fordi det mangler

digitale verktøy for ledere. Dette begrenser handlingsrommet fordi det tar tid for NAV-leder å ta beslutninger om hvilke arbeidsoppgaver som må prioriteres. *Begrensninger* er et av elementene i Stewart (1982, s. 7) sin modell som illustrerer handlingsrom. Det blir utviklet ulike varianter på hvert NAV-kontor hvor de fleste bruker Excel slik som informanten beskriver her:

> «Vi sitter og lager våre lokale varianter […] Excel filer med lenker for å ha et verktøy, en tavle som vi kan jobbe på som vi kan hente inn raskt eller gå tilbake å identifisere, så skjønner jeg at målindikatorene kanskje er noe ulik på de ulike stedene og at det skal være lokale varianter, men at hovedverktøy ikke eksisterer det fatter og begriper jeg ikke.»

Informanten gir uttrykk for å føle frustrasjon over direktoratet som ikke kan utvikle et digitalt hovedverktøy, som kan gi en total oversikt over resultater for NAV-kontoret. Informanten selv, og hennes avdelingsledere, bruker mye tid på å føre inn data i en Excel-fil. Et hovedverktøy for NAV-ledere kan forenkle og effektivisere arbeidet og gi muligheter til å ta fortløpende beslutninger om hvilke arbeidsoppgaver som må prioriteres eller kan delegeres. NAV-leder er ansvarlig for administrative oppgaver på NAV-kontoret, men lokale politikere påvirker også NAV-kontoret. Et eksempel er at mange av informantene har opplevd å få styrt åpningstidene på NAV-kontoret av lokale politikere. Sitatet belyser problematikken:

> «Vi har også et politisk utvalg som er engasjert og det er bra, men det betyr jo også at du blir litt styrt sånn som vi har fått politisk styrt åpningstiden på NAV-kontoret og det er jo en spesiell ting at du på en måte har politikere som går inn og sier at mottaket i NAV-kontoret den skal ha den åpningstiden, det er ikke opp til meg å ta beslutninger på og å få endre det, nesten en umulighet. Fordi det har en gang blitt fattet et politisk vedtak så blir du bundet fanget litt.»

Istedenfor at det skal være opp til NAV-lederen å bestemme åpningstider for eget NAV-kontor, så er dette noe lokale politikere drøfter og beslutter. Dette er et eksempel på hvordan politiske beslutninger er med på å påvirke NAV-kontorets

drift og de ansattes arbeidshverdag. Mange av informantene opplever at de er bundet, og at handlingsrommet blir begrenset som følge av dette. Det oppleves nesten som en umulighet for NAV-lederen å endre på noe som er politisk vedtatt lokalt, som for eksempel åpningstidene på NAV-kontoret. Dette ønsker NAV-lederne i samråd med sine ansatte å få lov til å bestemme.

Andre forhold som er med på å begrense NAV-ledere sitt handlingsrom er økonomi. NAV-ledere får tildelt to økonomiske budsjetter; ett budsjett fra staten og ett budsjett fra kommunen. Det forventes at NAV-lederen holder seg innenfor disse budsjettene i den daglige driften av NAV-kontoret. Alle informantene vurderte de to budsjettene som primære rammebetingelser, som de må holde seg innenfor. Budsjettene er med på å styre og begrense NAV-lederens beslutninger i den daglige driften, slik det beskrives av informanten her:

> «[…] umiddelbart så tenker jeg på budsjettene mine som er rammebetingelser. Det er jo pengene som rår […] altså det er en viktig premissleverandør da i forhold til mitt handlingsrom.»

Informanten vurderer de to budsjettene som hovedgrunnen til at handlingsrommet begrenses fordi beslutninger må tas innenfor de økonomiske rammene. Hvis det er noe som skal iverksettes og det går utover budsjettet, må NAV-lederen få godkjenning av regionsdirektøren eller kommunalleder. Informanten forteller her hva som er grensene for myndigheten NAV-lederen selv har over budsjettene:

> «Hvis man har et mindre forbruk eller et overskudd da, hva kan man bruke det til neste år for eksempel eller får man lov til å overføre det og sånn da må man ha en godkjenning.»

Dette utsagnet viser tydelig begrensningen i myndigheten NAV-ledere har over budsjettene sine, fordi de både ved mindre forbruk eller ved overforbruk må få en godkjenning fra regionsdirektør eller kommunalleder for hva de kan gjøre med pengene når et nytt år starter. For at begge eierne av NAV-kontoret, regionsdirektøren og kommunalleder, skal være oppdatert på økonomien, må NAV-lederen personlig rapportere på budsjettet månedlig. Alle informantene oppga at det er en del rapporteringer som må gjøres på økonomien. Den

månedlige rapporteringen på begge budsjettene viser tydelig hvorfor alle informantene opplever et stort ansvar for de to budsjettene og viktigheten av å holde seg innenfor disse. Til tross for at det skal rapporteres månedlig, opplever informantene imidlertid at det er mindre rapportering til regionsdirektøren nå enn før. Dette har vært en bestilling fra departementet i Stortingsmelding nr. 33 om at det skal «legges mer vekt på kompetanse og ledelse, og mindre på styring» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 26). Dette forteller informanten om sin opplevelse av rapportering:

> «Jeg opplever at det er mindre sånn rapportering bortsett fra økonomi altså at det er mer en dialog da, og det synes jeg er fint for da sier vi litt om hva slags utfordringsbilde har vi […] hva er det vi har fokus på knyttet til det så får vi tilbakemeldinger, innspill og spørsmål basert på det fra regionskontoret da. Så jeg synes det er en fin form egentlig.»

Informanten reflekterer over rapporteringer til regionsdirektøren. Det kommer frem at det er mer en dialog som foregår, hvor begge parter samarbeider med å komme med gode ideer for hva som er best å gjøre ut ifra de utfordringene NAV-kontoret står i. Informanten har en positiv opplevelse av dialogen fordi den gir mulighet for drøfting og refleksjon med regionskontoret om NAV-kontorets utfordringer, fremfor å kun være en rapportering på resultater. Det handler mer om å samarbeide mot samme mål, enn at regionsdirektøren skal ha kontroll over og styre NAV-lederen til å gjøre det de mener er best.

4.1.2 Rekruttering og personaloppfølging

Rekruttering opplevde alle informantene som veldig krevende på statlig side fordi rekrutteringsprosessen foregår gjennom et ansettelsesråd. NAV-leder velger ut de som skal intervjues, intervjuer dem sammen med tillitsvalgte fra fagforeninger, og så sendes innstillingen til ansettelsesrådet i NAV. Ansettelsesrådet bestemmer om innstillingen fra NAV-lederen er godt nok argumentert og begrunnet før beslutningen tas. Ansettelsesrådet kan også sende innstillingen tilbake for ny vurdering. På kommunal side derimot, så opplever informantene mye mer handlingsrom til å bestemme hvem de ønsker å ansette. Alle informantene

opplevde statlig rekruttering som en krevende hindring og sitatet gir innsikt i opplevelsen deres sett fra både statlig- og kommunal side:

> «Jeg har jo på en måte ikke full rådighet over rekrutteringen. Der er det jo, om ikke noen over meg så er det i så fall et annet apparat da av andre ledere og tillitsvalgte som tar den avgjørelsen. På den statlige delen av partnerskapet. På den kommunale siden så kan jeg ansette i prinsippet hvem jeg vil. Det kan jeg jo egentlig ikke i den statlige delen av partnerskapet. Der har jeg ikke full rådighet.»

Informanten reflekterer over egen myndighet til å rekruttere. Ansettelsesprosessen i staten gjorde at NAV-ledere ga uttrykk for at det føltes tøft noen ganger, og at det opplevdes som krevende å ansette noen på statlig side. Det skaper hindringer i beslutningen til NAV-lederen som kanskje ønsker å ansette basert på hva NAV-kontoret trenger, men så er det noen andre utenfor NAV-kontoret som tar avgjørelsen. Dette er med på å begrense handlingsrommet til NAV-lederen i forbindelse med rekruttering på statlig side. For eksempel så beskriver en informant rekrutteringssituasjonen på statlig side som rigid, og lederen opplever manglende tillit i sin vurdering ved at innstillingen blir sendt tilbake med forslag om å gjennomføre en ny prosess fordi kandidatene ikke har fått frem nok i intervjuet, eller at det er andre kandidater som burde ha blitt intervjuet.

En annen begrensning som handler om ansatte i både stat og kommune, er at NAV-ledere må forholde seg til to forskjellige tariffområder. En informant beskriver situasjonen som vanskelig fordi det må søkes om mye godkjenning fra regionsdirektøren og kommunalleder. Dette er med på å begrense handlingsrommet fordi at det ikke er mulighet til å rekruttere inn de menneskene som NAV-leder trenger og gi dem den lønnen de krever. Informanten belyser denne problematikken:

> «[Jeg] synes det er vanskelig å løse sånne banaliteter som disse to tariffavtalene i partnerskapet og det som gjør folk sure og som skaper dårlig arbeidsmiljø som at noen har seniorpolitikk og andre ikke har det. Sånne dumme ting som ikke har noe med veiledning av bruker å gjøre.»

Informanten gir uttrykk for at denne praksisen er enfoldig og gjør ansatte misfornøyd. Dette bidrar til et dårlig arbeidsmiljø på NAV-kontoret som kan føre til at ansatte ikke orker å prestere fordi andre får bedre lønn for samme arbeidsoppgaver. Det er fremdeles forskjeller mellom statlig ansatte og kommunalt ansatte til tross for at de arbeider for samme NAV-kontor og har samme arbeidsoppgaver. Andre eksempler på forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte er seniorpolitikken og permisjoner. En informant forklarte at han gir permisjoner ut ifra lik vurdering uavhengig av om personen er ansatt i kommunen eller staten fordi dette gir fornøyde ansatte. NAV-lederen velger å tolke regelverket knyttet til permisjoner blant ansatte, og benytter handlingsrommet sitt til å gjøre egne skjønnsmessige vurderinger om å gi permisjon eller ikke. Dette er et eksempel på hvordan NAV-lederen tar handlingsrommet sitt.

4.1.3 Strategiplanlegging og kommunale handlingsplaner

Strategiplanlegging handler om å utarbeide strategier internt på NAV-kontoret i samarbeid med de ansatte. Strategiplanleggingen gjøres ut fra tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet som ble beskrevet tidligere. Det er tydelig at alle informantene er klar over hva som forventes av dem som NAV-ledere, som disse sitatene viser:

> «Jeg har veldig klare forventninger i styringsdokumenter og det er veldig tydelig for meg hva oppdraget til NAV er, og hva NAV-lederens rolle er.»

> «Direktoratet kommer jo med de årlige mål og disponeringsbrevene […] som sier litt om hva vi skal prioritere og det må vi forholde oss til.»

Informantene viser til de årlige tildelingsbrevene som Arbeids- og sosialdepartementet sender ut, som er en veiviser for hvilken retning de skal lede NAV-kontoret i. Tildelingsbrevene er også veiledende for hvilke overordnede prioriteringer og mål de må koordinere med sine lokale mål og prioriteringer, basert på utfordringene NAV-kontoret har. En informant benyttet tildelingsbrevet for å utarbeide lokale prioriteringer og mål på NAV-kontoret slik det forklares her:

> «Forventningene til hva vi skal gjøre det legger jo rammene for hvilke mål vi setter oss og vi har jo nå startet arbeidet med at vi NAV-ledere skal jo i februar levere vårt oppdragsbrev til regionsdirektør, og det påvirkes jo selvfølgelig av oppdragsbrev som kommer fra regjering og direktorat, og nedover.»

Av utsagnet kommer det frem at det skjer noen endringer på hvordan dette arbeidet skal gjøres fremover. Informanten forklarer at det nå er startet et arbeid hvor strukturen er omvendt: NAV-ledere skal levere egne oppdragsbrev til regionsdirektøren, for å komme med sine innspill på hva utvalgte satsningsområder bør være. Det kan forklares med at NAV-ledere i større grad er med på å påvirke hvilke felles prioriteringer og mål NAV-kontorene skal arbeide etter. Dette gir muligheter til NAV-lederne for å påvirke strategiarbeidet mot Arbeids- og sosialdepartementet. Resultatet av dette er med på å gi et økt handlingsrom hos NAV-ledere.
På NAV-kontoret opplever NAV-lederen handlingsrom til å ta valg i samarbeid med sine ansatte, på hvordan de skal levere tjenester til innbyggerne lokalt. *Valg* er et av elementene i modellen som illustrer handlingsrom (Stewart, 1982, s. 7). Denne informanten gir et eksempel på hvordan arbeidet gjøres i samarbeid med ansatte:

> «Eksempelvis, når vi lagde strategiene våre for 2021 da, så identifiserte vi tre hovedområder som vi tenkte var på en måte veivalg som skulle gjøre at vi når målene våre.»

Informanten forklarer hvordan deres NAV-kontor utarbeidet strategiene sine for 2021 i samarbeid med de ansatte. NAV-lederen utfordrer de ansatte til å være med å bestemme hvilke hovedområder de som kontor skal arbeide mer med, for å oppnå spesifikke mål. En annen informant fortalte at de utarbeidet mål for sitt NAV-kontor i samarbeid med kun avdelingsledere, og benyttet i større grad tildelingsbrevet fra både stat og kommune som et rammeverk. Informantene utarbeider egne strategier for hvordan deres NAV-kontor skal arbeide for å imøtekomme utfordringer som gjelder deres innbyggere lokalt. I dette arbeidet opplever NAV-ledere handlingsrom til å ta beslutninger om hvordan

strategiplanleggingen skal gjennomføres, og hvilke utvalgte områder som er viktig for deres NAV-kontor, men det er forutsatt at NAV-lederne holder seg innenfor rammene. Derfor kan det forklare hvorfor handlingsrommet ser ulikt ut ettersom noen NAV-ledere forholder seg strengere til tildelingsbrevet som en ramme, mens andre er mer opptatt av det motsatte; å legge vekt på innholdet i oppdragsbrevet. En informant belyser hvor det foreligger muligheter for å ta handlingsrommet:

> «Vi har rammer både på kommunal side og på statlig side som vi hele tiden må forholde oss til, både politiske føringer og økonomiske rammebetingelser som styrer driften våres og har muligheten til handlingsrommet da»

Informanten gir uttrykk for å oppleve handlingsrom i strategiarbeidet, men at beslutninger i arbeidsoppgavene tas ut ifra politiske føringer og økonomi. I dette arbeidet er det viktig å lede ansatte i riktig retning og passe på å være samordnet med NAV sitt samfunnsoppdrag. Mange av informantene opplever å ha et ansvar for å skape forståelse blant deres ansatte, på hvorfor de skal prioritere å arbeide med en bestemt gruppe fremfor en annen, som for eksempel unge som har droppet ut av skolen eller langtidsledige.

Den kommunale handlingsplanen handler om oppfølging av utvalgte satsningsområder i det kommunale budsjettet slik som informanten forklarer her i forbindelse med rapportering til nærmeste leder i kommunen:

> «Og så er det noe sånn på virksomhetsplan, […] hver tredje måned, tror jeg, som går mer sånn på at vi følger opp de utvalgte satsingsområdene.»

Denne rapporteringen skjer hver tredje måned. Hensikten med rapporteringen er å påse at NAV-lederen klarer å følge opp utvalgte satsingsområder, og holde seg innenfor budsjett. Dette kan tolkes mer som kontroll fra kommunallederens side. I forbindelse med dette opplevde en informant at kommunen fremdeles driver med mål- og resultatstyring, fordi det i handlingsplanen er bestemt at NAV-leder skal gi en utgiftsplan og ha noen mål å jobbe etter. Det er statusen på dette arbeidet som rapporteres hver tredje måned.

I strategiplanen og den kommunale handlingsplanen, opplever alle informantene at en stor del av forventningene til NAV-lederen er å levere gode resultater på felles føringer og mål, som kommer fra både stat og kommune. Informantene var alle klar over hvilke forventninger som lå til dem, men noen av dem opplevde noe usikkerhet. De som opplevde å være usikre tok kontakt med regionsdirektøren for avklaringer. Dette viser engasjementet til informantene for å etterstrebe de krav og forventninger som er satt til dem. Videre gir det innblikk i hvordan forholdet mellom NAV-ledere og regionsdirektøren er. Sitatet under gir en beskrivelse av hvordan en informant opplevde sin gjennomføring av arbeidsoppgavene:

> «[…] Og så er det jo ikke sånn at jeg kan velge noe bort, men jeg ser jo at jeg må prioritere og kanskje må velge å gjøre litt mindre av noe og kanskje også delegere i stor grad da. Så jeg tror jo at jeg leverer på det som jeg skal og må, for det kommer jo hele tiden forventninger om rapporteringer, […] men også krav og forventninger som er knyttet til utvikling og jeg tenker at jeg leverer på det, men kanskje ikke alltid (ler) i henhold til frist […] jeg synes det er vanskelig å si at det er noen oppgaver jeg ikke får gjort fordi jeg tror liksom at jeg får gjort helheten, men at det handler mer om i hvilken grad og til hvilken tid».

Informanten forsøker å klare og gjennomføre alle sine arbeidsoppgaver som må gjøres, men opplever at det er mye som det forventes at NAV-leder skal gjøre og levere på. Utsagnet kan tolkes som at mange av arbeidsoppgavene skjer gjennom «multitasking», som betyr at NAV-lederen setter i gang med flere oppgaver samtidig, noe som kan forklare hvorfor det er håndterbart. Dermed fortolker NAV-lederen sine krav og forventninger, og benytter sitt handlingsrom til å ta beslutninger om hvilke arbeidsoppgaver som skal prioriteres, og hvilke arbeidsoppgaver som kan delegeres. Denne arbeidsmåten ble benyttet i større grad av de intervjuede NAV-lederne som har arbeidet i NAV i noen år, i motsetning til de som ikke har så lang fartstid, fordi de har erfaring med hvilke arbeidsoppgaver som må gjøres fortløpende og hvilke som kan vente.

4.1.4 Organisering av NAV-kontoret og disponering av ressurser

Selv om det foreligger visse føringer fra stat og kommune, så bestemmer NAV-lederen i stor grad selv over hvordan de tjenstlige oppgavene skal løses i eget NAV-kontor. Arbeidsoppfølgingen tilpasses etter demografi, levevilkår og arbeidsmarked. Informantene opplever god balanse på autonomi og kontroll for eget NAV-kontor, og kan både omdisponere ansatte og prioritere oppgaver etter lokale behov. En informant ga uttrykk for at NAV-lederens oppgave er å sørge for å løse de problemer som oppstår til enhver tid. Det kan tolkes som at det er NAV-leder som kontinuerlig må tilpasse prioriteringene av arbeidsoppgaver etter utfordringene som finnes lokalt på NAV-kontoret. Alle informantene opplever å ha myndighet til å ta beslutninger som handler om å disponere ansatte, og rette innsatsen mot det lokale behovet. For eksempel om innsatsen skal rettes mot unge eller langtidsledige. Da har NAV-lederen myndighet til å omdisponere sine egne ansatte til å rette innsatsen mot den bestemte gruppen uten å forhøre seg med noen. En informant opplever at kjernen av lederoppdraget er å få de ansatte til å bli fleksible når det skjer endringer i arbeidsoppgavene:

> «Vi skal bli smidig, ikke sant, at vi skal kunne prioritere om når vi ser at nå er det et stort behov her, også kunne omrokere, det er jo egentlig sånn inn i noe av kjernen av lederoppdraget i NAV tenker jeg, og kanskje mellomledernes oppdrag i stor grad også.»

Informanten reflekterer over hvordan NAV-leder og avdelingsledere skal få til fleksible omrokeringer blant ansatte, når det oppstår utfordringer blant en gruppe som må prioriteres. Det er NAV-lederen og avdelingslederne sin oppgave å få de ansatte til å forstå at man må regne med å få endringer i arbeidsoppgaver, eller bli plassert til å jobbe med andre fagområder når det trengs. Noe som kan medføre at noen ansatte kanskje må gjøre mer enn andre i en periode. Informantene følger de overordnende retningslinjene på det som skal prioriteres, men selv om NAV-lederen foretar lokale prioriteringer og bestemmer selv hvordan ansatte skal gi oppfølgingen til innbyggerne, så opplever mange av informantene det som viktig å levere gode resultater innenfor de overordnende prioriterte områdene, som for eksempel kan være inkluderingsarbeidet. En informant opplever at hun får benytte

eget handlingsrom dersom NAV-kontoret har gode resultater på overgangen til arbeid og aktivitet etter sykdom, tiltak, utdanning, med mer, slik utsagnet viser:

> «Det er jo liksom noen retningslinjer om hva som skal prioriteres, men hvordan vi prioriterer de målgruppene, hvordan vi gir oppfølgingen føler jeg at vårt kontor selv kan bestemme så lenge vi leverer resultatene.»

Sitatet viser at det er i stor grad opp til NAV-lederen å ta beslutninger om hvordan de ansatte skal gi arbeidsoppfølging til innbyggerne, og hvilke målgrupper som skal prioriteres slik at gode resultater oppnås. En annen informant opplever at de lokale prioriteringene som blir gjort på NAV-kontoret går veldig i hånd i hanske med både regionens prioriteringer og kommunens. Dette kan tolkes som at NAV-kontorene har noe ulike utfordringer, men i stor grad så er de sammenfallende i hva som bør prioriteres. For eksempel så blir nå arbeidsledigheten som pandemien har medført prioritert. Det vil si at felles politiske føringer kan ha liten innvirkning på handlingsrommet til NAV-lederen, siden informantene selv gir uttrykk for at det er noe av det samme de hadde prioritert allikevel på sitt NAV-kontor.
Regionsdirektøren har innsyn i statistikk som sier noe om hvordan NAV-kontoret ligger an i forhold til prioriterte områder. Informantene derimot opplever at regionsdirektøren har gått bort fra det nå, og er mer opptatt av å skape gode strategier i samråd med NAV-ledere knyttet til hvordan de kan arbeide ut ifra prioriteringene slik som sitatet viser:

> «Det var vi veldig opptatt av før […] hadde ett sånt målekort og sammenlignet oss hver måned husker jeg, men nå er han, regionsdirektøren, han er mer opptatt av strategi, og prioritering, og ikke så opptatt av de målingene. Han gjør det av og til, men han har ikke så veldig fokus på det.»

Det kan tolkes slik at regionsdirektøren utøver sitt lederskap på denne måten i håp om at lederne i min studie presterer på det som er forventet, og har et ønske om å levere gode resultater fordi det gir økt tillit. Når regionsdirektøren har tillit til sine NAV-ledere, så kan det gi økt handlefrihet til å ta egne valg i hvordan de

gjennomfører sine arbeidsoppgaver og muligheten til å ta flere sjanser på eget NAV-kontor.

4.1.5 Arbeidsoppfølgingen til innbyggere

På NAV-kontorene er det opp til ansatte hvilke tiltak eller virkemidler som settes i gang rundt innbyggeren, fordi det er den ansatte som kjenner til innbyggerens utfordringer og kan tilpasse tjenestene etter behovet på best mulig måte. Myndiggjørende ledelse handler om å gi styrket individuell motivering gjennom å delegere ansvar og myndighet til medarbeiderne, da det er på medarbeidernivå kompetente beslutninger kan tas (Amundsen & Martinsen, 2014, s. 487). Noen av informantene delegerer i større grad ansvaret og myndigheten til sine ansatte fordi de anses som kompetente til å ta beslutninger som gjelder innbyggeren, men det kom også frem at det er noen informanter som i mindre grad delegerer ned ansvar og myndighet. Dette kan forklare hvorfor noen av NAV-lederne opplever større handlingsrom enn andre, fordi a) NAV-ledere delegerer ansvar og myndighet til sine ansatte slik at de får mer tid til drive med oppgaver som handler om ledelse, og b) regionsdirektøren og kommunalleder myndiggjør NAV-ledere og oppmuntrer dem til å myndiggjøre sine egne ansatte på NAV-kontoret.

Informantene forteller at de opplever å ha en stor virkemiddelportefølje tilgjengelig. Mange av informantene har tildelt et ansvar til de ansatte på NAV-kontoret når det gjelder å bruke det virkemiddelet som er riktig for den enkelte innbygger. En av informantene reflekterer over sin egen praksis ovenfor egne ansatte og føler at de i liten grad styres. Likevel påvirkes NAV-lederne gjennom dialog med ansatte. Ett eksempel på en slik påvirkning kan være hvis lederen opplever at bestemte tiltak ikke ser ut til å bli benyttet. Da kan fordelen med tiltaket kommuniseres ut til de ansatte på kontormøter. Sitatet gir innsyn i refleksjonen informanten har om sitt handlingsrom i forbindelse med arbeidsoppfølgingen på NAV-kontoret:

> «[…] regionsdirektøren og rådmennene har sagt at du skal levere gode NAV tjenester til innbyggerne. Og så føler jeg faktisk at jeg har et stort handlingsrom på hvordan vi skal levere dem både åpningstider, om vi har fysiske møter, om vi har videomøter, om vi har digitale møter, om vi skal ta 40 samtaler, lange samtaler, om vi skal ha kartlegging, eller ikke skal ha

> kartlegging, hvordan vi gir oppfølgingen til brukerne da, der føler jeg faktisk at vi må bare ta handlingsrommet og det er det jeg prøver å si til de ansatte og at det er mye vi kan gjøre før vi blir stoppa.»

Informantens opplevelse er at handlingsrommet finnes, og at det gir muligheter til å i stor grad kunne bestemme hvordan NAV sine tjenester skal gis lokalt til innbyggerne. Hun oppfordrer sine ansatte til å ta egne valg om hva som er best for innbyggeren, som betyr at hun forsøker å myndiggjøre sine ansatte, ved å delegere ansvar og myndighet slik at handlingsrommet som finnes i organisasjonen internt blir benyttet.

4.1.6 Innovasjonsarbeidet internt på NAV-kontoret

NAV-lederen har også et ansvar for å utvikle tjenestene på NAV-kontoret sammen med sine medarbeidere. Innovasjonsarbeidet består av at NAV-lederen skal skape relasjoner med andre aktører og hele tiden tenke på hvem det er riktig å koble på. Denne jobben varierer i stor grad, da enhver NAV-leder har sitt lokale samfunn å forholde seg til. Utviklingsarbeidet skjer på bakgrunn av demografi, levevilkår og arbeidsmarkedet der NAV-kontoret er plassert. En informant ga uttrykk for å føle et ansvar for å sørge for utvikling av tjenestene på NAV-kontoret. Ønsket er å skape et samarbeid med andre NAV-kontorer i regionen og med andre kompetansemiljøer som er tilgjengelig. Ved å opprette kontakt med slike relevante samarbeidspartnere, opplever informanten at det vil sette de som arbeider på NAV-kontoret i best mulig stand til å yte gode tjenester til befolkningen. Hovedfokuset med utviklingsarbeidet er slik som informanten får frem her:

> «Veilederne her er veldig opptatt av kommunesammensetningen, så hvordan vi utvikler våre tjenester er på bakgrunn av demografien, hvem er det vi skal prioritere, en ting er jo hva NAV sentralt sier, men vi må også se på hvilke brukergrupper vi har her.»

Informanten får frem at innovasjonsarbeidet med NAV sine tjenester handler om å møte innbyggerne der de er, og gi dem gode, tilpassede tjenester basert på demografi, arbeidsmarked og levevilkår. Mange av informantene opplever at

denne delen av jobben er den mest interessante og morsomme, men også den som krever mest. Når det gjelder denne arbeidsoppgaven, er det ulikt hvordan handlingsrommet blir benyttet. Det handler om å få med seg alle ansatte til å tenke nytt, og det handler om å få til et godt nettverk som består av gode relasjoner som igjen bidrar til at NAV-kontoret kan gi gode tjenester til innbyggerne. Det er i stor grad opp til NAV-lederen å utøve eget skjønn i beslutninger knyttet til hvordan innovasjonsarbeidet skal utføres internt på NAV-kontoret. Sitatet beskriver innovasjonsarbeidet lokalt på et NAV-kontor:

> «Jeg gjør mange ting som kanskje ligger i den delen som handler om utvikling, det trigger meg jo mer, jeg synes at det er morsommere enn å være bein god på HMS rapportering.»

Arbeidet med å skape nye måter å gi gode tjenester til innbyggere på, opplever informanten som morsom og er en arbeidsoppgave som ofte prioriteres fremfor andre oppgaver. En annen informant forklarer hvordan det jobbes med utvikling på NAV-kontoret deres:

> «Vi har jobbet med blant annet brukerundersøkelser, hatt dybdeintervjuer av mange brukere og jobbet med tjenestedesign og jobbet med kommunikasjonsprosjekter eksternt som bistår oss i samtaler.»

Informanten opplever at brukerundersøkelser og dybdeintervjuer med innbyggerne gir i stor grad innsikt i hva innbyggerne anser som utfordringer, og hvordan NAV kan bistå dem på best mulig måte. Denne metoden kan gi dypere informasjon som kan benyttes for å utvikle gode løsninger og tjenester til innbyggerne, basert på deres historier og opplevelser med NAV. Innovasjonsarbeidet på NAV-kontorene varierer både i hvordan NAV-lederne velger å gripe an oppgaven, men også hvorvidt de klarer å ha med egne ansatte i denne utviklingen. Mange av informantene er opptatt av å ha med alle ansatte i denne dreiningen fra den gamle måten å jobbe på, til en ny og mer moderne måte å jobbe på for å løse NAV sitt samfunnsoppdrag. En informant beskriver hva som er NAV sitt nye oppdrag:

> «Det har jo tydeliggjort seg veldig at vårt oppdrag er å drive arbeidsrettet oppfølging, så har vi fortsatt litt for mange veiledere som tenker at vi sitter bare og forvalter og er saksbehandlere, så jeg tror liksom det der å klare å utvikle veiledere til å eie det som er NAV sitt nye oppdrag. Vi skal ikke nødvendigvis være gode på regelverk, vi skal ikke være spesialister på ytelsene, men vi skal være spesialister på arbeidsrettet oppfølging. Så den der dreiningen der som både er veldig sånn spennende lederoppgave, men som også jeg tenker er en utfordring, som jeg ser ja, både kjenner på er krevende […]»

Sitatet viser at innovasjonsarbeidet ikke bare handler om å være nyskapende og tenke kreativt rundt utvikling av tilpassede tiltak for innbyggerne, men at det også handler om å se bort ifra gammel praksis og gamle måter å utføre arbeidet på, fordi det skal brukes nye digitale verktøy og systemer.
Før var NAV-kontoret mer et sted man oppsøkte for å få hjelp for eksempel ved at det ble levert inn en søknad om en ytelse, også ble søknaden vurdert og ytelsen utbetalt. Mens nå handler det mer om at NAV-ansatte er veiledere som skal gi arbeidsoppfølging uavhengig av hvilken ytelse innbyggeren har. Videre skal NAV-tjenester gis der innbyggerne er, og ut ifra hva innbyggeren trenger. For eksempel så kan det på en videregående skole være unge som sliter med skolegangen. Da kan NAV bistå med tjenester som kan hjelpe dem til å fullføre videregående utdanning. Det er i større grad muligheter for å ta innovative beslutninger i hvordan arbeidsoppfølgingen skal gis. Det betyr at det er lagt opp til at NAV-ledere skal kunne benytte sitt handlingsrom til å gripe an mulighetene som finnes. Det er ikke alle ansatte som er begeistret for at NAV går inn i mer moderne tider, og spesielt at det utvikles nye digitale verktøy og systemer som skal effektivisere og forenkle arbeidet i større grad enn tidligere. Videre at mye av den arbeidsrettede oppfølgingen skjer utenfor NAV-kontoret. For ansatte som har jobbet i mange år, kan det være vanskelig både i form av evne og vilje til å omstille seg fordi de har en sterk forankring i de gamle etatene, og den gamle måten å utføre arbeidet sitt på. Holdningene kan være med på å begrense hvilke endringer som kan iverksettes i virksomheten (Stewart, 1982, s. 5) som igjen begrenser handlingsrommet til NAV-ledere. Sitatet gir innblikk på hva en informant opplever som utfordrende i utviklingsarbeidet:

> «Jeg tenker at den største hindringen når det gjelder utvikling det er liksom å få alle, veldig dyktige medarbeidere, men som sitter litt sånn godt i det gamle og vil bevare det gamle og få de også med til å dra oss inn i noe nytt da.»

Informanten opplever begrensninger i innovasjonsarbeidet fordi det er krevende å få med alle ansatte til å tenke ut nye måter å tilby NAV sine tjenester på. Videre handler det også om å avlære ansatte som fremdeles bruker gamle rutiner, og få dem med på å lære nye rutiner og tankesett. En annen informant var opptatt av å bruke alle sine ansatte på det de er gode på, fordi alle ansatte ikke kan bli innovative og nytenkende. Det krever evne fra NAV-lederen til å kartlegge hvilken kompetanse NAV-kontoret innehar, slik at ansatte opplever seg selv som nyttig i sine arbeidsoppgaver, og presterer for å nå sine lokale mål. Det er ulikt hvordan NAV-lederne løser utfordringene de møter på i utviklingsarbeidet. Det foregår mye kommunikasjon knyttet til å forklare og få de ansatte til å forstå hva som er viktig i samfunnsoppdraget til NAV. Tilnærmingen som benyttes er at NAV skal gi gode tjenester til innbyggerne for å dekke deres behov. En annen informant løste begrensninger som oppstod ved å dele historier:

> «[…] NAV er en gammel organisasjon med mye kultur og gamle holdninger. Men jeg synes vi er på vei og når vi deler gode historier og blir flinke til å fortelle hverandre om den jobben vi gjør da, dele kunnskap, så synes jeg at det er med på å få til mindre motstand da.»

Det kommer frem av sitatet at for å få med de ansatte, så må det også jobbes med kultur og holdning ettersom mange av informantene opplever at noen ansatte motsier det å ta i bruk og lære ny praksis. Noen av NAV-lederne tenker at ved å dele gode historier og kunnskap på tvers av NAV-kontorene, så vil det bidra til at ansatte får innsyn i hvordan nye måter å jobbe på gir gode opplevelser hos innbyggerne, eller at det bidrar til større overgang til arbeid og aktivitet. På denne måten blir den gode jobben som gjøres på noen NAV-kontorer anerkjent og nyttiggjort av andre kontorer. Ved å vise andre ansatte i NAV resultatene av nye måter å jobbe på, så kan det føre til mindre motstand mot endringer ved nye

arbeidsmåter. Informanten beskriver sin erfaring med å arbeide med ansattes holdninger og kulturen på eget NAV-kontor:

> «Det er innmari tungt å jobbe med kultur og endringer i eget kontor, men hvis vi gjør det sammen så får vi liksom en sånn en synergieffekt, og så tror jeg også at veilederne […] som jobber i kontorene våres får en forståelse for det der med at vi jobber i NAV og NAV er på vei dit. Så vi knytter oss stadig tettere sammen, og ser at vi har god effekt av det da.»

NAV-ledere benytter sitt handlingsrom til å samarbeide med andre NAV-ledere for å skape en felles arena på tvers av kontorene. Informantene erfarer at ved å dele historier og erfaringer imellom NAV-kontorene så kan det bidra til å skape motivasjon hos flere ansatte. Dette kan hjelpe dem med å få mer forståelse for hva NAV sitt samfunnsoppdrag er, og en smakebit av hvordan fremtidens arbeidsoppgaver skal gjøres. En annen informant forklarer sin måte å drive innovasjonsarbeidet på hos sitt NAV-kontor:

> «[…] i samlinger ha litt sånn der «peptalk» og motivasjon, og hele tiden dra tilbake til samfunnsoppdraget vårt, og hvorfor er vi her, vi er her for å levere gode tjenester til innbyggerne, og vi må tilpasse oss samfunnsutviklingen og det innbyggerne trenger.»

Fokuset til denne informanten er mer på innbyggerens behov og det overordnende samfunnsoppdraget til NAV. Informanten benytter handlingsrommet sitt til å få sine ansatte til å forstå at de arbeider i NAV for innbyggerne, og at det er de som må tilpasse seg samfunnsutviklingen og behovet til innbyggeren, ikke motsatt. Videre så kommer det frem av en annen informant som benytter følgende strategi for å få med ansatte:

> «Det å tune dem inn, det er sånn man må gjøre det og ha noen drivere på kontoret […]. En ting er å stå å si hvor mye jeg ønsker, men det må også komme innenfra og finne de menneskene som faktisk vil drive med utvikling og drive med innovasjon fordi de vil lettere motivere kollegaene sine enn at jeg står og sier at nå må vi gjøre det.»

Det kommer tydelig frem at informanten velger å benytte egne ansatte som er motiverte og som liker å jobbe med utvikling og innovasjon, til å få med de som motsetter seg. Informanten gir uttrykk for at det er lettere at kollegaer seg imellom motiverer hverandre. Det er i stor grad NAV-lederens egen kompetanse og skjønnsmessige vurderinger som danner måten de håndterer innovasjonsarbeidet på internt. Mange av informantene bruker også tid på å bygge opp sine ansatte til å tørre og utforske, samt ta i bruk, eget handlingsrom. Det er ikke kun NAV-leder som har ansvaret for å benytte handlingsrommet internt på NAV-kontoret; dette er noe som må gjøres i samhandling med de ansatte, slik som dette utsagnet viser:

> «Jeg prøver å si til veilederne og at handlingsrommet er faktisk der, ta det og bruk det, tenk utenfor boksen, strekk grensene litt, som sagt så lenge du ikke gjør noe ulovlig, ingen mister ytelsen så kan vi gjøre ganske mye for innbyggerne våres.»

Handlingsrommet skal benyttes av både NAV-leder som har større fullmakt og myndighet, men også av ansatte som arbeider daglig med innbyggerne og vet hvor skoen trykker. Dermed kan det tolkes som at det er både NAV-leder og de ansatte sitt ansvar å fortolke krav og begrensninger i valg som gjøres i forbindelse med den arbeidsrettede oppfølgingen av innbyggerne.

4.1.7 Fagforeninger og medbestemmelsesapparatet

Medbestemmelsesapparatet (MBA) på NAV-kontorene er en egen møtearena som har representanter fra fagforeninger, verneombud og NAV-leder. Representantene fra fagforeningene er tillitsvalgte som representerer de ansatte. Denne arenaen blir benyttet ulikt av informantene og blir omtalt som MBA og MBA-møter. Handlingsrommet blant NAV-ledere blir benyttet i MBA, men på ulike måter. En informant ga uttrykk for at det er lurt å forankre med tillitsvalgte og verneombud når det er ønske om å få med ansatte på interne endringer, som for eksempel det tidligere nevnte innovasjonsarbeidet, fordi de ansatte da opplever å bli inkludert og at meningen deres blir verdsatt av NAV-lederen. En annen informant ga innblikk i hvordan MBA-møter foregår på deres NAV-kontor. Informanten er opptatt av å la tillitsvalgte som representerer de ansatte få lov til å argumentere for det de mener er riktig, før beslutninger blir tatt. Selv om MBA blir benyttet til

diskusjoner av ulike saker, så gir informantene uttrykk for å oppleve handlingsrom til å ta egne beslutninger. Det er NAV-lederen som har styringsrett i beslutninger av saker. Noen ganger kommer de til enighet i MBA, mens andre ganger så tas beslutningen etter det som er mest riktig for NAV-lederen. Tillitsvalgte er likevel med på å påvirke NAV-lederens beslutning med sine innspill på MBA-møtene. En annen informant som ikke hadde egen ledergruppe på NAV-kontoret, brukte MBA-møtene til å drøfte arbeidet med innovasjon av NAV sine tjenester:

> «Jeg føler at jeg har et godt MBA. Jeg har ikke noen ledergruppe, da bruker jeg MBA til å drøfte sånne blant annet utvikling og innovasjon […], men på grunn av at vi ikke er så store så samarbeider jeg egentlig med alle sammen i individuelle samtaler, hva er det du trenger for å tenke nytt.»

Informanten opplevde at fordelen med å ikke ha en ledergruppe, er at det kan bidra til at det skapes tettere relasjoner med den enkelte medarbeider på NAV-kontoret. Dette fører til at NAV-lederen lettere får en oversikt over hva hver enkelt ansatt trenger for å tenke nytt. Selv om NAV-lederen har myndighet til å overstyre i saker på MBA-møtene, så er mange av informantene opptatt av å skape et godt samarbeid med de tillitsvalgte og verneombudet. Informantene benytter handlingsrommet via MBA til å få med ansatte når det gjelder endringer, men i noen tilfeller så tar det lengre tid, slik som denne informanten opplever:

> «Som sagt så må man jo ta noen ekstra runder for å gjøre de prioriteringene og det må jo være godt begrunnet selvfølgelig. Noen endringer tar nok litt lengre tid enn det jeg hadde tenkt det skulle gjøre.»

Informanten viser her at det er godt begrunnet, det han tenker er best for NAV-kontoret, men at han imøtekommer tillitsvalgtes innspill og behov for mer tid før endringer blir iverksatt. Handlingsrommet blir påvirket av aktørene i MBA, men det kommer ikke frem blant informantene i denne studien at det begrenser handlingsrommet i særlig grad.

4.1.8 Oppsummering: NAV-ledere sin opplevelse av handlingsrom internt

Frem til nå har arbeidsoppgavene som NAV-lederen gjør internt på NAV-kontoret blitt presentert og analysert. Ut ifra mine funn kommer det frem hvilke muligheter og begrensninger som informantene opplever i handlingsrommet sitt internt på NAV-kontoret. Det kommer tydelig frem at de påvirkende faktorene er a) budsjett fra stat og kommune, b) felles politiske føringer, og c) overordnende mål som er rammebetingelsene NAV-lederen kan operere innenfor. Disse tre faktorene tolkes som grensen for handlingsrommet til NAV-lederen.

Rekruttering på statlig side skaper begrensninger i handlingsrommet fordi NAV-lederen ikke har mulighet til å ta avgjørelsen på egenhånd om hvem de ønsker å ansette, og gi dem den lønnen de krever. På kommunal side opplever NAV-lederne mer tillit til å kunne ansette hvem de vil. NAV-lederne opplever at de to lønnsbetingelsene/tariffavtalene er med på å begrense handlingsrommet fordi de ikke kan gi den lønnen som kreves for å ansette personen som trengs i jobben. Lønnsbetingelsene, seniorpolitikken og permisjoner for ansatte i NAV er også med på å skape et dårlig arbeidsmiljø på noen NAV-kontorer, fordi det praktiseres forskjellig ut ifra om du er statlig eller kommunalt ansatt.

Det kommer tydelig frem at alle informantene opplever å ha et stort handlingsrom i hvordan de ønsker å disponere sine ansatte, og hvordan organiseringen av NAV-kontoret skal være. NAV-ledere utarbeider i samarbeid med sine ansatte egne lokale prioriteringer og mål som er tilpasset de konkrete utfordringene NAV-kontoret møter i sitt område.

Handlingsrommet oppleves også som stort innen innovasjonsarbeidet, men det begrenses av ansattes holdninger og kulturen på NAV-kontorene. Informantene oppga ulike måter på hvordan de velger å gripe an oppgaven med å få med ansatte til nytenking knyttet til hvordan de skal yte gode tjenester. Videre er det ulikheter blant NAV-ledere på hvordan MBA blir benyttet, men i hovedsak er det for å drøfte saker med de som representerer ansatte på kontoret. Alle informantene er opptatt av at det skal gis informasjon til ansatte før beslutninger tas, slik at de gis mulighet til å komme med innspill. Til tross for at det er en dialog mellom NAV-lederen og ansatte, så er det NAV-leder som har styringsrett i MBA-møtene. Det betyr at NAV-lederen har det siste ordet og myndighet til å ta beslutninger som gjelder NAV-kontoret.

4.2 Handlingsrommet eksternt

Nå vil jeg presentere og analysere opplevelsen av handlingsrommet til NAV-lederne når det gjelder arbeidsoppgaver eksternt. Det kommer frem av mine funn at NAV-lederne opplever at arbeidsoppgavene som gjøres eksternt legger mer opp til å ta egne skjønnsmessige valg. Elementet *valg* består av selvstendige valg som gir lederen mulighet til å utføre jobben på sin individuelle måte (Stewart, 1982, s. 2). Opplevelsen av det eksterne handlingsrommet sees også i lys av Stewart (1982, s. 7) sin modell som inneholder elementene *krav*, *begrensninger* og *valg* – som tidligere presentert.

NAV sitt overordnede samfunnsoppdrag i de eksterne arbeidsoppgavene handler mest om innovasjonsarbeid innenfor lover og regler. Det er enkelte grupper i samfunnet som har behov for oppfølging for å skaffe eller beholde arbeid, mens andre klarer seg selv. Derfor er det viktig at NAV sammen med kommunen og andre samarbeidspartnere, som for eksempel arbeidsgivere, samhandler og samarbeider om å få flest mulig mennesker sysselsatt. Dette er noe både staten og kommunene er enig i at er en prioritering slik som utsagnet viser:

> «[…] få flest mulig folk i arbeid og aktivitet og færrest mulig på stønad, i det så ligger jo det å redusere utenforskapet om det er folk med uføre eller om det er «drops-outs» eller hva det er for noe så er jo både kommunen og stat enig om at, ja, det er et felles mål.»

Informanten opplever at det er noen felles mål som både stat og kommune er enige om. Det at flere innbyggere får arbeid er samfunnsøkonomisk bra for både staten og kommunen. Som NAV-leder så er også en av arbeidsoppgavene å bygge nettverk og skape gode relasjoner til samarbeidspartnere, som kan være relevante å samhandle med, fordi dette skal bidra til å løse NAV sitt samfunnsoppdrag. Det er opp til NAV-lederen hvordan denne arbeidsoppgaven gjøres, og jeg skal forklare nærmere hvilke samarbeidsrelasjoner som skapes av NAV-lederen eksternt.

4.2.1 Partnerskapet

Det er NAV-lederen som har som oppgave å skape et samarbeid mellom stat og kommune gjennom partnerskapet. Partnerskapsmøter holdes en til to ganger i året,

hvor både regionsdirektøren og kommunalleder deltar. NAV-lederen er møteleder og bestemmer hva møtene skal handle om. Noen av informantene opplever partnerskapsmøtet som en arena hvor det foregår mye kommunikasjon og avklaringer mellom partene, mens andre opplever det som rapportering og presentasjon av tall og resultater for NAV-kontoret. Sitatene nedenfor er med på å vise de motstridende opplevelsene til informantene:

> «Jeg tenker at det er et nyttig møte fordi der får du oversatt litt sånn at regionen ser hvordan og hva kommunen tenker og litt omvendt. Sånn at kommunen får en sånn, dette er forventet fra stat sin side. Og er det noe de ikke skjønner så får de spørre hverandre der og da.»

> «Jeg pleier å si at det beste partnerskapsmøtet vi hadde det er en liten stund tilbake, da hadde vi på en måte utgangspunkt i en eller to problemstillinger vi drøftet og satt og diskuterte litt rundt eller så blir det kanskje for mye presentasjon av tall og resultater og så tenker jeg at det kan jeg forankre i styringslinjene ellers, jeg trenger ikke å sitte å dra gjennom resultatene på sosialhjelp eller økonomi.»

Det er i stor grad opp til NAV-lederen å bestemme hva partnerskapsmøtene skal inneholde, men likevel er det noen informanter som benytter møtene til å presentere tallene for NAV-kontoret. Denne arenaen tolker jeg som noe som bidrar til å gi handlingsrom til NAV-ledere, fordi NAV-lederen gis muligheten til å benytte partnerskapsmøtet til hva de vil. Noen presenterer egne tanker, ideer og prosjekter som han eller hun mener er bra å gjennomføre på NAV-kontoret, og så kan regionsdirektøren og kommunalleder komme med innspill på hva staten kan bidra med og hva kommunen kan bidra med. Mens andre igjen er opptatt av å presentere statistikk som viser hvordan NAV-kontoret ligger an i forhold til overordnende mål. Med andre ord så kan dette forklares med at noen av informantene legger mer vekt på å levere gode resultater knyttet til krav og forventninger, noe som kan tyde på at de forholder seg mer til det *formelle* handlingsrommet, mens andre er mer opptatt av å reflektere og samhandle om egne ideer for NAV-kontoret sitt, noe som kan tyde på at det *subjektive* handlingsrommet er benyttet.

Partnerskapet gir handlingsrom ved at flere virkemidler og ressurser blir gjort tilgjengelig, fordi stat og kommunene samarbeider om å gi helhetlige tjenester til innbyggerne. Samarbeidet mellom NAV og kommunen er til gunst for NAV-kontoret fordi hensikten er at innbyggeren skal oppleve seg ivaretatt av det offentlige, uavhengig av om de trenger statlige eller kommunale virkemidler og tiltak. Sitatet viser hvorfor partnerskapet er med på å gi handlingsrom:

> «Jeg vurderer handlingsrommet som NAV-leder at handlingsrommet er usedvanlig stort fordi jeg har to ledere som ikke er helt enig og to ledere som forsvinner i en måte i nærkontakten også. Partnerskapet opplever jeg faktisk sørger for at handlingsrommet er usedvanlig stort.»

Informanten reflekterer over eget handlingsrom med bakgrunn i partnerskapet. Slik som det ble nevnt ovenfor, så er det opp til NAV-lederen å bestemme agenda for partnerskapsmøtene. NAV har som hovedoppgave i samfunnsoppdraget sitt å få flere innbyggere i arbeid og aktivitet, mens kommunen kan være mer opptatt av å tilpasse tjenester ut ifra et menneskeperspektiv, noe som kan bety at det ikke alltid er arbeid som er målet, men heller hvordan få mennesket til å bli i stand til å mestre eget liv. Partnerskapet sørger for at det i stor grad er opp til NAV-lederen hvordan tjenestene skal gis til innbyggerne, men ved å slå sammen arbeidsfokuset og menneskeperspektivet så kan samhandlingen mellom disse bidra til å gi bedre og mer helhetlige tjenester til innbyggerne. En informant opplever at NAV er 100% stat og 100% kommune, og at det er dette som gir tilgang til enda flere virkemidler som NAV-lederen kan ta i bruk til sin fordel for å gi gode tjenester. Selv om målet ikke alltid er arbeid først, så er det ganske sammenfallende hva stat og kommune ønsker med NAV-kontorene, slik det kommer frem av sitatet her:

> «[…] vi driver med «multitasking» hele tiden og vi klarer jo det, men når jeg sier det jeg gjør nå så kjenner jeg jo at det, for hva er liksom NAV-leders egentlige […] jeg har jo et handlingsrom i forhold til hvordan og et viss handlingsrom på hva, men det er veldig mye som er lagt, men det er jo sånn som å si at i forhold til den store ledigheten som har vært under pandemien så er det i både stat og kommunens interesse at det er det som

> er prioriteringen og da må nødvendigvis noe annet vike og jeg opplever ikke at det blir noen sånn «issues» ut av det altså.»

Informanten reflekterer og er kritisk over eget handlingsrom som NAV-leder fordi hun må følge felles politiske føringer og prioriteringer, som allerede er bestemt av Arbeids- og sosialdepartementet. Informanten opplever likevel å ha et handlingsrom, fordi hun kan ta egne valg om hvordan arbeidet skal gjøres på NAV-kontoret. Det er derimot i alles interesse å prioritere og hjelpe de menneskene som har mistet arbeid under pandemien.

Samarbeidet mellom partene har noen gunstige faktorer, men strukturen fører også til noen begrensninger som NAV-lederen møter på i sitt daglige arbeid. Noen av NAV-lederne opplever det å forholde seg til to ledere og to styringslinjer som begrensende for eget handlingsrom. Dette krever at NAV-lederen må delta på flere møter, rapportere på økonomi og levere på prioriterte områder i begge styringslinjene. En informant beskriver sin opplevelse av de to styringslinjene:

> «[…] hvordan få til et litt mer sømløst partnerskap, hvordan få eierne til å snakke mer sammen og være mer interessert og ha mer felles utviklingsområder […]»

Informanten reflekterer over partnerskapet, og gir uttrykk for at det vil medføre lettelser for NAV-ledere dersom regionsdirektøren og kommunalleder har et samarbeid seg imellom. Det at eierne ikke kommuniserer med hverandre fører til at noen av informantene opplever at det er med på å kreve ekstra av tiden deres, fordi NAV-lederen er bindeleddet mellom partene.

Andre informanter opplever derimot at det å ha to ledere som ikke snakker sammen har motsatt effekt. Det gir mer handlingsrom. En informant opplever handlingsrommet som større, fordi lederne seg imellom er fjerne for hverandre, men begge viser tillit til at NAV-lederen klarer å ta beslutninger som gir gode resultater. Videre gir informanten uttrykk for at det i et stort handlingsrom også er en risiko for at noen NAV-ledere jobber mer ensidig istedenfor å samarbeide, men informanten opplever at så lenge NAV-kontoret kan vise til gode resultater på politiske føringer og prioriteringer, så vil ikke regionsdirektøren eller kommunalleder gå inn å detaljstyre. Dette er i mindre grad ønskelig og derfor er

det et sterkt ønske om å levere på det som begge lederne forventer av dem. Informantene opplever å få økt tillit og at modellen med to ledere er med på å gi handlingsrom:

> «[…] en modell i seg selv som gir handlingsrom, kanskje noen tenker at det er helt omvendt, men for meg er det sånn at den friheten og den tilliten som denne modellen gir meg da den gjør at jeg trives veldig godt i jobben og jeg tror kanskje at jeg er avhengig av å ha en ledelse som er interessert, men fraværende, og det får man ikke alltid i andre enheter og modeller, så jeg synes til tross for alle disse «rarighetene» og at man har to eiere som kanskje ikke er så veldig interessert i hverandre eller som ikke er omforent om oppdraget så synes jeg at modellen passer meg godt som leder da.»

Informanten opplever at partnerskapet er basert på tillit som gjør at handlingsrommet oppleves som stort. Begge lederne stoler på at NAV-lederen er klar over hvilke krav og forventninger som ligger til dem, og at de i stor grad følger det. NAV-ledere opplever å ha et stort handlingsrom fordi begge lederne i partnerskapet holder seg i bakgrunnen, noe som gjør det enda viktigere for dem å levere gode resultater i tilknytning til det overordnende samfunnsoppdraget. Det betyr at begge lederne er interessert, men så lenge NAV-kontoret går i riktig retning så holder de seg i bakgrunnen og lar NAV-leder få lede «showet».

4.2.2 Samarbeidet med regionskontoret

Alle informantene opplever at regionskontoret er interessert, og ønsker å hjelpe til når det trengs. Videre er regionskontoret tydelig på at det er opp til NAV-lederen å bestemme og styre hvilken retning NAV-kontoret skal i, og de må selv ta kontakt hvis det er behov for bistand. En informant gir uttrykk for å føle seg veldig godt ivaretatt av regionskontoret fordi de viser interesse i utviklingsarbeidet på NAV-kontoret. En annen informant opplever også noe av det samme, som dette sitatet viser:

> «I fylkesledelsen så er det jo regionsdirektør og liksom den ledergruppa har vi jo mye dialog med. Jeg har jo også mye dialog med HR-seksjon, økonomi, kompetanseutviklingsenhet, jeg opplever jo at de er veldig

> tilgjengelig for oss og veldig gjerne vil bidra […] men litt sånn tydelig på at bestillingene må komme fra oss, […] at det er vi som skal sette premissene.»

Sitatet viser at informanten opplever å ha et stort handlingsrom til å ta beslutninger i sitt daglig arbeid. Regionskontoret er interessert og vil hjelpe til, men holder avstand og er fraværende inntil NAV-lederen selv ber om bistand. Denne metoden opplever alle informantene at er med på å gi handlingsrom til å ta egne beslutninger på hvordan drive NAV-kontoret. Mange av informantene har opprettet samarbeidsrelasjoner med fagpersoner og avdelinger på regionskontoret, som er tilgjengelig ved behov. Noen få informanter opplever det som utfordrende fordi de ikke alltid vet hva de kan spørre om, eller hvem de kan spørre.

Mange av informantene opplever regionsdirektøren som engasjert og god på å få frem utviklingsmuligheter hos dem, men at det ikke alltid er nok tid til å drive slike gode prosesser på eget NAV-kontor. Sitatet viser hvordan informanten opplever samarbeidet med regionsdirektøren knyttet til innovasjonsarbeidet på NAV-kontoret:

> «Jeg synes jo at regionsdirektøren han er god på å drive oss frem i forhold til utviklingsarbeid, […] det kommer veldig mange gode påfyll, men rommet og tiden til å ta ned å jobbe med det blir noen ganger litt knapp da imellom alle påfyllene.»

Informanten gir uttrykk for å føle at tiden ikke strekker til når det gjelder å iverksette gode ideer som kommer frem etter utviklingsdialog med regionsdirektøren. Selv om regionsdirektøren oppfattes som energisk og god på å få frem innovative tanker hos NAV-ledere, så opplever noen informanter at de ikke har tid til å gjennomføre dem på NAV-kontoret. Grunner til dette er både at det er tidkrevende, men også at det handler om å få med alle ansatte på NAV-kontoret til å bli med på det. En annen tolkning kan være at noen NAV-ledere ikke delegerer nok ansvar og oppgaver i like stor grad som andre, og at dette medfører til flere arbeidsoppgaver og mindre tid.

4.2.3 Samarbeidet med kommunen

Ut ifra det informantene sa så varierer det hvor deltakende og engasjert kommunalleder er i partnerskapsmøtene, og i driften av NAV-kontoret. Dette medførte at handlingsrommet oppleves ulikt. Det kom frem at de fleste av informantene velger å få til et mer forpliktende tverrfaglig samarbeid med kommunen, og har et tett samarbeid med sin kommunalleder. Disse NAV-lederne benytter i større grad sitt handlingsrom for å få til et godt samarbeid. En informant beskriver forholdet sitt med sin kommunalleder som bra fordi de har jevnlig dialog om utfordringene i kommunen, og kommunalleder er med på både planlegging og er en del av styringsgruppen på ulike prosjekter på NAV-kontoret. En annen informant opplever at NAV får en stor rolle i kommunen som gir et positivt samarbeid, fordi det er et ønske om å få til noe felles. Sitatet viser informantens samarbeid med kommunalleder:

> «De er veldig aktive i min kommune, og kommunedirektøren har et eierforhold til NAV, og er veldig interessert i NAV, så de er opptatt av sin del av partnerskapet, så det er en god kommune å være NAV-leder i.»

Det kom tydelig frem at det er viktig for NAV-leder å ha et godt samarbeid med kommunen fordi dette kan bidra til å nå målet om flere i jobb. Samarbeidet mellom partene gir kort vei inn til kommunale virksomheter, spesielt i tverrfaglige prosjekter som for eksempel når det skal jobbes med marginaliserte barnefamilier i kommunen. Videre kan samarbeidet føre til at innbyggere opplever at dette er en vei inn til felles offentlige tjenester, og på den måten kan NAV-kontoret gi helhetlige tjenester. På den annen side så kommer det frem at noen informanter opplever at kommunen holder tilbake når det gjelder å skape et samarbeid med NAV-kontoret og utvikling av dette. Det betyr nødvendigvis ikke at kommunen ikke vil samarbeide, men at kommunen ønsker å gi tillit til NAV-lederen slik at han kan benytte handlingsrommet sitt. Sitatet nedenfor viser hvordan informanten opplever sitt samarbeid med kommunen:

> «Som jeg har sagt før generelt sett så synes jeg kommunen er for langt unna, altså den har for stor avstand med NAV-kontoret.»

Informanten reflekterer over sitt forhold til kommunen. Han opplever at det fremdeles er et skille mellom det statlige og det kommunale, som igjen kan bidra til å skape begrensninger i samarbeidet. Informantens opplevelse gir uttrykk for at skillet mellom det statlige og det kommunale begrenser handlingsrommet til NAV-ledere. En annen informant oppga at det fremdeles er sterke statlige føringer i organisasjonen, og at det kan være grunnen til at kommunen holder seg mer i bakgrunnen. Denne informanten utdyper sin opplevelse av kommunen:

> «[…] sånn generelt da så opplever jeg vel at kommunen holder seg litt og lener seg litt sånn tilbake når det gjelder utvikling av NAV, så når vi snakker om utvikling av partnerskapet og litt sånn felles eierskap så tenker jeg jo at en del kommuner, og det har jeg jo vært med på i egen kommune, at man tenker at NAV blir så dominerende og liksom legger premisser, men så tenker jeg det at det er like mye kommunens ansvar å ta plassen og også ha en tanke på hvor de vil da med sitt NAV-kontor, så litt mer tilbakelent tenker jeg at kommunen er da.»

Informanten gir uttrykk for å forstå hvorfor kommunene holder tilbake, siden NAV hovedsakelig består av statlige føringer, og kan dermed anses som noe staten eier. Partnerskapet derimot, gir kommunene muligheten til å komme mer på banen fordi deres perspektiv kan bidra til å utvikle enda bedre og mer helhetlige tjenester for innbyggerne. Videre ønsker informanten at kommunen skal ta mer plass fordi samhandlingen kan bidra til at NAV lykkes med å få flere innbyggere i jobb og aktivitet, noe som er i begges interesse. Samarbeidet med kommunen bidrar også til at handlingsrommet kan benyttes i større grad, fordi det gir tilgang til flere virkemidler og ressurser.

4.2.4 Tverrfaglig samarbeid

Tverrfaglig samarbeid handler om at NAV-kontoret organiseres i tverrfaglige teams, som betyr at teamene består av ansatte med ulik kompetanse som er i stand til å dekke behovet til en bestemt gruppe mennesker som trenger oppfølging fra NAV. Informantene benytter handlingsrommet sitt til å skape gode tverrfaglige team i samarbeid med kommunen. Hensikten med tverrfaglig samarbeid og team

er at innbyggeren skal få helhetlig oppfølging, og at virkemiddelapparatet er rundt innbyggeren slik sitatet fra informanten viser:

> «[…] vi skal være tverrfaglige team som jobber med de mest sårbare barn og unge, sånn at vi kan se hele virkemiddelapparatet vårt rundt brukeren.»

Felles for alle informantene er at det må til et tverrfaglig samarbeid med andre instanser i kommunen, og at det må skapes flere samarbeidsrelasjoner med både tradisjonelle og utradisjonelle aktører for å få flere mennesker i arbeid og aktivitet. Det er ulikt hvordan NAV-lederne benytter handlingsrommet sitt til å skape samhandling med andre. Tverrfaglig samarbeid kan medføre at flere innbyggere blir selvstendige over egne liv. Det å bli selvstendig over eget liv handler om hva innbyggeren trenger. Dette kan være ulike tjenester fra ulike instanser, som for eksempel hjelp fra helsetjenesten, utdanning, kurs, bolig, økonomisk rådgiving med mer. Tiltak som for eksempel diverse kurs, lengre- og korte utdanningsløp bidrar også til at innbyggeren får egnet kompetanse, og på den måten stiller sterkere i arbeidsmarkedet. Det er opp til ansatte på NAV-kontoret å sette i gang arbeidet med å avdekke hva innbyggeren trenger, og koble på riktige tjenester og tiltak. Videre er det opp til NAV-lederen å benytte sitt handlingsrom til å skape samarbeidsrelasjoner, for så å tilrettelegge og gjøre de ulike arenaene tilgjengelige for ansatte på NAV-kontoret. Denne organiseringen og måten å arbeide på kommer frem av utsagnet:

> «[…] dette her med å fremme overgang til arbeid og aktivitet for brukerne, hvordan vi rigger kontoret så vi jobber enda bedre på de områdene, vi har gjort noe, ved å jobbe i arbeidslag hvor den kompetansen skal ligge i hvert arbeidslag rundt bruker.»

Informanten gir uttrykk for at denne organiseringen er den beste løsningen for at hvert team skal ha den kompetansen som trengs rundt innbyggeren. En annen informant opplever det som overveldende, hvor mange ressurser og muligheter som finnes ved at staten og kommunen samarbeider om ivaretakelsen av innbyggerne. Utfordringen for informanten er å skaffe seg nok oversikt over hvordan disse ressursene og mulighetene kan gjøres tilgjengelige for de ansatte,

slik at de kan brukes på best mulig måte. Dette forklarer at det finnes handlingsrom blant NAV-ledere, men at det er opp til dem å benytte mulighetene. For at tjenestene skal tilpasses og gis ut ifra hva mennesket trenger, så vil det kreve samarbeid mellom ansatte på NAV-kontoret og ansatte i de aktuelle tjenesteområdene i kommunen. En informant ga uttrykk for at det må en avklaring til mellom ansatte på NAV-kontoret og ansatte i kommunen, om hva det er som kreves av dem, og hvordan man skal jobbe sammen for å gi innbyggeren gode helhetlige tjenester. NAV-ledere har muligheten til å ta egne valg om hvordan dette samarbeidet skal foregå fra NAV sin side, og hvilke virkemidler og tiltak som er gunstige å fremme.

Det kommer frem av mine funn at begrensningen i det tverrfaglig samarbeidet er at det ikke er satt i system, og at det derfor kan oppleves som utfordrende å vite hvilke muligheter man har. Dette kan forklare hvorfor noen av NAV-lederne forholder seg til det formelle handlingsrommet i større grad enn det subjektive, fordi det er ulikt for hvordan de anvender mulighetene som finnes. Mange av NAV-lederne har satt i gang et tverrfaglig samarbeid i kommunen som de mener har begynt å gi resultater. Denne informanten beskriver sin opplevelse av det tverrfaglige samarbeidet slik:

> «[…] kommunen ønsker å være med på å påvirke og vi ønsker at de skal være med å påvirke, men i hvor stor grad har vi fått det til, det er jeg litt sånn usikker på da. Men jeg tror ikke det handler om motvilje fordi jeg tror man ønsker, men det er kanskje ikke satt i en struktur og sammenheng godt nok enda, men at vi er på vei der da.»

Når samarbeidet er bedre strukturert er det NAV-leder sin jobb å hele tiden tilpasse ut ifra hvordan samfunnet ser ut, og hvilke grupper av mennesker som må prioriteres først. En informant oppgir at det å jobbe tverrfaglig inn mot kommunen, og skape samarbeid igjennom frivillighetsorganisasjoner, gir færre innbyggere i porteføljen på NAV-kontoret. Det er derfor viktig å hele tiden tilpasse innsatsen blant ansatte, mot det som er utfordringen i samfunnet. Både NAV og de ulike kommunale instansene må finne ut av hva hver enkelt kan bidra med, slik at tjenestene gis etter hva behovet til innbyggerne er. En informant sa at alle har ulike rammer og ulike oppdrag, og at utfordringen er å finne en måte for

hvordan man kan slå sammen innsatsen. Det betyr også at ansatte i NAV må ha en forståelse for at det ikke alltid er arbeid som er målet i den enkelte sak, men heller være opptatt av å gi gode tjenester til innbyggeren. Dette sitatet viser denne utfordringen:

> «Noen kan ha helseutfordringer, noen kan ha saker i barnevernet, noen kan ha skolebarn, så vi må jo tenke helhetlig på mennesket for at vi skal kunne gi gode tjenester så kan ikke vi bare tenke, nei vi skal jobbe med arbeidsrettet oppfølging eller kun med sosial, vi må se på mennesket som det er, 24 timers menneske.»

Informanten er opptatt av å skape en forståelse hos sine ansatte for at et tverrfaglig samarbeid ikke nødvendigvis betyr at det skal jobbes mot å få flere innbyggere i jobb, men at det heller kan handle om andre forhold som også kan ha betydning for arbeidsoppfølgingen. Dermed kan det medføre at det vil ta lengre tid før innbyggeren kan tenke arbeid. Det er ulike opplevelser og erfaringer på hvordan NAV-lederne jobber med å skape tverrfaglig samarbeid med kommunale instanser. En informant ga uttrykk for at det jobbes mye med å få til samhandling på tvers imellom de andre instansene i kommunen. En annen mener at det viktigste er å få til en god nok plattform for ansatte i NAV og kommunen, slik at de kan samarbeide i enkeltsaker. Det er et ønske om å få til et mer strukturert og strategisk samarbeid på overordnende områder også. Sitatet viser hvilke instanser NAV-lederne er opptatt av å skape gode samarbeidsrelasjoner med:

> «Jeg samarbeider da veldig tett med helse og velferd, bolig, sykehjem, psykisk helse og rus, men jeg har jo koblet meg på veldig mange andre instanser i kommunen også som gjør at vi får til et mer tverrfaglig samarbeid, som skole, barnevern og ikke minst teknisk i forhold til kommunale boliger, så det har jo vært det som har vært hovedtyngden av jobben min nå.»

NAV-leder etablerer samarbeidsrelasjoner ved å ha møter med lederne i de ulike instansene, noe som bidrar til å få avklaringer knyttet til hva som skal gjøres, og

av hvem. Informanten belyser her hvordan møtestrukturen oppleves i møter hvor NAV er en sentral samarbeidspartner:

> «[…] du har doble og triple og noen ganger firdoblet møter fordi du blir booket inn fordi NAV er en viktig sentral samarbeidspartner på veldig, veldig mange felt og særlig nå.»

Informanten uttrykker at det ikke bare handler om å si at det skal etableres kontakt med relevante samarbeidspartnere i kommunen, men at man må møte opp og vise i praksis at det er ønskelig fra NAV sin side å få til et forpliktende samarbeid. NAV er en viktig og sentral samarbeidspartner, og det er opp til NAV-lederne å avgjøre hvordan dette skal gjøres i praksis. NAV-ledere gis handlingsrom til å fremme egne ideer ved å delta på møter med andre ledere i kommunen, og kan benytte handlingsrommet sitt til å skape et forpliktende og tverrfaglig samarbeid med kommunen.

4.2.5 Innovasjon av NAV sine tjenester med eksterne aktører og instanser

Innovasjonsarbeid handler om hvordan NAV-ledere kan skape muligheter i samarbeid med frivillighetsorganisasjoner, lokalt næringsliv, ulike instanser i kommunen og andre samarbeidspartnere. Jo flere samarbeidspartnere, jo større nettverk. Videre handler det om å tilrettelegge og gjøre disse tilgjengelige for de ansatte på NAV-kontoret, slik at de ut ifra innbyggernes behov kan benytte seg av virkemidler og tiltak. I denne arbeidsoppgaven kommer det tydelig frem om NAV-ledere benytter handlingsrommet sitt eller ikke, fordi denne oppgaven ikke har noen konkret beskrivelse. Mange av informantene oppgir at de jobber aktivt mot å etablere flere samarbeidspartnere fordi de ser verdien av dette, som det kommer frem av dette utsagnet:

> «Jeg tenker at det har masse verdi i forhold til noe av det vi må bli veldig gode på som handler om samhandling for å lykkes med å få brukerne våre ut i jobb og at vi er veldig sånn avhengig av da at vi har et godt samarbeid med andre instanser i kommunen med næringslivet rundt oss, med frivillighet, med kanskje aktører som ikke sånn tradisjonelt sett har vært så tydelig samarbeidspartner med oss, men at det er den veien vi må for å

> klare å få flere i jobb fordi vi har gjort veldig mye av det gamle, det holder ikke.»

Informanten påpeker at det ikke holder å jobbe med arbeidsrettet oppfølging på den måten som man har gjort tidligere. Ut ifra mine funn så er det å samarbeide med andre eksterne aktører en stor del av arbeidet med å stimulere flere folk til arbeid og aktivitet. Samfunnet endrer seg, og NAV-lederne må tilpasse tjenestene ut ifra forventningene fra innbyggere. Dette kan ikke NAV-lederne gjøre uten å ha med sine ansatte. Dermed er mange av informantene opptatt av å benytte sitt handlingsrom til å få med de ansatte i utviklingsarbeidet, og at de i større grad skal være med på å faktisk drive utviklingsarbeidet fremover, og ikke bare bli med på det passivt. Utviklingsarbeid handler om å være kreativ og nytenkende i hvordan NAV-kontoret kan levere enda bedre tjenester. Samfunnsoppdraget til NAV er å levere gode velferdstjenester til innbyggerne, men på grunn av samfunnsutviklingen, bostedsområde, levevilkår og endringer i arbeidsmarkedet, så må tjenestene tilpasses den enkelte.
Noe som er med på å begrense handlingsrommet i innovasjonsarbeidet, og som alle informantene opplever, er dagens lover og regler. NAV-lederne er gitt et handlingsrom for nytenking, men opplever at dette arbeidet begrenses av dagens regelverk. De opplever at det i liten grad er rom for kreativitet eller nytenking i regelverket når det gjelder tiltak og virkemidler som skal tilpasses lokalt. Informanten gir et bilde av hvordan begrensningen i handlingsrommet oppleves:

> «Vi er veldig kreative og har mange med på laget, men du får det ikke til innenfor dagens regelverk. Det har jeg blitt veldig frustrert over faktisk. Dem sier grip handlingsrommet, gjør noe nytt ikke sant, prøver å gjøre noe nytt og alle heier på deg, men så sier du nei det får vi ikke til å hjelpe deg med. Også blir du bare oppgitt da.»

Ut ifra denne beskrivelsen, så er det motstrid imellom hva mine informanter opplever og det som står i Stortingsmelding nr. 33. I Stortingsmeldingen står det at NAV-kontorene skal kunne ha myndighet til å tilpasse tiltak ut ifra innbyggernes behov (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 19). Samfunnet og innbyggernes behov endrer seg i større takt nå enn det gjorde før. Det må jobbes

på andre måter, men når NAV-ledere i samarbeid med ansatte finner gode og kreative løsninger, og ønsker å igangsette dette eller bruke det i oppfølgingen av sine innbyggere, så opplever mange av informantene at det fort stopper opp hos regionskontoret på grunn av begrensninger i regelverket. Dette opplever de som krevende og vanskelig, og de blir motløse når de forsøker å benytte handlingsrommet. En informant gir et eksempel på at regelverket innenfor tiltak og virkemidler er gammelt, og at det er på tide å fornye:

> «[…] en sertifisering som nå plutselig kan sette kjepper i hjulene for dette her for det er en arbeidsgruppe i direktoratet som jobber nå med at de stiller noen krav i forhold til sertifisering […]»

Utsagnet viser at regelverket bidrar til å skape begrensninger i arbeidet med å få folk i arbeid og aktivitet, fordi mange av de løsningene som NAV-kontorene kommer med ikke passer innenfor dagens lover og regler på tiltak og virkemidler. Sitatet fra denne informanten viser at direktoratet har myndighet til å bistå med å endre regelverket:

> «Jeg synes kanskje direktoratet ikke helt har en forståelse heller på hvordan faget ser ut på NAV-kontorene […] hvordan hverdagen ser ut og hvem vi møter, og hvem vi jobber med. Så utvikling skjer jo liksom innad for disse gamle rammene da. Så de har oppfordret oss til å drive med innovasjon og utvikling, men innovasjon og utvikling i direktoratet skjer på gamle grunnprinsipper, ikke sant, så samme strukturene da.»

Slik som utsagnet viser så er samfunnet i endring og for NAV-kontorene gjelder det ikke bare innbyggerne, men også det lokale samfunnet altså lokalt næringsliv, skoler og arbeidsmarked. Derfor har noen av informantene utfordret regionsdirektøren til å løfte problemstillinger knyttet til regelverket opp mot direktoratet, noe regionsdirektøren har gjort på vegne av NAV-lederne.

Videre bør det nevnes at noen informanter opplever å kunne ta på seg andre oppgaver, som for eksempel ulike prosjekter i NAV, som er gunstige for hele regionen. Disse informantene oppgir at deres kompetanse blir benyttet i stor grad, noe som gir motivasjon til å dele kunnskap. Involvering i andre

utviklingsmessige arbeidsoppgaver skjer ved at NAV-leder selv tar initiativ, og må, som tidligere nevnt, komme i tillegg til den daglige driften av NAV-kontoret. Dette viser at det i utgangspunktet er mulig for NAV-lederen å gå utover sitt eget mandat, men at initiativet må komme fra lederen selv. En informant oppgir at arbeidet med andre prosjekter i NAV, ved siden den daglige driften, bidrar til kompetanseheving, personlig utvikling og utvikling av eget NAV-kontor. Eksempler på slike prosjekter er ulike innovative måter å drive arbeidsrettet oppfølging på som omfatter hele eller deler av regionen. Det handler om nettverksbygging på tvers, og skape samarbeidsrelasjoner med forskjellige relevante aktører som nevnt tidligere. Noen av samarbeidspartnerne som nevnes av informantene er for eksempel fylkeskommunen knyttet til skole og opplæring, lokale næringer, frivillighetsorganisasjoner og andre instanser i kommunen. Her er et eksempel på å skape samhandling med skole:

> «[…] det handler jo om å få det kommunalområdet til å dra i samme retning som påvirker da utviklingsarbeidet i NAV i form av at vi har en kanskje større samhandling opp mot skole […] som igjen påvirker levevilkårene i kommunen og at vi kan jobbe på et tidligere og forebyggende nivå da.»

Informanten viser her viktigheten av å fange opp de som sliter i skolen tidligere, slik at NAV-kontoret kan sette inn en innsats tidlig og jobbe forebyggende med den gruppen det gjelder. Dette kan bidra til at hjelpen gis på et tidligere stadium slik at en mulig langvarig oppfølging av NAV kan forhindres. Noen av informantene oppgir å satse mer mot lokalt næringsliv, og tenker at den beste måten å få folk i arbeid på er ved arbeidstrening i ordinære virksomheter. Utsagnene viser hvordan arbeidet gjøres i praksis:

> «Vi satser jo veldig hardt ut mot lokalt næringsliv og at vi prøver å tenke at arbeidstrening eller jobb i ordinært næringsliv er det som skaper en forskjell også blir på en måte tiltakene et supplement til det.»

> «[…] og så har vi knyttet til oss kompetanse fra andre type bransjer, fra rekrutteringsbransjen og folk som er vant med å jobbe mye ute. Det har gitt resultater også overfører de også kunnskap til veilederne da.»

Som sitatene viser så satser mange av NAV-lederne mest på lokalt næringsliv, og de bruker mye tid og ressurser på å skape gode relasjoner og bygge nettverk lokalt. Selv om en innbygger får ordinært arbeid så er NAV-kontoret likevel tilgjengelig for både innbygger og arbeidsgiver med tiltak og oppfølging ved behov, slik at innbyggere som har fått jobb også klarer å beholde jobben. Sitatet viser hvordan ansatte på NAV-kontor arbeider med arbeidsoppfølging i praksis:

> «En egen veileder som jobber en til to ganger i uka, med å bare å følge opp alle de de ansetter fra NAV, fordi de ansetter mange fra NAV, men da må også veilederen være […] sammen bedriften og intervjuet og følge opp for at det er jo mennesker med sammensatte behov, så det er å passe på at de greier å stå i jobben at vi kan gå inn med tiltak og sånn da.»

Informanten forklarer hvordan NAV-ansatte yter tjenester utenfor NAV-kontoret, og hvordan tjenestene tilpasses den enkelte innbygger. Sitatet viser også at informanten mener at dette er fremtidens måte å drive arbeidsrettet oppfølging på ved å være ute på arbeidsplasser. Et annet eksempel på at NAV arbeider på andre måter enn tidligere er under et behandlingsløp med mål om å komme i arbeid eller annen aktivitet, ved hjelp av en jobbspesialist slik som utsagnet viser her:

> «Fleksibelt oppsøkende behandlingsteam som kommunehelsetjenesten etablerer i samarbeid med DPS og hvor vår aksje inn er at vi har en jobbspesialist som skal jobbe inn der.»

Informanten viser her at jobbspesialisten er plassert på en kommunal instans som gir innbyggeren behandling. Målet er kanskje ikke alltid arbeid, men at det settes inn ressurser som likevel er tilgjengelige for å skape muligheter for innbyggere som har helseutfordringer. Dette kan føre til at innbyggere får arbeid på sikt.

4.2.6 Erfaringsutveksling på tvers av NAV-kontor

Samarbeid på tvers av NAV-kontorene og med andre NAV-ledere i regionen blir av informantene også ansett som viktig, fordi man sammen både kan utfordre regionskontoret og regionsdirektøren på felles problemstillinger, og i større grad kanskje løse hverandres utfordringer uten bistand fra regionskontoret. Informanten forklarer hvordan de sammen løfter problemstillinger og utfordrer regionskontoret:

> «Jeg vet det er ulike problemstillinger som vi har tatt opp, jeg vet at NAV-lederen i […] har tatt opp en del problemstillinger som vi har utfordret regionsleddet på»

Informanten forklarer at det er noen utfordringer i deres daglige arbeid. Disse utfordringene kan begrense handlingsrommet til NAV-ledere. En annen informant forklarer at regionsdirektøren har blitt utfordret på å videreformidle for direktoratet at det trengs en modernisering av lover og regler på tiltak. Videre forklarer denne informanten at problemstillingene ikke blir løst med det samme, men at de blir løftet videre av regionsdirektøren på vegne av NAV-lederne:

> «Vi får jo ikke løst det […] vi forsøker å bruke handlingsrommet vårt, og tenke at nå er vi mange og store, og da kan vi sammen løse mye av våre egne utfordringer sånn at vi er ikke så avhengig av direktoratet eller fylkesledelsen, det ser vi i større grad nå. Vi klarer ting selv […] alt det andre det snakker vi mye om på NAV-lederforum og spiller inn til direktøren som er flink til å løfte problemstilling på vår vegne da […].»

Slik det kommer frem av sitatet så forsøker NAV-ledere å bruke handlingsrommet sitt til å løse felles utfordringer der de har myndighet, mens andre utfordringer løftes videre til regionsdirektøren. NAV-lederne er i større grad enn tidligere knyttet sammen, og deler informasjon og erfaringer på tvers av kontorene, men tilbakemeldingene viser at dette varierer, og at det fortsatt er noe det kan jobbes mer med. En informant forklarer hvordan han opplever erfaringsutvekslingen:

> «Jeg har vært og fortalt mye på NAV-kontorer om ting vi har gjort her som har vært spennende og hatt folk innom her også, men det er nok tilfeldig at vi har fått tak i den informasjonen gjennom andre, eller ren tilfeldighet.»

Sitatet viser at erfaringsdelingen på tvers av NAV-kontorene ikke er satt i system, men at det er mer tilfeldig at man får tak i informasjon. Av mine funn så kommer det frem at erfaringsutveksling foregår ved at NAV-leder selv tar initiativ og deler sine erfaringer og kunnskap om å utvikle tjenester, og ulike måter å organisere tjenestene på. Det er fremdeles enkelte NAV-ledere som gjør mye enkeltarbeid og som ikke deler egne erfaringer, slik som informanten forteller her:

> «Når vi snakker om å utvikle tjenestene våre og ulike måter å organisere tjenestene på, ulike samarbeidsmodeller. Vi blir fortsatt litt for lukka og gjør kanskje veldig mye enkeltarbeid på enkelt kontorer som vi gjerne kunne gjort det sammen, eller at vi hadde fått innspill og tips fra andre som har gjort det før oss.»

Det foreligger et ønske fra noen av informantene om å videreutvikle erfaringsutvekslingen slik at det er lettere for NAV-ledere å få tilgang til informasjonen. Deling av erfaringer kan bidra til at NAV-kontorer for eksempel unngår å gjøre samme feil som andre, og det kan også bidra til å styrke NAV-kontorene på tvers dersom det er gode ideer. Det hadde kanskje vært mer bærekraftig å dele erfaringer på tvers av hele landet, ved å utvikle en digital plattform som er lett tilgjengelig og hvor NAV-ledere fort kan få tak i informasjonen som trengs. Informanten her gir innsyn i hvordan dette løses nå:

> «Jeg løser det på en måte ved å ha et godt nettverk av folk […], som vet at jeg kan ta kontakt med og som jeg vet har litt sånn like utfordringer og som tenker likt som meg og ulikt også […] jeg har mye kontakt på tvers av kommuner, men jeg skulle gjerne sett det i ett enda større perspektiv, i et landsperspektiv da.»

Det kommer tydelig frem at informanten opplever det som krevende å skape et godt nettverk med andre, fordi det er den eneste måten å få tak i andres erfaringer. Det finnes ikke noen annen måte å få tak i andres erfaringer på, og det er tilfeldig at man kommer over noe som er blitt gjort på andre NAV-kontor. En informant mener at man må ha evne til å tilpasse det man tar fra andre til eget NAV-kontor og ansattgruppe, fordi det er mange NAV-kontorer i Norge og ingen er organisert på helt lik måte. En informant opplever det også som nyttig å ha et samarbeid med andre NAV-ledere, fordi de forstår hverandres muligheter og utfordringer bedre. Informanten belyser samarbeidet på tvers av NAV-kontorene slik:

> «Vi har jo et veldig tett samarbeid i vår del av regionen. Vi har jo fast møte hver uke på Teams og har mye felles, vi har felles for eksempel markedsveiledere som vi fikk nå med koronamidler, vi skal ansette en felles kommunikasjonsrådgiver og sånn så vi er veldig tett sammensveiset. Det er veldig viktig og fint for meg hvert fall.»

Informanten beskriver samarbeidet på tvers av NAV-kontorene som viktig fordi man arbeider sammen mot enkelte målgrupper. Markedsveiledere og kommunikasjonsrådgivere er ansatt i regionen, som betyr at de skal arbeide for hele regionen med å planlegge og skape gode relasjoner mellom NAV og lokalt næringsliv. En annen informant opplever at samarbeidet med andre NAV-ledere frigjør ressurser på NAV-kontorene, slik at de ansatte kan rette innsatsen og bruke mer tid på de innbyggerne som trenger tettere arbeidsoppfølging fordi de står lengre unna arbeidslivet. Mange av mine informanter opplever at samarbeidet med andre NAV-ledere gir støtte i hverdagen, spesielt i forbindelse med innovasjonsarbeidet. Mens andre informanter igjen opplever å ikke ha det handlingsrommet som trengs for å utvikle NAV sine tjenester. Denne informanten får frem opplevelsen av dette slik:

> «Vi klarer å tenke nytt sammen vi har en positiv påvirkning på hverandre, vi drar hverandre fremover, vi får til ting og for meg så har det vært en enorm god støtte i hverdagen og jeg har veldig tro på det samarbeidet fremover og jeg tror vi kan få til uante ting, men det handler igjen i forhold til at vi må få det handlingsrommet vi trenger, det har vi ikke.»

Informanten reflekterer over eget handlingsrom i samarbeid med andre NAV-ledere, men opplever at dagens regelverk er begrensende i utviklingsarbeidet.

4.2.7 Lederutvikling

Programmet for utvikling av ledelse og samhandling heretter kalt PULS, er et program som er ment for å utfordre NAV-lederen på å ta handlingsrommet i bruk (Hugvik, 2017, s. 13). Noen av informantene hadde kjennskap til PULS og hadde egne opplevelser med ledelsesprogrammet, mens andre husket ikke noe særlig eller hadde aldri hørt om det. På den ene siden så forteller en informant om at PULS-programmet kunne vært plassert i hvilken som helst virksomhet, og at det således er lite tilpasset NAV og NAV-kontoret. En annen informant husket at de jobbet med oppgaver og verktøy i ledergruppa, men at det ikke hadde noen varig effekt fordi programmet varte for kort. På den annen side hadde andre informanter en annen opplevelse av PULS-programmet. En informant opplever at PULS-programmet har fulgt dem igjennom ulike ledersamlinger, og at det kanskje har påvirket dem noe, men at det er vanskelig å si hvordan. En annen informant husker at programmet bestod av noen øvelser innen tillit og kommunikasjon, som man kunne benytte på NAV-kontoret i kommunikasjonen med egen ledergruppe og ansatte. En tredje informant husker at det inneholdt noe om møteledelse som ble aktivt brukt på eget NAV-kontor. Det kommer frem av sitatet at et lederutviklingsprogram burde foregå lokalt:

> «[…] jeg har mer tro på at sånne lederutviklingsprogram må foregå mer sånn lokalt da. […] Så ja, sånn umiddelbart så er det tankene mine rundt PULS.»

Informanten gir uttrykk for at både NAV-leder og kontoret vil ha mer utbytte av et lederutviklingsprogram dersom det kan tilbys lokalt på NAV-kontoret, slik at både avdelingsledere og ansatte kan være med i utviklingsarbeidet. Videre at inspirasjonen og øvelser blir gjennomført lokalt på kontoret i arbeidshverdagen, istedenfor at NAV-leder blir sendt bort og ut av kontoret. Av mine funn var det overraskende at mange av informantene ikke hadde en kopling mellom handlingsrom og PULS-programmet.

4.2.8 Oppsummering: NAV-ledere sin opplevelse av handlingsrom eksternt

Partnerskapet består av NAV-lederen, regionsdirektøren og kommunalleder, hvorav de to sistnevnte kan betegnes som eiere. NAV-lederen har hovedansvaret for utformingen av dette samarbeidet med de to eierne av NAV-kontoret. Partnerskapet er på mange måter med på å gi handlingsrom til NAV-lederne, men det kan være krevende å forholde seg til to ledere som ikke har noe særlig dialog seg imellom. Samarbeidet med regionsdirektøren oppleves som et positivt og driftig samarbeid, men det er noen av informantene som opplever at det ikke er nok tid til å iverksette gode innspill på eget NAV-kontor. Samarbeidet med kommunen varierer noe, fordi noen kommuner er mer aktive i arbeidet på NAV-kontoret enn andre. Det er noen kommuner som fremdeles anser NAV som noe staten eier, noe som gjør at de oppleves som noe tilbakelent. Partnerskapet bidrar til at kommunene skal være mer delaktige i arbeidet på NAV-kontoret, men det er opp til dem selv å ta plassen som er gitt.

Tverrfaglig samarbeid handler om å samarbeide på tvers av kommunale instanser, lokalt samfunn, lokalt næringsliv, skole og frivillighetsorganisasjoner. Mange av NAV-lederne har allerede satt i gang arbeidet med å få til et mer forpliktende samarbeid med andre. Arbeidet handler om å utvikle og tilpasse NAV sine tjenester innenfor dagens regelverk.

Samarbeidet på tvers av NAV-kontorene opplever informantene som støttende i det daglige. NAV-ledere snakker mer sammen og samarbeider mer om innbyggere ved å ha felles markedsveiledere og kommunikasjonsrådgivere i arbeidet med å få flere folk i arbeid og aktivitet. Dette frigjør ressurser og ansatte på NAV-kontoret, slik at det kan benyttes mer tid til de brukergruppene som står lengre unna arbeidslivet.

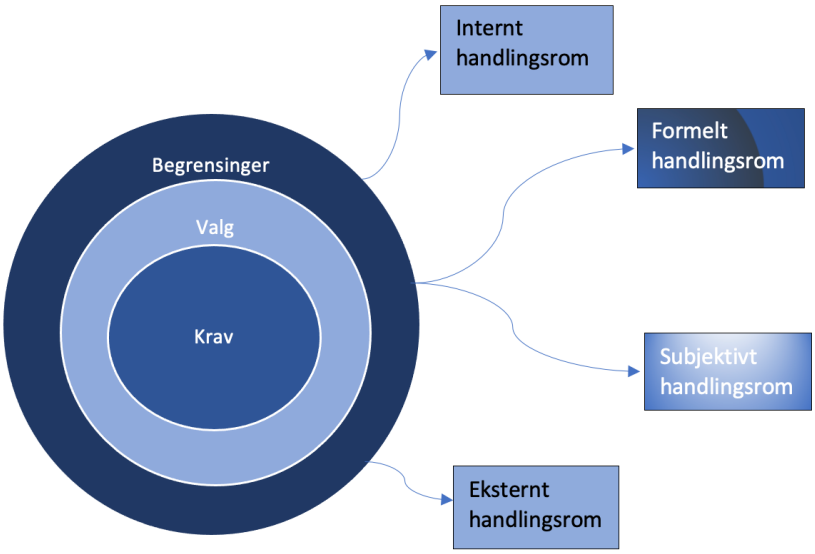
Lederutviklingsprogrammet PULS opplever mange av NAV-lederne som et standard program som kunne blitt tatt i bruk hvor som helst. Noen husker ikke noe særlig av programmet. Det kom frem at flere ønsker et lederutviklingsprogram som er mer tilpasset NAV, og at det er mer ønskelig at det blir organisert på NAV-kontoret. Et overraskende funn er at det ikke er noe tilknytning mellom PULS-programmet og NAV-lederens opplevelse av eget handlingsrom.

5 Drøfting av hovedfunn fra et teoretisk og empirisk perspektiv

I kapittel 4 presenterte og analyserte jeg studiens funn. I dette kapittelet vil jeg forsøke å drøfte studiens hovedfunn fra et teoretisk og empirisk perspektiv, og opp mot annen empiri, for å forklare og forstå fenomenet handlingsrom, og hvordan NAV-lederne opplever eget handlingsrom. Drøftingen skal bidra til å besvare studiens problemstilling som er; «Hvordan opplever NAV-ledere i Viken sitt handlingsrom i arbeidet med å løse samfunnsoppdraget?».

Jeg vil først etablere kjernebegrepene som skal bære dette drøftingskapitlet. *Krav*, *begrensninger* og *valg* kan bidra til å gi en forståelse av generelle kjennetegn og forskjeller som finnes i lederjobber (Stewart, 1982, s. 2). Videre kan elementene benyttes til å analysere og reflektere over en bestemt jobb samt hvordan personen utfører jobben (Stewart, 1982, s. 2). I min studie kom det frem at NAV-ledere i utgangspunktet har like krav og begrensninger i sin rolle, men at det er ulikt hvordan de tar seg friheten til å foreta valg og handle ut ifra egne beslutninger. «Frihet til å velge og til å implementere valg blir det sentrale kjennetegn ved handlingsrom, og denne frihet blir påvirket og formet gjennom en interaksjon mellom virksomhetens krav og begrensninger» (Espedal, 2008).
Min studie viser at NAV-ledernes opplevelse av muligheter kjennetegnes ved at NAV-leder har fullmakt og myndighet til å ta egne beslutninger. Begrensninger setter noen rammebetingelser for lederens valg i arbeidet sitt (Stewart, 1982, s. 5). Hovedfunn er med andre ord at a) NAV-lederne opplever både muligheter og begrensninger i sitt handlingsrom for å få innbyggere i arbeid og aktivitet, og b) det er både interne og eksterne forhold som påvirker det opplevde handlingsrommet. Begrensningene består av både interne og eksterne faktorer som avgrenser hva lederen kan gjøre i jobben sin (Stewart, 1982, s. 2). NAV-lederne opplever at handlingsrommet er begrenset både internt på NAV-kontoret og eksternt i samarbeid med andre. I det interne så handler det om egne ansattes holdninger og kultur, økonomiske budsjett, politiske føringer og overordnende mål for NAV, mens i det eksterne er det innovasjon av NAV sine tjenester i samråd med andre samarbeidspartnere innenfor dagens regelverk som setter begrensningene.

Handlingsrom er ikke noe som blir gitt gjennom et system, men noe som skapes og formes ut ifra hvordan ledere evner fortolkning, refleksjon og samhandling (Espedal, 2008). I min studie kommer det frem at noen av NAV-lederne tolker og utformer sitt handlingsrom ut ifra krav og begrensninger, som igjen kan beskrives med at de forholder seg mest til det *formelle handlingsrommet*. Det formelle handlingsrommet, består av organisatoriske og individuelle forhold, som lederens karakterer, som begrenser og gjør ledere i stand til å velge mål og virkemidler (Filstad et. al., 2020, s. 468). Både krav og begrensninger vil enten alene eller sammen avgrense lederens tilgjengelighet for valg (Stewart, 1982, s. 6).
I motsetning til det formelle handlingsrommet, så kommer det også frem i min studie at noen NAV-ledere velger å reflektere over valg og handlinger basert på erfaring og kunnskap. Dette er det som kalles det *subjektive handlingsrommet,* og som handler om hvordan ledere oppfatter og utformer handlingsrommet (Filstad et. al., 2020, s. 468). Det som er ulikt er at noen NAV-ledere forholder seg i større grad til det formelle enn det subjektive og motsatt, når beslutninger skal tas. Figuren nedenfor viser det som har blitt drøftet frem til nå.



Figur 5-1: Modellen er utarbeidet for å illustrere opplevelsen NAV-lederen har av eget handlingsrom ut ifra Stewart sin modell (1982, s. 7).

Figur 5-1 illustrerer fenomenet handlingsrom som består av *krav*, *begrensninger* og *valg* (Stewart, 1982, s. 7). NAV-lederen opplever krav, begrensninger og valg både internt på NAV-kontoret og eksternt i samarbeid med andre. Det skapes deretter et nytt skille mellom det *formelle* og *subjektive* handlingsrommet som handler om samspillet mellom krav, begrensninger og valg, og hvordan NAV-lederen har eller tar handlingsrommet. Det betyr at krav, begrensninger og valg går i hverandre og vil derfor også gjøre at jeg går imellom disse begrepene i drøftingen av mine funn. Det er disse fem begrepene som er etablert i figur 5-1 som vil utgjøre rammene for drøftingen av mine funn i lys av annen teori og empiri.

5.1 Handlingsrommet til NAV-ledere internt på NAV-kontoret

Min studie viser at NAV-ledere opplever å ha et handlingsrom i den daglige driften av NAV-kontoret. *Krav*, som elementet i den innerste sirkelen til Stewart (1982, s. 2) består av arbeidsoppgaver som lederen må gjøre fordi det står i stillingsbeskrivelsen eller fordi overordnede synes de arbeidsoppgavene er viktig å gjøre. Mine funn viser at NAV-ledere ikke har en stillingsbeskrivelse som forteller konkret hva arbeidsoppgavene til NAV-lederen er. Ifølge Amundsen (2019, s. 137) handler myndiggjørende ledelse om at medarbeidere, her NAV-lederne, får større egenmakt og frihet til selv å planlegge arbeidet, velge arbeidsmetode, ta beslutninger og utvise skjønn innenfor sitt handlingsrom. I min studie kom det frem at NAV-lederne operasjonaliserer i stor grad selv hva som er deres ansvar og forventninger til dem, ut ifra hva som står i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet, samt andre styringsdokumenter fra både regionsdirektøren og kommunalleder. Disse dokumentene blir fortolket og forstått ut fra utfordringene på hvert enkelt NAV-kontor. Min studie viser at arbeidsoppgaver som NAV-ledere må gjøre som omhandler NAV-kontoret internt, er administrative- og økonomiske oppgaver i begge styringslinjene (stat og kommune), rekruttering og personaloppfølging, strategiplanlegging og kommunale handlingsplaner, organisering og disponering av ansatte. I tillegg er også innovasjonsarbeid en av arbeidsoppgavene til NAV-lederen, som jeg kommer tilbake til senere i drøftingen. Disse arbeidsoppgavene samsvarer med det som Stewart (1982) omtaler som krav. Krav består av arbeidsoppgaver som

må gjøres og som det forventes at NAV-lederne gjør. «Kravene illustrerer spenningen mellom stabilitet og fleksibilitet» (Espedal & Lange, 2005, s. 8). Med andre ord så kan arbeidsoppgaver som må gjøres (krav) føre til stabilitet på hvert enkelt NAV-kontor, og gi fleksibilitet i hvordan NAV-ledere utfører dem.

Begrensninger, i den ytterste sirkelen til Stewart i figur 5-1 over, som NAV-ledere opplever i det interne handlingsrommet kommer fra begge styringslinjene, stat og kommune, og består av økonomiske budsjett, felles politiske føringer og overordnende mål for NAV-kontoret. Ifølge Stewart (1982, s. 5) er organisatoriske retningslinjer og prosedyrer en vanlig begrensning av handlingsrommet. Valgene NAV-ledere tar kan dermed være ulikt fra NAV-kontor til NAV-kontor. Dette kan forklares med at oppfattelsen av eget handlingsrom er med på å påvirke handlingslogikken for hvordan lederen oppfatter det formelle handlingsrommet (Espedal, 2015, s. 143). Beslutninger tas etter både konsekvenslogikk (March, 1994, s. 2) og høvelighetslogikk (March, 1994, s. 58) blant NAV-lederne som jeg kommer tilbake til senere i dette delkapittelet.

Valg, som er plassert mellom krav og begrensninger i sirkelen til Stewart i figur 5-1 over, bestemmer hvor stort handlingsrommet er. I organisasjoner så vil ikke lederen selv bestemme over krav og begrensninger, likevel vil lederen ha en viss frihet til å gjøre valg (Espedal & Lange, 2005, s. 5). Min studie viser at de NAV-lederne som har arbeidet som NAV-leder i noen år, i større grad klarer å prioritere arbeidsoppgaver ut ifra hva de selv mente var viktig og nødvendig å gjøre nå, og hvilke arbeidsoppgaver som kan vente eller delegeres til andre. Det handler også om å drive med «multitasking» for å kunne håndtere alle arbeidsoppgaver, fordi det er forventninger til at NAV-lederne leverer på de arbeidsoppgavene som må gjøres. Dette kan gjenkjennes som en av betingelsene for å utvikle handlingsrommet til Espedal og Lange (2005, s. 11) hvor handlingsrommet bestemmes av marked, toppledelsen, medarbeidere og egen identitet som leder. For NAV-ledere foreligger det noen forventninger fra departementet, regionsdirektør, kommunalleder, medarbeidere og innbyggere, som igjen er grunnlaget for hvilke fullmakter og mandat som gis.
Ifølge Espedal (2008) kan handlingsrommet betraktes som en organisasjonsmessig arena der lederen har formelle fullmakter og et mandat. NAV-ledere på hvert enkelt NAV-kontor er gitt en fullmakt og et mandat som gir

føringer og rammer som må tolkes. I en slik arena kan lederen ved bruk av frihet, skjønn, makt og legitimitet kunne fatte beslutninger og handle ut ifra gitte fullmakter og mandat (Espedal, 2008). Mine data tyder på at NAV-ledere tolker ut fra egen identitet som betyr at det er ulikt for hvordan NAV-ledere benytter eget skjønn og handler ut fra gitte fullmakter og mandat. NAV-lederne opplever å ha fullmakt til å ta valg som handler om NAV-kontorets daglige drift, så lenge de holder seg innenfor økonomiske budsjett, politiske felles føringer og mål. Dette er likt for alle NAV-lederne og er med på å definere handlingsrommet, men det er opp til lederne selv å finne muligheter innenfor rammene. Rektorer i skoler derimot, anser økonomiske rammer som både muligheter og begrensninger i handlingsrommet sitt, fordi det er ulike oppfattelser av økonomiske rammer, men selv om rammene påvirker rektor sin opplevelse av handlingsrom, så gir ikke alltid rammebetingelsene klare anvisninger for hva rektor skal eller bør gjøre (Jeppesen et. al., 2016). I motsetning til rektorer så kom det frem i min studie at NAV-ledere anser de økonomiske budsjettene fra både stat og kommune som begrensninger i handlingsrommet, fordi de ikke har myndighet til å verken gå utover budsjettene, eller ta avgjørelser ved overskudd.
Begrensningene består av både interne og eksterne elementer som hemmer hva lederen kan gjøre i jobben sin (Stewart, 1982, s. 2). Med andre ord så består begrensninger av rammebetingelser for lederen, som igjen gjør at lederen må operere innenfor noen grenser som for eksempel lover, regler, rammeavtaler, andre inngåtte avtaler, økonomiske budsjett, rutiner og lignende. Disse rammebetingelsene legger føringene for hvor stort handlingsrommet oppleves å være for NAV-lederen – på samme måte som rektorer i skolene, men det handler også om hvilke valg NAV-lederen tar for å utforme sitt handlingsrom. Dette igjen handler om hvordan NAV-lederen basert på egne erfaringer og kunnskap, tar beslutninger i sitt lederskap. Valgene innebærer at lederen gis mulighet og frihet til å utøve skjønn i sitt daglige arbeid, som består av å fatte beslutninger når det gjelder hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og når det skal gjøres (Espedal & Lange, 2005, s. 6).

Data fra min studie viser at NAV-ledere tar beslutninger ved å benytte det *formelle handlingsrommet*, som figur 5-1 viser handler om fortolkning av krav (arbeidsoppgaver som må gjøres) og begrensninger (budsjett, felles føringer og overordnende mål) i den daglige driften. Måten regionsdirektøren driver ledelse

på kan kjennetegnes av teorien om myndiggjørende ledelse. Myndiggjørende ledelse innebærer en maktoverføring fra toppledelsen, som gjør medarbeidere, her NAV-lederne, om til kunnskapsarbeidere med høy autonomi slik at de selv er i stand til å ta initiativ og beslutninger i deres daglige arbeid (Amundsen & Martinsen, 2014, s. 488). Ved at lederen har tilfredsstillende resultater på krav og forventninger fra organisasjonen, kan dette stimulere til at den overordnede ledelsen får økt tillit, som til gjengjeld gir økt handlingsrom til lederen ved at det gis økt frihet og mulighet til å ta flere risikoer (Espedal, 2008). Data fra min studie viser at NAV-lederne opplever at regionsdirektøren har tillit til at de leverer gode resultater på det som forventes av dem ut fra felles føringer, rammer og overordnende mål.

Espedal og Lange (2005, s. 10) mener vi kan «anta at når ledere har et handlingsrom som åpner opp læring, valg og handling, så kan slike prosesser skape økt motivasjon, entusiasme, forpliktelse, engasjement og handlekraft». Min studie viser at NAV-lederne har mulighet til å ta på seg andre arbeidsoppgaver i NAV, som for eksempel ulike prosjekter som er til gunst for eget NAV-kontor og regionen. De NAV-lederne som tok initiativ til dette hadde et ønske om personlig utvikling, og ga uttrykk for et engasjement for å praktisere egen kompetanse. En slik utvikling er med på å gi positiv effekt på virksomhetens måloppnåelse og prestasjoner (Espedal & Lange, 2005, s. 10). På den annen side er det også noen NAV-ledere som opplever at de drukner i driftsoppgaver, og at det ikke er nok tid til å drive med andre prosjekter eller andre arbeidsoppgaver. Filstad et. al. (2020, s. 468) sin studie viser at det til tross for at ledere i samme organisasjon har de samme formelle krav, forventninger og begrensninger, så kan måten de praktiserer og opplever handlingsrommet være forskjellig. Dette viste også min studie, fordi noen NAV-ledere tolker krav og begrensninger på en måte som gjør at de jobber med andre arbeidsoppgaver i NAV, men utenfor eget NAV-kontor, mens andre NAV-ledere kun gjennomfører egne arbeidsoppgaver på NAV-kontoret. Dette betyr at det er muligheter for å arbeide utenfor eget NAV-kontor, som igjen kan knyttes til at det er rom for å benytte det *subjektive handlingsrommet*, men i eksterne arbeidsoppgaver som figur 5-1 viser ovenfor.

Mine funn i forbindelse med hvordan NAV-ledere opplever sitt handlingsrom på kontoret i sitt daglige arbeide kan sammenlignes med studiet til Filstad et. al. (2020). Det er ifølge Filstad et. al. (2020) sin studie begrenset med

studier på mellomledere og det subjektive handlingsrommet. Filstad et. al. sin studie og min studie har noen likheter, som blant annet at det i begge studiene er gjort undersøkelse på mellomledere sitt handlingsrom. I Filstad et. al. (2020) sin studie så er det mellomledere i PST (Politiets Sikkerhetstjeneste) som er utvalget. Det betyr at mellomlederne i begge organisasjonene er politisk styrt og har et samfunnsoppdrag som skal løses. Det symboliserer at mellomledere i PST, i likhet med mellomledere i NAV, opplever å ha både et formelt handlingsrom og et subjektivt handlingsrom bestående av krav, begrensninger og valg. Det formelle handlingsrommet er likt fordi det er a) krav og forventinger som begge mellomledere må levere på, b) politiske føringer, budsjett, lover og regler som begrenser handlingsrommet opp mot de krav som stilles til stillingen, og c) krav og begrensninger er med på å utforme det formelle handlingsrommet.
Ifølge Stewart (sitert i Filstad et. al., 2020, s. 468) antyder det subjektive handlingsrommet at arbeidstakere med samme type jobb, likevel kan utføre arbeidet sitt på ulike måter. Min studie viser at NAV-ledere nettopp utfører arbeidet ulikt ut fra de valgene de tar.

Ledere som handler ut fra det March (1994, s. 2) kaller *konsekvenslogikk*, tar valg ut fra forventede konsekvenser som er evaluert ut fra personlige preferanser. Dette kan forklare hvorfor noen NAV-ledere i større grad tar det subjektive handlingsrommet, fordi deres valg er basert på egne interesser, som for eksempel personlig utvikling og utvikling av eget NAV-kontor. Videre kan de NAV-lederne som tar beslutninger ut ifra konsekvenslogikk ha refleksjoner over fremtidige konsekvenser av nåværende handlinger. For eksempel, konsekvensen for NAV-lederne som tar på seg andre prosjekter utenfor eget NAV-kontor, kan gi gunstige resultater for hele regionen. Ledere som handler ut fra det March (1994, s. 58-59) kaller *høvelighetslogikk*, tar valg ut ifra normer, plikter og identiteter som er knyttet til egen rolle. Dette kan forklare hvorfor noen NAV-ledere i større grad forholder seg til det formelle handlingsrommet, fordi deres valg er basert på tidligere erfaringer og egen forståelse av organisasjonens regler og kultur. Logikkene som benyttes av NAV-lederne har effekt på hvordan deres lederskap utøves, som igjen påvirker utviklingen av dem selv som ledere, eget NAV-kontor samt regionen. Som vi ser av drøftingen over så opplever NAV-ledere handlingsrom, men det er ulikt for hvordan dem tolker krav og begrensninger.

5.2 Handlingsrommet i innovasjonsarbeidet på NAV-kontoret

Mine data viser at NAV-ledere i stor grad har muligheten til å *velge* selv hvordan innovasjonsarbeidet skal gjøres internt på NAV-kontoret. Valgene består av egne valg som gir lederen mulighet til å utføre jobben på sin individuelle måte (Stewart, 1982, s. 2). Det betyr at det er opp til NAV-ledere å benytte sitt handlingsrom, til å få med ansatte til å tenke nye måter å drive med arbeidsoppfølging på, som igjen forhåpentligvis skal resultere i at flere innbyggere kommer i arbeid og aktivitet. Ifølge Stewart (1982, s. 5) er holdninger hos ansatte, kollegaer eller lederens overordnede med på å *begrense* hvilke endringer som kan iverksettes i virksomheten. Studien min viser at NAV-lederne opplever at ansattes holdninger og kultur er med på å skape begrensninger i innovasjonsarbeidet, fordi en del ansatte har verken evne eller vilje til å omstille seg. Årsaken til dette kan forklares med at de har en sterk forankring i de gamle etatene, og dermed den gamle måten å utføre arbeidet på. Det er derfor NAV-lederne sin jobb å få til avlæring av gamle rutiner og praksis, slik at nye digitale verktøy og rutiner kan benyttes i arbeidsoppfølgingen.

«Autonomi er et tredimensjonalt begrep, som består av a) frihet til å planlegge arbeidet, b) frihet til å velge arbeidsmetode, og c) frihet til å ta beslutninger som vedrører egen arbeidssituasjon» (Sandvik, 2011). Det stilles *krav* til at NAV-ledere benytter egen kompetanse og sine lederferdigheter i innovasjonsarbeidet. I det *subjektive handlingsrommet* handler det om hvordan ledere oppfatter og utformer handlingsrommet (Filstad et. al., 2020, s. 468), mens i det *formelle handlingsrommet* handler det om hvordan handlingsrommet skapes og formes ut fra hvordan ledere evner fortolkning, refleksjon og samhandling (Espedal, 2008). Mine data viser at NAV-ledere oppfatter og utformer handlingsrommet ulikt. NAV-lederens eget skjønn basert på erfaring og kompetanse er med på å utforme det subjektive handlingsrommet internt, mens det på den annen side er NAV-ledernes fortolkning av de formelle krav og begrensinger, som er med på å forme det formelle handlingsrommet internt, slik det er illustrert i figur 5-1 over. Videre opplever NAV-ledere handlingsrom og autonomi til å ta skjønnsmessige valg, for hvordan dem skal få til gode endringsprosesser som omhandler innovasjonsarbeidet internt, men det er ulikt hvordan de løser denne arbeidsoppgaven. Autonomt arbeid «betyr at relasjonen mellom leder og medarbeider endrer karakter, med mindre vekt på styring,

kontroll og overvåkning, og mer vekt på rammer, retning og relasjonell støtte» (Amundsen, 2019, s. 137). NAV-lederne oppfatter regionsdirektøren og regionskontoret som tilgjengelige dersom de ønsker bistand eller støtte, men at de er opptatt av at forespørselen skal komme fra NAV-lederen selv. Autonomien er ikke total, men innenfor et handlingsrom som er gitt til lederen som definerer grensene til autonomien (Amundsen, 2019, s. 141). NAV-ledere operer innenfor det handlingsrommet som er avklart med regionsdirektøren, men de har mulighet til å ta kontakt dersom det er behov for hjelp. Det handler om å tilrettelegge for autonomi, kompleksitet og fleksibilitet som gir rom for ansatte å være produktive (Sandvik, 2011). Videre bidrar autonomien til at NAV-lederne i større grad har muligheten til å ta det subjektive handlingsrommet, men likevel så viser mine data at noen NAV-ledere forholder seg til det formelle handlingsrommet i større grad.

Lederen har ikke kontroll over hvilke krav og begrensninger som er bestemt, men lederen kan lære seg måter å påvirke eller kontrollere på hvilken måte krav og begrensninger har innvirkning på handlingsrommet (Espedal, 2008). Min studie viser at NAV-ledere løser innovasjonsarbeidet internt på ulike måter, noe som betyr at det er ulikheter i hvordan handlingsrommet benyttes. Noen samarbeider sammen på tvers av NAV-kontorene, mens andre jobber mer uavhengig og internt på eget NAV-kontor. Dette kan tyde på at de som samarbeider med andre på tvers av NAV-kontorene og skaper et nettverk i større grad benytter det subjektive handlingsrommet, mens de som arbeider på egenhånd tenker mer på hva som er lurt å gjøre internt på NAV-kontoret og forholder seg derfor mer til det formelle handlingsrommet. Ledere som velger å tilegne seg kunnskap om å påvirke eller kontrollere hvordan krav og begrensninger skal ha innvirkning på handlingsrommet, vil kunne gjøre begrensninger om til en fordel, fordi begrensningene vil føre til at lederen søker etter løsninger som senere kan bli til en ressurs (Espedal, 2008). Mine data tyder på at de NAV-lederne som oppsøkte løsninger hos andre NAV-ledere benyttet i stor grad egne tanker, erfaring og kompetanse for å finne gode løsninger og tilpasse det til eget NAV-kontor som kunne føre til endring av holdninger og kultur hos ansatte. Det er tydelig at mange av NAV-lederne benytter det subjektive handlingsrommet i innovasjonsarbeidet, men det er noen få NAV-ledere som ikke griper an mulighetene i like stor grad, forklart som mangel på tid eller at driftsoppgavene blir altoverskyggende. Denne arbeidsoppgaven er krevende fordi mange av de

ansatte har jobbet i NAV i mange år, noe som gjør at de er tro mot gamle rutiner og praksis, men at det er behov for å tenke nytt fordi den gamle måten å gi NAV tjenester på ikke gir de resultatene som NAV ønsker. Det er store forventninger til at NAV-ledere finner gode måter for å få med ansatte i endringen av arbeidsmetoder internt, fordi det kan være fare for at samfunnsoppdraget til NAV ikke får de resultatene som det er forventet av direktoratet.

Ifølge Espedal (2015, s. 153) så er det en positiv relasjon mellom handlingsrom (autonomi og frihet) og makt (innflytelse). For å endre ansattes holdninger og kultur må NAV-ledere benytte sin autonomi til å handle innenfor gitt fullmakt og myndighet. Det er to ulike måter for hvordan lederens tanker om endring utøves ut fra et definert handlingsrom, den ene måten går ut på ledelsens tanker om endring, a) «er ledere opptatt av å utvikle handlingsrom for seg selv (lederstil 1)», den andre måten går ut på om de også er opptatt av å utvikle et handlingsrom som åpner opp for samspill med medarbeiderne (lederstil 2) (Espedal & Lange, 2005, s. 13). Når lederen har et handlingsrom som er definert av fullmakter, mandat og makt, handler det om at lederen er klar over hva som skal gjøres, hvorfor det skal gjøres, og hvordan det skal gjøres (Espedal & Lange, 2005, s. 13). I den første tilnærmingen mot å oppnå mål og bekjempe motstand bruker lederen innflytelsesteknikker som forhandlinger, overtalelser, oppmuntring og allianser (Espedal & Lange, 2005, s. 13). Mine data viser at noen NAV-ledere benyttet det subjektive handlingsrommet ved å bruke de ulike innflytelsesteknikkene som Espedal og Lange beskriver. Disse består av «pep-talks» på kontormøter, oppmuntring i medarbeidersamtaler og utarbeidelse av allianser med egne ansatte som motiverte andre ansatte på kontoret. Den andre tilnærmingen handler mer om å inkludere medarbeidere i endringer, fordi det er noe som skal gjøres i fellesskap (Espedal & Lange, 2005, s. 13). Mine funn viser at andre NAV-ledere er mer opptatt av å inkludere ansatte i endringen, istedenfor å påvirke dem som beskrevet over. NAV-lederne inkluderte medarbeidere ved å benytte medbestemmelsesapparatet (MBA) til drøfting, aktivt samarbeid med andre NAV-ledere, samt å samle de ansatte i ulike settinger for å dele kunnskap og historier for å skape engasjement. Denne måten å gjøre det på gir mereffekt på tvers av NAV-kontorene, i endringen av holdninger og kulturen.

Bakgrunnen for at arbeidet med å endre holdninger og kulturen blant ansatte ble løst ulikt av NAV-lederne, kan videre forklares med at de benytter ulike

logikker i valgene sine. Også når det gjelder innovasjonsarbeid kan vi kjenne igjen March´s to logikker for handling. Beslutninger tas bevisst etter konsekvenslogikk, og lederens motiv og engasjement er egeninteressen (March, 1994; Ferraro et al., 2005, sitert i Espedal, 2008). Mine data tyder på at de NAV-lederne som valgte å samarbeide med andre NAV-ledere for å endre ansattes holdninger og kultur på tvers av NAV-kontorene, hadde egeninteressen som motivasjon og følgen av samarbeidet ga positive utslag. Mens andre NAV-ledere valgte å håndtere denne arbeidsoppgaven ut fra hva som egner seg å gjøre ut fra egen ansattgruppe på NAV-kontoret, og det som de selv var komfortable med å gjøre. Dette kan knyttes til at «lederes valg er basert på hva som er passende i forhold til identitet og kulturelle normer, og lederes drivkraft eller motivasjon er forpliktelse til identitet og selvbilde» (March, 1994, sitert i Espedal, 2008). Drøftingen over viser at NAV-ledere opplever å ha handlingsrom til å drive innovasjonsarbeidet internt på eget NAV-kontor, men det er ulike måter for hvordan de velger å løse det, fordi noen NAV-ledere velger å samarbeide i større grad enn andre.

5.3 Handlingsrommet til NAV-ledere i samarbeid med partnerskapet

Partnerskapet spiller en viktig rolle i NAV-lederen sin opplevelse av handlingsrommet eksternt. Partnerskapsmøtene er en arena hvor lokale utfordringer, resultater og tanker rundt det å drive NAV-kontoret presenteres og drøftes mellom regionsdirektøren, kommunalleder og NAV-lederen. Partnerskapet legger til rette for å ta handlingsrommet innenfor de økonomiske budsjettene, felles politiske føringer og overordnende mål. Disse kjennetegnes som elementet *begrensninger* i modellen til Stewart (1982, s. 7) slik figur 5-1 viser over og er rammebetingelsene som NAV-lederen må forholde seg til. Likevel så er det et *formelt handlingsrom* i *kravene*, som NAV-lederne kan benytte i utformingen av samarbeidet med både regionskontoret og kommunen. «Denne måten å lede på treffer sentrale trekk ved dagens arbeidsliv når det gjelder kunnskapsarbeidere som skal gis tillit og autonomi til å lede seg selv innenfor definerte rammer» (Amundsen, 2019, s. 134). Det er lagt opp til at NAV-lederne selv bestemmer hvordan dette samarbeidet skal være innenfor rammene. «Forventninger, krav og strukturelle føringer er noe som kan tolkes, og

handlingsrom blir dermed noe som en leder kan oppfatte, definere og forme subjektivt» (Espedal & Kvitastein, 2012, s. 31). Mine data viser at noen NAV-ledere benytter partnerskapsmøtene til å presentere gode resultater knyttet til krav og forventninger, noe som kan tyde på at det formelle handlingsrommet er praktisert, mens andre er mer opptatt av å reflektere og samhandle om egne ideer for NAV-kontoret med regionsdirektøren og kommunalleder, som igjen kan tyde på at det *subjektive handlingsrommet* er praktisert. Handlingsrom er noe som skapes og formes ut fra hvordan ledere fortolker, reflekterer og samhandler (Espedal, 2008). Min studie viser at noen NAV-ledere opplever det som krevende å forholde seg til to ledere som ikke har særlig kontakt seg imellom, mens andre NAV-ledere opplever at strukturen gir mer handlingsrom, fordi regionsdirektøren og kommunalleder har gitt dem tillit til å drive NAV-kontoret mot felles mål. Det er ved at lederen får myndighet og mandat til å ta avgjørelser som er til det beste for egen enhet, altså NAV-kontoret i min studie, som også minker kontroll- og styringsaspektet i lederrollen, og øker medarbeidernes muligheter, motivasjon og mestring til å jobbe autonomt (Amundsen, 2019, s. 137).

Partnerskapet gir handlingsrom ved at flere virkemidler og ressurser blir gjort tilgjengelig, fordi stat og kommune samarbeider om å gi helhetlige tjenester til innbyggerne. Det er opp til NAV-lederen å skape eget handlingsrom gjennom å reflektere over hvilke muligheter partnerskapet gir. I min studie kom det frem at det er ulike perspektiver på partnerskapet. Noen NAV-ledere opplever at partnerskapet gir muligheter til at de kan ta egne *valg* i sitt lederskap. Andre NAV-ledere opplever det som *begrensende* fordi a) det er tidkrevende å forholde seg til to ledere og to styringslinjer og b) det fører til merarbeid i form av flere møter og rapporteringer. Sistnevnte kan forklare hvorfor noen NAV-ledere opplever handlingsrommet som mindre, og forholder seg i større grad til det formelle handlingsrommet til å levere gode resultater på det som er forventet innenfor rammene. Mens andre NAV-ledere opplever større handlingsrom, fordi de benytter det subjektive handlingsrommet ved at de reflekterer og drøfter gode ideer i partnerskapet før det iverksettes på eget NAV-kontor. Dette funnet samsvarer med teorien til Stewart (1982). Krav, begrensninger og valg varierer i ulike jobber og kan oppfattes ulikt av ledere (Stewart, 1982, s. 7). Mange kan oppleve at alle arbeidsoppgaver er krav fordi det er de arbeidsoppgavene som det gjøres mest av, enn å bli klar over at noen av dem er valg (Stewart, 1982, s. 7-8).

Av mine funn så kan det forklares med at noen NAV-ledere er så opptatt av å gjøre alle «må» oppgavene, at de kanskje ikke er klar over at noen av oppgavene er basert på egne valg.

Handlingsrom er ikke noe som er formelt gitt i en organisasjon, det er noe som skapes og kontinuerlig utvikles gjennom fortolkning av krav, begrensninger og valg (Espedal & Lange, 2005, s. 4-5). De NAV-lederne som benytter sin myndighet og sitt mandat til å skape et godt samarbeid med kommunen opplever i større grad stort handlingsrom eksternt, fordi de selv skaper og utvikler sitt handlingsrom. Espedal og Lange (2005, s. 5) mener at ledere kan lære seg å påvirke eller å kontrollere hvordan krav og begrensninger styrer eller har innflytelse i det daglige arbeidet. På den annen side kommer det frem av mine funn at andre NAV-ledere ikke bruker sin myndighet og sitt mandat i like stor grad til samhandling med kommunen eller regionskontoret. Dataene mine viser at disse NAV-lederne opplever et mindre handlingsrom eksternt, noe som kan tyde på at de i mindre grad evner å påvirke og kontrollere hvordan krav og begrensninger skal ta plass i deres arbeidshverdag.

Ledere kan lære seg å gjøre om begrensninger til sin fordel (Espedal & Lange, 2005, s. 5). Partnerskapet er i stor grad med på å gi handlingsrom fordi NAV-ledere har muligheten til å benytte handlingsrommet innenfor budsjett, felles føringer og overordnende mål fra regionsdirektøren og kommunalleder. Samspillet mellom krav, begrensninger og valg kan i en travel hverdag preges av tilfeldigheter, så dersom lederen, altså NAV-ledere i min studie, er oppmerksom på tilfeldigheter og har evnen til å oppsøke og utnytte tilfeldighetene, vil mulighetene bli benyttet på best mulig måte (Espedal & Lange, 2005, s. 5). Mine data tyder på at de NAV-lederne som er mest oppmerksomme på mulighetene som finnes, i større grad benytter det subjektive handlingsrommet i deres daglige arbeid, mens de NAV-lederne som ikke har tid til å oppsøke eller påvirke mulighetene, opplever handlingsrommet som begrensende og forholder seg i større grad til det formelle handlingsrommet. Dette kan forklares med at «mange og omfattende krav kan redusere ledelsens kontroll med egen dagsorden, og dermed ha innvirkning i ledelsens mulighet for valg og handlefrihet» (Espedal, 2008). Selv om partnerskapet krever at NAV-lederen må delta på flere møter, rapportere på økonomi og levere på prioriterte områder i begge styringslinjene, gir det også flere muligheter for NAV-lederne i form av flere ressurser og

virkemidler, men NAV-ledere må evne å ha god kontroll over egen arbeidsdag for å ta fatt i mulighetene som finnes i begge styringslinjene. Ifølge Stewart (1982, s. 2) viser valgelementet at lederen kan ta beslutninger, men lederen må ikke gjøre det. Min studie viser at noen NAV-ledere ikke griper muligheten til å ta egne skjønnsmessige valg i arbeidet sitt, som kan forklare hvorfor de opplever handlingsrommet som lite og i større grad forholder seg til det formelle handlingsrommet.

Ifølge Espedal og Lange (2005, s. 12) er en av betingelsene for utviklingen av handlingsrom at det utvikles i organisasjonsarenaer, som vil si at lederen gis mulighet for refleksjon, læring, valg og handling i rollen sin. Partnerskapet kan sammenlignes med betingelsen for utvikling av handlingsrommet definert av Espedal og Lange, fordi det er en arena som NAV-lederen kan benytte til å reflektere og lære i samarbeid med regionsdirektøren og kommunalleder før valg tas og handling iverksettes. På en annen side så krever deltakelse i ulike arenaer at det settes av tid til egen utvikling og læring, og i samspill med andre (Espedal & Lange, 2005, s. 12). Mine funn viser at de fleste NAV-lederne håndterer å forholde seg til to ledere, fordi de kan benytte sitt subjektive handlingsrom til å ta egne valg og beslutte i hvilken retning NAV-kontoret skal drives mot, og hvordan de skal komme seg dit. Mens de av NAV-lederne som opplever det å ha to ledere som merarbeid og tidkrevende, viser mine data at det kan tyde på at de har et behov for å lære seg til å utnytte mulighetene som partnerskapet er ment å gi. Espedal og Lange (2005, s. 11) sin betingelse for utvikling av handlingsrommet går ut på ledelsens tanker om endring, og om lederen er opptatt av å utvikle sitt eget handlingsrom for seg selv eller i samhandling med andre. Min studie viser at de fleste av NAV-lederne klarer å benytte partnerskapet til å skape og utvikle eget handlingsrom i samarbeid med egne ansatte, andre NAV-ledere og andre relevante samarbeidspartnere. En annen betingelse for utvikling av handlingsrommet er ledelsens tilganger til frie ressurser, som kan bidra med å redusere faren for konflikt, samt øke mulighetene for innovasjon og åpne opp for positivitet (Espedal & Lange, 2005, s. 12). Mine funn viser imidlertid også at partnerskapet åpner opp for mer tilgang til flere ressurser og virkemidler fordi stat og kommune samarbeider om innbyggerne sine, men det er i stor grad opp til NAV-lederen å dra nytte av disse ressursene. Inkludering av medarbeidere i beslutninger som gjelder organisasjonen, og oppmuntring til å komme med nye

ideer eller informasjon som vil føre til at de opplever deres kunnskap som relevant, kan medføre at de ønsker å dele kunnskapen sin med andre i organisasjonen for å løse problemer sammen (Srivastava et. al., 2006, s. 1241). Basert på mine funn kan det tyde på at noen NAV-ledere opplever partnerskapet som en arena hvor utfordringer og muligheter kan drøftes sammen med både regionsdirektøren og kommunalleder slik at de kan komme med gode løsninger sammen, og samarbeide for å oppnå felles mål.

Motivasjonsstøtte handler om at den enkelte medarbeider blir anerkjent og sett av lederen (Amundsen, 2019, s. 143). Det er en vesentlig utfordring ved ledelse av kunnskapsarbeid, og det er å skape kreative og innovative resultater (Sandvik, 2011). Av mine funn så kommer det frem at NAV-leder og regionsdirektøren har utviklingsdialoger en til to ganger i året. Disse møtene benyttes for å motivere og engasjere NAV-ledere i innovasjonsarbeidet. Amundsen (2019, s. 143-144) foreslår fem ferdigheter som kan benyttes for å motivere, disse består av «1) oppmuntre til initiativ, 2) lytte og undersøke medarbeideres perspektiv, 3) se og forsterke styrker hos medarbeidere, 4) fokusere på motiverende mål og oppgaver og 5) opptre på en inspirerende måte». Disse fem ferdighetene kan vi kjenne igjen i mitt materiale fordi mine informanter opplever at regionsdirektøren forsøker å bruke ulike forum for å både motivere, lytte, gi tilbakemeldinger og vise engasjement i utviklingsarbeidet for å stimulere til å forsterke og oppmuntre NAV-ledere i å fortsette arbeidet til tross for utfordringene. Handlingsrom er viktig for å fremme både kreativitet og nytenkning (Espedal & Lange, 2005, s. 10). Men når begrensningene er større enn valgmulighetene, så oppleves handlingsrommet som mindre. Mine data viser at mange av NAV-lederne i større grad samarbeider om å løse hverandres utfordringer uten bistand fra regionskontoret. Problemsstillinger som NAV-ledere ikke har myndighet til å løse selv løftes videre til regionsdirektøren, som bringer det videre til direktoratet som et forsøk på å få til endringer som kan gi mer spillerom. En av grunnene til hvorfor noen organisasjoner presterer bedre enn andre er fordi forskning viser at det å lede høyt utdannende ansatte effektivt er viktig (Sandvik, 2011). Mine data viser at NAV-lederne opplever regionsdirektøren og fagpersoner i regionskontoret som tilgjengelige, men at det er lagt opp til at NAV-lederen får autonomi til å lede seg selv og kan heller ta kontakt dersom det er behov for det. Fordi «det nytter ikke å ansette høyt

kompetente medarbeidere med lang utdanning hvis de ikke får omsatt utdanningen i praksis og klarer å skape verdi for organisasjonen» (Sandvik, 2011).

Grunnen til at NAV-lederne opplever handlingsrommet forskjellig i samarbeid med partnerskapet, kan forklares med at det er ulik atferd ved beslutninger. Også i partnerskapet kan vi kjenne igjen March´s to logikker for handling. Selv om partnerskapet har som hensikt å legge til rette for mer handlingsrom, kommer det frem i min studie at noen få NAV-ledere ikke opplever dette. Ledere som handler ut fra konsekvenslogikk tar valg basert på forventende konsekvenser som er evaluert ut fra personlige preferanser (March, 1994, s. 2). Beslutningstakeren antas å velge det alternativet som gir maksimal nytte (March, 1994, s. 5). Mine funn viser at de NAV-lederne som tar beslutninger ut fra konsekvenslogikk opplever mer handlingsrom, fordi at de i tillegg til å utvikle sitt samarbeid med partnerskapet også er opptatt av å utvikle et samarbeid med andre NAV-ledere på tvers av NAV-kontorene samt eksterne samarbeidspartnere, slik at virkemidlene og ressursene benyttes til gunst for hele regionen. På den annen side så blir valg tatt basert på høvelighetslogikk, som betyr at man handler ut fra normer, regler og identiteten som er knyttet til egen rolle (March, 1994, s. 58-59). Noen få NAV-ledere velger å samarbeide med de som det passer å samarbeide med ut fra eget NAV-kontor, og benytter partnerskapet til å presentere resultater av eget arbeid. Denne atferden er basert på regler som ofte er preget av usikkerhet fordi situasjoner er flertydige (March, 1994, s. 61). Som vi ser av drøftingen min over så opplever NAV-lederne partnerskapet forskjellig, fordi noen NAV-ledere opplever at partnerskapet er med på å gi mer handlingsrom, mens andre opplever at partnerskapet kun gir merarbeid og dermed begrenser handlingsrommet.

5.4 Handlingsrommet til NAV-ledere i utviklingen av NAV sine tjenester i samarbeid med eksterne aktører og instanser

NAV-ledere opplever at arbeidsoppgaven som handler om utvikling av NAV sine tjenester i samarbeid med eksterne aktører og instanser som den oppgaven som er mest krevende, men morsomst å gjøre. NAV-lederne kan i dette arbeidet selv velge hvordan NAV sine tjenester skal gis til innbyggerne. Det handler om å være innovativ og nytenkende i tilknytning til hvem det er lurt å samarbeide med for å få flere innbyggere i arbeid og aktivitet. *Valg* går ut på at ledere gis muligheter og

frihet til å gjøre skjønnsmessige beslutninger når det gjelder hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, og når det skal gjøres (Espedal & Lange, 2005, s. 6). Mine funn viser at NAV-ledere opplever det eksterne handlingsrommet som stort, fordi de har muligheter til å ta beslutninger om hvordan de skal drive innovasjonsarbeidet i samarbeid med andre eksterne aktører som kommunen, skole, lokalt næringsliv og frivillighetsorganisasjoner. «I en organisasjonsmessig sammenheng vil det være et ideal at ledelsen treffer de riktige beslutningene og unngår å gjøre de gale» (Espedal & Lange, 2005, s. 6). Mine data viser at selv om NAV-ledere opplever å ha mange muligheter til å ta valg som vil utvikle NAV sine tjenester i samarbeid med andre, så er det ikke alltid at deres beslutninger er riktige knyttet opp mot dagens regelverk på tiltak og virkemidler. NAV-ledere opplever lover og regler som *begrensende* i innovasjonsarbeidet med eksterne aktører. Det er likevel viktig med lover og regler slik at NAV-ledere hindres i å ta feil beslutninger som kan gi negative konsekvenser for både NAV og innbyggere. Gode ideer kan siles bort på vei til en beslutning på grunn av regelstyring og kontroll (Espedal & Lange, 2005, s. 6). Min studie viser at alle NAV-lederne opplever at dagens regelverk skaper begrensninger i handlingsrommet. Dette gjør NAV til en organisasjon som ikke er moderne nok til å ha et godt samarbeid med, og som kan føre til at NAV-ledere mister eksterne aktører som er interessert. Leavitt (2007, s. 206) mener at økt autonomi hos ledere bidrar til at organisasjoner blir mer innovative, kreative, fleksible og tilpasningsdyktige, men for å få disse resultatene trenger ledere albuerom og muligheter til å samarbeide med både interne- og eksterne aktører. Mine data tyder på at NAV-ledere ikke har god nok autonomi i arbeidet med å utvikle NAV sine tjenester fordi når det er ulike organisasjoner som vil ha et samarbeid med NAV, så er det utfordrende å få til fleksible avtaler på grunn av dagens regelverk. Dette kan være et uttrykk for når Stewart (1982, s. 5) snakker om begrensninger i form av digitale verktøy, systemer og juridiske begrensninger. Det er stort sett den rettslige begrensningen som gjør det vanskelig å imøtekomme arbeidsgivernes behov, som handler om at det skal være tidsbesparende og gi mindre utgifter å ansette innbyggere som får arbeidsoppfølging fra NAV. Dette kan være samfunnsøkonomisk uheldig. Videre sier Stewart (1982, s. 6) at både *krav* og begrensninger vil enten alene eller sammen avgrense lederens muligheter for å foreta skjønnsmessige valg i arbeidsoppgavene sine (Stewart, 1982, s. 6). Det kan bety at krav og

begrensninger ikke er noe som er fast bestemt, men noe som kan tolkes og utprøves. Min studie viser at noen NAV-ledere «pusher» på grensen og prøver seg i større grad enn andre når det gjelder utvikling av NAV sine tjenester i samarbeid med eksterne aktører og instanser som kommunen, skole, lokalt næringsliv og frivillighetsorganisasjoner.

Min studie viser at NAV-ledere har handlingsrom til å benytte egen kunnskap og erfaring på å skape samarbeidsrelasjoner med både tradisjonelle og utradisjonelle aktører, som de tenker er relevante å ha i nettverket sitt. Studien min viser videre at alle NAV-lederne har høy utdanning, men med ulik utdanningsbakgrunn og ulike erfaringer som kan være en av grunnene til at det er forskjell på hvordan noen NAV-ledere tar det *subjektive handlingsrommet*, i motsetning til andre som forholder seg til det *formelle handlingsrommet* som er gitt innenfor rammene, slik som figur 5-1 viser ovenfor. «Kunnskapsarbeid kan derfor forstås som et sett med karaktertrekk og egenskaper ved situasjonen der arbeideren anvender sin kunnskap» (Sandvik, 2011). «Ledelse av kunnskapsarbeid utfordrer dagens ledere, nettopp fordi det finnes få fasiter, og fordi kunnskap i seg selv er krevende å skape, men lett å kopiere» (Sandvik, 2011). Mine data tyder på at samarbeidet mellom NAV-ledere på tvers av NAV-kontorene har bidratt til å utvikle NAV-ledere sin kompetanse, fordi erfaringer og kunnskap deles. Imidlertid så krever det at NAV-ledere klarer å tilpasse seg etter andres erfaringer. Det er tilfeldig at NAV-lederne kommer over andres erfaringer ved at de oppsøker informasjon. I min studie kommer det frem at NAV-lederne ønsker å ha en felles digital plattform som er lett tilgjengelig, slik at erfaringer og kunnskap kan deles både regionalt og på landsbasis.

NAV-ledere tar ulike valg som forklares med March´s to logikker for handlemåter. Logikkene som styrer ledelsens handlemåte består av både konsekvenslogikk og høvelighetslogikk, som betyr at ledere som handler etter konsekvenslogikk tar valg som gir mer positive enn negative konsekvenser for dem selv, mens ledere som handler etter høvelighetslogikk tar valg som er mer passende og hederlig ut fra virksomhetens verdier og normer (Espedal & Lange, 2005, s. 12-13). Dette kan forstås i sammenheng med mine funn om at noen NAV-ledere i større grad definerer eget handlingsrom ut fra det subjektive, ved å utforske utvikling av ulike tiltak og relasjoner som gir muligheter for eget NAV-kontor og regionen, i motsetning til andre NAV-ledere som er mer forpliktet til

NAV og rollen sin som NAV-leder, og forholder seg til det formelle handlingsrommet til å utvikle tiltak eller relasjoner som er innenfor dagens regelverk. Drøftingen min over viser at det er ulikt for hvordan NAV-ledere opplever sitt handlingsrom i utviklingsarbeidet eksternt. Årsaken til dette kan forklares med at noen NAV-ledere tar det subjektive handlingsrommet i større grad, enn å forholde seg til det formelle handlingsrommet.

Jeg har både beskrevet og forklart hva som kan påvirke handlingsrommet til NAV-lederne i kapittel 5. I kapittel 6 skal jeg ikke gå nærmere inn på forklaringene, men svare ut hvordan de opplever handlingsrommet.

6 Konklusjon

I dette kapittelet vil jeg avslutte med en konkluderende oppsummering av denne masteroppgaven. Formålet med denne masteravhandlingen har vært å få innsikt i hvordan NAV-ledere opplever eget handlingsrom. Problemstillingen i denne avhandlingen er:

- **Hvordan opplever NAV-ledere i Viken sitt handlingsrom i arbeidet med å løse samfunnsoppdraget?**

Fire forskningsspørsmål er utarbeidet for å belyse avhandlingens problemstilling:

1. Hvordan opplever NAV-ledere sitt handlingsrom internt på NAV-kontoret?
2. Hvordan benytter NAV-ledere handlingsrommet sitt i innovasjonsarbeidet internt på NAV-kontoret?
3. Hvordan opplever NAV-ledere sitt handlingsrom i samarbeid med partnerskapet?
4. Hvordan benytter NAV-ledere handlingsrommet sitt i utviklingen av NAV sine tjenester i samarbeid med eksterne aktører og instanser?

6.1 Forskningsspørsmål 1

NAV-ledere opplever å ha et internt handlingsrom i arbeidsoppgaver som omhandler den daglige driften av NAV-kontoret. Mulighetene i det interne handlingsrommet ligger i at NAV-lederen i stor grad kan velge og prioritere hvordan arbeidsoppgavene skal gjøres så lenge han/hun holder seg innenfor budsjett, politiske føringer og mål. Noen NAV-ledere foretar valg ved å fortolke krav og begrensninger som kan kjennetegne det formelle handlingsrommet, mens andre skaper handlingsrom ved å delta på ulike prosjekter i NAV som kan kjennetegne det subjektive handlingsrommet. Det er to ulike handlingslogikker bak valg som March (1994) kaller konsekvenslogikk og høvelighetslogikk. Noen NAV-ledere tok valg ut fra konsekvenslogikk som kan forklare hvorfor de NAV-lederne benyttet i større grad det subjektive handlingsrommet, i motsetning til andre NAV-ledere som tok valg ut fra høvelighetslogikk som kan forklare at de forholdt seg mer til det formelle handlingsrommet.

6.2 Forskningsspørsmål 2

NAV-ledere oppfatter og utformer handlingsrommet ulikt som gjør at det er ulike valg som tas for hvordan innovasjonsarbeidet internt løses. Noen NAV-ledere samarbeider i større grad, noe som kan tyde på at det subjektive handlingsrommet blir benyttet, mens andre NAV-ledere jobber mer på egenhånd som kan tyde på at de forholder seg mer til det formelle handlingsrommet. Videre er det ulike måter for hvordan NAV-ledere velger å utvikle sitt handlingsrom i innovasjonsarbeidet internt. Noen NAV-ledere er mer opptatt av å utvikle eget handlingsrom, mens andre NAV-ledere ønsker å utvikle handlingsrommet i samhandling med andre. Dette kan videre forklares med at NAV-ledere utøver sitt lederskap ulikt basert på March (1994) sine handlingslogikker som består av konsekvenslogikk og høvelighetslogikk, hvor den ene handler mer om egeninteressen til NAV-lederen, mens den andre handler mer om hva som er passelig å gjøre ut fra begrensninger, krav og identiteten som er knyttet til rollen som NAV-leder.

6.3 Forskningsspørsmål 3

Det er ulike opplevelser av partnerskapet. Noen NAV-ledere opplever at partnerskapet er med på å tilrettelegge for handlingsrom, mens andre opplever at partnerskapet kun gir merarbeid og dermed begrenser handlingsrommet. Utfallet er at noen NAV-ledere kun forholder seg til sitt formelle handlingsrom til å levere gode resultater på det som er forventet, mens andre NAV-ledere tar seg friheten til å benytte mulighetene som partnerskapet gir ved å ta egne valg og skape gode samarbeidsrelasjoner som kjennetegner det subjektive handlingsrommet. March (1994) sine to handlingslogikker forklarer forskjellen på hvordan handlingsrommet benyttes blant NAV-lederne fordi det er ulike atferder som praktiseres når beslutninger tas.

6.4 Forskningsspørsmål 4

Dagens lover og regler er hovedgrunnen til at NAV-ledere opplever begrensninger i utviklingen av innovative tiltak i samarbeid med eksterne aktører og instanser. Mange av NAV-lederne opplever derimot at det er lagt til rette for at NAV-lederen i stor grad kan benytte sitt subjektive handlingsrom i utviklingsarbeidet i form av at egen kunnskap og lederferdigheter anvendes for å

skape et nettverk med samarbeidspartnere eksternt som kommunen, skole, lokalt næringsliv og frivillighetsorganisasjoner. Videre er disse NAV-lederne også opptatt av å samarbeide med andre NAV-ledere på tvers av NAV-kontorene. På den annen side velger noen NAV-ledere å utvikle tiltak og relasjoner innenfor dagens regelverk som kan forklares med at de i større grad forholder seg til det formelle handlingsrommet. Hovedmålet for mange av NAV-lederne i denne arbeidsoppgaven er likevel å benytte handlingsrommet i så stor grad så mulig til å skape et nettverk fordi det er i samhandling med andre at overgang til arbeid og aktivitet skjer.

6.5 Studiens problemstilling

Den overordnende problemstillingen er som følgende:

- **Hvordan opplever NAV-ledere i Viken sitt handlingsrom i arbeidet med å løse samfunnsoppdraget?**

Det vesentlige i masteroppgaven er å få grep om handlingsrommet til NAV-ledere i Viken og ikke selve samfunnsoppdraget til NAV, fordi det er selve jobben til NAV-lederne. For å besvare masteravhandlingens problemstilling, så kom det frem av min undersøkelse at NAV-ledere i Viken opplever å ha handlingsrom i arbeidet med å løse NAV sitt samfunnsoppdrag, men at det er forskjell på hvordan NAV-lederne tolker arbeidsoppgavene som må gjøres og rammebetingelsene i jobben. Noen NAV-ledere oppfatter og utformer sitt handlingsrom ut fra egne erfaringer og kunnskap om hvilke tiltak som egner seg best til å få innbyggere i arbeid eller aktivitet, mens andre skaper og former ut ifra hvordan de evner fortolkning, refleksjon og samhandling. Dermed skapes det et skille på hvordan NAV-ledere oppfatter, fortolker og utformer eget handlingsrom. De NAV-lederne som tok valg ut fra konsekvenslogikk benyttet i større grad det subjektive handlingsrommet, mens andre NAV-ledere som tok valg ut fra høvelighetslogikk i større grad forholder seg til det formelle handlingsrommet. Disse handlingslogikkene forklarer hvorfor det er forskjell på opplevelsen av eget handlingsrom blant NAV-ledere, og hvordan NAV-ledere utfører jobben sin og praktiserer eget lederskap.

6.6 Videre forskning og egne betraktninger

I forlengelsen av denne studien vil det være interessant å undersøke hvordan ansatte på NAV-kontorene opplever sitt handlingsrom i arbeidsoppfølgingen med innbyggerne. Et annet viktig bidrag i denne studien kan være å gjennomføre tilsvarende undersøkelser i andre enheter i NAV for å få et sammenligningsgrunnlag for hele NAV. Det kan også være interessant å finne ut av hvordan handlingsrommet oppleves hos mellomledere i andre offentlige virksomheter som er politisk styrt, for å se om det er noen likheter eller ulikheter.

Rollen som forsker i denne undersøkelsen har både vært spennende og lærerik, men det har også bydd på noen utfordringer gjennom prosessen. Gjennomlesing, analyse og drøfting av funnene skulle jeg gjerne hatt mer tid til, men lærte at man etter hvert må komme til et punkt og gjøre seg ferdig. Prosessen har også hjulpet meg til å være kritisk til både teori, egne analyser og refleksjoner gjennom arbeidet. Gjennom skriveprosessen fant jeg ut av at det hadde vært interessant å få med de ansattes perspektiv også, fordi det ville gitt en annen side av selve undersøkelsen. I etterkant av intervjuene og analysearbeidet så kom jeg også på andre spørsmål som jeg burde ha spurt om eller formulert annerledes. Min erfaring fra NAV har i stor grad hjulpet meg med å reflektere og analysere funnene gjennom hele oppgaven.

7 Litteraturliste

Amundsen, S. (2019). *Empowerment i arbeidslivet* (1.utgave). Oslo: Cappelen Damm AS.

Amundsen, S. & Martinsen, Ø.L. (2014). Empowering leadership: Construct clarification, conceptualization, and validation of a new scale. *The Leadership Quarterly, 2014* (Volume 25, Issue 3), 487-511. https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2013.11.009

Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet.* (Meld. St. 33 2015-2016). Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/

Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2021.* Hentet fra https://www.nav.no/_/attachment/download/75cd2a55-115b-40f0-b986-073f136d8950:288c29744fb971586c0fd20e644dcef553075183/Tildelingsbrev-til-Arbeids--og-velferdsdirektoratet-for-2021-korr-4-feb.pdf

Braun, V. & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology, Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77-101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Ekspertgruppe (2015). *Et NAV med muligheter. Bedre brukerstøtte, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV.* Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf

Espedal, B. (2015). Is managerial discretion good or bad for organizational adaptiveness? *Leadership*, 11(2), 142-157. https://doi.org/10.1177/1742715013514879

Espedal, B., & Kvitastein, O. (2012). Rom for læring: Betydningen av handlingsrom for ledelse. Hentet fra https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/282754/Magma%2b1208_30-38.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Espedal, B., & Lange, B. K. (2005). Handlingsrom for ledelse: I hvilken grad og på hvilken måte har ledere valg- og handlefrihet? SNF arbeidsnotat 35/05. Hentet fra https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/166402/A35_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Espedal, B. (2008). Handlingsrom for ledelse. *Beta,* (02), 20-38. https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3134-2008-02-02

Filstad, C., Olsen, T., & Karp, T. (2020). Constructing managerial manoeuvring space in contradictory contexts. *European Management Journal 39.* Hentet fra https://kristiania.brage.unit.no/kristiania-xmlui/bitstream/handle/11250/2727502/article88457.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Hugvik, K. (2017). *Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar.* Hentet fra https://www.ks.no/globalassets/rapport-om-storre-handlingsrom-i-nav-kontoret-2017.pdf

Jacobsen, D. (2019). Mellomledelse - en spesiell form for ledelse? Magma, 22(2), 46-54.

Jacobsen, D. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utgave). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Jeppesen, S., Kelder, K., & Ottesen, E. (2016). Rektors handlingsrom mellom skolens rammer og forventninger til tilpasset opplæring. *Norsk Pedagogisk Tidskrift*, *100*(2), 143-154. https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2016-02-07

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utgave). Oslo: Abstrakt forlag AS.

Kvale, S., Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utgave). Oslo: Gyldendal akademisk.

Leavitt, H. (2007). Big Organizations Are Unhealthy Environments for Human Beings. *Academy of Management Learning & Education, 6*(2), 253-263. https://www.jstor.org/stable/40214445

March, G. James. (1994). *A primer on Decision Making: How Decisions Happen.* New York: Free Press.

Merriam, S. & Tisdell, E. (2016). *Qualitative research: A guide to design and implementation* (4.utgave). San Francisco: Jossey-Bass.

NAV. (2020. 7. mai). Kva er NAV?. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav

NAV. (2020. 2.oktober). Nye fylker og regioner i NAV. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav/kommunereformen-og-nav/nye-fylker-og-regioner-i-nav

Repstad, P. (2004). Mellom nærhet og distanse. (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Sandvik, M. A. (2011). Ledelse av kunnskapsarbeid. *Tidsskrift for økonomi og ledelse, 2011*(3), 56-63. Hentet fra https://old.magma.no/ledelse-av-kunnskapsarbeid

Srivastava, A., Bartol, K.M., & Locke, E. A. (2006). Empowering Leadership in Management Teams: Effects on Knowledge Sharing, Efficacy, and Performance. *Academy of Management Journal, 49*(6), 1239-1251. Hentet fra https://www.jstor.org/stable/20159830

Stewart, R. (1982). Choices for the manager: a guide to managerial work and behaviour. Great Britain: Alden Press Oxford.

7.1 Vedlegg 1 – Intervjuguide

Intervjuets varighet er på ca. 1 – 1,5 time.

Bakgrunnsinformasjon

Navn:

Alder:

Utdanningsbakgrunn:

- *Hva slags utdanning har du?*

Arbeidserfaring:

- *Når ble du leder for første gang?*
    - *Når ble du leder i NAV?*
- *Hvilke typer jobber har du hatt tidligere?*
- *Har du alltid jobbet i NAV evt. andre arbeidssteder?*

Organisatorisk utvikling (Handlingsrommet til NAV-lederen)

1. Kan du kort forklare hvilke arbeidsoppgaver du har som NAV-leder?
    a. Av de arbeidsoppgavene som du nevnte hvilke oppgaver må du gjøre fordi det står i stillingsbeskrivelsen din?
    b. Er det noen arbeidsoppgaver som du ikke får gjort eller føler du kunne gjort bedre? Hvorfor? Eventuelt gi eksempel på hvilke arbeidsoppgaver?
    c. Hva forventes av deg som NAV-leder og føler du at du leverer på det som forventes av deg?
    d. Er det noen arbeidsoppgaver som ikke står i stillingsbeskrivelsen din, men som du selv velger å gjøre fordi det er gunstig for ditt NAV-kontor? Eventuelt gi eksempler på hvilke arbeidsoppgaver det er.

2. Kan du gi noen eksempler på hvilke rammebetingelser du har som NAV-leder?
    a. Opplever du at du er fanget av gamle rutiner eller prosedyrer?
    b. Har du opplevd hindringer i din jobb som NAV-leder?

c. Står du fritt til å prioritere lokale behov og tilpasse tjenester etter brukernes behov eller må du følge sentrale føringer og strategier?
d. Har du opplevd hindringer eller motstand når du har valgt å prioritere etter lokale behov? Kan du gi eksempler på hindringer eller motstanden du har opplevd og i hvilken sammenheng?
e. Hvor mye myndighet har du til å ta egne avgjørelser som gjelder ditt NAV-kontor og lokale prioriteringer?
f. I hvilken sammenheng må du ha godkjenning fra din overordnende (fylkesledelsen)?

3. Kjenner du til PULS-programmet?
    a. Hvilke personlige erfaringer har du med PULS-programmet? Gi gjerne eksempler.
    b. Kan du gi et eksempel der du ved hjelp av PULS-programmet ble mer bevisst på eget handlingsrom og brukte det i din jobb som NAV-leder?
    c. Har du noen historier i forhold til erfaringer fra PULS-programmet eller at du bevisst brukte noe fra PULS-programmet i din egen ledergruppe?
    d. Som følge av PULS-programmet har du forsøkt å gjennomføre noe på ditt NAV-kontor eller i din ledergruppe fordi det har fungert på et annet NAV-kontor? Kan du forklare hvordan du gikk frem?
    e. Føler du at PULS-programmet har hatt effekt på din stilling som NAV-leder eller i din ledergruppe?

Partnerskapet (samarbeidet med kommunen) (Tas handlingsrommet i bruk)

4. I forhold til Partnerskapet hvem samarbeider du med i kommunen?
    a. Hvordan opplever du dette samarbeidet?
    b. Hvor stor påvirkning har kommunen i utviklingsarbeidet for nav-kontoret i lys av demografi, levevilkår og arbeidsmarked?

5. Hvem samarbeider du med i fylkesledelsen og direktorat?
    a. Hvordan opplever du dette samarbeidet?

b. Hvor stor påvirkning har direktorat/fylkesledelsen i utviklingsarbeidet for nav-kontoret i lys av demografi, levevilkår og arbeidsmarked?

6. Hvilke utfordringer opplever du i utviklingsarbeidet for ditt NAV-kontor?
    a. Hvordan løser du disse utfordringene og hvem er med i avgjørelsene?
    b. Hvilke utfordringer synes du er vanskelig å løse, og hvorfor er det vanskelig?
    c. Kan du gi noen eksempler på utfordringer som du tilpasser og klarer å finne gode løsninger på?

7. Opplever du å ha myndighet til å ta avgjørelser og prioritere etter lokale behov?
    a. Har du opplevd hindringer i dine avgjørelser?
    b. Føler du at de mål som settes er riktige og tilpasset ditt nav-kontor?

8. Har dine prioriteringer for ditt NAV-kontor gitt bedre resultater?
    a. Kan du gi eksempler på gode resultater som følge av lokale prioriteringer?
    b. Føler du at de prioriteringer som satses på er riktig for ditt nav-kontor?

Samfunnsoppdraget (Hvordan <u>velger</u> NAV-lederen å løse samfunnsoppdraget?)

9. Har du myndighet til å bestemme hvilke arbeidsrettede tiltak som skal brukes på ditt nav-kontor? Hvis ja,
    a. Hvem samarbeider du med i forhold til valg av tiltak og hvordan prioriterer du?
    b. Har dere utviklet egne lokale tiltak/tjenester slik at det er tilpasset brukerens behov?
    c. Hva er dine erfaringer med samarbeidet og utvikling av egne tiltak ut ifra lokale behov?
    d. Føler du at det gir bedre resultater på ditt nav-kontor når avgjørelser tas etter lokale prioriteringer?

10. Arbeids- og velferdsetaten har et behov for å holde styr på om ditt NAV-kontor leverer på prioriterte områder – hva tenker du om det?
    a. Kan du kort forklare samarbeidet mellom deg, direktorat, fylkesledelsen og aktører fra kommunen?
    b. Hvem bestemmer hva som skal prioriteres på ditt NAV-kontor ut ifra lokale behov?
    c. I hvor stor grad er aktører fra kommunen med på å bestemme hva som skal prioriteres?
    d. I hvor stor grad er felles mål på ditt NAV-kontor påvirket av aktører fra kommunen eller direktoratet, fylkesledelsen?

Mål og resultater

11. Hva er dine erfaringer med mål og resultater for ditt nav-kontor?
    a. Kan du gi eksempler på hvordan ditt nav-kontor arbeider for å nå de målene som er satt?
    b. Hvordan måler du resultater på ditt NAV-kontor?
    c. Til hvem og på hvilken måte rapporterer du om resultater og mål for ditt nav-kontor?

7.2 Vedlegg 2 – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet
NAV-lederens handlingsrom.

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut av om du opplever handlingsrom i ditt arbeid som NAV-leder. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål
Prosjektets formål er å se på politikernes ønske om å gi økt handlingsrom opp mot opplevelsen du som NAV- leder har når det gjelder ditt handlingsrom.
Problemstillingen i oppgaven er som følgende;

- Hvordan opplever NAV-lederen sitt handlingsrom i arbeidet med å fremme overgang til arbeid og aktivitet?

For å belyse dette har jeg 3 forskningsspørsmål som jeg ønsker å finne svar på:

1. Hvordan utnytter NAV-lederen sitt handlingsrom i arbeidet med å tilpasse tjenester etter brukerens behov?

2. Hvordan utnytter NAV-lederen sitt handlingsrom i utviklingsarbeidet for NAV-kontoret i lys av demografi, levevilkår og arbeidsmarked?

3. Hvor stort handlingsrom opplever NAV-lederen å ha i samarbeidet med direktorat, fylkesledelsen og aktører fra kommunen?

Prosjektet er en masterstudentoppgave ved Høgskolen i Østfold.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?
Høgskolen i Østfold er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å intervjue enhetsledere også kalt for NAV-ledere på NAV-kontorene. Du har blitt spurt om å delta fordi du faller inn under utvalgskriteriene for prosjektet. Det er planlagt å velge ut totalt 6 – 8 personer som kan delta på prosjektet. Jeg tar kontakt med deg, da du er leder på et NAV-kontor.

Hva innebærer det for deg å delta?
Studiet vil basere seg på dybdeintervju av NAV- ledere med ca. 1 – 1,5 time varighet. Spørsmålene vil omhandle NAV-lederens egen opplevelse av eget handlingsrom. Intervjuene vil gjennomføres med lydopptak samt skriving av notater gjennom intervjuet. Dersom det er ønskelig, kan intervjuet også foregå via teams med kun lydopptak. Lydopptak og notater vil lagres gjennom sikker løsning, og bearbeides og anonymiseres i etterkant av intervjuet.

Det er frivillig å delta
Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger
Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun masterstudent og veileder ved Høgskolen i Østfold som har tilgang til data som blir registrert under intervjuet.

Navn og kontaktopplysninger vil erstattes med koder og datamaterialet vil lagres på forskningsserver ved Høgskolen i Østfold. Navn holdes adskilt fra selve intervjudokumentet og transkriberingen. Du vil bli beskrevet som leder 1, 2, 3 osv. Deltakerne vil bli anonymisert og vil ikke gjenkjennes i prosjektet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent noe som etter planen er innen september 2022. Datamaterialet vil bli slettet når prosjektet er godkjent og avsluttet innen september 2022.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Østfold har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Masterstudent Sejhan Berisha, kontaktopplysninger: 977 32 606, e-post: sejhan.berisha@hiof.no.
- Veileder/prosjektansvarlig Høgskolen i Østfold ved Sol Skinnarland, kontaktopplysninger: 696 08 425, 951 82 115, e-post: sol.skinnarland@hiof.no.
- Vårt personvernombud: Martin Gautestad Jakobsen, kontaktopplysninger: 696 08 009, 928 65 818, e-post: martin.g.jakobsen@hiof.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Sejhan Berisha og Sol Skinnarland
Forsker/veileder

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *NAV-ledere sitt handlingsrom*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

☐ å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

7.3 Vedlegg 3 – Bekreftelse på godkjent NSD søknad

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

632679

Prosjekttittel

Mellomlederes handlingsrom

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Østfold / Avdeling for økonomi, samfunnsfag og språk

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Mats Persson, mats.persson@hiof.no, tlf: +4769608155

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Sejhan Berisha, sejhan.berisha@hiof.no, tlf: 97732606

Prosjektperiode

02.08.2021 - 30.06.2022

Vurdering (1)

18.02.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar
med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert
i meldeskjemaet med vedlegg den 18.02.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

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

MELD VESENTLIGE ENDRINGER
Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i- meldeskjema

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2022

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

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

lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål

dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER
Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art.
18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER
NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET
NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)