



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

«Karriere Finnmark»

- *Søkelys på tverrsektoriell samhandling i et partnerskap for karriereveiledning*

Susanne Lupton

STV -3909 vår 2018

Masteroppgave i Master of Public Administration – MPA



Innhold

Forord.....	4
Sammendrag	5
Kapittel 1 Introduksjon.....	6
1.1 Innledning og tema.....	6
1.2 Bakgrunn	8
1.2.1 Hva er karriereveiledning?	8
1.2.2 Tidligere forskning på samhandling og partnerskap	12
Noen relevante funn	12
1.3 Evalueringsstudie	14
1.4 Oppgavens disposisjon	15
Kapittel 2 Teori	15
2.0 Innledning.....	15
2.1 Begrepsavklaring	16
Helhetlig system for livslang karriereveiledning	16
2.1.2 Hva menes med samstyring?.....	17
2.1.3 Hva menes med partnerskap?.....	18
2.1.4 Ledelse i partnerskap	19
2.2 Teorier om hva som hemmer og fremmer tverrsektoriell samhandling og samarbeid	20
2.2.1 Fremmende faktorer	20
Formelle faktorer:.....	20
En kombinasjon av både uformelle og formelle faktorer	21
Ledelse- en fremmende eller hemmende faktor?	21
2.1.2 Hemmende faktorer	23
Forventninger knyttet til de ulike distansene mellom NAV og Finnmark fylkeskommune.	24
Kapittel 3 Metode.....	25
Vitenskapsteori sett i lys av egen studie	25

3.1	Valg av forskingsdesign	26
3.2	Semi - strukturert intervju.....	26
3.3	Intervjuguiden	26
3.4	Utvalg:	27
3.5	Analyse av datamaterialet.....	27
3.6	Undersøkelsens kvalitet	27
3.6.1	Gyldighet	27
3.6.2	Reliabilitet.....	28
3.6.3	Generalisering.....	28
3.6.4	Etske betraktninger	28
Kapittel 4 Presentasjon av funn		29
4.1	Tverrsektoriell samhandling- Å inngå i et formelt partnerskap	31
4.1.1	Partnerskapsavtalen.....	31
4.1.2	Ansvar, rolleavklaring og gruppens sammensetning	32
4.1.3	Møtevirksomhet.....	34
4.2	Utvikling av felles forståelse for samfunnsoppgaven.....	34
4.2.1	Mål og problemforståelse	34
4.2.2	Kunnskap om hverandre og ulikheter	36
4.2.3	Organisatoriske ulikheter	37
4.3	Ledelse og relasjonsbygging.....	38
	Lederforankring.....	38
	Lederstil og tillit.....	39
4.4	Avsluttende innspill og kommentarer om partnerskap som samhandling/samstyringsform.....	40
Kapittel 5 Drøfting.....		41
5.1	Formelle faktorer.....	41
5.2	Uformelle faktorer.....	42
	Kommer partnerskapet til nytte for måloppnåelse?.....	44

Å studere eget prosjekt	45
Kapittel 5 Avslutning.....	46
oppsummering	46
Interorganisatorisk kompleksitet	46
Andre refleksjoner.....	47
Referanser	49
Lenker.....	50
Vedlegg:.....	53
Vedlegg 1: Partnerskapsavtale	53
Vedlegg 2: Intervjuguide	57
Vedlegg 3: samtykke.....	61

Tabell liste:

Tabell 1 Oversikt over funn	28-29
-----------------------------------	-------

Figur liste:

Figur 1 Organisering av Karriere Finnmark- et partnerskap for karriereveiledning.....	7
Figur 2: Karriereveiledning foregår både på individ og systemnivå.....	10
Figur 3: Interorganisatorisk kompleksitet	24

Forord

I prosessen med å skrive denne erfaringsbaserte masteroppgaven har jeg vært drevet av å utforske partnerskap som organisasjonsform. Fagfeltet karriereveiledning et relativt nytt fagfelt i Norge. Å etablere et helhetlig system for livslang karriereveiledning i Finnmark krever tverrsektoriell samhandling. Prosessen med å skrive denne oppgaven har bidratt til mange nye refleksjoner og gitt meg økt kunnskap om kompleksiteten med ulike elementer når det kommer til samhandling.

Det har vært en stor glede for meg å få muligheten til å kunne ta dette studiet i offentlig administrasjon gjennom et desentralisert tilbud. Gjennom lyd/bilde og gjennom god oppfølging av UiT. Forelesningene og måten studiet er lagt opp har gitt meg mersmak. Jeg føler jeg har deltatt på en kunnskapsreise der jeg har erfart at det å søke kunnskap, reflektere og fortolke er en uendelig prosess.

Jeg ønsker å takke

- min veileder Nils Aarsæther for konstruktiv veiledning, og inspirasjon i hele prosessen
- Informantene som med glede stilte opp til intervju
- UiT Norges Arktiske Universitet og studiesenteret i Vadsø som har gitt oss studenter mulighet til å kunne ta høyere utdanning av god kvalitet desentralisert og fra hjemstedet.

Vår 2018

Susanne Lupton

Sammendrag

Temaet for oppgaven er en evaluering av et treårig prosjekt/partnerskap som heter «*Karriere Finnmark*» med søkelys på tverrsektoriell samhandling og samstyring gjennom partnerskap bestående av NAV Finnmark og Finnmark fylkeskommune. Problemstillingen; **«Hva fremmer og hemmer tverrsektoriell samhandling i prosjekt Karriere Finnmark? Har blitt belyst gjennom to forskningsspørsmål. «Hvilke formelle og uformelle faktorer hemmer eller fremmer samhandlingen mellom de ulike sektorene?» og «på hvilken måte kan partnerskap som styringsform være til nytte for Karriere Finnmarks måloppnåelse?»**

Denne studien etterspør også interessentenes opplevelser og erfaringer med den tverrsektorielle samhandlingen i prosjekt Karriere Finnmark. Interessentene er NAV og Fylkeskommunen. Det har vært av interesse å finne ut; **«hvordan opplever de samarbeidende aktørene å jobbe i partnerskap?» og hvilket meningsinnhold tillegger de samhandlingens uttrykte intensjoner om samstyring gjennom partnerskap?**

Datamaterialet er innhentet ved bruk av kvalitative semi-strukturerte intervjuer av deltakerne i arbeidsgruppa i partnerskapet. Funnene er sammenholdt med relevante forskningsrapporter og teori. Gjennom drøfting har jeg kommet fram til at økt kunnskap om hemmende og fremmende faktorer har betydning for god samhandling.

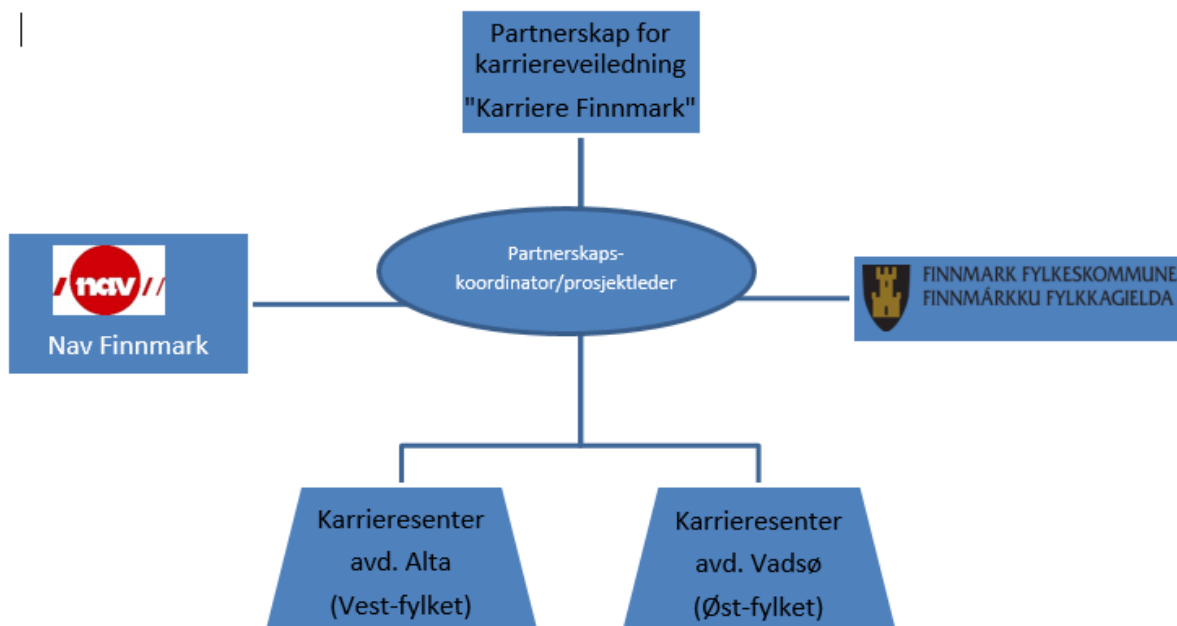
Formelle styringsverktøy som en skriftlig avtale, rolleavklaring, gruppesammensetning og en struktur for møtevirksomhet virker fremmende for samhandling. Hvordan lederskap utøves spiller også en rolle. De uformelle faktorene er beskrevet i en modell om *interorganisatorisk kompleksitet* som tar for seg distanser mellom organisasjoner. De mest utslagsgivende distansene mellom NAV og fylkeskommunen i dette prosjektet har vært den kognitive (ulike kunnskapsdomener) og organisatoriske (ulike organisatoriske strukturer) distansen mellom organisasjonene.

Kapittel 1 Introduksjon

1.1 Innledning og tema

Temaet for oppgaven er en evaluering av et treårig prosjekt som heter «*Karriere Finnmark*» med søkelys på tverrsektoriell samhandling og samstyring gjennom partnerskap. Karriere Finnmark er organisert som et partnerskap for karriereveiledning. Partene i samarbeidet er NAV Finnmark og Finnmark fylkeskommune. Som prosjektleder og partnerskapskoordinator har det vært min oppgave å etablere, lede og koordinere dette partnerskapet. Gjennom samstyring og samhandling skal NAV og fylkeskommunen samarbeide om måter å tilby innbyggerne i Finnmark karriereveiledning gjennom et helhetlig system, i et livslangt perspektiv. Partnerskap for karriereveiledning finnes i alle fylker og er en nasjonal satsning. Finnmark fylkeskommune har hovedansvar for oppdraget og får tildelt statlige midler til å opprette partnerskap med relevante aktører. Tilskuddet har som mål å: ***øke tilgang, kvalitet og effektivitet av karriereveiledningstjenestene basert på økt samhandling og samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer***. Hovedtiltaket i prosjektet er å etablere og drifte fylkesvise karrieresentre¹ som skal tilby gratis karriereveiledning til voksne. Karriereveiledning er ment å løse samfunnsutfordringer på tvers av sektorer.

¹ Fylkeskommunene i Norge har i oppdrag å tilby gratis karriereveiledning ved å etablere minimum ett offentlig karrieresenter i fylket. Dette gjøres gjennom tilskudd fra Kunnskapsdepartementet gjennom å etablere partnerskap for karriereveiledning. (Kunnskapsdepartementet, Tilskudd til karriereveiledning, kap. 258 post 60)



Figur 1 Organisering av Karriere Finnmark- et partnerskap for karriereveiledning

Problemstillingen er: **«Hva fremmer og hemmer tverrsektoriell samhandling i prosjekt Karriere Finnmark?»**

Forskningsspørsmålene som skal belyse problemstillingen er:

1. **Hvilke formelle og uformelle faktorer hemmer eller fremmer samhandlingen mellom de ulike sektorene?**
2. **På hvilken måte kan partnerskap som styringsform være til nytte for Karriere Finnmarks måloppnåelse?**

I tillegg er det av interesse å få informasjon om:

3. **Hvordan opplever de samarbeidende aktørene å jobbe i partnerskap?**
4. **Hvilket meningsinnhold tillegger aktørene samhandlingens uttrykte intensjoner om samstyring gjennom partnerskap?**

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Hva er karriereveiledning?

Det finnes ulike definisjoner på karriereveiledning. OECDs definisjon viser til et bredt og et smalt perspektiv på karriereveiledning. Det brede perspektivet omhandler alle typer karriereveiledningsaktiviteter. Det smale omhandler selve veiledningssamtalen mellom karriereveileder og den som søker veiledning. Kompetanse Norge² har oversatt OECDs definisjon på følgende måte:

«Karriereveiledning viser til tjenester og aktiviteter som skal hjelpe personer, uavhengig av alder og tidspunkt i livet, til å ta valg når det gjelder utdanning, opplæring og arbeid, og til å håndtere egen karriere.

Tjenestene kan finnes i skoler, på universiteter og høyskoler, i opplæringsinstitusjoner og i arbeidsmarkedstjenester, på arbeidsplassen, i frivillig eller i privat sektor.

Aktiviteten kan foregå på individuell basis eller i grupper, og i samme rom eller over avstand (inkludert telefon og nettbaserte tjenester). Disse kan inkludere informasjon (i trykket form, på nett eller annet), tester, veiledningssamtaler, karriereutviklingskurs og -programmer (for å hjelpe personer til å utvikle selvbevissthet, bevissthet om muligheter og karrierehåndteringsferdigheter), smakebitkurs (for å sammenligne alternativer før valg), jobbsøkerkurs og hjelp i overgangsfase.» (Kompetanse Norge).

Karriereveiledningstjenestene i Norge har lenge vært omdiskutert. I 2002 hadde OECD en kartlegging av karriereveiledningstjenestene i Norge. Vi fikk kritikk for at systemet var fragmentert og lite koordinert (OECD 2002). I 2014 kom en ny OECD rapport der en av hovedanbefalingene er å utvikle «et helhetlig system for livslang karriereveiledning» (OECD 2014 s.16). Partnerskap for karriereveiledning ble innført som en oppfølging av OECD rapporten og St. meld. 30 (2003-2004) kultur for læring der det står at partnerskap for karriereveiledning skal ivareta behovet for en koordinert veiledningstjeneste for voksne. I dag er tilskuddet fastsatt av kunnskapsdepartementet med tilhørende kriterier og

² Kompetanse Norge er en etat underlagt Kunnskapsdepartementet, som også får oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. De samarbeider med partene i arbeidslivet, departementene, regionale og kommunale aktører, frivilligheten og alle opplærings/utdanningsinstitusjoner. www.kompetansenorge.no

retningslinjer. I de senere år har flere offentlige dokumenter og studier påpekt behovet for å styrke tverrsektoriell samhandling spesielt mellom arbeids og velferdssektoren (NAV) og utdanningssektoren (fylkeskommunen) Dette gjenspeiles i St.meld.nr. 16 (2006-2007) «... og ingen sto igjen». I 2007 inngikk Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og KS, Kommunesektorens organisasjon, en sentral samarbeidsavtale for økt samhandling. Formålet med avtalen var «å få flere i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av partenes samlede virkemidler» (Buland, Bungum, Tønseth & Mathiesen, 2010). I 2016 kom to stortingsmeldinger, en NOU og en nasjonal kompetansepolitisk strategi som alle gav føringer om økt samarbeid mellom ulike strategiparter ³ Å implementere et helhetlig system for karriereveiledning er omtalt i alle meldingene. ⁴

Hvorfor trenger vi karriereveiledning i et livslangt løp?

Elever i ungdoms- og videregående skole, ungdom opp til 21 år (som ikke er i utdanning eller arbeid) og voksne med rett til grunnskole- og videregående opplæring har rett til veiledning/rådgivning. Skoleeier (kommune og fylkeskommune) har ansvar for at det gis veiledning. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for å veilede de som har ungdoms- og voksenrett (dvs. ikke fullført videregående skole). Også andre aktører gir karriereveiledning/rådgivning: NAV ovenfor sine brukere, Høgskoler/universitet ovenfor sine studenter og fagforeninger kan ha tilbud til sine medlemmer. Karriereveiledning tilbys av mange ulike aktører både offentlige og private. Etablering av fylkesvise karrieresentre har vært et sentralt tiltak for å styrke karriereveiledningen ovenfor voksne som har fullført videregående skole (det vil si ikke har rett til rådgivning/veiledning). Regjeringen nedsatte i 2015 et ekspertutvalg om karriereveiledning. Denne anbefalte at karriereveiledning for voksne burde bli en lovpålagt oppgave (NOU 2016:7). Det skal avklares innen 2020 om karriereveiledning vil bli en lovpålagt oppgave for de nye regionene. Til nå har de norske karrieresenteret vært avhengig av regional finansiering utenom partnerskapstilskuddet.

³ Nasjonal kompetansepolitisk strategi der strategipartene signerte under avtalen. Består av statsministeren, arbeidstakerorganisasjonene, arbeidsgiverorganisasjonene, Sametinget og departementene KD, ASD, JD, KD og NFD.

⁴ St.meld. 30 (2015-2016) Fra mottak til arbeidsliv-en effektiv integreringspolitikk, St.meld. 16 (2015-2016) Fra utenforskap til ny sjanse- Samordnet innsats for voksnes læring, NOU 2016:7, Nasjonal kompetansepolitisk strategi, 2017.

Hvor foregår karriereveiledning?



Figur 2: Karriereveiledning foregår både på individ og systemnivå. Karrieresenteret skal være en brobygger (Kompetanse Norge)

Karriere Finnmark er «et partnerskap mellom NAV Finnmark og Finnmark fylkeskommune». Partnerskapet ble formelt vedtatt etter flere samarbeidsmøter med NAV Finnmark fylkesledd og etter flere samarbeidsmøter ble partene enige om både finansiering og styringsform. Saken ble vedtatt politisk og gjennom fylkestinget. Et treåring prosjekt ble opprettet for etablering av et helhetlig system for livslang karriereveiledning. Partene skrev under en forpliktende avtale som igjen førte til at de kunne motta det statlige partnerskapstilskuddet. Partene finansierer 1.3 millioner kroner hver til driften. Dette betyr i praksis at begge eier karrieresenteret selv om koordineringsansvaret ligger hos fylkeskommunene. Styret i prosjektet består av NAV direktør og fylkeskommunens opplæringsjef. De har godkjent og underskrevet partnerskapsavtalen, men delegert myndighet til en fra mellomledernivå i hver organisasjon. Prosjektleder har fått ansvaret fra oppdragsgiver til å koordinere og lede prosjektet, legge fram resultater for partnerskapet, til NAV Finnmark, og fylkeskommunens politikere i fylkesutvalget og fylkestinget.

Kommunene i fylket er ikke en del av det formelle partnerskapet. Det er allikevel ønskelig med samarbeid med kommuner om integrering, karrierelæring i grunnskolen og karriereveiledning for samiske språkområder. For å ha et likeverdig tilbud i alle kommuner så ble det valgt at partnerskapet skulle være fylkesovergripende da tjenesten ikke skulle bli påvirket og forpliktet til å tilby ulik grad av service til en kommune som betalte, og en annen kommune som ikke kunne bidra økonomisk.

Som prosjektleder for «Karriere Finnmark» og partnerskapskoordinator for karriereveiledning i fylket har jeg et behov for oppdatert kunnskap om hemmende og fremmende faktorer av betydning for å implementere et helhetlig system. Fylkets første offentlige karrieresenter ble åpnet i 2016, og ble organisert med en koordinator i fylkeskommunen som leder en avdeling i Alta og en i Vadsø. Etter prosjektfasen (fra år 2016 ut 2018), er målet å komme i permanent drift gjennom et forpliktende og økonomisk partnerskap mellom minimum NAV og fylkeskommunen. Den skriftlig signerte avtalen mellom partene er underskrevet av toppledelsen i NAV Finnmark og Finnmark fylkeskommune og v/opplæringsavdelingen og gjelder prosjektperioden 2016-2018. (Vedlegg 1: Partnerskapsavtale)

Karriere Finnmarks målsettinger er følgende:

Gjennom partnerskap for karriereveiledning skal:

1. Karriere Finnmark bidra til å styrke tverrsektorielt samarbeid med relevante aktører for å bygge opp et *helhetlig system* for karriereveiledning og karrierelæring i et livslangt perspektiv.
2. Det etableres minimum ett offentlig fylkesvis karrieresenter som skal tilby gratis individuell karriereveiledning til voksne over 19 år
3. Karrieresenteret skal være et ressurscenter for skole og NAV, og bistå offentlige og private bedrifter som har behov for bistand når det kommer til omstilling og karriereveiledning.

1.2.2 Tidligere forskning på samhandling og partnerskap

Behovet for tverrsektoriell samhandling er beskrevet av flere. Et søk i Bibsys gir over 800 treff. Når jeg søker spesifikt på samhandling mellom NAV og fylkeskommunen gir det over 500 treff. Kan man utvikle konsepter/oppskrifter for tverrsektoriell samhandling som bidrar til et mer helhetlig system? Det finnes flere forskningsrapporter som omhandler temaet samhandling og partnerskap.

Noen relevante funn

I to rapporter som er utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet viser de til sentrale funn som er i samsvar med funn fra tidligere evalueringer. I rapport 2015/04 – «Samarbeid mellom NAV og fylkeskommuner om videregående opplæring for voksne står det følgende: «samarbeid på tvers mellom ulike instanser er utfordrende og krevende. Utfordringene skyldes ikke minst ulik styringsstruktur, organisering, regelverk, rutiner og kultur» (Proba samfunnsanalyse, rapport 2015/4, s. 3). I Proba rapport 2014/9 «-En evaluering av de fylkesvise karrieresentrene med søkelys på samhandlingen med NAV» viser funnene at det er store variasjoner mellom fylkene organisering, finansiering og karrieresentrenes oppgaver. Dette bidrar også til store variasjoner i hvordan samhandlingen mellom sentrene og NAV foregår. Selv om sentrale myndigheter gir føringer på hvordan etatene skal samarbeide så er det også stor variasjon på hvordan dette fungerer i praksis. Rapporten påpeker også at geografisk avstand, formaliserte planer, finansiering og ulike organisatoriske rammer for de ulike etatene påvirker samhandlingen (Proba samfunnsanalyse, rapport 2014/9, s. 5-6). Rapporten peker på faktorer som har bidratt til fruktbar samhandling. Disse er avklaring av roller, ansvar, oppgaver og bidrag fra NAV når det kommer til økonomiske ressurser, og ressurser i form at å sette av tid (Proba samfunnsanalyse, rapport 2014/9, s. 5).

I en rapport fra Østlandsforskning av Nyhus, Solbu, Stokke og Higdem, 2011, med tittel «Partnerskap- eller løse forbindelser?» er det gjort vurderinger av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning. I de norske fylkene har det vært et til flere aktører som kommuner, skoler, partene i arbeidslivet, UH sektoren med flere. Bakgrunnen for studien var å

undersøke samordning og koordinering av fagfeltet karriereveiledning gjennom partnerskap. Karrieresentrene var hovedtiltakene i de fleste partnerskapene for karriereveiledning. Forskningen viser at informantene mener at arbeid i og med partnerskap for karriereveiledning er viktig og nødvendig da det har ført til utarbeiding av en rekke tjenester for å bistå voksne som ikke tidligere har hatt et veiledningstilbud. Også denne rapporten sier at det er noe problematisk å svare på hvorvidt partnerskap har en positiv effekt for målsetting og utbytte av karriereveiledningen. Funnene i rapporten viser til utfordringer i samhandlingen. Det er store variasjoner mellom fylkene med hensyn til samhandling, deltakelse og prioriteringer innenfor partnerskapene. Partenes for forståelse, rammer, intensjoner og ressurser de legger i samhandlingen og hvordan disse prosessene ledes har betydning for hvordan partene samarbeider. Rapporten sier at samarbeid på tvers av etater er viktig, og at nettverkssamarbeid er viktig, men spørsmål om hvordan den generelle opplevelsen av nettverkssamarbeid gjennom partnerskap faktisk slår ut i forhold til målsettingen om økt tilgang og kvalitet av karriereveiledningstjenestene har mange av informantene vanskeligheter med å svare på. Et flertall har lite eller ingen formening om dette. Rapporten konkluderer med at mange ulike avtaler og samarbeidsformer har relevans for fagfeltet, men at dette ikke nødvendigvis er eksplisitt koblet til partnerskap for karriereveiledning (Nyhus m.fl. 2011, s.123).

En ekstern evaluering i 2017 er utført av Kreativ Industri med tittel: «-Evaluering av første år av prosjektet Karriere Finnmark på oppdrag av Finnmark fylkeskommune v/ opplæringsavdeling.» Evalueringen beskriver kort forhistorien, organisering, finansiering og konkrete tiltak. I evalueringsarbeidet er det brukt flere kilder og metoder. Nasjonale og regionale styringsdokumenter innen karriereveiledning og stortingsmeldinger er brukt som grunnlagsdokumenter. Undersøkelsen ble gjennomført med fem intervjuer av nøkkelpersoner i prosjektet, samt registerdata fra nasjonale offentlige brukerundersøkelser. Funnene fra denne evalueringen viser at i prosjekt Karriere Finnmark har det vært delegert beslutningsmyndighet til nøkkelpersoner i partnerskapet. Det er blitt etablert et helhetlig system for livslang karriereveiledning. Strukturert møtevirksomhet og utveksling av faglige problemstillinger diskuteres i gruppa og at prosjektleder har koordinert og ledet samhandlingen på en måte som viser til måloppnåelse for Karriere Finnmark.

Karrieresenteret oppnår positive tilbakemeldinger fra sine brukerundersøkelser⁵. Informantene i undersøkelsen framhever betydningen av at sektorer jobber på tvers. De opplever også at det er behov for god tilgang til informasjon, og åpenhet. Dette begrunnes med behovet for forankring i egen organisasjon. Her er et sitat fra en informant fra undersøkelsen:

«NAV påpeker også at det er et behov for et bredere og tettere samarbeidet med fylkeskommunen, også innen næringsutvikling: «Vi har så mye kunnskap sammen som må «parres» hvis vi skal få til dette». Karriere Finnmark har ført til at det er lettere å ta kontakt i det daglige arbeidet med fylkeskommunen» (Evaluering av Karriere Finnmark, Kreativ Industri 2017, s.14).

1.3 Evalueringsstudie

Denne studien etterspør interessentenes opplevelser og erfaringer med det tverrsektorielle samarbeidet/samhandlingen i prosjekt Karriere Finnmark. Interessentene er NAV og Fylkeskommunen. Studien er en kvalitativ evalueringsstudie fordi det systematisk etterspørres hva interessentene mener om hemmende og fremmende faktorer for tverrsektorielt samarbeid og samhandling. Datamaterialet er innhentet ved bruk av kvalitative semi-strukturerte intervjuer av deltakerne i arbeidsgruppa i partnerskapet (NAV og fylkeskommunen). I tillegg har jeg analysert relevante dokumenter som tar for seg utredninger og beretninger som spesifikt omhandler partnerskap og samhandling mellom NAV, fylkeskommuner og kommuner.

⁵ Gjennomføring av brukerundersøkelsen er ett av kriteriene partnerskapene må oppfylle for å få tildelt midler fra Kunnskapsdepartementet/Kompetanse Norge. Kompetanse Norge har ansvar for undersøkelsen og gjennomfører den i samarbeid med karrieresentrene.

1.4 Oppgavens disposisjon

I kapittel 2 redegjør jeg for ulike begrep i oppgaven. Begrepene som avklares er: Hva er et helhetlig system? Hva menes med samstyring? Hva er partnerskap? Deretter presenteres teorier for samhandling som søker å belyse problemstillingen. I kapittel 3 gjøres det rede for oppgavens metode i forhold til gjennomføring, analyse, etiske betraktninger og studiens troverdighet. I kapittel 4 presenteres funnene, og i kapittel 5 drøftes funnene opp mot teorier og relevant forskning. Avslutningsvis presenteres en oppsummering av oppgavens sentrale funn og refleksjon over oppgavens begrensinger og implikasjoner for videre forskning og praksis.

Kapittel 2 Teori

2.0 Innledning

I denne oppgaven vil jeg innledningsvis komme inn på noen teoretiske perspektiver på samstyring. Deretter vil jeg presentere teorier for hva som hemmer og fremmer tverrsektoriell samhandling og samarbeid. Hovedteorien som blir brukt omhandler teorien om interorganisatorisk kompleksitet som tar for seg ulike dimensjoner ved samarbeid mellom organisasjoner. Denne teoriens utgangspunkt er at det kan oppstå samarbeidsutfordringer når selvstendige organisasjoner sammen skal løse felles samfunnsoppgaver/tjenester. Meningen med teori er å teste ut bestemte predikasjoner og hypoteser om hva som fremmer og hemmer samhandling sett i lys av problemstillingen. Jeg har for eksempel valgt å skille mellom formelle og uformelle faktorer. Forventningene jeg har til teoriene er om de forutser mønstre i datamaterialet og at nye oppdagelser underveis kan diskuteres ut fra teorien.

2.1 Begrepsavklaring

Før jeg presenterer teoriene ønsker jeg å komme med noen begrepsavklaringer.

Et helhetlig system for livslang karriereveiledning kan forstås på ulike måter. Et ekspertutvalg som ble oppnevnt av regjeringen i 2015 gav sin innstilling for hva et helhetlig system burde innebære i fire punkter (NOU 2016:7).

Helhetlig system for livslang karriereveiledning

Sentrale myndigheter har som mål å bedre systemet for karriereveiledning slik at veiledning skal være tilgjengelig for alle. Norge er i omstilling og det er nødvendig for alle aldersgrupper å kunne omstille seg i forhold til endrede krav i arbeidslivet. Elever på ungdomstrinnet og i den videregående opplæring har lovfestet rett til karriereveiledning. I tillegg har fylkeskommunen et ansvar å veilede de som av en eller annen grunn ikke har fullført videregående skole så lenge de har ungdomsrett eller voksenrett. Brukere som henvender seg til NAV har også rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Høgskoler og universiteter og en rekke private aktører har også varierende tilbud for sine medlemmer. Etablering av karrieresentre i Norge var ment som et sentralt tiltak for å tilby gratis karriereveiledning for voksne som har fullført skolegang, og som dermed ikke har rett til veiledning, men som allikevel kan ha behov for veiledning til for å komme ut i arbeid eller øke sin kompetanse (Proba samfunnsanalyse, 2014).

For det første så handler det om tilgang til karriereveiledning.

«Et helhetlig system for livslang karriereveiledning bli i denne sammenheng tolket som et system der huller i tilbudsstrukturen er tette slik at alle deler av befolkningen har tilgang til profesjonell karriereveiledning» (NOU 2016:7, s. 27).

For det andre så krever dette helhetlige systemet at det er klargjort et helhetlig innhold i karriereveiledningstjenestene. ELGPN (European Lifelong Guidance Policy Network) har på oppdrag fra Europakommisjonen laget retningslinjer for medlemslandene. De påpeker at et helhetlig system krever at myndigheter ikke ser på enten/eller tilnærminger men veksler

mellom ulike former for karrierelæringsaktiviteter som gjensidig skal styrke hverandre i et helhetlig system (NOU 2016:7, s. 27). For det tredje så må alle delene i systemet bygge på hverandre og ses i sammenheng med landets kompetansepoltiske strategier. Gode ordninger for koordinering skal forebygge dobbeltarbeid gjennom samarbeid på tvers. Her dreier det seg om samstyring. OECD kaller dette for: «*a comprehensive system with a whole government approach*» (NOU 2016:7, s. 28). Det fjerde elementet for å sikre et helhetlig system er kvalitet og profesjonalitet på tjenesten. De ulike sektorene må ha en felles forståelse av hensikten med karriereveiledningen. (NOU 2016:7)

2.1.2 Hva menes med samstyring?

Ordet «*governance*» er oversatt til det norske ordet «samstyring» (Røiseland og Vabo, 2016, s.18). Endringer i samfunnsstyringen har gått fra ulike styringsregimer, fra sterkt og enhetlig byråkrati via New Public Management og til samstyring som «det nye» regimet. Dette nye regimet overtar ikke for de to andre, men er et supplement. Bakgrunnen for framveksten av samstyring kom på bakgrunn av at offentlig sektor er stilt ovenfor komplekse oppgaver som i utgangspunktet kan bidra til et fragmentert tjenestetilbud. En mer enhetlig byråkrati med vekt på hierarki, rutiner og arbeidsdeling ble ikke sett på som tilstrekkelig for å fange opp utfordringene i en fragmentert offentlig sektor. New Public management med vekt på markedsløsninger fra privat sektor viste seg heller ikke å være tilstrekkelig. Dette har ført til framveksten av flere nyere perspektiver (Jfr. Christensen m.fl. 2015). I de senere år er den tradisjonelle hierarkiske og byråkratiske organisasjonsformen blitt supplert med ulike former for nettverksstrukturer og partnerskap for mer fleksible måter å løse et samfunnsoppdrag på (Jfr. Christensen m.fl. 2015). Disse nye styringsregimene blir omtalt som «*New Public Governance*» eller «*samstyring*» Dette nye regimet er ikke ment å erstatte de andre perspektivene, men blir sett på som et supplement til tradisjonell byråkrati og New Public Management (Jfr. Vabo og Røiseland, 2016. s. 20). Samstyring er definert som: «*den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*» (Jfr. Røiseland og Vabo 2016, s. 21). Samstyringen innebærer at de ulike aktørene skal samhandle selv om de har ulike strukturer og ulike over- og underordnede styringsnivåer. Det er tre betraktninger som inngår i definisjonen. Det første

aspektet i definisjonen er at partene er gjensidig avhengige av hverandre. Gjennom samhandling vil de være bedre rustet til å oppnå løsninger på et felles problem eller oppdrag. Dette kan være at partene bringer inn ulike ressurser i form av finansiering, kunnskap og ekspertise. Det andre aspektet gjelder beslutningstaking. Asymmetri mellom partene kan oppstå hvis det ikke oppstår en felles arena for diskurs. Styring gjennom lover og regler kan være fånyttet hvis ikke den som koordinerer samstyringsprosessen, eksempelvis en prosjektleder, koordinator har lederegenskaper som fremmer samhandling slik at beslutninger er godt forankret blant deltakerne. Det tredje aspektet er at samstyringsprosessen må være målrettet og nøye planlagt i forhold til hvilke virkemidler og strategier som skal tas i bruk for gjennomføring av oppgavene (Jfr. Røiseland og Vabo 2016).

2.1.3 Hva menes med partnerskap?

Partnerskap er et begrep som brukes på ulike måter. Partnerskap kom for fullt inn som en arbeidsform i offentlig sektor på 1990-tallet, og var en arbeidsform som det ble knyttet store forventninger til. Partnerskap dreier seg først og fremst om «å bygge koalisjoner som har de ressurser som trengs for å løse kollektive problemer» (Jfr. Andersen og Røiseland 2008, s. 14). Partnerskap er også kjent gjennom begrepene «*Joint Venture*» eller «*capital venture*» og hensikten med slike partnerskap er at organisasjonene skal klare å gjennomføre oppgaver som vanskelige lar seg gjøre hver for seg (Jfr. Jacobsen og Thorsvik, 2015, s.226). Partnerskap som styringsform står i kontrast til tradisjonell hierarkisk styring og byr på både muligheter og utfordringer. Det er et mål på at partnerskap skal bidra til bedre samordning av tjenestene (Jfr. Røiseland og Vabo, 2016). Et partnerskap fordrer til varige samarbeidsrelasjoner. Partene blir enige om hvordan og hva de bringer inn i partnerskapet i form av tid, ressurser og kapital. Partnerskapet er formalisert gjennom en bindende avtale der formål og forpliktelser er definert. Det dreier seg om formalisert samstyring (jfr. Andersen og Røiseland, 2008).

2.1.4 Ledelse i partnerskap

Samarbeid og samhandling ligger til grunn for samstyring. Dette skjer ikke av seg selv og faglitteraturen bekrefter at samhandling forutsetter ledelse (Vabo og Røiseland 2016). Ved en gjennomgang av faglitteraturen innen offentlig administrasjon og ledelse ser man en utvikling i faglige perspektiver. Pendelen svinger fra administrasjon til management og fra styring til ledelse. Mange ulike begreper og begreper brukt om hverandre. Videre ser man også at ulike forskere bruker begrepene på forskjellig vis. Et mye brukt begrep er New Public management som omfatter styringsprinsipper og ledelse der forskjellene mellom privat og offentlig sektor mer eller mindre er visket ut. «*Public administration*» er et begrep som er knyttet til offentlige styringsprosesser. I denne oppgaven skal jeg ikke gå inn på å forsøke å definere de ulike begrepene men forsøker å klargjøre skillet mellom styring og ledelse ved å vise til at styring i denne sammenheng kan dreie seg om å ha et system og rammebetingelser for å gjennomføre tiltak. Ledelse går mer ut på atferd i et system også påvirkes av personorienterte aktiviteter der relasjoner, tillit og kommunikasjon står sentralt. (Jfr. Byrkjeflot 2008, Vabo og Røiseland 2016). Et partnerskap er basert på likeverdige parter men noen må ta ansvar for at det nettverket vedlikeholdes. Dette betyr at noen må ta en ledende rolle. Noen må koordinere samarbeidet og få de samarbeidende partene til å møtes, avklare felles mål og felles retning for hvordan tjenestene som skal iverksettes og utføres. Partnerskap handler om gjensidig avhengighet. For at man skal se hensikten med et partnerskap innebærer det å få legitimitet fra egen organisasjon. Begge partner må være villig til å gi noe for å få noe tilbake. «*Gjennom å bringe disse ressursene sammen vil de ulike aktørene oppnå mer i fellesskap enn de ville klart å oppnå hver for seg*» (Jfr. Røiseland og Vabo 2016, s. 22). Samstyringen vil bare finne sted om de involverte partene kommer fram til en felles diskurs som gir gjenklang også nedover i begge organisasjoner. Styring gjennom formelle avtaler og formelle strukturer vil være viktig, men også uformelle og mykere og indirekte kanaler må benyttes. Lederstil og lederatferd vil komme til å påvirke denne prosessen (Jfr. Røiseland og Vabo, 2016).

I denne oppgaven blir begrepene samstyring, samhandling og samarbeid brukt for å karakterisere partnerskap. Karriere Finnmark skal løse sitt samfunnsoppdrag og at det skal gjøres gjennom et partnerskap som består av to ulike sektorer. Begrepene har et litt ulikt

innhold. «Samarbeid» og «samhandling» er mer uformelt enn «samstyring», men begrepene utfyller hverandre da målet med partnerskap er koordinering av ressurser for å oppnå felles mål gjennom målrettet og forpliktende samhandling der resultatet skal være å innføre et helhetlig system for karriereveiledning.

2.2 Teorier om hva som hemmer og fremmer tverrsektoriell samhandling og samarbeid

Faktorer som hemmer og fremmer samhandling/samarbeid dreier seg om både formelle og uformelle forhold. De formelle faktorene er forankring gjennom en formelle avtale, fastlagte samarbeidsmøter, avklart deltakelse og rolleavklaringer for medlemmene i partnerskapet. De uformelle faktorene er skissert som ulike distanser som påvirker samhandling og ulikheter med hensyn til deltakernes kunnskap, målforståelse, kultur og maktforskjeller som kan påvirke samhandlingen.

2.2.1 Fremmende faktorer

Formelle faktorer:

Politikkutforming kommer til uttrykk i form av nasjonale føringer som stortingsmeldinger, nasjonale strategier, lovverk og tilskudd. Disse er formelle faktorer som skal iverksettes på ulike formelle styringsnivåer. Partnerskap er en måte der offentlige aktører gis felles retning og mening for samhandling for å løse felles samfunnsoppdrag (Vabo og Røyseland, 2016). Partnerskap som styring -og samhandlingsform opprettes gjennom en bindende og formell avtale som setter rammer for samarbeidet og er knyttet til et bestemt formål (Vabo og Røyseland 2016). Ledelse av samarbeidet er en forutsetning for å lykkes med samarbeidet. Selv om samarbeidet er formalisert og består av to likeverdige parter, så er det et behov for at noen har ansvar for å lede samarbeidet. Organisering av samarbeidet, tilrettelegging av møtevirksomhet, agenda og prosessdesign vil være måter en leder strukturerer

partssamarbeidet på. I nettverk og der partene ikke omgås daglig så er formelle treffpunkter viktige. Både fysiske og nettbaserte møter gir muligheter for dette og krever at kommunikasjonen mellom partene er strukturert og forutsigbart (Jfr. Vabo og Røiseland 2016).

En kombinasjon av både uformelle og formelle faktorer

Mens teorien om partnerskap og nettverk legger vekt på likeverdighet mellom partene, viser forskningen at det noen deltakere tar en mer aktiv rolle enn andre. Samarbeidsrelasjoner og personlige egenskaper og deltakernes ressurser vil ha betydning for samarbeidet. Disse kan være av uformell karakter. Deltakernes ressurser kan komme i form av politisk nettverk, teknisk kunnskap og deres kapasitet til å ivareta lederoppgaver og realisere både de politiske og tekniske oppgavene (Jfr. Vabo og Røiseland 2016). Lederoppgaver i et partnerskap er av formell karakter. I et ideelt partnerskap har partene tillit til hverandre. Dette innebærer at i tillegg til avtaler og vedtak, så må det finnes «*myke styringsmidler*» (Jfr. Vabo og Røiseland, s. 23). Åpenhet og tillit betyr at partene ikke handler opportunistisk for å tjene sine egne eller sin egen organisasjons interesser, og dette vil være gunstig for å oppnå et kollektivt resultat. Åpenhet i denne forstand betyr at partene ikke har noen begrensinger knyttet til innsyn i dokumenter, vedtak, beslutningsprosedyre og møtereferater. Et åpent partnerskap vil være transparent og gi innsyn og innspill for ideer, tilbakemeldinger og konstruktiv kritikk (Jfr. Andersen 2007, i Nyhus m.fl. 2011 s. 50).

Ledelse- en fremmende eller hemmende faktor?

Ledelse i et partnerskap stiller seg annerledes enn ledelse i en vanlig organisasjon. At det er representanter fra flere organisasjoner som samhandler gjør at tillitsbygging blir enda viktigere enn i en ordinær organisasjon. I en organisasjon er det flere ledere, alle med sitt eget revir, mål og agendaer som de enten ønsker eller må forfølge. Arganoff 2006, i Vabo og Røiseland 2016, har gjort en studie om nettverkssamarbeid og sier dette: «*I de fleste tilfeller er selve samarbeidet, i form av interaksjon med andre aktører, kun en biaktivitet sammenliknet med det som skjer innenfor organisasjonen*» (Jfr. Vabo og Røiseland 2016, s. 98). Topplederen har stor innflytelse men vil kunne få både problemer med kapasitet og

oppmerksomhet. Fasilitering og dirigering vil medføre å gi fra seg kontrollen nedover i organisasjonen. Mellomledere kan både oppleve en krysspress fra ovenfra og fra rådgivere nedenfra i organisasjonen (Jfr. Christensen, 2015). Ledelse av nettverk vil innebærer å sette seg godt inn i hva som foregår i de ulike organisasjonene som samhandler. Huxham og Vangen 2005, i Vabo og Røiseland 2016 har flere råd til lederen av samarbeid. De peker på at kommunikasjonen må lederen ta ansvar for. Partnerskapets ledelse må respektere at alle deltakerne har sine egne mål og agendaer og skape tillit gjennom å pleie relasjonene mellom aktørene. Implisitt handler det om en ambisjon om å få partene til å se i samme retning. Samhandling og samstyring krever dermed et tydelig innslag av «myk» styring og ledelse. Det er ikke gitt at dette trekker i samme retning. Svak ledelse og styring vil i så måte være en hemmende faktor for samhandling (Jfr. Vabo og Røiseland 2016).

I ledelsesteorier er tillit omtalt som en avgjørende en forutsetning for å lykkes som leder.

Tillit kan anta ulike former avhengig av betingelsene for å oppnå tillit. Tillit mellom deltakerne er grunnleggende for samhandling og blir beskrevet som subjektiv:

«en følelse som utvikles gjennom interpersonlige erfaringer og bygges ved repeterende tillitsvekkende handlinger. Den er av en emosjonell art og kan ikke gis eksakte beskrivelser eller mål. Det er et av mange begreper vi kjenner verdien av, men ikke helt kan forklare med vårt språk» (Jfr. Spurkeland, 2014. s.35)

Kvaliteten på lederskap en kombinasjon av både ledertrekk og atferd. Ledertrekk kan være åpenhet, omgjengelighet og samvittighetsfullhet. Ledertrekk handler om lederens personlige forutsetninger for å utøve ledelse (Jfr. Kirkhaug, 2013). Egenskaper som fremmer tillit er blant annet åpenhet, omgjengelighet, samvittighetsfullhet. Åpenhet er en forutsetning for tillit. Åpenhet handler om å opptre ærlig og sannferdig og at informasjonen og beslutningene er nøyaktige og velbegrunnede (Jfr. Spurkeland, 2014). Leder må være omgjengelig og vise at han/hun har både omtanke for de ansatte, er lojal og ærlig. Lederen må også opptre forutsigbart og konsekvent for at de ansatte skal oppleve tillit (Jfr. Kirkhaug, 2013). At leder opptre samvittighetsfullt krever integritet; at det er et samsvar mellom tale og handling (Jfr. Spurkeland, 2014). Som Kristensen (2014) beskriver i sin artikkel om sosial kapital: *«Si hva du gjør og gjør hva du sier»* (Jfr. Kristensen, 2014). Relasjonell tillit krever både åpenhet, gjensidighet, lojalitet, sosial støtte og et gjensidig avhengighetsforhold

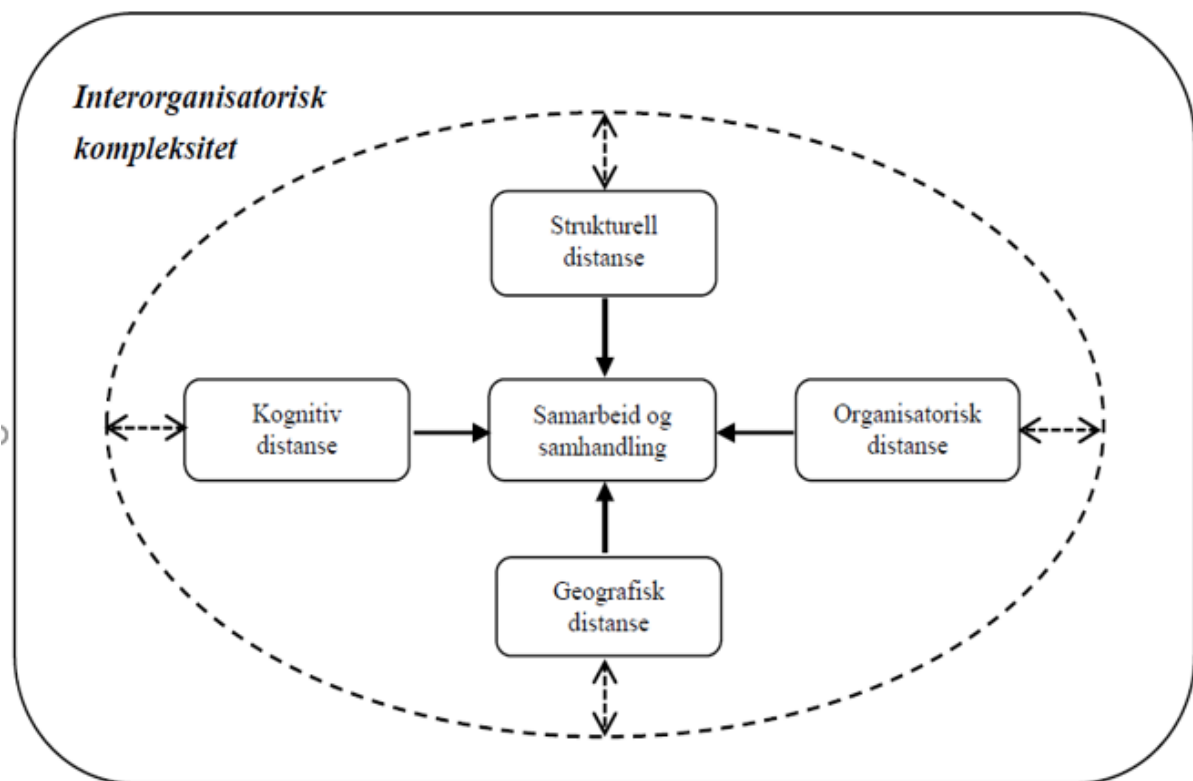
mellom partene (Jfr. Kirkhaug 2013). Nyere tilnærminger åpner opp for at ledelse i tillegg kan utvikles gjennom opplæring, erfaring og ved bruk av ulike redskaper/verktøy for å oppnå organisatoriske mål. Lederatferden kan være situasjonsbetinget og påvirkes gjennom organisatoriske betingelser (Jfr. Kirkhaug, 2013).

2.1.2 Hemmende faktorer

Teorien om *interorganisatorisk kompleksitet* omhandler ulike dimensjoner ved samarbeid mellom organisasjoner og hva som gjør samarbeidet utfordrende og er skissert i figur 3. Teorien er beskrevet i flere forskningsrapporter.⁶ Utfordringene kan oppstå når flere organisasjoner skal utvikle felles oppgaveløsninger der det eksisterer gjensidig avhengighet mellom partene. Noen av problemområdene er motstridende målsettinger, mange krav og forventninger og ulike bakgrunnsforståelser for hvordan ting henger sammen. Denne modellen sier noe om hvorfor det kan være vanskelig for organisasjoner å samarbeide. Å lykkes i samhandlingen krever en god koordinering av ulike ressurser og kunnskap. Samarbeidsutfordringene er knyttet til at et slikt helhetlig er utfordrende da det er en «distanse» mellom organisasjonene (Jfr. Mathiesen mfl. 2017).

Geografisk distanse viser til utfordringer som koordinering og kommunikasjon mellom partene hvis de befinner seg på ulike lokasjoner. *Kognitiv distanse* omhandler det at organisasjoner har ulikheter i kunnskapsdomener, kunnskapsnivå som kan bidra til å påvirke deres problemforståelse og formål. *Organisatorisk distanse* viser til ulikhet mellom organisasjonene når det kommer til organisasjonsstruktur, beslutningsprosesser og ansvarsforhold. *Strukturell distanse* omhandler at organisasjonene til tross for felles samfunnsoppdrag har ulike ansvarsområder, motstridende målkrav og mandater. Dette kan skape skjevheter og maktforskjeller (Jfr. Maznevski, Steger & Amann, 2007; Pfeffer & Salancik, 2003; Steger, Amann & Maznevski, 2007 i Mathiesen mfl. 2017).

⁶ Mathiesen mfl. 2017 refererer til en rekke forfattere (Maznevski, Steger & Amann, 2007; Pfeffer & Salancik, 2003; Steger, Amann & Maznevski, 2007). I fem rapporter utført av Iris samfunnsforskning viser de til samme forfattere om teorien om interorganisatorisk kompleksitet og distanser mellom organisasjoner. Henviser ikke til alle fem, men bruker rapporten som heter «Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra videregående opplæring- utfordringer og grep» av Mathiesen, Buland, Mordal og Solberg 2017.



Figur 3: Interorganisatorisk kompleksitet (Mathiesen mfl. 2017)

En supplerings av denne teorien er å analysere det samspillet mellom aktørene utover disse fire distanser som er nevnt. Aktørene må alltid forstås i lys av de relasjoner de inngår i med andre. I et partnerskapsarbeid bør en se på hvilke aktører som inngår i relasjon til hvem, hvilke relasjoner som i det hele tatt er skapt i feltet og hvordan disse relasjonene utvikles. Hva aktørene vil tro på og hvilke forforståelser de har vil påvirke aktørens atferd og opplevelse av partnerskapets målformuleringer. Ulike forforståelser vil kunne gi ulike retninger på samme målformulering (Nyhus 2011).

Forventninger knyttet til de ulike distansene mellom NAV og Finnmark fylkeskommune.

NAV og Finnmark fylkeskommune er to ulike organisasjoner som er lokalisert på to ulike geografiske lokasjoner. Prosjektleder som koordinerer prosjekt Karriere Finnmark sitter i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen. Vil dette påvirke samhandlingen på noen måte? Både kognitiv, organisatorisk og strukturell distanse kan gjøre det utfordrende å få til både samstyring og samhandling mellom disse to etatene. Samfunnsmandatene til de to

instansene er ulike og deres kunnskapsbase (kognitiv distanse) er forskjellige med tanke på at fylkeskommunene ønsker å sikre at alle har muligheter til å ta videregående utdanning for å sikre en grunnleggende plattform for livslang læring og aktiv deltakelse i samfunnet. Dette er forankret i den generelle læreplanen for utdanningen (Udir.no). NAV sitt primære mål er arbeidsretting. At folk skal fortrest mulig komme seg i arbeid. NAV er styrt av regelverk som kan være virke motstridende for å ta utdanning ved at for eksempel at en voksen kan ikke motta ledighetstrygd samtidig som personen tar utdanning. Organisatorisk er fylkeskommunen en politisk styrt organisasjon. NAV kan bli direkte styrt via arbeids og velferdsdirektoratet. Den strukturelle distansen kan gi utslag i at det er fylkeskommunen som har fått i oppdrag å etablere partnerskap for karriereveiledning og er mottakere av det statlige tilskuddet. De er avhengig av at NAV ønsker frivillig å være med i samstyringen av prosjektet. Denne avhengigheten kan være med på å skape asymmetri og maktforskjeller. Forventinger av samarbeidsteoriene og forventingene knyttet til partnerskap som organisasjonsmodell er å kartlegge i hvilken grad partssamarbeidet kommer til nytte for måloppnåelsen (Proba samfunnsanalyse 2015-4).

Kapittel 3 Metode

I dette kapittelet presenteres oppgavens forskningsmetode.

Vitenskapsteori sett i lys av egen studie

Vitenskapsteorien skal gi oss en bevissthet om måten vi tenker på. I en tidlig fase må det tas stilling til hvilke forklaringstyper man velger for å beskrive eller forstå fenomenet man har til hensikt å studere. Fokuset i dette prosjektet er å forsøke å rekonstruere mening gjennom kvalitativ metode. Kunnskap om fenomener avhenger av ulike faglige perspektiver og avhenger av menneskets synspunkter og verdier både hos forsker og deltakere i en studie. Denne fortolkningsbaserte tilnærmingen kalles hermeneutikk og søker å se helheten, ikke som en gitt størrelse, men i lys av deltakerens oppfatning. (Jfr. Jacobsen, 2016). Denne retningen er oppgavens vitenskapelige forankring.

3.1 Valg av forskingsdesign

Gjennomføring av undersøkelser krever et design. Oppgavens design beskriver framgangsmåten til studiet. For å belyse problemstillingen har jeg valgt kvalitative semi-strukturerte intervjuer med sentrale aktører i de organisasjoner som inngår i Karriere Finnmark. Kvalitative metoder gir mulighet for å fordype og studere sosiale fenomener. Jeg er opptatt av å finne ut hva interessentene mener om temaet tverrsektoriell samhandling gjennom samstyring i et partnerskap. Kvalitativ metode skiller seg fra kvantitativ metode ved at man har mindre utvalg, men mulighetene for å gå mer in dybden er større og fortolkningsmulighetene er mangfoldige (Jfr. Jacobsen 2016).

3.2 Semi - strukturert intervju

For å innhente data om tverrsektoriell samhandling og partnerskapsarbeid har jeg valgt semi strukturert kvalitativt intervju. Målet med denne metoden er å få informasjon om respondentens opplevde virkelighet og meninger i forhold til samhandling og partnerskapsarbeidet i prosjekt Karriere Finnmark. Individuelle intervjuer egner seg godt til å få fram individets fortolkning av et fenomen. Intervjuene kan foregå på forskjellige måter, både fysisk og digitalt. Intervjuene kan ha ulike grader av åpenhet og struktureres deretter. I denne oppgaven har jeg valgt semi-strukturert intervju med en intervjuguide. Intervjuguiden gir en oversikt over temaer som blir satt i fokus. Jacobsen (2016) skriver at uten noen form for strukturering kan dataene bli for komplekse og tidkrevende å analysere.

3.3 Intervjuguiden

Intervjuguiden skal sikre en presentasjon av temaet og problemstillingen. Respondentenes anonymitet og en godkjenning av materialet som skal brukes. Avslutningen skal være en oppsummering der man får avklart at intervjuobjektet har fått sagt det de ville og at intervjuet avsluttes på en mild og god måte (Jfr. Jacobsen, 2016). De antakelsene som framkommer i hypotese, teori og modell danner grunnlaget for samtalene, men vektingen på de enkelte faktorene vil kunne varierer mellom intervjupersonene (vedlegg 2).

3.4 Utvalg:

I dette partnerskapet/prosjektet består de formelle partnerne kun av to aktører. Dette er NAV og Finnmark fylkeskommune. Utvalget består av to aktører fra NAV og to aktører fra fylkeskommunen. Disse personene er faste deltakere i de fastsatte arbeidsgruppemøtene for partnerskap for karriereveiledning, Karriere Finnmark. En personen fra hver organisasjon har fått delegert beslutningsmyndighet slik at avgjørelser kan tas direkte i partnerskapsmøtet.

3.5 Analyse av datamaterialet

Etter intervjuene startet oppgaven umiddelbart med å renskrive notatene. Muntlige formuleringer tilsvarer ikke ordrett en skriftlig setningsoppbygging. Jeg forsøkte å være bevisst på meningsinnholdet i det de sa. Intervjuguiden var utgangspunktet for systematiseringen av dataene.

3.6 Undersøkelsens kvalitet

Kvalitet i forskningen avgjøres av de som leser forskeroppgaven. Kravet til kvalitet handler om forskerens evne til å presentere og redegjøre for hvordan data er blitt innsamlet, registrert og analysert. Dette omhandler gyldighet, reliabilitet og etikk (Jfr. Jacobsen, 2016)

3.6.1 Gyldighet

Gyldighet (validitet) er en betegnelse på hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. (Jfr. Jacobsen, 2016).

I 2017 ble det utført en ekstern evalueringsrapport av Kreativ Industri i 2017 med navnet: *«Evaluering av første år av prosjektet Karriere Finnmark på oppdrag av Finnmark fylkeskommune v/ opplæringsavdelinga.* Det ble utført semi strukturerte intervju av personer fra både partnerskapet og fra ansatte i karrieresenteret og noen utvalgte fra kommuner. Er funnene sammenfallende vil validiteten være høy.

3.6.2 Reliabilitet

Reliabilitet kan knyttes til om forskningen er utført på en pålitelig måte. (Jfr. Thagaard, 2016). Om forskerens metode er pålitelig har tradisjonelt hatt sammenheng med at en annen forsker kan (re)produsere samme studie, og komme fram til et tilnærmet likt resultat. I en fortolkende og konstruktivistisk ståsted så trenger ikke dette prinsippet å gjelde absolutt ettersom forskeren selv inngår i en åpen samtale, og denne vil være påvirket av forskeren. En annen forsker vil kunne oppfatte ting på en annen måte, og ting kan ha endret seg ved et nytt undersøkelsestidspunkt. Forskeren må derfor redegjøre for hvordan dataene er blitt utviklet i løpet av forskningsprosjektet. Dette kan gjøres ved å problematisere sammenhengen mellom empiri og tekst (Ryen, 2006).

3.6.3 Generalisering

Generalisering omhandler om resultater kan overføres til andre situasjoner. I et kvalitativt forskning vil fortolkninger har større betydning enn å bevise en objektiv virkelighet. Det er avdekking og forståelse av ulike meninger som er i fokus. (Jfr. Busch, 2014). Vi undersøker og fortolker de fenomener vi ønsker å vite mer om, men er åpen for sammenlikning med for eksempel andre partnerskap og hvordan de fungerer.

3.6.4 Ethiske betraktninger

En refleksjon over de ulike etiske dilemmaer og en redegjørelse for hvordan dette er blitt tatt hensyn til belyses i oppgaven. I denne oppgaven undersøkes egen organisasjon. Jeg har forsøkt å reflektere over min egen rolle og hvordan den kan bli oppfattet i intervjusituasjonen og hvordan dette kan påvirke min fortolkning av resultatene. Målet med intervjuene var å få informasjon om respondentens opplevde virkelighet og meninger i forhold til samhandling og partnerskapsarbeidet i prosjekt Karriere Finnmark. Et tema som blir løftet fram i Jacobsen 2016 er at i mange forskningsprosjekter blir mennesker middel til å hente ut det vi ønsker av kunnskap. I et forsøk på å reflektere over min nøkkelrolle som prosjektleder i Karriere Finnmark har jeg skissert fordeler og ulemper med å forske i eget rede. I norsk forskningsetikk er det tre grunnleggende krav som må oppfylles og det er

informert samtykke, frivillighet, korrekthet i forhold til gjengivelse av resultater (Jfr. Jacobsen, 2016). Som prosjektleder har jeg hatt en fordel av å ha god kunnskap om fagfeltet. Nærheten til fagfeltet gjennom politikkutforming og utformingen av organiseringen har gitt meg en mulighet til å gå i dybden i samtalene. Fagkunnskap og forforståelse trenger ikke å være negativt så lenge den gjøres eksplisitt og løftes fram. Når datamaterialet skal tolkes er det viktig å være klar over egen rolle og behandling av datakildene. Personlig engasjement i prosjektet kan både være en fordel og en ulempe. En fordel er at man lettere får tilgang til informasjon da man ofte kjenner personene og kan møte større åpenhet. Man kjenner også til organisasjonenes historie og kan plassere fortellingen i en sammenheng. Dette kan på en annen side bidra til å utvikle «*blinde flekker*» vet at man har forutinntatte holdninger som kan føre til overforenklinger og utelatelser av vesentlige funn. En annen problemstilling er at så lenge informantene kjenner forskeren kan det tenkes at de unnlater å komme med informasjon av negativ karakter. En utenforstående vil ikke ha slike «*blinde flekker*» og vil kunne legge merke til ting som en innenfra ikke ser (Jfr. Jacobsen 2016, s. 57). Jeg har forsøkt å stille meg selv kritiske spørsmål underveis i prosessen. Refleksjonene redegjøres for i analysedelen.

Kapittel 4 Presentasjon av funn

I dette kapitlet vi fokus rettes mot funn som er gjort på bakgrunn av intervjuene. Resultatene er presentert i en tabell. Det er tatt med sitater slik at leseren har mulighet å gjøre egne refleksjoner utover tolkninger foretatt i denne oppgaven. Problemstillingen var følgende: «*hva fremmer og hemmer tverrsektoriell samhandling i prosjekt Karriere Finnmark?*» Det ble stilt spørsmål om hvilke faktorer som bidrar til å hemme eller framme samhandlingen og om partnerskap som styringsform kommer til nytte for samhandlingen. I følge funnene er de gode grepene og barrierene for samhandling delt inn i formelle og uformelle faktorer.

Tabell 1: Oversikt over funn- oppsummering av respondentenes svar

Formelle faktorer	Fremmede faktorer	Mulige barrierer/distanser	
4.1 Tverrsektoriell samhandling- Å inngå i et partnerskap			
4.1.1 Partnerskaps-avtalen	Overordnet skriftlig avtale som er dynamisk. Den har vært en forutsetning for samhandlingen.	Avtalen mangler strategisk forankring i det langsiktige arbeidet til fylket.	
4.1.2 a) Ansvar og rolleavklaring	Rollene er avklart da det er en balanse mellom deltakere fra NAV og fylkeskommunen med samme beslutningsmyndighet.	Avtalen gir ikke retning på hvilken rolle man innehar i partnerskapet annet enn hvem som er eiere av prosjektet	
4.1.2 b) sammensetning av arbeidsgruppen	Består av faste arbeidsgruppedlemmer der deltakerne fra begge organisasjoner har samme myndighet.	Den som leder møtene er prosjektleder og sitter på i sentraladministrasjonen på fylket og ikke på et nøytralt sted	Geografisk distanse
4.1.3 Møtevirksomhet	Lage en struktur for møtevirksomhet	Hvis partene ikke finner tid til å møtes da de befinner seg på to steder hvis manglende lederforankring og strategisk overbygning i de ulike organisasjonene Mangel på struktur for informasjonsutveksling	Geografisk distanse Organisatorisk distanse
Uformelle faktorer			
4.2 Utvikling av felles forståelse for samfunnsoppdraget			
4.2.1 Mål og problem-forståelse	Krever aktiv deltakelse og diskusjon i gruppa for å utvikle en felles forståelse av målsettinger og prioriteringer. Organisasjonene bruker tid på å forankre og forklare hensikten med partnerskapet i egen organisasjon og hos eksterne.	Ulik forståelse og vektig av prioriterte oppgaver	Kognitiv distanse
4.2.2 Kunnskap om hverandre og ulikheter	Krever kjennskap og forståelse for hva fagfeltet innebærer og hensikten med tjenesten. Samhandlingen gjør at vi lærer mer og hverandre og hvorfor vi er avhengige av hverandre.	Fokus på vår egen organisasjons oppgaver og manglede kunnskap om hverandre Ulike forventninger av hverandres kunnskaper	Kognitiv distanse

4.2.3 Organisatoriske ulikheter	Etter hvert som tiden går blir organisasjonene bedre kjent med hverandres organisasjoner og oppgavene som partnerskapet er ment å løse	Ulik organisasjonsstruktur, beslutningsprosesser og organisasjonskultur vedvarer	Organisatoriske distanser Strukturelle distanser
4.3 Ledelse og relasjonsbygging			
Ledelse	Ledelse bidrar til å koordinere møtene og holder oss informert om hvor vi skal og hva vi har oppnådd	Hvis prosjektleder mangler lederforankring hos toppleder	Strukturell distanse
Tillit	Leders formidlingsevne er avgjørende Relasjonsbygging, åpenhet og klima for å kunne drøfte ting i fellesskap Samarbeidsrelasjoner bygges over tid gjennom å bli kjent med hverandre og møtes jevnlig	Lite transparens, innspill og åpenhet Hvis partene har ulike prioriteringer	Geografisk distanse
4.4 Avsluttende innspill og kommentarer om partnerskap som samarbeid/samhandlingsform			
	Ser betydningen og hensikten med samhandling og samstyring for felles samfunnsoppdrag	Partnerskap består av to likeverdige parter. Uten dette så vil partnerskapet opphøre. Avhenger av formelle og uformelle faktorer og ledelse	Strukturell distanse

4.1 Tverrsektoriell samhandling- Å inngå i et formelt partnerskap

4.1.1 Partnerskapsavtalen

Det foreligger en formell avtale mellom partene. Avtalen har vært en forutsetning for samhandlingen mellom NAV og fylkeskommunen. Avtalen blir sett på som et bakteppe for samhandlingen og den beskriver både formål, styringsform, organisering og gir retning for partnerskapet (Vedlegg 1).

Om avtalen forteller NAV at:

«At partnerskapsavtalen er skriftlig, har blitt drøftet, og signert er avgjørende. Etter forankringsseminarene ble det en felles enighet. Dette forteller om samhandling. Avtalen er

et bevis at vi tror og står ved avtalen (...). Avtalen er viktig og en forutsetning for å fortelle innad i organisasjonen og på ledernivå at dette er en strategi for å oppnå et felles samfunnsoppdrag noe som NAV eller FFK kan gjøre alene».

At avtalen er overordnet gjør at det gir rom for å utvikle tjenesten innenfor de behovene som oppstår underveis i prosessen. Avtalen fungerer som en paraply for de ulike tjenestene i et livslangt løp og hva det måtte innebære. Den skal være dynamisk og kan justeres etter enighet. Finnmark fylkeskommune sier dette om avtalen:

«Den fungerer bra overordnet. Men det er en avtale vi burde hente fram av og til og være styrende for aktiviteten. Hos fylkeskommunen mangler vi en strategisk forankring på noe av arbeidet og hvordan Karriere Finnmark inngår i det langsiktige arbeidet i avdelingen».

Partnerskapsavtalen fungerer som en basis for samhandling, men begge organisasjonene trekker frem at det er viktig å få legitimitet og strategisk forankring i egen organisasjon. Avtalen er signert av toppledelsen i begge organisasjoner. Dette viser utad at man er enige. Usikkerheten ligger i hvorvidt man får legitimitet og strategisk forankring innad i organisasjonen.

4.1.2 Ansvar, rolleavklaring og gruppens sammensetning

Partnerskapets arbeidsgruppe består av representanter fra NAV og Finnmark fylkeskommune. I forprosjektet som var ettårig var sammensetningen arbeidsgruppa ulikt hovedprosjektet som ble vedtatt for 3 år. I forprosjektet var det ikke noen med beslutningsmyndighet med. Da bestod gruppa av en person fra NAV, en fra fylkeskommunen og en prosjektleder. I etterkant har arbeidsgruppa blitt utvidet med en person fra hver organisasjon med beslutningsmyndighet. En av informantene sier dette om rollene til deltakerne i partnerskapsmøtene/arbeidsgruppa:

«Rollene var ikke nok avklart alltid. Det var uklare forventninger til medlemmene i gruppa. Gikk begge veier. Vi hadde nok trengt en bedre forventningsavklaring. For da ville vi ha forstått våre roller bedre». Etter at prosjektet gikk inn i hovedprosjektet så fungerer

samhandlingen godt på mange områder. Dette på grunn av at vi har en leder inne med beslutningsmyndighet på begge sider. Så det har blitt bedre med en utvidelse av gruppa».

Det har ikke rådet usikkerhet om fra hvilket nivå fra organisasjonen medlemmene er fra. Arbeidet er ledelsesforankret i partnerskapsavtalen og gitt myndighet til de som skal sitte i arbeidsgruppa. Det kommer ikke fram at noen har en mer dominerende rolle enn andre. Refleksjonene handler mer om hva bringer partene med seg inn i partnerskapet. En person beskriver dette:

«NAV kan nok oppfattes som vi er litt passiv mottaker, vi utleverer kanskje ikke så mye og tar ikke noe initiativ (...). Opplever heller ikke at initiativ kommer fra fylkeskommunen, men lederstil og kunnskap fra prosjektleder bringer ting inn (...). Prosjektlederen har en sterk lederstil. Syns hun har funnet den «tverrsektorielle nerven» Prosjektlederen ivaretar tanker, vet hva som rører seg og bidrar til at møtene ikke har noen skjevfordeling av makt».

Selv om det er fylkeskommunen som har fått oppdraget til å etablere partnerskap for karriereveiledning så føler ingen av partene at det fører med seg en skjevfordeling av makt. En av informantene fra NAV sier dette:

«Vi opplever ikke at det er fylkeskommunene som styrer prosjektet men at det er prosjektlederen som styrer retningen av prosjektet. Vi opplever ikke noe asymmetri av den grunn (...). NAV er avhengig at noe bringes inn i egen organisasjon. «what's in it for me». Dette blir ivaretatt av prosjektlederen.»

Hindringene for samhandling var mer tydelige i starten og har utviklet seg til at partene oppfatter at samarbeidet foregår på like fot. Fokuset på hvem tar initiativ er mindre vesentlig så lenge partene oppfatter at partnerskapet fungerer. Prosjektleders lederstil og lederevner er nevnt flere ganger som en styrke for god samhandling. Alle mener i dag at rollene er godt avklart. En av informantene sa dette:

«I utgangspunktet er rollene avklart. Av og til syns jeg kanskje vi har tatt noen grensesnitt utfordringer og disse er enda litt uklare. Hva er inni og hva er utenfor prosjektet. Men ikke

store problemer. Det som er best er at det er rom for å diskutere dette. Handler om kulturen som er skapt og om åpenhet».

4.1.3 Møtevirksomhet

Det er faste møter i partnerskapet hver 6 uke. Det er faste deltakere hver gang og alle er med hver gang. Innkallingen er en konsekvens av partnerskapsavtalen og innebærer at arbeidsgruppa prioriterer møtene. Det er prosjektleder som er møteleder og innkaller til møter.

En fra NAV sier dette om møtene:

«Møtene er nyttige og viktige fordi vi setter av tid til arbeidet og det blir prioritert. I starten var det litt uklart, men etter hvert så er møtene blitt mer forutsigbare og fruktbart. Avklaring skjer i møtene»

4.2 Utvikling av felles forståelse for samfunnsoppdraget

4.2.1 Mål og problemforståelse

Partnerskapet får tildelt nasjonale midler. Kriteriene knyttet opp mot midlene er også partnerskapets målsetting om å utføre tjenester for befolkningen, være et ressurscenter for relevante aktører og bidra til tverrsektorielt samarbeid. Å utvikle en felles forståelse av samfunnsoppdraget er grunnleggende for samhandlingen. Den kognitive distansen som omhandler ulike kunnskapsdomener handler også om at organisasjonene har kognitive avstander når det handler om deres forståelse av virkeligheten og hvilke prioriteringer som bør gjøres for å møte ulike oppgaver og utfordringer. Selv om partnerskapets formål står i den formelle partnerskapsavtalen vil tolkninger være ulik på bakgrunn av den kognitive distansen mellom partene. Det kommer fram av intervjuene at partene tenker noe forskjellig om f.eks. karrieresenterets kjerneoppgaver og vektning av disse. Det står ikke konkret i avtalen hvor mye tid og ressurser skal brukes på hver av de tre kriteriene for måloppnåelse.

Fylkeskommunen har en rekke forvaltningsoppgaver som skal sikre at opplæringslovens bestemmelser blir møtt. NAV på sin side er opptatt med arbeidsrettede aktiviteter for befolkningen. NAV sine tjenester er basert på at brukeren har både rettigheter og plikter. Karriereveiledning er ikke i dag en lovpålagt oppgave, men en tjeneste som tilbys både individ og samfunn da det anses å være en nøkkel til omstilling. Partene innser at dette henger sammen. En fra NAV sier dette:

«I utgangspunktet tenkte vi at karrieresenterets primære oppgave var basert på individuell karriereveiledning. Etter hvert har vi fått mer informasjon og da handler det om forebygging og ikke bare hva som skjer etter at personen står utenfor arbeidslivet. En stund synes jeg vi diskuterte mye om opplæringsavdelingens forvaltningsoppgaver. Godkjenningssentralen⁷ har gjennom fylkestinget fått bevilget økte ressurser. Mange flere søker om å få godkjent realkompetanse og trenger videregående opplæring. Vi er kanskje litt mer individrettet i vår tankegang og preges av dette. Men vi går i retning av å tenke at utdanning er også viktig for å komme seg videre».

En fra fylkeskommunene sier dette:

«Godkjenningssentralen hadde kanskje tenkt for seg at karrieresenteret skulle jobbe annerledes og tettere opp til dem, men etter hvert som vi har snakket og hatt flere møter har dette synet endret seg (...). Vi har vært usikre på om karrieresenteret gjør for mange prosjekter som er utenfor kjernevirksomheten, men forstår etterhvert at det er viktig å jobbe på systemnivå og med grupper og nettverksbygging for å få en helhetlig tjeneste. Ting henger sammen og lite fokus på utviklingsarbeid går også utover vanlige driftsoppgaver».

Det framkommer også at både NAV og fylkeskommunen opplever ulik forståelse av partnerskapets målsetting internt i deres organisasjoner. En fra NAV opplever at ikke alle kollegaene har den samme forståelsen om hva Karriere Finnmark er. Når det blir forklart går det lettere, men det preger personen i det daglige arbeidet å måtte forklare hensikten med karriereveiledning. Dette ble sagt i ett intervjuet:

⁷ Finnmark fylkeskommunes voksenopplæring, tidligere kalt Godkjenningssentralen. Disse forvalter voksenretten til videregående opplæring.

«Hvorfor er det sånn at veilederen i NAV tenker at oppgaver må løses innenfor et regelverk. Når en veisøker har vanskelig for å tenke selv, så kan de få hjelp til dette fra karrieresenteret, men veilederne i NAV jobber ulikt og har ikke fått denne forståelsen nå».

4.2.2 Kunnskap om hverandre og ulikheter

Kunnskap om hverandre er viktig for å utvikle en felles forståelse av oppdraget. Samhandlingen har bidratt til økt kunnskap om hverandres organisasjon og hvorfor samhandling er nødvendig for å løse samfunnsoppdraget. Samtidig er det en utfordring at hver organisasjon har driftsoppgaver som preger egen hverdag. Det kommer ikke helt tydelig fram i hvilken grad og hvor mye kunnskap etatene har om hverandre, men at organisasjonene har nærmet seg med tanke på at NAV ser at utdanning er mer viktig i et forebyggingsperspektiv og at opplæringsavdelingen ser nytteverdien i å ha NAV med på laget. Faget karriereveiledning krysser begge etaters interesser da veisøkere som kommer til karriereveiledning har behov for veiledning i forhold til både arbeid og utdanningsveier. Partnerskapsavtalen som også binder partene sammen gjennom felles finansiering av prosjektet bidrar til at partene har også forventninger til hverandre. En informant sier dette:

«Jo mer kunnskap jeg har fått på feltet jo lettere er det å se sammenhengen om hva som er kjerneoppgavene til karrieresenteret».

En annen informant sier det slik:

«Vi som inngår i arbeidet har ulike forventninger også det samme når det kommer til kompetansebehov (...). I starten var det tatt en del beslutninger som ikke var i fylkets interesser, men bedre tilnærming av prosessene nå. Vi som personer må bli bedre kjent med hverandre og etter hvert få en bedre forståelse av prosjektet

4.2.3 Organisatoriske ulikheter

Ved å ha faste møter så har partene blitt mer kjent med hverandre og med hverandres organisasjoner og kunnskapsdomener. Begge etater har hovedfokus på egne driftsoppgaver og fokusområder, men de har med tiden sett at de har et ansvar overfor grupper som ligger litt utenfor de målgruppene de normalt prioriterer. Eksempelvis så har NAV vært opptatt av å få brukere ut i arbeid raskest mulig, men det har vokst fram en forståelse at et effektivt arbeidsrettet tiltak er å ha utdanning i bunnen. Partene har klart å få en felles virkelighetsforståelse og en felles forståelse for hvilke oppgaver partnerskapet er ment å løse. En utfordring for samarbeidet har vært at NAV og fylkeskommunen har ulike organisatoriske strukturer. Beslutningsprosesser og avklaring skjer på ulike nivåer hos begge etatene. Fylkeskommunen har spesifikke tidspunkt der politiske saker skal inn til et utvalg som vedtar saken. Er det økonomi i bildet skal saken videre vedtas i budsjettforhandlinger i fylkestinget. Dette er fastsatte tidsskjemaer som må følges. I starten før etableringen av karrieresenteret ble vedtatt følte NAV at avklaringer skjedde tregt. NAV har på sin side et system der aktiviteter blir målt. Effekten av karrieresenterets tjenester lar seg ikke måle etter kort tid da det ofte vil trenge over ett år for å se om karriereveiledningene har ført til at flere kommer seg ut i arbeid. En av informantene uttrykker det slik:

«De ulike prosessene foregår på ulike tidspunkt. Først skal saken til kompetanseutvalget i fylket, så er det fylkesting og forskjellige tidsskjema (...). Vi har ulike målesystemer, hva vi skal oppnå kan prege samhandlingen, de harmonerer ikke. Vi har klart å gjort det bra til tross for disse organisatoriske forskjellene.»

Det kommer ikke fram under noen av intervjuene eksempler som viser til ulikheter i organisasjonskultur. Men en informant svarer dette når det kommer til distanser i arbeidsmåten og organisasjonskultur:

«Ja det er en distanse i målsettingen og arbeidsmåter. Det tror jeg har bakgrunn i at vi også har ulike kulturer internt i fylkeskommune (...). Og igjen avslutningsvis så har vi litt manglende strategisk overbygning fra fylkeskommunens side. Vi som inngår i arbeidet har ulike forventinger til arbeidet.»

En annen informant svarer dette når spørsmålet om hvordan forskjeller i arbeidsmåte og organisasjonskultur påvirket samhandlingen?

«Det har fungert og påvirker samhandlingen kanskje, men det viktigste er viljen og ønske å finne løsninger. Vi kommuniserer på alle plan».

4.3 Ledelse og relasjonsbygging

Lederforankring

Det er ledelse på ulike nivåer i prosjektet. Både NAV og fylkeskommunen mener det er viktig med lederforankring i egen organisasjon. Begge organisasjonene mener at lederforankringen er god på mellomledernivå. Om prosjektet er forankret i toppledelsen kommer det fram at toppledelsen er «litt perifer og fjern». Dette er på bakgrunn av at toppledelsen ikke er med i partnerskapsmøtene og at beslutningsmyndighet er fasilitert og delegert nedover til mellomledernivå. Toppledelsen blir informert, men kommer med lite innspill eller kommentarer. Tidligere nevnt i avsnitt 4.2.3 om manglende strategisk forankring av prosjektet i egen organisasjon påvirker også synet på lederforankringen. En annen informant mener at det er god lederforankring. Dette er ikke på bakgrunn av hva leder gjør, men at det er skapt en formalitet som sikrer arbeidsgruppa å ha en åpen dialog og diskutere samhandlingen. Informanten forklarer det slik:

«Oppgavene vi skal løse er rimelig kjent internt i NAV og hos befolkningen. Forskjellene våre har egentlig synliggjort hvorfor vi må samhandle. Betyr ikke at det ikke er noen utfordringer. Var litt tungt i starten da NAV ikke tenkte at dette var deres oppgave. Stortinget har besluttet at begge parter skal løse dette sammen. Lykkes prosjektet så har vi gjort det. Dette binder opp organisasjonene og derfor også ledere og ikke motsatt. Det skal ikke være en interesse for en organisasjon men for to».

En informant sier dette:

«Vi har jo ulik ledernivå i vår organisasjon. Vi strevde litt på toppnivå i begynnelsen. Nå er fullmaktene i orden og ikke noe problem. Når det gjelder lederforankring på NAV kontor nivå, er det ulikt. Noen ligger på 5'er og hos andre kan det være mindre forankring og kunnskap.

Når du først har begynt å bruke tjenesten ser du behovet på en annen måte. Men vi kan godt bli enda flinkere på å orientere. Se ting i en NAV sammenheng hos oss. God forankring på alle ledernivå syns jeg»

Lederstil og tillit

I avsnitt 4.1.2 om ansvar og rolleavklaring kommer det fram at prosjektleder har en lederstil som ivaretar partenes tanker. Dette bidrar til et åpent samarbeidsforum der partene føler de kan drøfte saker åpent sammen.. Partene føler at de er på «like fot» når det kommer til i partnerskapet. Måten prosjektleder organiserer og strukturerer samarbeidet er også nevnt som en faktor for god samhandling. Her er noen sitater fra informantene:

«Nyttig med strukturen som har vært. Det handler om prosjektleders lederegenskaper også. Dette gir rom og muligheten for samhandling. Prosjektleders lederstil er inkluderende og åpen. Hun er godt forberedt, gir god informasjon og holder oversikten og holder ting sammen».

«Personlige egenskaper hos prosjektleder fremmer samarbeidet veldig godt og vi snakker godt sammen. Vi beveger oss i retning av å være en sterk organisasjon og vi involverer stadig flere. Vi blir veldig kunnskapsrik og øker kompetansen i begge organisasjoner»

Ut i fra sitatene har prosjektleders formidlingsevne vært avgjørende for samarbeidsklimaet. 3 av fire informanter mener at prosjektleders egenskaper vekker tillit og bygger broer. En informant unnlot å svare på spørsmålet om prosjektleders lederstil. Personen svarte dette når spørsmålet ble stilt:

«Vi har en bedre tilnærming av prosessene nå. Vi som personer må bli bedre kjent med hverandre og etter hvert fått en bedre forståelse av prosjektet.»

Hvordan partnerskapet har utviklet seg fra begynnelsen og fram til i dag er informantene samstemt i at samhandlingen har utviklet seg på en positiv måte. Flere mener at starten var tung. Det krever tid å nærme seg hverandre, bli kjent og finne måter der man skaper god problemløsning i fellesskap.

4.4 Avsluttende innspill og kommentarer om partnerskap som samhandling/samstyringsform

Alle informantene er enige om at det er viktig at både NAV og fylkeskommunen må samhandle og samarbeide for å løse felles samfunnsoppdrag. Partnerskapet har bidratt til å iverksette en rekke tiltak og det er blitt etablert karrieresenter i Finnmark der NAV og fylkeskommunen i fellesskap går i et spleiselag for å utføre karriereveiledningstjenester til befolkningen gjennom å etablere karrieresenter. Arbeidet i og med partnerskap for karriereveiledning oppleves som viktig og nødvendig i arbeidsgruppa. Det er imidlertid litt uklart om hvilken formening informantene har om partnerskap som styringsform. Men det kommer fram at samhandling og samarbeid er viktig mellom begge etater. Her er noen sitater:

«Tror det er viktig å inngå samarbeid med NAV. Har betydning at vi klarer å samarbeide for å finne gode løsninger ...»

«Partnerskap er et fag i seg selv. Ønsker at samhandlingen skal bidra til at befolkningen for en lettere vei. Påfallende at partnerskap skal være eneste form for samhandlingsarena. Fordi det forplikter. Binder oss opp. Alle kan samarbeide. Samarbeid er mer løselig og personavhengig enn samhandling».

«På en måte skulle vi ønske at det ikke skulle være nødvendig med formelle avtaler, men det er det. Tenker at det er viktig å ha felles prosjekter som vi løser sammen, løse samfunnsoppdraget. Viktig at prosjektleder har kompetanse og at vi kan stole på at det vi har sagt blir ivaretatt. Det er viktig. Viktig at vi samarbeider videre NAV og fylke. Sikre at næringslivet har kompetent arbeidskraft».

«Nyttig med strukturen som har vært. Det handler om prosjektleders lederegenskaper også. Dette gir rom og muligheten for samhandling. Prosjektleders lederstil er inkluderende og åpen. Hun er godt forberedt, gir god informasjon og holder oversikten og holder ting sammen».

Partnerskap er basert på frivillighet og krever at NAV og fylket går i et spleiselag gjennom både finansiering, styring og samhandling for å utføre karriereveiledningstjenestene. Dette

innebærer at partnerskap som styringsform kan også være sårbar og påvirkes gjennom de øvrige faktorene som er beskrevet i tabellen. En informant forklarer det på denne måten:

«Framover så må vi ikke glemme samfunnsoppdraget. Hvorfor er Karrieresenteret viktig? Kanskje en forbedring kunne vært at man har en ordning som ikke vi må kjempe for hele tiden. Bruker ressurser feil fordi finansieringa er ikke der. Må ha en tryggere fundament. Uklar å ha ustabil finansiering. Vi er to parter, hva skjer om fylket gir midler men ikke NAV?»

Kapittel 5 Drøfting

I dette kapitlet drøftes funnene opp mot teorien. Problemstillingen er følgende: «*Hva fremmer og hemmer tverrsektoriell samhandling i prosjekt Karriere Finnmark?*» Oppgavens forskningsspørsmål var å finne svar på hvordan de samarbeidende aktørene jobbet i partnerskapet og hvordan deres meningsinnhold ble påvirket av samhandling og samstyring i partnerskapet.

5.1 Formelle faktorer

Partnerskap som styring og samhandlingsform har utviklet seg til å bli et felles prosjekt der partene i stor grad føler positiv utvikling. Partnerskap som styring og samhandlingsform benytter seg av en formalisert og forpliktende avtale (Jfr. Andersen og Røiseland, 2008). Avtalen har fungert som et fundament for samhandlingen. Den har ført til at partene begynte å snakke sammen for å finne løsninger på felles problemområder. Den har vært med på å styrke prosjektets legitimitet både innad og utenfor begge organisasjoner. Samtidig viser funnene at **avtalen i seg selv ikke er nok til å få til å forankre arbeidet i organisasjonene**. Begge organisasjoner har opplevd utfordringer når det kommer til forankring av arbeidet i egen organisasjon. NAV på sin side har brukt både tid til å forklare hensikten med et karrieresenter for egne organisasjon og for NAV kontorene. En fra fylkeskommunen mente at avtalen hadde mangler da den ikke er forankret i det generelle langsiktige arbeidet til fylkeskommunen. Teorien om interorganisatorisk kompleksitet forklarer at det kan oppstå avstander mellom organisasjonene da disse har ulike

bakgrunnsforståelser og forventinger til hvordan man skal løse samfunnsoppdraget. Modellen illustrerer denne oppgavens funn om betydningen av de ulike distansene mellom organisasjonene (jfr. Mathiesen m.fl. 2017), **men barrierer ser også ut til å oppstå i egen organisasjon og kan hemme samhandlingen på lik linje med avstander mellom organisasjonene.**

Formelle strukturer for samhandling som ansvar, rolleavklaring og gruppens sammensetning har også påvirket samhandlingen. I forprosjektet var ikke rollene og ansvarsområdene klart definert. Når hovedprosjektet startet opp så var det et behov for å ha en mer formell struktur for samhandling. Dette ble gjort gjennom faste møtepunkter og endring av gruppesammensetning. En person med beslutningsmyndighet fra begge organisasjoner kom inn i den nye arbeidsgruppen. De formelle endringene har bidratt til at partene investerer tid og ressurser til dette arbeidet. Men prosessene kan i liten grad styres direkte. Både formelle og uformelle faktorer påvirker samhandlingen. Myk og indirekte styring vil støtte opp om koordineringen av samhandlingen. Det har vært ulikt syn på lederforankring i prosjektet. Dette er i tråd med teorien ledelse av samstyring. Toppledelsen i de deltakende organisasjoner sitter perifert og har en «nøytral» funksjon. Mellomledere har fått oppgavene og delegert beslutningsmyndighet. Både NAV og fylkeskommunen har sine egne mål og utfordringer. Å se Karriere Finnmarks oppgaver i sammenheng med egen organisasjons agendaer krever god kommunikasjon mellom partene (Jfr. Røiseland og Vabo, 2016). Ledelse gjennom kommunikasjon i partnerskapet har blitt møtt ved at prosjektleder innkaller jevnlig til møter, har hatt et system for å informere, koordinere og lede prosessen. Prosjektleder har hatt ansvaret for at samarbeidsrelasjonene vedlikeholdes og at partene har felles retning for hvordan tjenestene skal iverksettes og utføres. For at partnerskap skal fungere så må partene og prosjektleder i fellesskap jobbe seg fram mot en felles forståelse for hva tjenesten skal innebære. I neste avsnitt drøftes de uformelle faktorene for samhandling.

5.2 Uformelle faktorer

De hemmende faktorene for samhandling er knyttet til både individuelle forutsetninger for samhandling og interorganisatoriske distanser. Informantene har gjenkjent at det har vært en kognitiv distanse mellom partene. Dette har oppstått på bakgrunn av at begge etater har

ulik kunnskapsgrunnlag i forhold til fagfeltet karriereveiledning og ulik kjennskap og kunnskap om hverandre som organisasjon. Det framkommer av funnene at det har vært diskusjoner om vekting av kjerneoppgavene til Karriere Finnmark og partene har kan knytte dette opp mot ulikheter i kunnskapsdomener og deres forståelse av virkeligheten (jfr. Mathiesen m.fl. 2017). Fylkeskommunen og NAV har ulike målsettinger når det kommer til å bistå den voksne del av befolkningen. Dette har betydning for hvordan de forstår utfordringene og sin egen rolle. Begge etater har hatt sine forventninger av hva Karriere Finnmarks oppgaver skal løse. NAVs målsetting er å få flere i arbeid. Fylkeskommunen ønsker å sikre befolkningen utdanning for å få varig arbeidstilknytning. Partene har nærmet seg hverandre ved å se at karriereveiledningen skal ikke komme med løsninger for veisøker/bruker, men at personen selv skal få veiledning til å foreta bedre valg når det kommer til både/eller valg av utdanning og arbeid. Organisatorisk har både NAV og fylkeskommunen ulike styringsregimer. Funnene bekrefter at dette har vært en utfordring da beslutningene foregår på ulike måter i begge etater (Se organisatorisk distanse jfr. Mathiesen m.fl. 2017). Fylkeskommunen er politisk styrt og NAV får direkte føringer fra direktoratet. NAV er også en organisasjon som blir målstyrt. Dette betyr at koordinering og timing har vært en utfordring for partnerskapet. Viljen til å komme sammen for å løse oppdraget har derimot vært høy. NAV har rapporteringsplikt og må innad legitimere ressursene som brukes til Karriere Finnmark. Fylkeskommunen har de politiske fristene å forholde seg til. Fylkeskommunen er oppdragsmottaker for både grunntilskuddet til partnerskapet og har prosjektleder sittende i sentraladministrasjonen. Budsjettsaker skal gjennom fylkestinget før endelig godkjenning. Dette har ikke alltid harmonert med de tidsfrister NAV forholder seg til, men det framkommer ikke i hovedprosjektet at dette har ført til en strukturell distanse mellom partene. Den strukturelle distansen går ut på at det kan bli et asymmetrisk forhold mellom partene som kan skape skjevheter (jfr. Mathiesen m.fl. 2017). Det kunne tenkes at det kunne bli en skjevhet i og med at det er fylkeskommunen som har fått oppdraget. Når det kommer til geografisk distanse så er etatene geografisk plassert på to ulike områder. Prosjektleder som koordinerer partnerskap for karriereveiledning sitter i opplæringsavdelingen hos fylkeskommunen. Man kunne tenke seg at dette kunne føre til en geografisk distanse mellom partene. At det i tillegg ville være vanskelig å prioritere møtene da det krever å måtte bruke tid til å besøke den andre parten. Det framkommer ikke som noe tema annet at NAV føler at de lener seg litt på

fylkeskommunen gjennom prosjektleder. At prosjektleder holder ting sammen og informerer om utviklingen av karrieresenteret. Arbeidsgruppa i partnerskapet har brukt lang tid på å bli kjent og det har vokst fram en felles kultur der organisasjonene har akseptert hverandre og blitt mer kjent med både likheter og ulikheter hos hverandre. Asymmetri og geografisk avstand framkommer ikke som tydelige barrierer for samhandling. Partene er enige om prosjektleders evner og egenskaper til å lede prosjektet framover er avgjørende. Begge organisasjoner mener det er viktig med lederforankring og at den er god på mellomledernivå. Men det framkommer at etatene mener at toppleder er litt perifer. En informant mener at lederforankringen er god da den formelle avtalen binder opp organisasjonene. Det handler imidlertid ikke om hva ledelsen gjør men at det er de formelle faktorene som styrer samhandlingen. Lederskap i prosjektet utøves ikke bare på beslutningsnivå. Prosjektleder har også en ledelsesfunksjon i partnerskapsarbeidet. Prosjektlederen koordinerer innholdet i avtalen og har ansvar for å strukturere møtevirksomheten, gi informasjon og sikre aktiv deltakelse i gruppa. Teorien viser til at lederskap av samhandlingen krever både å ha oversikt over at det formelle er på plass og ledelse som relasjonsbygger (Jfr. Vabo og Røiseland 2016, og Kirkhaug, 2013). Funnene viser at ledelsesfunksjonen til prosjektleder har vært med på å skape likevekt mellom partene gjennom strukturering av møtevirksomheten (formelt) og skape en åpen kultur (uformelt) der partene har takhøyde for å diskutere seg fram til kollektive beslutninger.

Kommer partnerskapet til nytte for måloppnåelse?

Karriere Finnmarks målsettinger er gjennom partnerskap bygge opp et helhetlig system for livslang karriereveiledning. Det skulle etableres karrieresenter og senteret skulle i tillegg fungere som et ressurscenter for alle aktører innenfor fagfeltet. Både funnene i oppgaven og den eksterne rapporten til Kreativ Industri bekrefter at dette har prosjektet fått til. Brukerundersøkelsen i statistisk form forteller om at befolkningen er godt fornøyd med tjenesten og at i løpet av ett år har Finnmark hatt mange «veisøkere» også sammenliknet med andre pilotfylker. Hva informantene mener om partnerskap som samstyringsform er at samhandling ses på som nødvendig og er viktig. Men det sies at det er påfallende at partnerskap skal være eneste samhandlingsform og at det skulle også være ønskelig med mindre formelle samarbeidsstrukturer. Samtidig viser også funnene nødvendigheten med

formelle samarbeidsstrukturer og måten lederskap utøves på. Det sårbare er at partnerskap er basert på frivillighet og partene kjenner indirekte på uforutsigbarheten ved at det er opp til organisasjonene om fylket har en tjeneste eller ikke. Det savnes at sentrale myndigheter tar ansvar og at tjenesten ikke trenger å være avhengig av finansiering gjennom to etater der det er en kamp om ressursene. Disse argumentene får også støtte i de øvrige rapportene (Proba, Nyhus, Kreativ Industri).

Å studere eget prosjekt

I metodekapittelet er det redegjort for fordeler og ulemper ved å studere egen organisasjon. Refleksjonene gjort underveis er om jeg på noen tidspunkt har ubevisst påvirket informantene i en retning, eller om jeg har lagt bånd på meg og forklart og sagt mindre enn jeg har kunnet under intervjuet. Informantene ble i forkant forklart at intervjuet ble å fortone seg som en åpen samtale, men at intervjuguiden skulle bidra til å strukturere intervjuet. Informantene fra NAV og fra fylkeskommunen har hatt tilgang til drøfte og diskutere spørsmålene i forkant av intervjuet. Dette for at de skulle få muligheten til å komme med veloverveide svar uten påvirkning fra intervjuer. Jeg har også reflektert om resultatene kan generaliseres, valideres og hvor pålitelige de er. Prosjekt Karriere Finnmark har gjennomført en ekstern evaluering og resultatene av denne bidrar til å styrke troverdigheten i mine funn. Problemstillingene i den eksterne evalueringen og denne oppgaven er ikke den samme, men likhetstrekk kan trekkes ut i begge utredningene. Sammenfallende funn var blant annet at fremmende faktorer er som tillit, struktur, ledelse og åpenhet har betydning for samhandling i et partnerskap. På spørsmål om partnerskap som styringsform kommer til nytte for måloppnåelse, sier deltakerne at partnerskap er nyttig og nødvendig. Det er blitt etablert et helhetlig system for karriereveiledning gjennom tverrsektoriell samhandling og samstyring. Den eksterne rapporten bekrefter også dette.

Kapittel 5 Avslutning

oppsummering

Oppgavens problemstilling var å finne ut hva som hemmer og fremmer samhandling og hvordan partnerskap som styringsform kommer til nytte for er til nytte for Karriere Finnmarks måloppnåelse. Det har også vært av interesse å finne ut hvordan de samarbeidende aktørene opplever å jobbe i et partnerskap og hvilket meningsinnhold som tillegges samhandlingens utrykte intensjoner om samstyring gjennom partnerskap. Funnene viser at både formelle og uformelle faktorer påvirker samhandling Samstyring gjennom partnerskap krever formelle styringsverktøy, men det er en rekke uformelle faktorer som også påvirker samhandlingen. Funnene i oppgaven er i tråd med samstyringsteorien til Vabo og Røiseland (2016) argumenterer for at ledelse i partnerskap også krever et tydelig innslag av «myk» styring og ledelse. Her vil en rekke uformelle faktorer påvirke samhandlingen. Prosjektleder og aktørene i arbeidsgruppa i partnerskapet har brukt lang tid på å bli kjent og det har vokst fram en felles kultur der organisasjonene har akseptert hverandre og blitt kjent med hverandres arbeid og hverandres organisasjoner. Det har vokst fram samskapt kultur som består av åpenhet og tillit mellom partene i arbeidsgruppa. *«Arbeidet i og med partnerskap oppleves som både viktig og nødvendig»* og det siteres fra funnene at samstyring gjennom partnerskap *«forplikter og binder oss opp...»*

Interorganisatorisk kompleksitet

Modellen om interorganisatorisk kompleksitet illustrerer at denne teorien kan knyttes til resultatene i oppgaven. Teorien tar for seg først og fremst distanser/avstander mellom organisasjoner, ***men barrierene ser også ut til å oppstå i egen organisasjon og kan hemme samhandlingen på lik linje med avstander mellom organisasjonene.*** Dette er i tråd med Vabo og Røiseland (2016) som forklarer at samarbeid med andre aktører kun er en biaktivitet sammenliknet med det som skjer innenfor organisasjonen. De mest utslagsgivende distansene mellom NAV og fylkeskommunen i dette prosjektet har vært den kognitive (ulike kunnskapsdomener) og organisatoriske (ulike organisatoriske strukturer) distansen i modell for interorganisatorisk.

Andre refleksjoner

Gjennom studien har jeg fått økt kunnskap om samhandling og samstyring gjennom partnerskap. De samarbeidende aktørene opplever det både meningsfylt og nødvendig å samhandle for å løse et felles samfunnsoppdrag. Ut i fra teorien oppstår ikke samhandling og samstyring av seg selv. Arbeidet krever mobilisering sentralt, regionalt og på lokalt nivå. De samarbeidende organisasjonene styres separat utenfra og ovenfra. Deres mål og oppgavestrukturer er hele tiden i endring og fører til at relasjonene mellom partene ikke er statiske over tid. Arbeidet må ledes av noen og gjennom ledelsen påvirkes alle de øvrige faktorene som er nevnt i oppgaven. Det sårbare er at dette partnerskapet er basert på en form for frivillighet; karrieresentrene tilbyr en tjeneste som ikke er lovpålagt. Karriere Finnmark er i prosjektfasen finansiert på regionalt nivå med friske midler fra NAV og fylkeskommunen og med statlig tilskudd på toppen. Det skal innen 2020 utredes om at det skal være lovpålagt å ha et karriereveiledningstilbud for den voksne befolkningen. Offentlig sektor preges av stadige omstillinger og prioriteringer. Det er usikkert om Finnmark fylkesting vil fullfinansiere tjenesten om NAV ikke finansierer videre. Hvis tjenesten blir lovpålagt kan de komme fast finansiering fra staten. Vil NAV og fylkeskommunen da prioritere å samhandle om tjenesten når de ikke er bundet opp økonomisk? Effektiv samordning er ment som en gevinst for fellesskapet. Men organisasjonene befinner seg i sine egne kontekster med sine egne prioriteringer. Karriere Finnmark ble etablert først som et forprosjekt og deretter et treårig prosjekt. Det er etablert et helhetlig system for livslang karriereveiledning. Selv om partnerskapet har oppnådd legitimitet, er mitt spørsmål om det vil være tilstrekkelig for videreføring av Karriere Finnmark som en permanent ordning. Og hvis fylkeskommunen velger å fullfinansiere videre drift, vil det i framtiden utgjøre et likeverdig partnerskap da eier av Karriere Finnmark består av en av partene?

Partnerskap åpner opp for muligheter til å løse komplekse samfunnsoppgaver i fellesskap. Teorien og fagkunnskap som benyttes må ses i sammenheng med praksis. Erfaringen med denne oppgaven og min rolle som prosjektleder gir meg grobunn for ytterligere refleksjon og nye spørsmål. Partnerskap ligger skjæringspunktet mellom på den enes siden å ha et entydig tildelt organisatorisk ansvar, og på den andre siden en nettverksorganisering der partene ikke arbeider ut fra formelle avtaler. Partnerskap som organisasjonsmåte gir mange

muligheter, men som vist i denne oppgaven er det viktig å ha kjennskap til de ulike barrierene som kan oppstå. Kunnskapen jeg har tilegnet meg gjennom denne erfaringsbaserte masteroppgaven tar jeg med meg videre for å legge til rette for kunnskapsutvikling i et relativt nytt fagfelt som karriereveiledning er i Norge. Kunnskapen tas med som innspill til politikkutforming hos Kompetanse Norge, fylkeskommunen, NAV og andre som har interesse av tverrsektoriell samhandling.

Referanser

Andersen, O.J. og Røiseland, A. (2008) *Partnerskap, problemløsning og politikk*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjerke AS, Bergen.

Busch, T. (2014) *Akademisk skriving for bachelorstudenter – og masterstudenter*. 2 opplag. Fagbokforlaget, Bergen.

Byrkjeflot, H. (2008) *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. Rapport til Kommunenes Sentralforbund. Bergen

Christensen, T. Egeberg, M. Lægreid, P. Romess, P.g. Rørvik, K. A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utgave. Universitetsforlaget AS, Oslo.

Evaluering av Karriere Finnmark – *Evaluering av første år av prosjektet Karriere Finnmark* på oppdrag av Finnmark fylkeskommune v/ opplæringsavdeling, Kreativ Industri.

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2015) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4.utgave. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjerke AS, Bergen.

Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utgave). Oslo: Cappelen Damm.

Kirkhaug, R. (2015) *Lederskap, person og funksjon*. Universitetsforlaget. Oslo.

Kristensen, T.S. (2014) *Virksomhetens sosiale kapital – veien til både produktivitet og trivsel*. Idebanken.

Mathiesen, I. H., Buland, T., Mordal, S. og Solberg, A. *Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra videregående skole, Utfordringer og gode grep*
RAPPORT – 2017/026. IRIS Samfunnsforskning

Nyhus, L., Solbu, K.G. og Stokke, M. (2011) *Partnerskap- eller løse forbindelser? Vurdering av fylkesvise partnerskap for karriereveiledning*. ØF-rapport nr. 8/2011. Lillehammer.

Proba Samfunnsanalyse rapport 2014-9. *Evaluering av de fylkesvise karrieresentrene- med søkelys på samhandlingen med NAV*.

Proba Samfunnsanalyse rapport 2015-04. *Samarbeid mellom fylkeskommunene og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere*.

Ryen, A (2006). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. (2. opplag). Fagbokforlaget. Bergen

Spurkeland, J. (2014) *Relasjonskompetanse*. 2.utgave. Universitetsforlaget. Oslo.

Thagaard T. (2016). *Systematikk og innlevelse* (4. utgave), Bergen: Fagbokforlaget (250 sider).

Lenker

Buland, T., Bungum, B., Tønseth, C. & Mathiesen, I. H. (2010). Tid for samarbeid? : Sluttrapport fra evaluering av implementering av sentral samarbeidsavtale aid - ks (Vol. SINTEF A14537). Trondheim: SINTEF, Teknologi og samfunn, Innovasjon og virksomhetsutvikling. Lastet ned 300517: <https://evalueringsportalen.no/evaluering/tid-for-samarbeid-sluttrapport-fra-evaluering-av-implementering-av-sentral-samarbeidsavtale-aid-ks>

Definisjon på Karriereveiledning

<https://www.kompetansenorge.no/Karriereveiledning/Hva-er-karriereveiledning/>

Generelle læreplanene Udir:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/37f2f7e1850046a0a3f676fd45851384/overordnet-del---verdier-og-prinsipper-for-grunnopplaringen.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2014) *“Tilskudd til karriereveiledning, kapittel 258 post 60”* Lastet ned 08.02.18

<https://www.kompetansenorge.no/contentassets/66f74f96bf674ba0af6c2c52a798748a/retningslinjer5mars2014-docx.pdf>

OECD definisjon av karriereveiledning. Lastet ned 08.02.18

<https://www.kompetansenorge.no/Karriereveiledning/Hva-er-karriereveiledning/>

OECD: Review of Career Guidance Policies. Country Note: Norway, 2002. Lastet ned 28.03.18.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ufd/rap/2002/0011/ddd/pdfv/155763-cn_norway.pdf

OECD: Skills Strategy Action Report Norway, 2014. Lastet ned: 28.03.18.

https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/OECD_Skills_Strategy_Action_Report_Norway.pdf

Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring*. Lastet ned 28.03.18. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/>

Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Lastet ned 28.03.18.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000dddpdfs.pdf>

Nasjonal kompetanepolitisk strategi 2017-2021, Kunnskapsdepartementet. Lastet ned 28.03.18.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3c84148f2f394539a3eefdfa27f7524d/nasjonal-strategi-kompetanse-nett.pdf>

Rapport fra Ekspertutvalg, *Regionreformen Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene* 2018, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU, Norges offentlige utredninger 2016:7, *Norge i omstilling- karriereveiledning for individ og samfunn*, Kunnskapsdepartementet, Oslo. Lastet ned: 28.03.18.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ac32be8629541259acade7d15d9451e/regionreform---rapport-fra-ekspertutvalget.pdf>

Vedlegg:

Vedlegg 1: Partnerskapsavtale



Finnmark Fylkeskommune
Henry Karlsens plass 1
9800 Vadsø

Finnmark fylkeskommune Sentraladministrasjonen			
Saksnr:	2013 02/29	Doknr:	39
Ark.kode:		Journaldato:	14/6-17
Saksbeh:		Avskrevet:	

Deres ref:

Vår ref: 2016/3367-10/015

Vår dato:

Oversendelse av Partnerskapsavtale til signering vedr. drift av Karrieresenter Finnmark

Oversender 2 eksemplar av avtale, ber om at 1 eksemplar returneres NAV Finnmark,
postboks 618, 9811 Vadsø

Vennlig hilsen

NAV Finnmark

NAV FINNMARK //

Postadresse: Postboks 618 // 9811 VADSØ

Besøksadresse : W. Andersensgt. 6 // Vadsø

Tel: 22 82 20 00 // Faks: 78 38 91 01

www.nav.no nav.finnmark@nav.no



Partnerskapsavtale vedrørende drift av Karrieresenter Finnmark,
mellom NAV Finnmark og Finnmark Fylkeskommune.

1. Avtalestruktur

Nav Finnmark og Finnmark fylkeskommune har inngått en partnerskapsavtale som omhandler eierskap og organiseringen av Karriere Finnmark. Herunder ordinær og drift av karrieresenter i Finnmark fylke.

2. Partnerskap

Partnerskap defineres om en tversektoriell allianse hvor deltakerne forplikter seg til å jobbe sammen for å løse definerte oppgaver. Partnerskapsavtalen skal være dynamisk og justeres i avtaleperioden dersom nødvendig. Likeverdigheten mellom partene gjenspeiles i styring og struktur. Partnerskapet kan utvides dersom partene er enige om dette.

3. Formål

- I samarbeid, utvikle karriereveiledningstjenestene innenfor det livslange lærings og yrkesperspektivet.
- Drift av Karrieresenteret med 2 avdelinger, kontor i Alta og Vadsø.

4. Arbeidsoppgaver

I samarbeid, utvikle karriereveiledningstjenester for voksne, og til funksjonen som ressurs og kompetansesenter for rådgivere i grunnopplæringen og veiledere i Nav. Det skal også utarbeides oversikt over tjenester innenfor senterets oppgaver til begge parter dersom enighet i dette.

5. Organisering og styring

Finnmark fylkeskommune er eiere av prosjektmidlene, men i samarbeid med Nav komme frem til styringsmodell. Fylkeskommunen har budsjett og økonomiansvar i prosjektfasen.

Faglig dialog, oppfølging og utviklingen av arbeidet er i første omgang bestående av representant fra Nav og fra FFK.

6. Avtalens varighet, oppsigelse og oppfølging
 - a. Avtalens varighet følger den overordnede samarbeidsavtalen og gjelder fra signering til overordnet avtale løper ut eller sies opp. Avtalen gjelder fra og med 02.10.14 og til fullført prosjekt. Oppsigelse varsles 6 mnd. på forhånd. Vesentlige endringer i grunnlaget for avtalen kan være:
 - Budsjettmessige hensyn
 - Dersom det oppstår vesentlige endringer i styringssignaler, retningslinjer eller regelverk som ligger til grunn for partnerskapet.
 - b. NAV Finnmark har ansvar for at avtalen behandles i NAV Finnmarks medbestemmelsesapparat (MBA).

7. Arbeidsgiveransvar ligger hos fylkeskommunen. De ansatte tilhører opplæringsavdelingen.

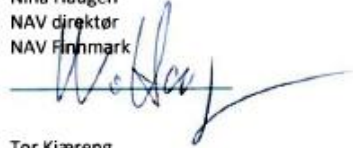
8. Finansiering
Prosjektleder er ansvarlig for budsjettet til Karriere Finnmark, men skal til enhver tid ha diskutert rammene for budsjettet med partnerskapet. Partene belastes for driften 50 % hver i forhold til avtale rammer som står i det politiske vedtaket. Ved statlige øremerkede midler av karrieresenteret går disse til direkte finansiering av driften.

9. Politisk behandling
Det ble vedtatt i hovedutvalg for kompetanse (HUK) 27. mai 2015 at det skal etableres karriersenter i Finnmark. Budsjettvedtaket ble godkjent i fylkestinget desember 2015.
 - a) Bakgrunn for godkjent fylkestingsvedtak baserer seg på HUK vedtaket 27. mai 2015: NAV Finnmark og Finnmark fylkeskommune har etablert et forpliktende partnerskap for karriereveiledning. Sitat fra vedtak: *«Det opprettes to selvstendige karrieresentre i Vadsø og Alta i det treårige prosjektet. Denne modellen gir faglig tyngde, kvalitet og har gjennomføringskraft for å sikre at karriereveiledningen jobber for at fylket har et tilbud rettet både på system og individnivå.»*

 - a) I budsjettet som ble vedtatt av HUK og godkjent av FT skal FFK og NAV Finnmark betale 1.3 millioner hver i den treårige prosjektfasen for å sikre at Finnmark får en helhetlig karriereveiledning i et livslangt perspektiv. Ved at partnerskapet jobber for å styrke karriereveiledningen i fylket for alle målgrupper utløses det et grunntilskudd fra Kompetanse Norge på 1.6 millioner årlig.

Signatur:

Nina Haugen
NAV direktør
NAV Finnmark



Tor Kjæreng
Seniorrådgiver
NAV Finnmark

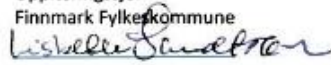


Eva Lill Margit
Senior rådgiver
NAV Finnmark



Signatur:

Lisbeth Sandtrøen
Opplæringsjef
Finnmark fylkeskommune



Susanne Lupton
Prosjektleder
Finnmark fylkeskommune



Margunn Blix
Seksjonssjef
Finnmark fylkeskommune



Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide

Problemstillingen er: «**Hva fremmer og hemmer tverrsektoriell samhandling i prosjekt Karriere Finnmark?**

Spørsmål som skal belyse problemstillingen er:

- 1. Hvilke formelle og uformelle faktorer hemmer eller fremmer samhandlingen mellom de ulike sektorene?**
- 2. På hvilken måte kan partnerskap som samstyringsmodell komme til nytte for samhandling?**

Utvalget av svarpersoner består av to fra NAV og to fra fylkeskommunen som utgjør arbeidsgruppen for partnerskap for karriereveiledning i Finnmark.

NAV Finnmark:

- NAV seniorrådgiver
- NAV leder for ARK (arbeidsrådgivningskontoret)/seniorrådgiver

Finnmark fylkeskommune:

- Assisterende opplæringsjef, opplæringsavdelingen ved Finnmark fylkeskommune
- Leder for fylkeskommunal voksenopplæring som er med i arbeidsgruppen

Intervjuguide

Intervju med NAV Finnmark og Finnmark fylkeskommune om hva som hemmer og fremmer samhandling i prosjekt «Karriere Finnmark» som er et partnerskap for karriereveiledning.

Prosjekt «Karriere Finnmark» er et treårig prosjekt som tar sikte på å implementere et helhetlig system for karriereveiledning i et livslangt perspektiv. Prosjektet varer til juni 2019. Prosjektet er organisert som et partnerskap for karriereveiledning der partene er NAV Finnmark og Finnmark fylkeskommune. Partene dekker halvparten av utgiftene til Karrieresenteret og får i tillegg litt over 1/3 av budsjettet fra statlige midler.

Intervjuet vil foregå som en samtale der dere også kan besvare og diskutere spørsmålene dere imellom hvis ønskelig. Spørsmålene i Intervjuguiden sirkuleres på forhånd; dette vil gi forberedte svar

Organisasjon:

Din stilling:

Din rolle i partnerskapet:

Har du beslutningsmyndighet?

Annet:

		Konkrete eksempler
1	Hvordan har, slik du ser det, partnerskapet/samarbeidet/samhandlingen utviklet seg fra begynnelsen og fram til i dag?	
2	Hvordan vil du karakterisere samarbeidet/samhandlingen mellom NAV og Finnmark fylkeskommune	
3 Formelle faktorer for samarbeid	Hvilke formelle faktorer har vært til stede for samhandlingen? 3a) Det foreligger en formell avtale mellom partene og hvordan fungerer denne avtalen? 3b) Er det noen formell plan for møtevirksomhet og hvordan oppleves møtene som nyttig eller belastende <ul style="list-style-type: none">- Møtefrekvens- Innkalling- Deltakelse 3c) I hvilken grad er rollene avklart i partnerskapsmøtene/arbeidsgruppemøtene?	
4	Hvordan har disse formelle faktorene bidratt til samhandling?	

	Hvilke av disse formelle faktorene vært viktigst for at samarbeidet har fungert? Har noen sider av det formelle opplegget vært opplevd som belastende eller lite hensiktsmessige?	
5	Hva vil du si fremmer samhandling? Hva er de viktigste forutsetningene som bør være til stede?	
6 Uformelle faktorer for samhandling	Distanser for samhandling	
7 Geografisk distanse Partene er geografisk plassert på to ulike steder.	Gjør rede for om geografisk avstand mellom kontorstedene påvirker samhandlingen i Karriere Finnmark? Hvordan påvirker det prosjektet at prosjektleder sitter i sentraladministrasjonen hos fylkeskommunen og ikke hos NAV eller på et nøytralt sted?	
8 Kognitiv distanse Organisasjonene har ulikheter i kunnskapsdomener og kunnskapsnivå som kan påvirke deres problemforståelse og mål.	Vil du si at du har god kunnskap om Karriere Finnmarks målsetting og oppgaver? (På en skala fra 1 til 5) Har du opplevd ulik forståelse av målsetting, arbeidsmåter og kompetansebehov og i så fall hvordan kommer dette til uttrykk? Opplever du at dere tenker forskjellig om karrieresenteret kjerneoppgaver? På hvilken måte kommer dette eventuelt til uttrykk? Har dette endret seg over tid og eventuelt hvorfor?	
9 Organisatorisk distanse Ulikhet mellom organisasjonene når det kommer organisasjonsstruktur, beslutningsprosesser og ansvarsforhold.	Hvordan har forskjeller i arbeidsmåte og organisasjonskultur påvirket samhandlingen? Hvordan oppleves ledelsesforankringen i egen organisasjon? På en skala 1-5 der 5 = svært god.	
10 Strukturell distanse	Hva er din forståelse av rollefordelingen, ansvar og prioriteringer i prosjektet?	

<p>Asymmetri og maktforskjeller som kan skape avhengigheter eller hindringer for samhandlingen.</p>	<p>Er den godt avklart? (1-5 der 5= svært godt avklart)</p> <p>Oppfatter du at samarbeidet skjer «på like fot»? eller er det en dominerende part i samarbeidet?</p> <p>Har du synspunkt på lederstil fra Karrieresenterets repr. i samarbeidet (svar ærlig!)</p> <p>Hvilke forbedringspunkter kan du se når det gjelder tverrsektoriell samordning i regi av Karrieresenteret</p>	
<p>11 Avslutning</p>	<p>Hvilke tanker har dere i dag om partnerskap som samarbeid/samhandlingsform (tema for gruppesamtale?)</p>	

Vedlegg 3: samtykke



Master of Public Administration, Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Samtykkeerklæring

Jeg bekrefter med dette at jeg har mottatt informasjon om studien, studiens formål, og på bakgrunn av dette er villig til å delta i studien. Jeg bekrefter at jeg også har mottatt en kopi av denne samtykkeerklæringen.

Sted, dato

Sted, dato

Informantens underskrift

Intervjuers underskrift