

Christine Selnes og Inger Marie Skinderhaug

Mål med mening?
**NAV-kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet
fra 2013**

**Masteroppgave i Offentlig styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2014**

Mål med mening?
NAV-kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet fra 2013

Christine Selnes og Inger Marie Skinderhaug
2014

Masteroppgave i Offentlig styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2014

Forord

Denne oppgaven er skrevet som avslutning på masterprogrammet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Det er en deltidsmaster på 90 studiepoeng, der oppgaven utgjør 30 studiepoeng.

Vi som har skrevet denne oppgaven jobber begge i offentlig sektor ved innlevering, men bare en jobber i NAV. Begge har forholdt seg til mål- og resultatstyring i ulike former og fasonger gjennom sitt yrkesliv, og har interesse for emnet. NAV er valgt som case med bakgrunn i kjennskap til organisasjonen og tilgjengelighet til kilder.

Prosessen med å skrive denne oppgaven har vært både spennende og krevende. Å skulle gjennomføre en slik oppgave mens man har full jobb ved siden av, og mens vi begge har skiftet arbeidssted har vært ny innsikt i egen kapasitet, både faglig og personlig, på godt og vondt. Vi vil først takke hverandre, for å ha holdt ut og kommet oss gjennom dette, tross våre særegenheter og diskusjoner, men også for å ha gitt hverandre støtte og spark når det har trengtes. Det har gått med mye kaffe og Pepsi Max.

Vi vil på lik linje takke Signy Vabo for konstruktiv veiledning og ærlige tilbakemeldinger. Vi setter stor pris på din kompetanse og glimtet i øyet. Vi vil også takke vår med-musketer Mina som vi har tilbrakt uendelig mange timer med oss gjennom denne prosessen, og som sørget for at vi kom uskadd ut av den.

Den største takken går til NAV og våre informanter. Uten deres velvillighet og tid ville ikke dette vært mulig. Så vil vi takke våre venner og vår familie for deres støttende ord og evinnelige skryt. Til slutt vil vi takke våre arbeidsgivere for fleksibilitet, tilrettelegging og støtte.

Tusen takk!

Oslo 23.04.2014

Christine Selnes og Inger Marie Skinderhaug

Sammendrag

Mål med mening?

NAV-kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet fra 2013

Tema for denne oppgaven er mål- og resultatstyring i den statlige delen av NAV-kontoene i Oslo. Nærmere bestemt bruken av balansert målstyring gjennom styringsverktøyet målekort. Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemte i 2013 at NAV-kontorenes målekort skulle reduseres fra 40 obligatoriske resultatindikatorer til 13. Ut over disse 13 kan NAV-kontorene tilføye de tilleggsindikatorer de selv finner hensiktsmessig.

I første beskrivende del av oppgaven undersøkes det hvordan målekortene for alle de 15 NAV-kontorene i Oslo har blitt endret. Gjennom en dokumentstudie er de studert både med hensyn til sentrale styringsdokumenter, og hva slags resultatindikatorer som er lagt inn. Disse funnene er undersøkt på bakgrunn av teori om balansert målstyring.

Andre del er en case-studie hvor det undersøkes hva som kan være årsaken til hvordan målekortet er endret. Det ble gjennomført 15 semistrukturerte intervju med 3 enhetsledere, 3 avdelingsledere og 12 veiledere fra 3 ulike NAV-kontor i Oslo. Hypotesene som lå til grunn for denne undersøkelsen er basert på instrumentell og kulturell teori:

- Det NAV-kontoret som ikke har lagt til indikatorer (ut over de som er angitt fra overordnet myndighet) har en ledelsesorientert ledergruppe.
- De NAV-kontorene som har lagt til indikatorer har en mer styringsorientert ledergruppe.

Undersøkelsen viste at NAV-kontorene har reagert ganske likt på den nye frihetsgraden. De har ikke lagt til veldig mange tilleggsindikatorer, og de som er lagt til er forholdsvis like. Åtte kontor har ikke lagt til ekstra resultatindikatorer i det hele tatt, og det kan *ikke* sees i sammenheng med hvorvidt ledergruppen er styrings- eller ledelsesorientert.

Abstract

Objects with meaning?

NAV-offices selection of indicators after changed scorecard.

The topic of this thesis is objectives and performance management in the governmental part of NAV offices in Oslo and the use of balanced scorecard management tool scorecards. In 2013 the Directorate of Labor and Welfare decided that the NAV offices scorecards should be reduced from 40 mandatory performance indicators to 13. In addition to these 13 indicators the NAV offices may add indicators they deem appropriate.

The first descriptive part of the thesis examines how the scorecard in all 15 offices in Oslo has been changed. By analyzing central policy documents, and what kind of result indicators placed findings are examined in the light of theory of balanced scorecard.

The second part is a case study which examine what could be the reason of how the scorecards is changed. 15 semi-structured interviews were conducted with three unit heads, three department heads and 8 consultants from three different NAV offices in Oslo. The hypothesis underlying this study is based on instrumental and cultural theory.

- NAV offices that have not added indicators have a managerial oriented management team.
- NAV offices that have added indicators have a controller oriented management team.

The survey shows that the NAV offices have reacted quite similar to the option of adding additional indicators. They have not added very many additional indicators, and those that are added are relatively similar. Eight offices have not added additional performance indicators. In this study we cannot identify the relationship between choosing additional indicators and whereas the managerial team is management- or control oriented.

**Master thesis in public management
Oslo og Akershus University College of Applied Sciences, Faculty of Sosial Sciences
Oslo, 2014**

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Abstract	7
Liste over figurer og tabeller	10
Kapittel 1 Innledning, problemstilling og bakgrunn	11
1.1 Tema og problemstilling	11
1.2 NAV	12
1.3 Avgrensning av oppgaven	13
Kapittel 2 Mål- og resultatstyring	13
2.1 Mål- og resultatstyring i staten	13
2.2 Mål- og resultatstyring i NAV	14
Kapittel 3 Teori	17
3.1 Balansert målstyring	17
3.2 Instrumentelt og kulturelt perspektiv på styring og ledelse	20
3.2.1 Styringsorienterte kontorer sett i et instrumentelt perspektiv	21
3.2.2 Ledelsesorienterte kontorer sett i et kulturelt perspektiv	22
3.3 Indikatorer på styring og ledelse	22
3.3.1 Fokus på overordnede mål	23
3.3.2 Bruk av målekortet	24
3.3.3 Grad av medvirkning	25
3.3.4 Indikatortype	26
3.3.5 Perspektivvalg	27
3.3.6 Forankring hos ansatte	27
Kapittel 4 Metode	29
4.1 Utvelgelse av enheter og informanter	29
4.2 Dokumenter	30

4.3 Intervjuer	32
4.4 Hvor sikre er vi på våre data?	33
4.5 Etske betraktninger	34
Kapittel 5 Endringer i målekortene	35
5.1 Ble det lagt inn ekstra indikatorer?	35
5.2 Ble det lagt inn indikatorer i tråd med målene i overordnede styringsdokumenter?	37
5.3 Ble det lagt inn flere effektindikatorer?	42
5.4 Hvilke perspektiv er det lagt inn indikatorer på?	43
Kapittel 6 Endringen ved tre kontor	45
6.1 Generelt om våre tre utvalgte NAV-kontor	45
6.2 Fokus på overordnede mål	46
6.3 Bruk av målekortet	50
6.4 Grad av medvirkning	53
6.5 Indikatortype	54
6.6 Perspektivvalg	57
6.7 Forankring hos ansatte	58
6.8 Er kontorene styrings- eller ledelsesorienterte?	60
6.8.1 Konklusjon på styring- eller ledelsesorientering	64
Kapittel 7 Mål med mening?	65
7.1 Konklusjoner	65
7.2 Kan det være...?	66
7.3 Refleksjoner rundt undersøkelsen	67
Litteraturliste	68
Vedlegg 1 Intervjuguide	71
Vedlegg 2 Samtykkeskjema	73
Vedlegg 3 Oversikt over statlige indikatorer	75

Liste over figurer og tabeller

Figurer

Figur 1 Eksempel på ett målekort i NAV, med kun de obligatoriske indikatorene	16
Figur 2 Antall indikatorer på målekortene for alle NAV-kontorene i Oslo	36
Figur 3 Antall effekt- og aktivitetsindikatorer ved NAV-kontor i Oslo	43
Figur 4 Oversikt over perspektivfordeling på målekortene ved NAV-kontor i Oslo.....	44
Figur 5 Målekortenes forankring i overordnede styringsdokumenter.....	47
Figur 6 Forankring i egen virksomhetsplan, og potensialet for andre indikatorer.	47

Tabeller

Tabell 1 Forventninger til teoriindikatorene ut ifra om ledergruppen er kulturelle eller instrumentelle	23
Tabell 2 Obligatoriske indikatorers forankring i overordnede dokumenter.....	39
Tabell 3 Statlige tilleggsindikatorers forankring i overordnede dokumenter og målekort	41
Tabell 4 I hvilke fora brukes målekortet?	51
Tabell 5 Oversikt over medvirkning ved de tre NAV-kontor	54
Tabell 6 Oppsummert oversikt over kontorene klassifisert utfra styrings- eller ledelsesorientering.....	60

Kapittel 1 Innledning, problemstilling og bakgrunn

1.1 Tema og problemstilling

Tema for denne oppgaven er mål- og resultatstyring (balansert målstyring) og bruk av målekort ved NAV-kontor. I 2013 gikk Oslo gjennom en stor endring i hvor mye detaljstyring Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Oslo (det statlige fylkeskontoret) hadde på målstyringsarbeidet i bydelenes NAV-kontor. Overordnet statlig myndighet endret fra å ha pålagt 40 resultatindikatorer på NAV-kontorenes målekort i 2012 (og årene før) til 13 for 2013. Denne endringen ga NAV-kontorene i bydelene større frihet til selv å kunne gjennomføre oppfølgingen av sitt strategiske arbeid. Friheten til å prioritere fokusområder og arbeidsmetoder ble større ved at de selv kunne velge eventuelle ekstra indikatorer i sitt målekort.

I mål- og disponeringsbrev fra 2013 oppga Arbeids- og velferdsdirektoratet at det var ønske om en enklere måling, at NAV i større grad ønsket å måle effekt i stedet for aktivitet. I Oslo (15 NAV-kontor), som er vårt geografiske nedslagsfelt, gikk NAV Oslo (det statlige fylkeskontoret) samtidig bort fra en såkalt totalindikator. Dette var en månedlig rangering på utvalgte indikatorer for alle NAV-kontor i Oslo, som viste hvordan de forskjellige bydelene lå an i forhold til hverandre. Til sammen innebar dette en stor endring i den statlige styringen av NAV-kontorene i bydelene i Oslo. Vårt spørsmål er hvordan denne friheten ble håndtert.

Endringene i målekortene som direktoratet gjorde er ikke bare interessant for NAV som virksomhet. Endringene er spennende med tanke på mål- og resultatstyring i offentlig sektor generelt, spesielt fordi mål- og resultatstyring er omstridt. Kritikere har blant annet hevdet at virksomhetene har blitt målt på for mange områder, og at det i for liten grad er laget indikatorer som viser effekten eller nytten av arbeidet virksomheter utfører (Johnsen 2012, 50). Innad i etaten har tillitsvalgte vært kritiske til bruk av målekortet og i bladet Velferd¹, ønsker NTL at målekortet fjernes, da det fører til for mye kontroll av de ansatte.

Vi har sett på hva som finnes av litteratur om NAV og mål- og resultatstyring, og det er lite som omhandler hvordan målekort brukes i NAV-kontor. Det er gjennomført en studie om

¹ <http://www.velferd.no/nav-ansatte-bekymret-over-interne-konkurranser.5038714.html>

holdninger til målekortet ved innføringen (Vågen 2012). Bjørn Breivik (2010) har sett på hvordan styringsdialogen mellom departement og direktorat, men ellers er det lite litteratur på området. Vi har ikke funnet studier som går på bruk av målekort på operativt nivå.

Utgangspunktet for vår studie er en observasjon av praksis ved bydelenes NAV-kontorer i Oslo, hvor de etter endringene i 2013 utarbeidet målekort med varierende antall ekstra indikatorer. Spørsmålet vi ønsker å belyse er hvorfor NAV-kontorene reagerte forskjellig. For å belyse dette skal vi ta utgangspunkt i en beskrivende og en forklarende problemstilling:

1. Hvordan endret NAV-kontorene sine målekort etter endringen i antall obligatoriske resultatindikatorer fra direktoratet fra 2013?
2. Hvorfor har ulike NAV-kontor reagert forskjellig på endringen i antall obligatoriske resultatindikatorer fra direktoratet?

1.2 NAV

En tredjedel av statsbudsjettet benyttes til offentlige velferdsordninger som forvaltes av NAV (Fimreite 2008,15). NAV er derfor en viktig etat for velferdssamfunnet. NAV ble etablert 1. juli 2006 da Aetat og Trygdeetaten ble slått sammen til en etat, Arbeids- og velferdsetaten (NAV-reformen). Det ble inngått partnerskap og opprettet NAV-kontor i alle kommuner, og i hver av bydelene i Oslo. Til sammen jobber det ca. 14 000 statlige ansatte og ca. 5 000 kommunale i NAV².

Det enkelte NAV-kontor har et vidt samfunnsoppdrag som både innbefatter den enkelte brukers sosiale og økonomiske trygghet, og styrking av arbeidsmarkedet lokalt. NAV-kontorenes kjerneoppgaver er å gi bistand og følge opp brukere mot ett hovedmål; arbeid.

Ved NAV-kontorene eksisterer det gjennom partnerskapet to formelle styringslinjer, en statlig og en kommunal³. Dette betyr at NAV-kontorene må forholde seg til både statlige føringer og kommunale. For den statlige delen av NAV er Arbeids- og velferdsdirektoratet øverste organ, og har det overordnede ansvar for å iverksette velferdspolitikken. Direktoratet har fag- og styringsansvar for etaten, og rapporterer direkte til Arbeids- og sosialdepartementet. Under

² Tall hentet fra www.nav.no den 20.04.2014.12.

³ Kun i Bergen og Oslo, resten av landet har enhetlig ledelse.

direktoratet er det nitten statlige fylkeskontor som har ansvar for å følge opp NAV-kontorene, og det er dette leddet NAV-kontorene rapporterer til. Fylkeskontorene rapporterer deretter til direktoratet.

Ved hvert NAV-kontor i Oslo er det en enhetsleder som har resultatansvaret for den statlige delen av kontoret. Lederen har avdelingsledere under seg som har personal- og fagansvar for hver sin avdeling, dette er det vi i oppgaven kaller ledergruppen. Mer om NAV kommer vi tilbake til i delkapittel 2.2 om mål- og resultatstyring i NAV.

1.3 Avgrensning av oppgaven

Vi har avgrenset undersøkelsen vår til geografisk å gjelde NAV-kontor i Oslo. Dette fylket har fortsatt er todelt ledelse, og denne delingen gjør at vi ikke har studert konkret de kommunale indikatorene og de kommunale styringsdokumentene. Vi har i hovedsak forholdt oss til den statlige delen, for å begrense oppgaven. Målekortet er i utgangspunktet et statlig verktøy, og den kommunale siden har bare fått en anbefaling om å legge inn relevante indikatorer for sine ansvarsområder. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke styringsrett over den kommunale siden av partnerskapet og kan derfor ikke pålegge bruk av målekort.

Kapittel 2 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er sentralt for virksomheter i staten og følgelig også i NAV. I dette kapitlet ønsker vi å gi en kort presentasjon av mål- og resultatstyring i staten generelt, før vi går over til å fortelle om mål- og resultatstyring og balansert målstyring i NAV.

2.1 Mål- og resultatstyring i staten

Resultatmåling har vært brukt i offentlig sektor i over hundre år (Johnsen 2007, 19). Opprinnelsen til moderne offentlig resultatstyring kan spores tilbake til kommunesektoren i New York i 1912. Siden 1940-tallet har rasjonelle styringsmodeller for produktivitets- og effektivitetsarbeid spredt seg, også i Norge.

Mål- og resultatstyring ble i Norge for første gang formelt behandlet av Haga-utvalget som avga innstilling i 1984 (NOU 1984, 23). Bestemmelser om mål- og resultatstyring ble tatt inn i bevilgningsreglementet i 1985. I 1987 vedtok regjeringen gjennom fornyelsesprogrammet «Den nye staten» at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som

styringsprinsipp innen utgangen av 1990. Som et ledd i dette skulle samtlige virksomheter blant annet innføre virksomhetsplanlegging som grunnlag for den interne styringen, og i 1992 ble departementene pålagt å formulere resultatkrav og å rapportere om resultater i fagproposisjonene⁴.

Mål- og resultatstyring har altså vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet, og det er forankret i Stortingets bevilgningsreglement (paragraf 9) og Reglement for økonomistyring i staten (paragraf 4). Direktoratet for økonomistyring definerer mål- og resultatstyring som: «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (Senter for statlig økonomistyring 2010, 9). Alle virksomheter i staten skal derfor fastsette mål- og resultatkrav, sikre at målene og resultatene oppnås og at ressursbruken er effektiv. I tillegg skal de sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og at målene og resultatkravene er tilpasset egenarten til virksomheten.

2.2 Mål- og resultatstyring i NAV


Myndighetenes styringsverktøy overfor de 452 NAV-kontorene i Norge utgjøres av overordnede styringsdokumenter, årlige tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet og mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (beskrevet i delkapittel 4.2 Dokumenter). Andre føringer kommer fra de statlige fylkeskontorene i NAV, som koordinerer oppgaver og ivaretar partnerskapet mellom stat og kommune. Gjennom disse styringsinstrumentene formidles de mål- og resultatkrav NAV-kontorene må forholde seg til. NAV-kontorene skal i tillegg utarbeide en lokal virksomhetsplan hvor mål og oppfølgingstiltak skal skisseres. Målene lagt i disse føringene skal følges opp gjennom kontinuerlig resultatmålinger og utvikling av tiltak på det enkelte NAV-kontor. Resultatene skal rapporteres til det statlige fylkeskontoret, og NAV-kontoret skal deretter revidere den lokale virksomhetsplanen ved manglende måloppnåelse.

For å synliggjøre etatens mål og å sikre oppfølgingen har NAV tatt i bruk målekort (ofte også kalt styringskort), et verktøy basert på balansert målstyring. I mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det bestemt at etaten i løpet av 2010 skulle implementere

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2003/nou-2003-06/5/7.html?id=118690>

bruk av målekort i alle NAV-kontor. Direktoratets hensikt var at arbeidet med å få oversikt over resultatene til de ulike NAV-kontorene skulle forenkles, og at behovet for resultatforbedring og tiltaksplaner bedre skulle komme fram⁵. Hvert NAV-kontor fikk gjennom dette eget målekort etter en mal der alle hadde de samme pålagte indikatorene. Målekortet benyttes også i resultats- eller utviklingsmøter mellom fylkesledelsen og hver enhetsleder på NAV-kontorene.

Målekortet som ble utarbeidet i 2010 er delt opp i fire perspektiv tilsvarende de fire perspektivene i det opprinnelige målekortet hos Norton og Kaplan (2002, 168-169). I henhold til teorien er disse perspektivene det finansielle-, kunde-, interne virksomhetsprosesser, samt læring og vekstperspektivet. Disse har Arbeids- og velferdsdirektoratet tilpasset slik at de egner seg til NAV som virksomhet. I NAV kalles de henholdsvis bruker-, medarbeider-, produksjons- og økonomiperspektivet.

 Målekort Tiltaksplan Statusrapport 									
Endre dato		Valgt dato: September - 2013				Kontor:			
Brukerperspektivet			Siste periode				Hittil i år		
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status
B.10	Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre mnd (SP)	Middels	81%	80%	78%	■	82%	80%	●
B.11	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd(SP)	Middels	79%	80%	77%	■	74%	80%	●
B.12	Gjennomsnittlig varighet av avsluttede sykefraværstilfeller (kvartalstall)(SP)	Middels	30	39	28	■			
B.15	Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid(SP) (Månedstall)	Middels	41%	65%	44%	■	44%	65%	●
B.16	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid(SP)	Middels	31%	45%	43%	■	34%	45%	●
B.20	Andel stillinger meldt til NAV med tilvisning (SP)	Middels	0%	90%	#DIV/0!	■	0%	90%	●
B.21	Andel stillinger meldt til NAV av den totale stillingstilgangen (markedsandel) (SP)	Middels	41%	40%	51%	■	31%	40%	●
B.22	Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV(SP)	Middels	Ingen måling	20,0%	#DIV/0!	■	100,0%	20,0%	●
B.40	Andel "Kontakt bruker" behandlet innen fristen	Middels	92%	85%	90%	■	87%	85%	●
Medarbeiderperspektivet			Siste periode				Hittil i år		
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status
M.1	Sykefravær for statlig ansatte (sum av legemeldt og egenmeldt fravær) (1 måned på etterskudd)(SP)	Middels	1,3%	5,6%	2,4%	■	6,6%	5,6%	●

⁵ https://www.nav.no/systemsider/sok/solrDokumenterAlle/_attachment/315630?_ts=13856639090

Produksjonsperspektivet									
ID	Navn	Prioritet	Siste periode				Hittil i år		
			Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status
E.1	Andel journalføringsoppgaver innen 24 timer	Middels	97%	90%	92%	■	89%	90%	●

Økonomiperspektivet									
ID	Navn	Prioritet	Siste periode				Hittil i år		
			Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status
Ø.1	Faktisk forbruk hittil i år i % av budsjett hittil i år (Driftsøkonomi)	Middels	100%	95%-100%	97%	■	98%	95%-100%	●
Ø.20	Akkumulert avvik mellom tiltaksbudsjett og faktisk forbruk (Tiltaksøkonomi) (SP)	Middels	Ingen måling	-2,5%-2,5%	Ingen måling	■			

Figur 1 Eksempel på ett målekort i NAV, med kun de obligatoriske indikatorene

Som det fremkommer i dette eksempelet på et målekort (figur 1) ivaretar det første området brukerperspektivet. Indikatorene innenfor dette området skal dekke brukerrettede tjenester knyttet til informasjon og oppfølging overfor den enkelte. Det andre perspektivet er medarbeiderperspektivet som dreier seg om medarbeidertilfredshet, involvering og sykefravær. Produksjonsperspektivet skal ivareta produksjonskrav som går på saksbehandlingstider og frister for oversending til forvaltning. I det fjerde og siste området, økonomiperspektivet, viser indikatorene til om enhetene driver sin virksomhet innenfor de økonomiske rammene.

Målekortet og indikatorene er sortert etter de fire perspektivene. Under hver overskrift i malen fremkommer de obligatoriske/pålagte indikatorene som direktoratet har lagt inn. Hvert NAV-kontor kan i tillegg selv fritt velge fra 150 kommunale og statlige tilleggsindikatorer utformet av direktoratet. Til hver indikator kan kontorene definere hva slags prioritet den har, mål, status, hva forrige måling viste osv. Statusen på den enkelte indikator er det som vises som røde, grønne eller gule sirkler på målekortet, alt ettersom hvordan de ligger an til å nå

resultatkravet. Dette tilsvarer eksempel på avviksvarsling av resultatindikatorer i balansert målstyring, beskrevet av Johnsen (2007, 146).

Målekortet oppdateres hver måned av det statlige fylkeskontoret og gjøres tilgjengelig for lederne ved NAV-kontorene. Slik målekortet er bygd opp ser NAV-kontorene hvordan utviklingen har vært, og hvilke resultat kontoret har hatt hittil i år på de enkelte indikatorene. Ifølge direktoratet er ikke hensikten med bruk av målekortet bare at NAV-kontorene ser på resultatene, men at de lager en tiltaksplan dersom kontoret er langt fra måloppnåelse. Tiltaksplanen skal være tilgjengelig for alle ansatte ved kontoret. Et sentralt moment fra direktoratet er at alle ved kontoret skal gjennomgå og diskutere både målekort og tiltaksplan, samt gjennomgå og diskutere eventuelle tiltak og se hvilke tiltak som gir resultat og danner grunnlag for læring⁶.

Kapittel 3 Teori

Vår oppgave har en todelt problemstilling der den første delen er beskrivende i forhold til endringen som skjedde med målekortene til de 15 NAV-kontorene i Oslo, som følge av justeringen fra direktoratet. Til denne delen er det teoretiske grunnlaget balansert målstyring. Del to av problemstillingen er et spørsmål om hvorfor NAV-kontorene i Oslo har reagert ulikt på denne endringen. For å undersøke dette har vi sett på tre av de 15 kontorene som egne case. De tre kontorene er valgt med utgangspunkt i hvor mange ekstra indikatorer i målekortet de har valgt i 2013 – ett kontor har ikke valgt noen ekstra indikatorer, ett har valgt noen ekstra og det siste kontoret har valgt flere ekstra indikatorer (for nærmere beskrivelse, se kapittel 4 Metode). Vi bruker i denne delen instrumentell og kulturell teori om atferd i organisasjoner som tilnærming til forklaringen på spørsmålet om hvorfor de har valgt så forskjellig.

3.1 Balansert målstyring

Den første delen av vår problemstilling er en analyse med balansert målstyring som teorigrunnlag. Vi skal studere målekortene og finne antall ekstra resultatindikatorer, og om disse er i tråd med målene i overordnede styringsdokumenter. Vi ser også på om de indikatorene som ble lagt til var effektindikatorer, og hva slags perspektiv de tilhører.

⁶ https://www.nav.no/systemsider/sok/solrDokumenterAlle/_attachment/315630?_ts=13856639090

Det finnes flere modeller for målstyring, hvor balansert målstyring er en av flere. Balansert målstyring er en teori som bygger opp under behovet for å framskaffe relevant informasjon om effektivitets- og produktivitetsvurderinger (Johnsen 2007, 134). Balansert målstyring kan defineres for å være «*et ledelsesverktøy som gir muligheter for helhetlig drifts, tilpasnings- og utviklingsledelse gjennom en tettere kopling mellom strategier og operativ drift*» (Busch mfl. 2009, 226). Denne informasjonen kan framskaffes gjennom indikatorer på et målekort. Vi skal, med dette som utgangspunkt, studere hvor mange indikatorer det enkelte kontor har lagt inn på sine målekort.

Balansert målstyring er altså et rammeverk for et strategisk måle- og styringssystem gjennom at organisasjoners formål og strategi oversettes til et helhetlig sett av resultatindikatorer. Hensikten er ikke at man nødvendigvis skal legge inn mange indikatorer, men velge indikatorer som viser til de mest prioriterte fokusområdene for enheten eller virksomheten. Målene for den enkelte enhet i organisasjonen eller det enkelte kontor må være avledet av de overordnede mål, og avstemt i forhold til hverandre slik at de utgjør et logisk sammenhengende målhierarki (Røvik 1998, 55).

Indikatorene skal ha en forankring i overordnede dokument, nettopp da de skal være en operasjonalisering av overordnede strategier. I tillegg kjennetegnes målstyring av at overordnet nivå, som for eksempel direktorat eller statlige fylkeskontor i vår studie, legger føringer på og bestemmer resultatindikatorene på et lavere nivå, det vil si for eksempel ved et lokalt NAV-kontor. Den grunnleggende tanken ved balansert målstyring som et styringsverktøy, er at ledere skal ha et verktøy for å kunne oversette organisasjonens visjoner og strategier, gjennom en hierarkisk «ovenfra og ned» prosess, til et sett med resultatindikatorer og at dette skal skape et rammeverk for et strategisk måle- og ledelsessystem. (Kaplan og Norton 2000, 168-169; Irwin 2002, 640).

Med utgangspunkt i dette er det interessant å studere om de valgte indikatorene er koblet med målene i overordnede styringsdokumenter (strategier, mål- og disponeringsbrev, samarbeidsavtaler osv., nærmere beskrevet i delkapittel 4.2 Dokumenter). Bakgrunnen for at vi har valgt disse dokumentene er at en leder i et målstyringsregime må ha en klar oppfatning av kontorets ansvarsområde, og kunne stimulere til en reell prioritering som fører til at noe må vike til fordel for det som er viktigst (Sosialdepartementet 1992, 35). Ser vi ikke en forankring

mellom målekortet og de overordnede styringsdokumentene i målekortet, så kan det tyde på at den prioriteringen som har skjedd enten har andre årsaker eller at de ikke bruker målekortet som et verktøy for de overordnede målene.

Balansert målstyring i form av målekort er som tidligere nevnt et praktisk verktøy for å utøve målstyring. Gjennom målekortet kan både direktoratet og den enkelte leder selv velge hvilke områder, i form av prioriterte indikatorer, som skal måles og følges tett opp. Målekortet er bygd opp rundt fire perspektiv, disse har vi beskrevet i delkapittel 2.2 Mål og resultatstyring i NAV. Innen hvert av perspektivene velges det indikatorer (også beskrevet som resultatindikatorer eller styringsparametere) som kan være både finansielle eller ikke-finansielle og hvor det skal være balanse mellom de ulike finansielle og ikke-finansielle indikatorene (Johnsen 2007, 144). På tilsvarende måte har også NAV formet sitt målekort (jf. delkapittel 2.2), men da med betegnelsene økonomi-, bruker-, produksjons- og medarbeiderperspektivet. Med dette som utgangspunkt er det interessant å beskrive innenfor hvilket måleperspektiv de lokale NAV-kontorene i Oslo la til flere indikatorer fra 2013.

Innenfor hvert av perspektivene skal det ifølge teorien formuleres generelle mål og målsettinger eller resultatkrav. Sosialdepartementet (1992, 18) har skrevet om hva som menes med «mål» og «resultat». Det vises til at når politikerne har satt noen mål, så må etaten velge ut noen aktiviteter som skal levere produkter som har en effekt på de behovene etaten er opptatt av å møte. Målene danner grunnlag for rapportering og oppfølging. Ved avvik på resultatkravene er tanken at virksomheten skal komme fram til tiltak for å lukke avvikene.

NAV's resultatkrav, i form av indikatorene, kan være både aktivitet- (inputindikatorer) eller effektindikatorer (outputindikatorer). Aktivitetsindikatorene er input, innsatsen du legger inn for og nå et mål. Disse gjenkjennes gjerne som rene «telleindikatorer». Effektindikatorene ser på output, den effekten du får av innsatsen. Disse er ofte nærmere knyttet til målene i tekst, men det er vanskeligere å være sikker på årsak-virkningsforholdet på resultatmålene. Vi skal, med dette som utgangspunkt, også beskrive endringen ved NAV-kontorene i Oslo når det gjelder typen indikatorer effekt og aktivitet.

Målekort som verktøy krever i utgangspunktet at ledere er både styringsorienterte og ledelsesorienterte. Det vil si at ledere må utforme resultatmålingssystem, og være

relasjonsorienterte i den forstand at de må motivere medarbeiderne både for ytelser og ikke minst medvirkning (Johnsen og Døving 2010, 63).

Medvirkning av ansatte, og ikke bare ledere, er sentralt i teorien. Men dette er ofte et glemt aspekt (Johnsen 2007, 141). Det er viktig at de ansatte ikke bare kjenner virksomhetens visjoner, men også vet hvordan de kan være med på å realisere visjonen. Dette kommer tydelig fram når man ser resultatstyring som en prosess. Kort skissert kan resultatstyring som prosess bestå av tre viktige stoppunkt: den første er at man formulerer mål, den andre at mellomledere og de ansatte deltar i prosessen og det tredje at det gis tilbakemeldinger på resultat (Johnsen 2007, 143). Gjennom dette er medvirkning og forankring viktige moment ved balansert målstyring, også ved utarbeidelse av tiltak for forbedring og læring. I tillegg kan målstyring brukes ikke bare på virksomhets-, enhets- eller avdelingsnivå, men helt ned på medarbeidernivå for å følge opp den enkelte i for eksempel medarbeidersamtaler (Røvik 1998, 53). Dette kan ikke vi belyse for alle NAV-kontor i Oslo, men vi kommer tilbake til temaet i kapittel 6 om endringen ved tre kontor.

3.2 Instrumentelt og kulturelt perspektiv på styring og ledelse

Den andre delen av vår problemstilling analyserer vi med utgangspunkt i et instrumentelt og kulturelt perspektiv på atferd i organisasjoner. Spørsmålet er hvorfor ulike NAV-kontor har reagert forskjellig på endringen i antall obligatoriske resultatindikatorer fra direktoratet.

Som beskrevet tidligere skal vi studere tre kontorer som har gjort ulike valg når det gjelder hvor mange indikatorer de har valgt å benytte seg av i målekortet for 2013. For å besvare vår andre problemstilling tar vi utgangspunkt i følgende to hypoteser:

- Det NAV-kontoret som ikke har lagt til indikatorer (ut over de som er angitt fra overordnet myndighet) har en ledelsesorientert ledergruppe.
- De NAV-kontorene som har lagt til indikatorer har en mer styringsorientert ledergruppe.

Vi skal videre argumentere for hvordan styringsorientering, med utgangspunkt i en instrumentell tilnærming til atferd i organisasjoner, drar i retning av detaljert styring med bruk av mange indikatorer. Tilsvarende skal vi argumentere for at en ledelsesorientering, med utgangspunkt i et kulturelt organisasjonsperspektiv, vil gi færrest mulig indikatorer som

resultat. På bakgrunn av de indikatorene vi presenterer nedenfor vil vi, med bakgrunn i de to organisasjonsperspektivene, kategorisere case-kontorene som enten styrings- eller ledelsesorienterte. Vi vil regne tydelig utslag på over halvparten av indikatorene som tilstrekkelig for å kunne kategorisere dem som enten det ene eller det andre, men det er selvsagt avhengig av skjønn da ikke alle indikatorene nødvendigvis er like avgjørende.

3.2.1 Styringsorienterte kontorer sett i et instrumentelt perspektiv

Styring og ledelse i et instrumentelt perspektiv handler om å treffe og iverksette kollektive beslutninger (Christensen mfl. 2010, 123). Ved et NAV-kontor der lederne ser på organisasjonen som et instrument, forventer vi at de har klare mål og innsikt i virkemidler og effekter, og at de utøver lederskapet innenfor formelle rammer som kanaliserer deres mål og handlinger. Styring kan skje gjennom endring av disse rammene eller kontrollmekanismer.

Hvordan den formelle strukturen er laget vil gi konsekvenser for hvilke resultat organisasjonen oppnår. Strukturen former med bakgrunn i dette atferden. I tråd med denne tankegangen kan ledere rasjonelt danne formelle struktur, organisasjonskultur, prosesser osv., og har derfor flere redskap for å få organisasjonen til å utføre det de ønsker (Christensen mfl. 2010, 33). I et instrumentelt perspektiv vil leder og ledergruppen være styringsorienterte, og i mindre grad være opptatt av kulturen i organisasjonen. Fokuset på mål-middel-konsekvenser er stort i det instrumentelle, og ledere vil se indikatorer på de ulike målene som er satt.

Målene legges ovenfra og ned, og hvorvidt målene blir oppfylt er avhengig av om organisasjonsmedlemmene er villige til å oppfylle dem, og om strukturen rundt er rimelig klare (Christensen mfl. 2010, 104). Offentlige organisasjoner er en refleks av et komplisert samfunn og et komplekst politisk-administrativt system, hvor det er mange aktører og hensyn som skal tas i betraktning (Christensen mfl. 2010, 108). Denne kompleksiteten i mål som vi ser er viktig i det instrumentelle perspektivet og tilsier at NAV-kontorene vil koble til de overordnede målene i sitt målekort. Ledelse i det instrumentelle er preget av hierarkiske posisjoner, og antar ut ifra instrumentell teori at ledelsesgruppen har stor lojalitet til hva de overordnede organene legger av føringer.

En instrumentell ledergruppe vil være styringsorientert og vektlegge mål og måloppnåelse. Med bakgrunn i det overnevnte er vår hypotese at det vil det være formålsrasjonelt å legge inn ekstra indikatorer for å ha størst mulig oversikt og kontroll over måloppnåelsen.

3.2.2 Ledelsesorienterte kontorer sett i et kulturelt perspektiv

I et institusjonelt/kulturelt perspektiv betraktes organisasjonen som levende organisme med egen verdi (Selznick 1997, 19). Institusjonen har uformelle normer og verdier som utvikler seg over tid og kan påvirke arbeidet med mål- og resultatstyring, og bruk av andre instrumentelle verktøy. I dette perspektivet er ledelse noe som skjer mellom ledere og ansatte og kan ses på som uformell menneskebehandling gjennom sosial integrasjon og sosialisering (Christensen mfl. 2010, 125). De instrumentelle sidene av virksomheten har ikke stor betydning.

I et kulturelt perspektiv ser man på organisasjonen som en institusjon med sin egenart. Det sentrale er hvordan organisasjonskultur i form av uformelle normer og verdier som oppstår bidrar til å forme atferd og aktivitet i organisasjonen (Christensen mfl. 2010, 52). Dette vil ikke bare forme medarbeiderne, men også lederne og deres ledelse og valg. Vi forventer da at NAV-kontorets organisasjonskultur(er) kan bidra til å påvirke de valg leder gjør.

Ledelse det i det kulturelle har mer fokus på de interne forholdene og føringene.

Målstyringstretthet blant ansatte eller motstand på annet vis kan her bli tatt større hensyn til i ledergruppen, noe som kan føre til at lederne ikke legger inn nye indikatorer. Kulturen kan ha et fokus på stabilitet som tilsier at det er hensiktsmessig å ha kun de obligatoriske, i henhold til stivhengighet, og ikke gjøre radikale endringer i målekortet fra år til år.

I et kulturelt perspektiv vil leder og ledergruppen være ledelsesorientert, og i mindre grad opptatt av målstyring som et styringsverktøy. Et instrumentelt verktøy som mål- og resultatstyring vil ikke være viktig for en slik gruppe, og vår hypotese er at de ikke velger å legge inn ekstra indikatorer.

3.3 Indikatorer på styring og ledelse

Vi har etablert seks ulike teoriindikatorer⁷ for å avgjøre om ledelsesgruppene ut i fra de to organisasjonsperspektivene er enten ledelses- eller styringsorienterte i sin drift av NAV-kontoret. I den første kolonnen i tabell 1 viser vi til de seks teoriindikatorerne vi har valgt, og i kolonne to og tre har vi lagd et sammendrag av våre forventninger til teoriindikatorerne ut ifra

⁷ Her beskrevet som teoriindikatorer for å skille dem fra resultatindikatorerne.

om ledergruppen er kulturell eller instrumentell. Dette er altså et sammendrag av hva vi skal vise i de neste delkapitlene med teoribeskrivelser.

Teoriindikator	Kulturelt perspektiv = ledelsesorientert ledergruppe	Instrumentelt perspektiv = styringsorientert ledergruppe
Fokus på overordnede mål	Lite fokus og forankring på overordnede mål.	Mye fokus og forankring på overordnede mål.
Bruk av målekort	Lite systematisk bruk av målekortet.	Mye systematisk bruk av målekortet.
Grad av medvirkning	Mye medvirkning i endring av målekortet.	Lite medvirkning i endring av målekortet.
Indikatorstype	Fokus på aktivitetsindikatorer for måling.	Fokus på effektindikatorer for måling.
Perspektivvalg	Fokus på medarbeiderperspektivet i målene	Fokus på økonomi- og produksjonsindikatorer i målene.
Forankring hos ansatte	Mye forankring av mål- og resultatstyring.	Lite forankring av mål- og resultatstyring.

Tabell 1 Forventninger til teoriindikatorene ut ifra om ledergruppen er kulturelle eller instrumentelle

3.3.1 Fokus på overordnede mål

Vår antagelse er at «fokus på overordnede mål» er en sterk teoriindikator på om en ledergruppe er styrings- eller ledelsesorientert ut ifra instrumentelt- og kulturelt perspektiv. I et kulturelt perspektiv vil det være mindre fokus og forankring på overordnede mål, mens det i det instrumentelle vil være mye fokus og forankring. Med overordnede mål snakker vi både om de som gitt av departement, direktoratet og statlige regionale fylkeskontor; altså de som gjelder alle NAV-kontorene i Oslo, og de som gjelder for det enkelte kontor gjennom virksomhetsplanen (som gjelder både den statlige og kommunale delen av NAV).

I det instrumentelle perspektivet råder den byråkratiske organisasjonsformen, med sterke innslag av hierarki, og organisasjonens omgivelser (Christensen mfl. 2010, 34-35). Vår tolkning er at ledergruppen i tråd med dette vil være styringsorienterte, dersom de har forankret (tilsvarende kobling eller samsvar) målene fra overordnet nivå og bydelen som indikatorer i målekortet. Det vil være formålsrasjonelt å samle alle mål og problemer i ett og samme verktøy, og se hele målhierarkiet i ett.

Den formelle organisasjonsstrukturen og hierarkiet vil gjøre seg gjeldende i hva slags resultatindikatorer som legges inn, og organisasjonen blir et instrument for å nå oppgitte mål satt av ledelsen eller grupper i samfunnet som organisasjonen er et redskap for. Det vil være

god styring å legge inn de overordnede mål som indikatorer i målekortet, da dette er den eksisterende strukturen for å følge opp målene. Derfor vil mye fokus og forankring på overordnede mål være en indikator på en styringsorientert ledergruppe.

I en instrumentell handlingslogikk er mål ofte gitt, og formelle strukturer og normer er virkemidler for å oppfylle disse. I en kulturell handlingslogikk oppdages mål underveis, og det utvikles gradvis uformelle normer, verdier og identiteter (Christensen mfl. 2010, 52). Instrumentelt perspektiv er preget av formelle normer og mer mekaniske verktøy, det kulturelle perspektivet er en motpol med mer fleksibilitet i målstrukturen, hvor normer og verdier spiller mer inn. Dette er med på å underbygge at ledergrupper i et kulturelt perspektiv ikke legger inn overordnede mål i sitt målekort i like stor grad. Derfor vil lite fokus og forankring på overordnede mål være en teoriindikator på en ledelsesorientert ledergruppe.

3.3.2 Bruk av målekortet

Med «bruk av målekort» mener vi hvordan dette blir benyttet som verktøy for å nå organisasjonens mål både i møtefora og ovenfor ansatte i det generelle arbeidet. Som vi har sett tidligere (kapittel 2.2 Mål- og resultatstyring i NAV) er målekortet et sentralt styringsverktøy som alle NAV-kontor er pålagt å bruke. Hvordan det blir brukt er derimot i stor grad opp til den enkelte ledergruppe å avgjøre. Mål- og resultatstyring er ingen «fasit» på hvordan det tas i bruk. I et kulturelt perspektiv vil bruken av målekortet være mindre systematisk, mens det vil være mer systematisk i et instrumentelt perspektiv.

Målekortet er et instrumentelt verktøy, og i dette perspektivet vil styring innebære påvirkning av forhold som har betydning for sjansene for måloppnåelse. Sett fra organisasjonsledelsens side kan dette skje både gjennom utformingen av strukturelle trekk og gjennom formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen mfl. 2010, 48).

Deltakelsesrettigheter i beslutningsprosesser kan brukes systematisk som et virkemiddel for politisk og administrativ styring. Ledere kan spille på mangfold og bred deltakelse for å styrke legitimiteten og kunnskapsgrunnlaget, men kontrollere dette hierarkisk (Christensen mfl. 2010, 50). Organisasjonen drevet i dette perspektivet er preget av rutiner, regler og prosedyrer som gjerne er nedskrevet. Målstyringen vil være satt i systemer og rutinemessig fulgt opp på jevnlige møter og strukturert fulgt opp hos medarbeiderne. Ansatte vil bli kontrollert ut ifra resultater på målekortet og prosedyrer settes i live dersom det er avvik eller dårlige resultater.

Derfor vil utstrakt bruk av målekortet være en teoriindikator på en styringsorientert ledergruppe.

Mykere mekanismer, som for eksempel medarbeidersamtale for oppfølging av målekort og mål er et mer sannsynlig verktøy i det kulturelle perspektivet. Mens ledelse i det instrumentelle perspektivet i høy grad sammenfaller med styring (Christensen mfl. 2010, 123), så er det i det kulturelle primært uformell menneskebehandling innenfor rammene av den formelle organisasjonen. Det kan lett oppstå spenning mellom styring og ledelse, mellom det formelle i mål og kontroll, og det kulturelle med sosial interaksjon og det sosiale fellesskapet. Relasjonene og dialogen er viktigere enn systematikken og formalitetene. Å utvikle den enkelte medarbeider med toveiskommunikasjon vil også være viktig i målarbeidet i det kulturelle perspektivet, og det vil være mindre systematisk og mer «behovspreget». Derfor vil lite systematisk bruk av målekortet være en indikator på en ledelsesorientert ledergruppe.

3.3.3 Grad av medvirkning

Med «grad av medvirkning» mener vi de ansattes mulighet til å delta i valg av indikatorer, ikke hvorvidt de har fått gjennomslag for sine meninger. Hvordan ansatte har deltatt ved utvelgelse av indikatorer i det nye målekortet og hvordan de har deltatt i arbeidet med utarbeidelse av oppfølgingstiltak og virksomhetsplanen, vil være et signal på om et kontor er ledelsesorientert eller styringsorientert. I et kulturelt perspektiv vil det være mye medvirkning i endringsprosessen, mens i det instrumentelle vil det være lite medvirkning.

Som vi har sett i delkapittel 3.1 om balansert målstyring, krever målekort som verktøy i utgangspunktet at ledere er både styringsorienterte og ledelsesorienterte. Graden av medvirkning derimot er det logisk å tenke at blir styrt av hvorvidt det instrumentelle eller kulturelle preger ledelsesgruppen.

I instrumentelle prosesser vil det være mindre grad av medvirkning og være en «ovenfra og ned» prosess både i forhold til valg av indikatorer, og også i forhold til aktiviteter og prosesser. Derfor vil liten grad av medvirkning av de ansatte i endringsprosessen være en teoriindikator på en styringsorientert ledergruppe.

I det kulturelle perspektiv derimot kan det være større grad være «nedenfra og opp» prosesser, der medarbeiderne kan delta både i forhold til valg av indikatorer og valg av tiltak for forbedring. Tilsvarende tenker vi oss i forbindelse med den årlige virksomhetsplanleggingen og oppfølgingen av planen. Derfor vil mye medvirkning av de ansatte være en teoriindikator på en ledelsesorientert ledergruppe.

3.3.4 Indikatorstype

Med «indikatorstype» mener vi hva slags resultatindikatorer lederne bruker for å kartlegge grad av måloppnåelse i sitt arbeid, enten lederne har lagt dem inn i sine målekort eller ikke. Som vist i delkapittel 2.2 om mål- og resultatstyring i NAV, har Arbeids- og velferdsdirektoratet en lang liste med 150 indikatorer knyttet til mål- og resultatstyringsarbeidet i NAV, som kontorene kan velge fra. I tillegg kan kontorene bruke ulike statistikkverktøy for å utvikle egne indikatorer for måling i det daglige arbeidet, som ikke er lagt inn i målekortet.

NAV skiller i sitt arbeid mellom aktivitetsindikatorer og effektindikatorer. Tidligere har det vært stor grad av obligatoriske aktivitetsindikatorer på målekortet, mens det nå er en tydelig oppfordring i mål- og disponeringsbrev at NAV-kontorene i større grad skal gå over til å bruke effektindikatorer (Mål- og disponeringsbrev 2013, 15). Vi viser til delkapittel 3.1 Balansert målstyring for nærmere beskrivelse av indikatorene, og vedlegg 3 hvor de statlige indikatorene er lagt inn.

Ut i fra et kulturelt perspektiv antar vi at stivhengigheten vil gjøre seg gjeldende i hva slags fokus lederne har på indikatorene. De kulturelle normene og verdiene som har preget organisasjonen de tidligere og formative årene vil ha betydning for hvordan de fortsetter (Christensen mfl. 2010, 62). Selv om omgivelsene eller konteksten endrer seg, så vil erfaringene fra tidligere være viktige for hva slags valg organisasjonen tar. Kulturen på kontoret tilsier at de fortsetter med aktivitetsindikatorer, og at de er mer opptatt av den type målinger også i det daglige arbeidet utenom målekortet. Derfor vil fokus på aktivitetsindikatorer for måling være en teoriindikator på en ledelsesorientert ledergruppe.

Vi forventer at den hierarkiske lojaliteten vil påvirke ut ifra et instrumentelt perspektiv. Hierarki innebærer en over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer i organisasjonen,

og en overordnet har rett til å instruere en underordnet enhet. At direktoratet gjennom mål- og disponeringsbrev har gitt så klar beskjed om en overgang til effektmål vil kunne føre til at en ledergruppe orientert mot det instrumentelle vil følge dette, og legge inn flere effektindikatorer på målekortet. Lederne vil også ha større fokus på denne typen målinger i det daglige arbeidet generelt. Derfor vil fokus på effektindikatorer være en teoriindikator på en styringsorientert ledergruppe.

3.3.5 Perspektivvalg

Med «perspektivvalg» viser vi både til indikatorene lederne har lagt inn på målekortet, og eventuelt hvilke perspektiv de vektlegger i sine drøftinger i intervjuene og virksomhetsplanene. I et kulturelt perspektiv vil lederne ha fokus på medarbeiderperspektivet, mens i lys av det instrumentelle vil lederne ha mer fokus på økonomi- og produksjonsindikatorer på mål.

I tråd med de antagelser vi har gjort om medvirkning som teoriindikator (jf. delkapittel 3.3.3 Grad av medvirkning), så vil kulturen kunne vektlegge medarbeiderperspektivet i større grad. Indikatorer knyttet til både trivsel, utvikling og sykefravær i målekortet er eksempler på verdier som det kan være logiske å legge inn for en ledergruppe som er opptatt av kulturell ledelse. På samme måte vil det gjenspeiles i dialogen vi har med ledere og ansatte når vi snakker med dem. Derfor vil fokus på medarbeiderperspektivet som indikator på mål, være en teoriindikator på en ledelsesorientert ledergruppe.

Motsatt antar vi at dersom det instrumentelle legger større føringer for de valg som tas med utvikling av indikatorer på målekortet og det daglige mål- og resultatstyringen, så vil økonomi- og produksjonsindikatorer vektlegges mer. Dette er hardere verdier med fokus på resultater det er lett å rapportere og evaluere. Derfor vil fokus på økonomi- og produksjonsindikatorer være en teoriindikator på en styringsorientert ledergruppe.

3.3.6 Forankring hos ansatte

Med «forankring hos ansatte» mener vi hva slags forståelse de ansatte ser ut til å ha for mål- og resultatstyring, og i hvilken grad vi kan se at ledelsen ved de tre kontorene har skapt en forståelse for konseptet og målekortet. I et kulturelt perspektiv vil det være mye forankring av mål- og resultatstyring hos de ansatte. I det instrumentelle perspektiv vil det være lite forankring.

Mål- og resultatstyring er beskrevet i delkapittel 2.2, og har vært i bruk siden opprettelsen av NAV, og i de gamle statlige organisasjonene tilbake til 90-tallet (jf. delkapittel 2.1 om målstyring i staten). Hvordan målekortet brukes på det enkelte NAV-kontor er likevel ulikt, og hvordan de har håndtert nye retninger fra NAV sentralt er også forskjellig. Det vi ser på her er uansett hvordan forståelsen og forankringen hos ansattgruppen er for den formen som det enkelte kontor har valgt.

Som i reformarbeid generelt (Christensen mfl. 2010), vil det i en prosess som med mål- og resultatstyring være ulike strategier for ledelsens ønsker om at de ansatte skal ha et eierforhold til arbeidet. I det instrumentelle perspektivet vil det kunne være viktig å organisere systematisk oppmerksomhet rundt arbeidsstrategien, og bygge opp et kunnskapsgrunnlag. Kompetansen kan sitte hos enkelte ansatte eller i dokumentasjon. Kompetanse er fordelt hos de som trenger å ha den knyttet til enkeltoppgaver, eller hos de som det ellers er strategisk smart at er informert. I tillegg er reformarbeidet en ovenfra og ned prosess, der det i større grad tas for gitt at de ansatte følger ledernes beslutninger. Lederen har kontroll over sine ansatte gjennom sin formelle rolle som leder. Derfor vil lite forankring være en teoriindikator på en styringsorientert ledergruppe.

I kulturen kan det være logisk at hele organisasjonen kan ta informerte valg og kan lære av de prosesser som foregår. Som antatt om teoriindikatoren «grad av medvirkning», er de ansatte en større del av bestemmelsesprosesser og i utforming av operative indikatorer. I henhold til dette perspektivet vil det være en antagelse om at ledergruppen i større grad vil ha fokus på å få forankret en forståelse for hva målekortet innebærer og hvilke prosesser som gjelder. Dette i motsetning til i det instrumentelle hvor det i mindre grad vil stilles spørsmålsteget til målstyring som fenomen. Derfor vil mye forankring i mål- og resultatstyring hos de ansatte, være en teoriindikator på en ledelsesorientert ledergruppe.

Kapittel 4 Metode

Oppgaven er basert på kvalitativ metode for datainnsamling. Bakgrunnen for dette er behovet for en forståelse for hvordan NAV-kontorene har endret sine målekort og hva som lå til grunn for endringen. Problemstilling 1 belyses med dokumentstudier og omfatter hele Oslo, mens problemstilling 2 belyses ved hjelp av en undersøkelse av tre kontorer. Dette innebærer at funnene ikke nødvendigvis kan generaliseres til hele Oslo. Her fikk vi derimot fram en forståelse for sosiale prosesser og sammenhenger, som vi ikke ville fått fram på samme måte ved bruk av for eksempel spørreskjema. Metodevalget har gitt oss en fleksibilitet ved at vi har hatt mulighet til å justere undersøkelsesopplegget underveis, og kommet med utdypende spørsmål når det var nødvendig. Det er forsket lite på målekort i NAV-kontor tidligere og mangel på bakgrunnsinformasjon og andre kilder, gjorde det ekstra viktig for oss å kunne diskutere problemstillinger som kom fram i intervjuene.

Vi har gjennomført en casestudie der vi har sammenlignet tre tilsynelatende ulike NAV-kontor i Oslo, i tillegg til gjennomgang av en rekke sentrale dokumenter i styringen av NAV-kontorer generelt og Oslo spesielt.

Casestudier betraktes ikke som en metode i seg selv, men det er heller en form for strategi på hvordan gjennomføre et studium eller et forskningsoppdrag (Yin, 2003). Spesielt vil casestudie være en god strategi når man stiller spørsmål om hvordan og hvorfor, noe som er sentrale spørsmål i vår studie. Vi studerer hvordan ledergruppene, de ansatte og samspillet påvirkes av balansert målstyring og målekort.

4.1 Utvalgelse av enheter og informanter

Vårt utvalg for case-studiene har bestått av tre NAV-kontor i Oslo. De tre utvalgte kontorene har vi valgt på bakgrunn av en gjennomgang av alle målekortene i fylket, hvor vi kategoriserte hvor mange indikatorer det enkelte NAV-kontor i bydelene har lagt inn i målekortet. NAV-kontorene er gruppert ut i fra om de hadde lagt inn mange, noen, eller ingen tilleggsindikatorer i 2013. Ingen kontorer har valgt å legge inn veldig mange indikatorer eller beholdt de 40 som tidligere var obligatoriske, dette var dermed ikke en valgmulighet.

Etter vårt utplukk av ønskede intervjuobjekter sendte vi forespørsel til NAV Oslo (det statlige fylkeskontoret) for å få godkjenning for å intervju tre kontor. I etterkant av godkjenningen

fra fylkeskontoret, sendte vi en henvendelse til enhetslederne ved de tre kontorene vi ønsket å undersøke nærmere. To av kontorene takket omgående ja, mens det tredje kontoret takket nei. Kontoret ble erstattet av et annet kontor i samme gruppe, slik at vi fikk et utvalg fra alle tre kategoriene.

På bakgrunn av interne forhold i Oslo har noen NAV-kontor blitt vurdert som uaktuelle, deriblant det kontoret hvor en av oss har jobbet. Siste del av 2013 var preget av en spesiell situasjon for NAV-kontorene i landet på grunn av restanser og stor arbeidsmengde. Dette medførte at mange kontor måtte nedprioritere oppgaver. NAV-kontorene i Oslo ble også berørt, og det var grunnen til at et av kontorene takket nei til å delta i studiet og at det ved et av kontorene ikke var mulig å få informant fra begge avdelingene.

Ved de tre utvalgte NAV-kontorene har vi intervjuet de statlige enhetslederne, en avdelingsleder og 2-4 veiledere. Veilederne ble intervjuet i grupper. Til sammen ble dette 15 intervjuobjekter. Enhetsleder plukket ut hvilke avdelingsledere og veiledere som skulle delta. Vårt kriterium var at både avdelingsleder og veiledere skulle ha vært involvert i arbeidet med mål- og resultatstyring på kontoret. I to av gruppeintervjuene var det med veiledere fra begge avdelingene, mens ved det ene kontoret var bare en avdeling representert.

4.2 Dokumenter

For delen av vår problemstilling som gjelder kartlegging (problemstilling 1) har vi benyttet følgende dokumenter for analyse (dokumentene beskrives under):

- A. Dokument 1- Virksomhetsstyring i NAV
- B. Dokument 2 - Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020
- C. Tildelingsbrev for 2013
- D. Mål- og disponeringsbrev 2013 til fylkene
- E. Mal for virksomhetsrapport 3. tertial – årsrapport 2013 for NAV fylke
- F. Sentral samarbeidsavtale
- G. Felles strategi for NAV-kontorene i Oslo 2013-2015

I tillegg kommer virksomhetsplanene til kontor 1, 2 og 3 og målkortene til alle de 15 NAV-kontorene i Oslo (versjon september 2013).

I denne analysen koblet vi mål i de ulike dokumentene til de resultatindikatorerne som var valgt av NAV-kontorene i Oslo på målekortene. Vi kategoriserte alle indikatorerne som var tatt i bruk av ett eller flere NAV-kontor i Oslo (til sammen 65 stykker), og gikk gjennom alle

målene i alle dokumentene. Her så vi på hvilke indikator som kunne brukes på hvert enkelt mål og hvilke kontorer som har lagt dem inn på målekortet sitt. Dette viser vi til som en forankring av mål i indikatorene. Koblingen mellom indikatorene og dokumentene har vi brukt i begge problemstillingene.

Dokument 1 og 2 (A og B)

Dokument 1 og 2 er de øverste måldokumentene i NAV. Dokument 1 omhandler virksomhetsstyring i Arbeids- og velferdsetaten, og fastslår de fem hovedmålene til NAV reformen og NAVs verdier. Dokument 2 er strategisk plan og fastslår virksomhetsidé, visjon, verdier, hovedmål, strategier og strategiske fokusområder. Begge dokumentene er statlige nasjonale dokumenter.

Tildelingsbrev, mål- og disponeringsbrev og mal for virksomhetsrapport (C, D, E)

Arbeids- og sosialdepartementet sender årlig tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Her framkommer det hva NAV skal prioritere og hvilke mål som skal nås. Disse tildelingsbrevene operasjonaliserer Arbeids- og velferdsdirektoratet til mål- og disponeringsbrev for fylkene. Dette er departementets styringsverktøy overfor NAV. Målene i tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev er årlige satsningsområder som blant annet skriver seg fra regjeringens prioriteringer i statsbudsjettet.

Med mål- og disponeringsbrev følger også en mal for virksomhetsrapport som forteller hvilke mål det skal rapporteres på (resultatkrav). I forlengelsen av dette lager Arbeids- og velferdsetaten en mal for målekortet med obligatoriske indikatorer. Disse dokumentene er også statlige og nasjonale.

Sentral samarbeidsavtale og felles strategi for NAV-kontorene i Oslo

Sentral samarbeidsavtale er en avtale mellom Oslo kommune og NAV Oslo (det statlige fylkeskontoret). Den avklarer enighet om utvikling og drift av NAV-kontorene og hvordan oppfølging av oppnådde resultater og utvikling av NAV-samarbeidet skal foregå. Den har også 11 overordnede føringer/mål for det lokale samarbeidet. Fellesstrategien for NAV-kontorene i Oslo 2013-2015 er også utarbeidet av Oslo kommune og NAV Oslo. Den fastslår hvilke satsningsområder partsamarbeidet skal ha den gjeldende perioden. Strategien har fem

prioriteringsområder, og mål og tiltak beskrevet for alle fem områdene. Disse dokumentene gjelder for Oslo som fylke, og tilhører fylkesnivået i et samarbeid mellom kommune og stat.

Virksomhetsplaner

Alle NAV-kontorene utarbeider i begynnelsen av hvert år egne virksomhetsplaner for sin enhet. Virksomhetsplanen skal beskrive hvilke særlige forhold som skal følges opp det året, og beskrive hvordan kontoret skal følge opp områdene (Årshjulprosjektet 2007, 14).

Virksomhetsplanene utformes i samarbeid mellom den kommunale og statlige ledelsen ved NAV-kontorene i hver av bydelene i Oslo. Dokumentet er dermed på bydelsnivå.

Målekort og totalindikator

Målekortene (jf. delkapittel 2.2 Mål- og resultatstyring i NAV) oppdateres en gang i måneden med de siste resultatene fra de valgte indikatorene. Med bakgrunn i blant annet resultatene på målekortet har NAV-kontorene i Oslo månedlige utviklingsmøter med overordnet statlig fylkeskontor (NAV Oslo). I tillegg sendte NAV Oslo i 2012 månedlig ut en totalindikator der kontorene fikk en oversikt over hvordan kontoret lå an i forhold til de andre kontorene i Oslo på utvalgte resultatindikatorer. Landet for øvrig var lagt inn som en egen enhet.

Totalindikatoren viste både den siste månedens resultat og hvilke resultat som var nådd hittil i år. Denne studien går ikke nærmere inn på totalindikatoren, men den kommer opp i forbindelse med intervjuene.

4.3 Intervjuer

Vi gjennomførte semistrukturerte intervju der vi brukte en intervjuguide (vedlegg 1).

Bakgrunnen for denne måten å innhente data på var et ønske om å fange opp nyanser og få utdypet flere av svarene fra informantene. Lederne ved NAV-kontorene ble intervjuet enkeltvis for å kunne stille dem flere spørsmål, og for å kunne diskutere deres oppfølging av de ansatte med dem. Vi valgte å gjennomføre gruppeintervjuer med veiledere. På kontor 1 hadde vi fire veiledere fra to avdelinger, på kontor 2 deltok to fra samme avdeling, mens vi på kontor 3 hadde tre fra to avdelinger. En av grunnene til at vi valgte gruppeintervju var tidsbesparelsen. I tillegg var det ett ønske om å fange opp eventuelle ulike meninger og forståelser gjennom diskusjoner. I gruppeintervjuene benyttet vi også intervjuguiden med utfyllende spørsmål underveis. Ved å bruke denne guiden i samtlige intervjuer har vi til en viss grad fått generert sammenlignbare data. Intervjuene er preget av fortolkende spørsmål

både til ansatte og ledere. Ettersom vi ser på balansert målstyring som et fenomen i NAV, er informantens forståelse og tanker rundt bruk av mål- og resultatstyring og målekort innfallsvinkelen i intervjuene.

Alle intervjuene skjedde like før jul 2013, og ble gjennomført i lokalene til de tre respektive NAV-kontorene. Hvert intervju varte ca. en time. Den ene av oss stilte spørsmål, mens den andre noterte og kom med oppfølgingsspørsmål. I tillegg, med samtykke fra alle, tok vi opp alle intervjuene på lydopptaker og transkriberte dem i etterkant. De transkriberte intervjuene ble så kategorisert utfra vår teoretiske innfallsvinkel.

4.4 Hvor sikre er vi på våre data?

I dette avsnittet redegjør vi for kvaliteten ved dataene vi har innhentet. Johannessen mfl. (2011, 243) opererer med begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet som mål på kvalitet i kvalitativ metode. Disse begrepene kan i stor grad overføres til spørsmål om reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet), men da med unntak av statistisk validitet.

Med hensyn til *pålitelighet* og *troverdighet* i våre data har vi innledningsvis beskrevet hvordan vi gikk fram for å samle våre data fra dokumenter og informanter. Det er viktig at eventuelle lesere får beskrivelse av hvilken kontekst vi har vært i, og hvordan vi har gått fram i undersøkelsen. Selv om vi har besøkt 1/5 av alle NAV-kontorene i Oslo, er det likevel bare tre stykker og vi vet ikke hvor representative de tre kontorene i vår case er.

Antall kontor berører også spørsmålet om *overførbarhet*. Ettersom vi ikke har undersøkt større andel NAV-kontor i Oslo, kan vi ikke komme med generaliserbare konklusjoner med hensyn til problemstilling 2. Vi kan derimot, med bakgrunn i teori, se om det finnes forskjeller i våre utvalgte enheter. I problemstilling 1 har vi derimot studert alle kontorene i Oslo, og kan generalisere.

Et annet trekk som kan gjøre seg gjeldende i intervjusituasjoner, og da spesielt i gruppesituasjoner, er at informantene vil unngå å svare på en måte som går i mot de eksisterende forestillinger, og at det blir gruppetenkning (Johannessen mfl. 2011, 246). I tillegg kan det være en tendens til at man framhever egne positive trekk. Vi erfarte ikke dette

som et problem. Informantene var til tider ikke enige seg i mellom, og de fortalte om ting som ikke nødvendigvis var positive trekk.

Vi har som mål at våre funn kan være et bidrag inn i arbeidet med mål- og resultatstyring ved at vi gir beskrivelser og fortolkninger som kan være nyttige. For å sikre *bekreftbarhet* (objektivitet) overfor eventuelle lesere beskriver vi beslutninger vi gjør i prosessen, og er selvkritiske. Vi kunne ha lagt fram materialet overfor informantene, men dette lot seg ikke gjøre av hensyn til tiden og omfanget på oppgaven.

Å være to personer bak studiet, der den ene har et ståsted innenfor NAV-systemet, med en positiv holdning til at balansert målstyring, og den andre er helt utenforstående, har medført at vi har klart å tolke med ulik erfaringsbakgrunn. Vi mener dette har bidratt til en mer utdypende forståelse. Ikke minst kan dette bidra til *troverdighet* for lesere. I dokumentstudien spesielt var det en stor fordel for oss at en har lang erfaring fra NAV og med NAVs begrepsbruk. Å skulle forstå mål og indikatorer godt nok til å kunne knytte dem sammen fremstår for oss som svært vanskelig uten å ha dette begrepsapparatet inne. Vi kategoriserte på egen hånd om indikatorene var effekt- eller aktivitetsindikatorer, og hvorvidt en indikator var statlig eller kommunal, og da måtte forståelsen for innholdet være tilstede. Alle styringsdokumentene måtte også nøye studeres for å finne alle mål, for deretter å vurdere hvilke av de 65 indikatorene som kunne brukes til hvert enkelt mål. Det betyr at vi har foretatt skjønsmessige vurderinger på alle disse kategoriseringene.

4.5 Etiske betraktninger

Vi har valgt å anonymisere alle NAV-kontor og alle informanter. Grunnen til det er at fokuset i oppgaven er på mål- og resultatstyring som fenomen, og ikke på kontorene og deres resultater i seg selv. Dette kan også ha bidratt til at informantene følte seg «friere» i intervjuene. De tre utvalgte kontorene har vi gitt en nummerering fra 1-3.

Studien er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), og godkjent. Vi utarbeidet et samtykkeskjema (vedlegg 2) som ble gjennomgått under intervjuet, og signert av alle informantene. I skjemaet informerte vi om bakgrunn og formålet med oppgaven og også hva deltakelsen i studien innebar. Det framgikk hvordan vi ville behandle informasjonen, at deltakelse var frivillig og at informantene kunne trekke seg til enhver tid.

En annen etisk betraktning er at en av oss tidligere jobbet som avdelingsleder ved et NAV-kontor i Oslo. Dette kontoret er ikke et av de utvalgte kontorene, noe som er et bevisst valg da det kunne ha oppstått vansker og utrygghet med bakgrunn i posisjonering. Vi har også vært bevisst dette og vært oppmerksomme på om egen vurderingsevne ville bli påvirket av den tidligere rollen.

Kapittel 5 Endringer i målekortene

I dette kapitlet beskrives hvordan NAV-kontorene endret sine målekort etter at antallet obligatoriske indikatorer gikk drastisk ned i 2013. Problemstillingen som skal belyses er som følger:

1. Hvordan endret NAV-kontorene sine målekort etter endring i antall obligatoriske resultatindikatorer fra direktoratet?
 - a. Ble det lagt inn ekstra indikatorer?
 - b. Ble det lagt inn indikatorer i tråd med målene i overordnede styringsdokumenter?
 - c. Ble det lagt inn flere effektindikatorer?
 - d. Innenfor hvilket måleperspektiv ble det lagt til flere indikatorer?

Vi har kategorisert målekortene til alle de 15 NAV-kontorene i Oslo etter hvilke, og hvor mange, indikatorer de forskjellige kontorene har lagt inn. Vi har også kartlagt om indikatorene har sammenheng med målene i overordnede styringsdokumenter, hva slags type (effekt eller aktivitet) indikator det er og innen hvilke perspektiver (jf. delkapittel 3.1 Balansert målstyring) indikatorene er knyttet til.

5.1 Ble det lagt inn ekstra indikatorer?

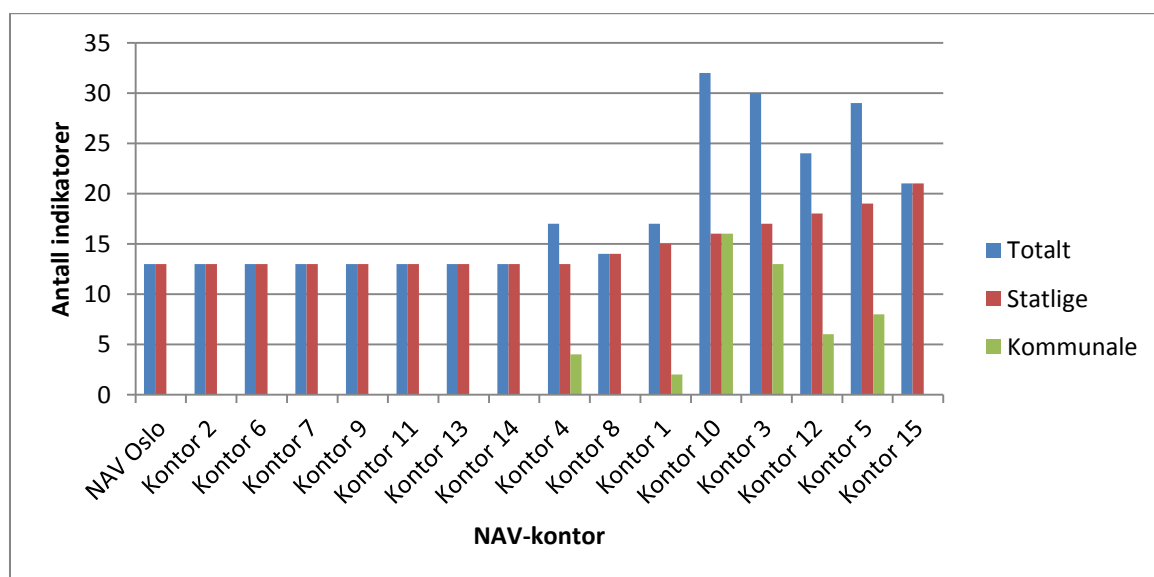
Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemte i 2013 at det skulle være 10 obligatoriske resultatindikatorer for NAV-kontorene. NAV Oslo, som nærmeste styringsorgan for NAV-kontorene i fylket, bestemte deretter at i tillegg til de 10 indikatorene i mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet, skulle det være 3 indikatorer til. Totalt er det dermed 13 obligatoriske indikatorer på målekortene i Oslo. I tillegg sto NAV-kontorene fritt til å legge inn flere statlige og kommunale indikatorer (jf. delkapittel 2.2 Mål- og resultatstyring i NAV).

Av de 150⁸ mulige statlige og kommunale tilleggsindikatorerne (noen er både statlige og kommunale) er det 52 stk. ett eller flere NAV-kontor i Oslo har valgt å benytte i sine målekort.

Oversikt over generelle funn av indikatorer:

- NAV kontorene i Oslo benytter til sammen 65 ulike indikatorer, av totalt 150.
 - 10 av disse er obligatoriske statlige indikatorer gitt av staten.
 - 3 er obligatoriske statlige indikatorer gitt av det statlige fylkeskontoret.
 - 12 av disse er statlige tilleggsindikatorer.
 - 38 av disse er kommunale tilleggsindikatorer.
 - 2 av disse kan benyttes både som kommunal og statlig indikator⁹.

I figur 2 ser vi hvor mange indikatorer det enkelte NAV-kontor i Oslo har lagt inn. (Kontorene er nummert vilkårlig.) «NAV Oslo», som er de første to søylene, er de obligatoriske indikatorerne. Alt over 13 er indikatorer kontorene selv har lagt inn. De grønne søylene, som viser de kommunale indikatorerne er også lagt til i figuren for å synliggjøre dem. Det viktigste i denne figuren er likevel den røde søylen som viser hvor mange statlige tilleggsindikatorer det enkelte NAV-kontor har lagt til.



Figur 2 Antall indikatorer på målekortene for alle NAV-kontorene i Oslo

⁸ NAV Oslo legger her til flere dersom et NAV-kontor ber om det.

⁹ Regnes som statlig indikator i denne oppgaven. Det er kun kontor 5 som har valgt disse.

De 7 første kontororene har ikke lagt til tilleggsindikatorer. Det vil si at litt over halvparten har valgt og legge inn ekstra indikatorer på sine målekort. Det kontoret som har lagt til færrest er kontor 8 med bare 1 ekstra indikator, mens kontor 10 har lagt til flest med 19 når vi ser på både statlige og kommunale indikatorer. Ser vi bare på de statlige indikatorene har 8 av kontorene lagt til fra 1 til 8 indikatorer i tillegg til de obligatoriske. Statlige indikatorer er det kontor 15 som har lagt til flest av, og har en total på 21 indikatorer. Ytterligere studier av målekortene viser at ingen av kontorene har beholdt de 40 indikatorene som på målekortet fra 2012.

5.2 Ble det lagt inn indikatorer i tråd med målene i overordnede styringsdokumenter?

Vi har tidligere vist til at balansert målstyring (jf. delkapittel 3.1) er en modell for å oversette en virksomhets formål og strategier til et helhetlig sett av resultatindikatorer for å kunne ha et strategisk måle- og styringssystem. Vi er derfor interesserte i å se om NAV-kontorenes indikatorene er forankret i de overordnede dokumentene. Ser vi ikke en forankring mellom målekortet og de overordnede styringsdokumentene i målekortet, så kan det tyde på at den prioriteringen som har skjedd enten har andre årsaker eller at de ikke bruker målekortet som et verktøy for de overordnede målene. Dokumentene som undersøkes (nærmere beskrevet i delkapittel 4.2 Dokumenter) er enten statlige dokumenter (A-E) eller fylkes-dokumenter som gjelder for alle NAV-kontor i Oslo (F-G, avtaler mellom det statlige fylkesleddet og kommunen).

- A. Dokument 1 – Virksomhetsstyring i NAV
- B. Dokument 2 - Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020
- C. Tildelingsbrev for 2013
- D. Mål- og disponeringsbrev 2013 til fylkene
- E. Mal for virksomhetsrapport 3. tertial – årsrapport 2013 for NAV fylke
- F. Sentral samarbeidsavtale
- G. Felles strategi for NAV-kontorene i Oslo 2013-2015

I Dokument 1 i NAV (2006, 3) står det at en utfordring for NAV er at overordnet nivå, departementet, til dels setter mål og resultatkrav på detaljert nivå. NAV må derfor utarbeide langsiktige hovedmål og strategier for etaten og detaljere målene i et målhierarki slik at det er mulig å teste om etaten er på rett vei i forhold til hovedmålene. Det var derfor nødvendig for oss å gå helt opp til øverste målnivå når vi skulle se på gjenkjennelsesfaktorer mellom målene i dokumentene og kontorenes målekort (om indikatorene er forankret i dokumentene). Det er et omfattende målhierarki i NAV, og mål- og disponeringsbrev (2013, 6) viser til at man må ta høyde for både årets og mer langsiktig ambisjonsnivå for måloppnåelsen. Selv om det er et

bredt målhierarki når man legger sammen alle dokumentene står det likevel i Dokument 1 (2006, 4) at NAV ønsker at etatens styringsmodell skal baseres på tydelige og balanserte resultatmål, slik at eventuelle målkonflikter kan håndteres og avklares.

For å se om indikatorene er forankret i de overordnede målene studerer vi først de obligatoriske indikatorene (tabell 2). Dette er 10 indikatorer som departementet har fastlagt gjennom mål- og disponeringsbrev, og 3 indikatorer NAV Oslo (de statlige fylkeskontorene) har lagt til. I denne tabellen ville alle NAV-kontorene i Oslo fått likt utslag, da alle har de samme obligatoriske indikatorene. Deretter studerer vi de 14 statlige tilleggsindikatorene (tabell 3) opp mot de samme overordnede styringsdokumentene. Disse ser vi også i sammenheng med målekortene til de 8 kontorene som har lagt til tilleggsindikatorer. De siste 7 har ingen ekstra indikatorer, og dermed ikke utslag på noen av tilleggsindikatorene (og er derfor heller ikke lagt inn i tabellen).

Tabell 2 viser de 13 *obligatoriske* resultatindikatorene i kolonne 1, og styringsdokumentene A-G i de neste kolonnene. De indikatorene vi kan forankre i mål i dokumentene er markert med blått i skjæringspunktet i tabellen. De grønne viser «ingen forankring». Eksempelvis kan vi se at brukerindikator 10 kan benyttes for å skaffe informasjon om resultatoppnåelse på mål i alle dokumentene unntatt F, Sentral samarbeidsavtale.

Dersom departementet har forankret de obligatoriske indikatorene i egne måldokumenter burde vi her kunne finne at dokument A-E ha forankring til de første 10 indikatorene, da både dokumenter og indikatorer er lagd av samme organ.

Obligatoriske indikatorer, fra departementet og NAV Oslo.	Overordnede dokumenter						
	A ¹⁰	B	C	D	E	F	G
Brukerindikator 10 ¹¹ (Fra departement)							
Brukerindikator 11 (Fra departement)							
Brukerindikator 12 (Fra departement)							
Brukerindikator 15 (Fra departement)							
Brukerindikator 16 (Fra departement)							
Brukerindikator 20 (Fra departement)							
Brukerindikator 21 (Fra departement)							
Brukerindikator 22 (Fra departement)							
Brukerindikator 40 (Fra departement)							
Medarbeiderindikator1 (Fra departement)							
Produksjonsindikator1 (Fra NAV Oslo)							
Økonomiindikator 1 (Fra NAV Oslo)							
Økonomiindikator 20 (Fra NAV Oslo)							

Tabell 2 Obligatoriske indikatorers forankring i overordnede dokumenter

Trenden som tabell 2 viser er nettopp dette. De 10 statlige indikatorene har sterk forankring i dokument A-E, hele 94 % (kun tre av de 50 rutene er grønne i skjæringspunktet mellom statlige indikatorer og dokumenter). Vi ser også at de 3 indikatorene gitt fra fylket har liten forankring i de statlige dokumentene. Dokument F, sentral samarbeidsavtale, kan vi ikke finne noen kobling til for noen av indikatorene. Dette kan forklares at med at dette er et overordnet dokument med noen konkrete samarbeidsmål for partnerskapet mellom stat og kommune.

Vi ser heller ikke noen sterk kobling mellom indikatorene og dokument G, felles strategi. At ingen av de tre indikatorene gitt av fylkeskontoret (NAV Oslo) gir utslag på kobling mot dokument F og G er verd å merke seg, men dette kan skyldes at disse indikatorene handler om økonomi og produksjon. Logisk nok får disse tre indikatorer utslag på dokument E, mal for virksomhetsrapport, som i hovedsak dreier seg om hvilke mål det må innrapporteres resultater på.

¹⁰ Bokstavene refererer til oversikten over styringsdokumenter i NAV

¹¹ Tallene referer til NAVs liste med indikatorer og identifiserer hver enkel, se målekort i figur 1, og vedlegg 3

Vi har ikke valgt å legge fram resultatene for de kommunale indikatorene i figuren, da dette ligger utenfor vår oppgave. Alle disse er likevel kategorisert for å se om det kan være faktorer her vi bør ta hensyn til. Resultatene viser at det i hovedsak bare er ca 7 av de 38 kommunale indikatorene som har noen særlig forankring til flere enn ett av NAVs overordnede dokumenter. Hvilke dokument som i størst grad kunne knyttes til disse indikatorene var helt som forventet Dokument 1 (A) og fellesstrategien (G). Dokument 1 er NAVs visjon og overordnede mål, og generelt det dokumentet flest indikatorer kan vise resultater for. Fellesstrategien omtaler fellesmålene for stat og kommune, og er logisk nok bedre koblet til de kommunale indikatorene enn andre dokumentene. Likevel kan det være verd å merke seg at vi kun klarte å koble 12 av de 38 kommunale indikatorene til dette dokumentet også.

Går vi over til de 14 statlige *tilleggsindikatorer* NAV-kontorene har lagt til (tabell 3), og ser om kontorenes målekort er forankret i overordnede dokumenter må vi legge til 8 nye felt i tabellen (de 8 kontorene med tilleggsindikatorer). De mørkeblå feltene viser også her hvilke indikatorer som er forankret i mål i styringsdokumentene (A-G), og de grønne hvilke som ikke er forankret. De lyseblå feltene i de nye kolonnene viser hvilke tilleggsindikatorer de 8 kontorene har lagt til i sitt målekort. Ved å se på de lyseblå feltene, og følge skjæringspunktet til venstre ser man hvilken indikator de har lagt til. Denne raden viser også at den indikatoren har en forankring til et overordnet dokument dersom den møter ett mørkeblått felt på veien, og ikke forankring dersom det møter et grønt felt. Eksempelvis har kontor 1 to tilleggsindikatorer (brukerindikator nr. 54 og 55), og disse er begge forankret i dokument A (Dokument 1), B (Dokument 2), C (tildelingsbrev), E (mal for virksomhetsrapport) og G (felles strategi).

Statlige tilleggsindikator valg av ett eller flere NAV-kontor i Oslo	Overordnede dokumenter							NAV-kontor i Oslo med tilleggsindikatorer							
	A	B	C	D	E	F	G	1	3	4 ¹²	5	8	10	12	15
Brukerindikator 50															
Brukerindikator 53															
Brukerindikator 54															
Brukerindikator 55															
Brukerindikator 58															
Brukerindikator 40															
Brukerindikator 71															
Brukerindikator 82															
Brukerindikator 86															
Brukerindikator 808															
Brukerindikator 817* ¹³															
Medarbeiderindikator 7															
Medarbeiderindikator 29*															
Produksjonsindikator 2															

Tabell 3 Statlige tilleggsindikatorers forankring i overordnede dokumenter og målekort

Det vi blant annet kan lese ut av denne figuren er at ingen av de statlige tilleggsindikatorerne kan kobles til målene i dokument D (mål- og disponeringsbrev). Selv om dette dokumentet er statens årlige styringsbrev til NAV-kontorene, med årets prioriteringer, har ingen NAV-kontor valgt å legge til indikatorer som kan knyttes til disse målene. Dette kan skyldes at de obligatoriske indikatorerne er hentet derfra, og det ikke er nødvendig med flere.

Vi kan også se at de fleste indikatorerne kan forankres til mål i dokument E, mal for virksomhetsrapport. Dette kan tyde på at det er enklere for NAV-kontorene å legge inn indikatorer som kan brukes for å måle resultatkrav, enn mer generelle mål. I denne sammenhengen er det også verd å nevne at alle disse statlige tilleggsindikatorerne er aktivitetsindikatorer (noe vi kommer tilbake til i delkapittel 5.3), og dermed tettere knyttet til resultatrapporteringer enn det effektindikatorer ville vært.

¹² Kontor 4 har lagt til indikatorer, men kun kommunale.

¹³ Brukerindikator 817 og Medarbeiderindikator 29 kan både brukes statlig og kommunalt

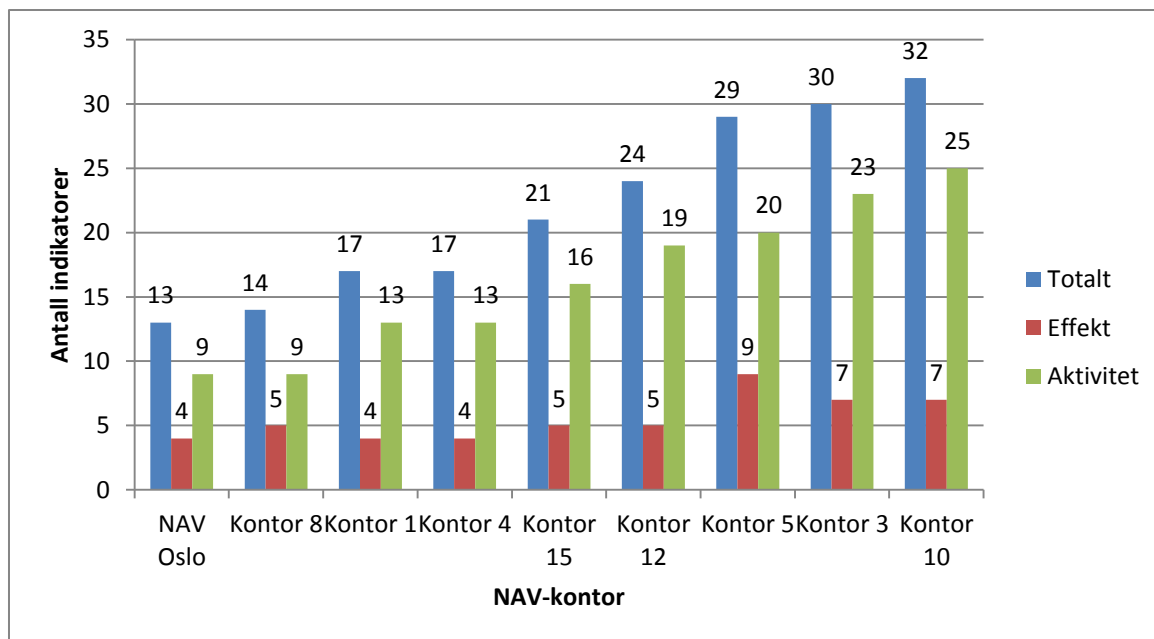
Vi ser også at det er brukerindikator 54 (se vedlegg 3) som flest NAV-kontor har lagt til. Dette er en indikator som måler oppfølging av unge arbeidssøkere. I og med at dette også er en indikator vi kan koble til fem av de overordnede dokumentene, så det er tydelig at dette er en viktig prioritering for NAV. Vi ser også at kontor 5 og 15 er de eneste kontorene som har valgt å knytte statlige indikatorer som kan gi informasjon om mål i felles samarbeidsavtale, dokument F.

Det mest interessante her ble likevel ikke å se hvordan indikatorene var forankret til de overordnede dokumentene, men å se hvor mange av kontorene som har valgt og *ikke* lagt til indikatorer til målene i disse dokumentene (de hvite feltene), eller bare valgt seg ut noen av dem. Vi går litt nærmere inn i dette, omtalt som et potensiale, i delkapittel 6.2 når vi analyserer de tre utvalgte case-kontorene og deres virksomhetsplaner.

5.3 Ble det lagt inn flere effektindikatorer?

I målekortet kan NAV-kontorene enten velge indikatorer som sier noe om aktiviteten, eller de kan ha indikatorer som sier noe om effekten. Det vanlige har vært å lage indikatorer som sier noe om aktiviteten man antar har en påvirkning på ønsket effekt. I mål- og disponeringsbrev fra 2013 er direktoratet derimot tydelige på at de ønsker at NAV skal bruke mer effektindikatorer (jf. delkapittel 1.1).

I figur 3 fremkommer fordelingen på alle tilleggsindikatorene, både kommunale og statlige. «NAV Oslo» viser det obligatoriske målekortet, og dermed også de kontorene som ikke har lagt inn tilleggsindikatorer. Her ser vi at 4 av de obligatoriske indikatorene er effektindikatorer og 9 er aktivitetsindikatorer.

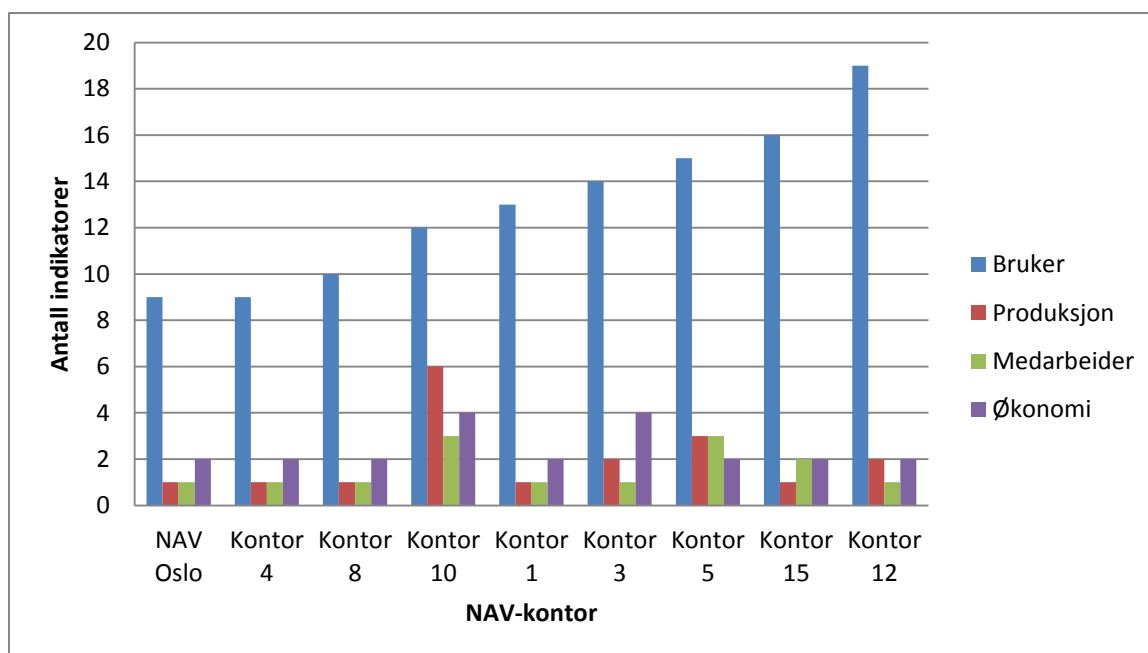


Figur 3 Antall effekt- og aktivitetsindikatorer ved NAV-kontor i Oslo

Vi ser at alle kontor som har lagt inn flere indikatorer, har valgt flere aktivitetsindikatorer enn effektindikatorer. Etter en gjennomgang av alle indikatorene fant vi at effektindikatorerne som er lagt inn, er knyttet til kommunal side av NAV-kontoret. Det var kun ett kontor som hadde lagt inn en effektindikator som kan knyttes til statlig side, men dette er en indikator som gjelder både stat og kommune i felleskap, og omhandler sykefravær blant alle ansatte på hele kontoret.

5.4 Hvilke perspektiv er det lagt inn indikatorer på?

Målekortet i NAV er bygd opp på samme måte som etter teorien til Norton og Kaplan (jf. delkapittel 2.2 Mål- og resultatstyring i NAV), det vil si at det er fire perspektiv. De fire perspektivene er bruker-, økonomi-, produksjon og medarbeiderperspektivet. Figur 4 viser en oversikt over hvordan indikatorene er fordelt mellom perspektivene på de 8 kontorene som har lagt til ekstra indikatorer.



Figur 4 Oversikt over perspektivfordeling på målekortene ved NAV-kontor i Oslo

«NAV Oslo» viser også her fordelingen på det obligatoriske målekortet, og dermed også de kontorene som ikke har lagt til ekstra indikatorer. Blant de obligatoriske indikatorene er det 9 i brukerperspektivet, 1 i produksjon og medarbeiderperspektivet 2 i økonomiperspektivet (se målekort i figur 1). All høyde på søylene over NAV Oslo er dermed tilleggsindikatorer. Fordelingen viser at det er brukerperspektivet som har den største andelen. Dette samsvarer også med det obligatoriske målekortet for NAV Oslo, hvor 9 av de 13 indikatorene er knyttet til brukerperspektivet. Det kan synes som om at ett kontor, kontor 10, avviker fra trenden. Dette kontoret har lagt inn 6 ekstra indikatorer på produksjonsperspektivet og 4 på økonomi. Men nærmere analyser viser at to av indikatorene på økonomi er knyttet til den kommunale siden av NAV-kontoret, slik at det ikke utgjør et større avvik. Tabell 2 og tabell 3 viser nærmere hvor mange av de ulike indikatorene hvert enkelt kontor har lagt til er obligatoriske, og hvor mange som er tilleggsindikatorer innenfor hvert perspektiv.

5.5 Kort oppsummert

Vi kan oppsummere våre funn på følgende måte: 8 av 15 eller litt over halvparten av NAV-kontorene i Oslo har valgt å legge inn flere indikatorer enn de obligatoriske indikatorene. Indikatorene som ble lagt inn er forankret i ett eller flere overordnede styringsdokumenter. Det ble ikke lagt til effektindikatorer, men av de indikatorer som ble lagt inn så var de fleste innenfor brukerperspektivet.

Kapittel 6 Endringen ved tre kontor

Vi har sett på hvordan NAV-kontorene har reagert forskjellig på endringen i antall obligatoriske resultatindikatorer. Sett i lys av våre funn, kan vi forklare dette? Til grunn for vår analyse har vi to hypoteser.

- Det NAV-kontoret som ikke har lagt til indikatorer (ut over de som er angitt fra overordnet myndighet) har en ledelsesorientert ledergruppe.
- De NAV-kontorene som har lagt til indikatorer har en mer styringsorientert ledergruppe.

Som et ledd i å avklare om våre hypoteser stemmer skal vi her gå gjennom de seks teoriindikatorer beskrevet i kapittel 3.3 Indikatorer på styring og ledelse, og i tabell 1. Vurderingen av hvorvidt ledergruppene er styrings- eller ledelsesorientert ut ifra disse indikatorene kommer samlet i delkapittel 6.8 . Men først ønsker vi å gi en generell beskrivelse av de tre utvalgte kontorene for å vise hvordan de er organisert og hvordan målekortene deres er.

6.1 Generelt om våre tre utvalgte NAV-kontor

De tre kontorene i vår case-studie er lokalisert i tre forskjellige regioner i Oslo, og regnes alle tre som mellomstore kontorer. De har til en viss grad noe ulik demografi og brukergruppe. Det ene har stor andel fremmedspråklige, det andre har mange brukere med problematikk innen rus og psykiatri og det tredje har mange unge arbeidssøkere. Kontorene har etablert seg på ulike tidspunkt. To av kontorene har hatt samme statlig enhetsleder (øverste leder) over en lengre periode, mens den tredje lederen ikke har hatt denne funksjonen like lenge. Vår undersøkelse fokuserer i hovedsak på den statlige delen av NAV-kontoret.

Når det gjelder organisering, så er alle tre enhetene på statlig side delt i to avdelinger. Den ene er publikumsmottaket som betjener brukere som kommer til kontoret. De ansatte gir veiledning, informasjon og tar i mot søknader. På to av kontorene har de ansatte i publikumsmottaket også oppfølging av ordinære arbeidssøkere. I denne avdelingen er det både statlig og kommunalt ansatte. Den andre avdelingen er statlig og kalles oppfølgingsavdelingen, de har oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne (hovedsakelig brukere som mottar arbeidsavklaringspenger) og sykmeldte. Hver av avdelingene har sin egen

avdelingsleder (underlagt enhetsleder), og et av kontorene har også en teamkoordinator i tillegg til avdelingsleder. Disse utgjør ledergruppen.

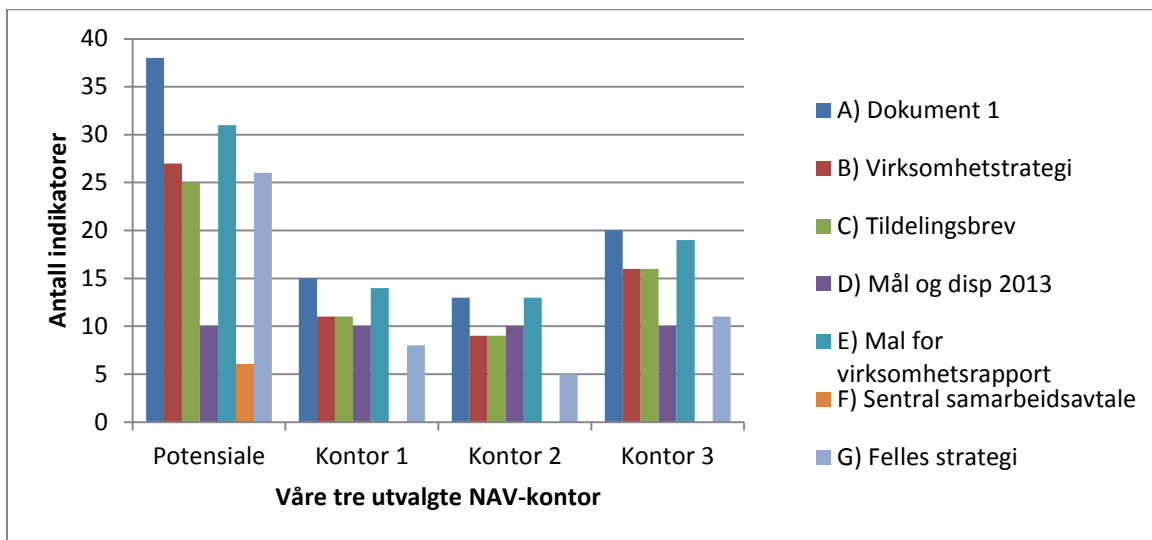
Vår case bygger på disse tre kontorene på grunn av den ulikheten de har endt opp i med i målekortet. Som vi ser i figur 2 i delkapittel 5.1, har kontor 1 har valgt å legge inn *noen* ekstra tilleggsindikatorer, og har til sammen 17 der 15 av indikatorene er statlige. Kontor 2 har kun de obligatoriske indikatorene. Kontor 3 har lagt inn *flere*, og har til sammen 30 indikatorer der 17 er statlige.

6.2 Fokus på overordnede mål

Lite fokus og forankring på overordnede mål knyttes til det kulturelle perspektivet og ledelsesorientering. Mye fokus og forankring på overordnede mål knyttes til det instrumentelle perspektivet og styringsorientering.

I delkapittel 5.2 så vi på alle de 15 NAV-kontorene i Oslo. I dette delkapittelet skal vi se nærmere på våre tre utvalgte kontorer. For disse kontorene har vi også fått tilgang til deres virksomhetsplaner, og kan gå enda nærmere inn og studere hva som kan ha påvirket deres valg av indikatorer. I tabell 3, i delkapittel 5.2 så vi blant annet at kontor 1 har to statlige tilleggsindikatorer som begge er forankret i dokument A (Dokument 1), B (Dokument 2), C (tildelingsbrev), E (mal for virksomhetsrapport) og G (felles strategi). Kontor 3 har fire statlige tilleggsindikatorer. Disse fire har samme forankring som de to hos kontor 1, med unntak av den ene som ikke har forankring i Dokument 1. Dette viser at de statlige tilleggsindikatorer de *har* valgt og legge til har en sterk forankring i de overordnede målene.

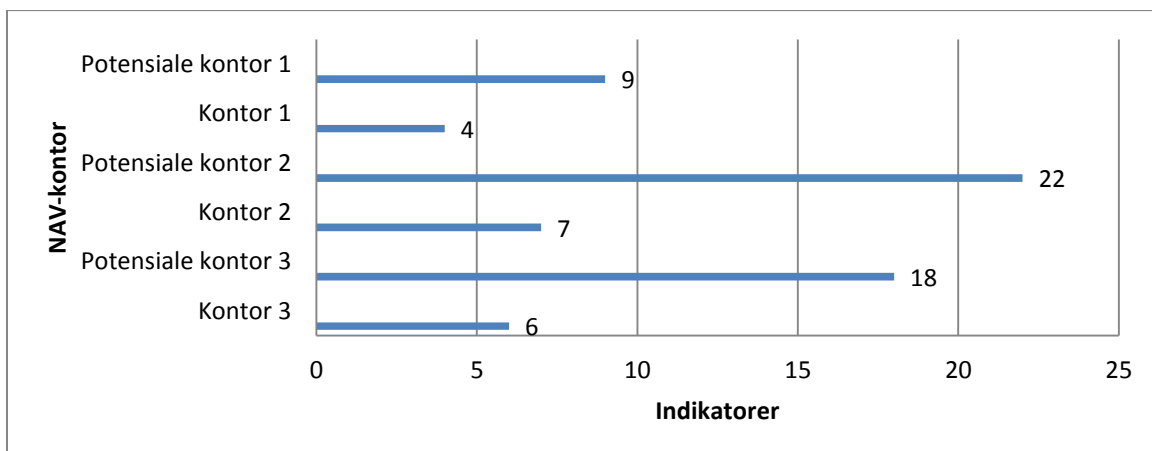
Legger vi sammen alle indikatorene (totalt 65 ulike) som ett eller flere av Oslos NAV-kontor har benyttet, og legger inn hvor mange av dem som er forankret i mål i de ulike styringsdokumentene får vi et «potensiale» vi har lagt inn i figur 5. Med potensiale mener vi «indikatorer andre har valgt å legge inn, som disse også potensielt kunne lagt inn». Ved siden av viser vi i figuren hva kontor 1, 2 og 3 faktisk har lagt til på sine målekort. Altså hvor mange indikatorer de har lagt inn, som vi finner en forankring til i hvert enkelt dokument. Kontor 2 er her representativt for alle NAV-kontor i Oslo som ikke har lagt til noen ekstra indikatorer. Dette gir et mål på hvor instrumentelt det enkelte kontor knytter sine indikatorer til de overordnede styringsdokumentene.



Figur 5 Målekortenes forankring i overordnede styringsdokumenter

Det vi leser ut av figur 5 er at ingen av våre tre kontor kan sies å ha en sterk forankring mellom valg av indikatorer i sine målekort totalt, og de sentrale styringsdokumentene. Det finnes her et potensiale, som andre NAV-kontor har valgt, til å forankre mye sterkere. I dette legger vi at de kunne fått mer resultatinformasjon om prioriterte mål i sine målekort. Kontor 3 har minst potensiale til å legge inn flere indikatorer knyttet til overordnede mål, og viser sterkere instrumentell styring med hensyn til dette.

For å prøve å finne nærmere ut om forankringen ligger et annet sted har vi også sett på virksomhetsplanene til de tre kontorene. Dette er dokumenter som ligger på et bydelsnivå, altså nivået under både de statlige dokumentene A-E og dokumentene fra fylkesnivået; F og G. Ser vi på en tilsvarende informasjon for det enkelte kontor finner vi følgende:



Figur 6 Forankring i egen virksomhetsplan, og potensialet for andre indikatorer.

Figur 6 viser hva vi fant når vi gikk gjennom målene i de tre virksomhetsplanene og studerte hvilke indikatorer som kunne vært brukt til målene i disse. Totalen av indikatorer som ett eller flere NAV-kontor har brukt er også nå 65, da vi både ser på statlige og kommunale indikatorer i denne sammenhengen (ettersom virksomhetsplanene også dekker det kommunale området). Det vi finner er at det fremdeles ikke er noen sterk forankring mellom totalen av indikatorer og styringsdokument, på tross av at vi går enda et nivå ned, til bydelen. Potensialet for å legge inn flere er absolutt tilstede. Et annet interessant funn, som ikke kommer fram fra denne figuren er at målekortet til kontor 3 har seks indikatorer som vi ikke kan knytte til noen av målene i noen av de åtte styringsdokumentene vi har studert for dette kontoret. Men dette er kommunale indikatorer, og her kan det være forankring til rene kommunale styringsdokumenter vi ikke har studert, da dette ligger utenfor vår oppgave.

I intervjuene på de tre kontorene møter vi hele veien informanter som har et nært forhold til NAVs visjon og målene som er øverst i hierarkiet (Dokument 1). Det refereres ofte til det samfunnsoppdraget NAV har. Enhetslederen ved kontor 1: «Men alt henger sammen. Skal vi nå hovedmålet vårt som er å få brukere ut i jobb, så må vi skåre bra på alle parameterne. Og det å få folk til å se den helheten og ikke hvert fragmenterte mål, det er jeg veldig opptatt av.»

Mål- og disponeringsbrev vektlegges både hos avdelingslederen og enhetslederen ved dette kontoret. Bakgrunn for å ta inn indikatorer på målekortet beskrives slik: «Det er jo en prioritert målgruppe i mål- og disponeringsbrev og det er en garanti som skal følges opp (...) Dette er også et uttalt område i virksomhetsplanen til kontoret.» (Enhetsleder). «Det står i mål- og disponeringsbrev og det er klart at vi får jo tallene på det om de vil. Så det er klart at hvilke styringsparametere vi har lagt inn i målekortet er jo en ting, en annen ting er jo at vi følger jo med på indikatorer på alt. Og ser hvordan vi ligger an.» (Avdelingsleder). Fokuset på mål- og disponeringsbrev er til stede, men det trenger ikke å gjøre seg gjeldende i målekortet. De har gode verktøy til å finne resultater og statistikk på ulike tema på mange vis når de trenger det. De er ikke så opptatt av at selv om det er et prioritert felt, at det trenger det stå i målekortet. Holdningene er annerledes når det gjelder virksomhetsplanen (fellesmålene for bydelen). Avdelingslederen sier: «De parameterne vi har satt på vårt målekort samsvarer med virksomhetsplanen.». For en veileder er målene fjernere: «Det er ikke det at målene er så veldig feil, men det er bare det at i hverdagen vår er ikke sånn at de målene er oppnåelige.»

På kontor 2 har ikke de ansatte noe synlig forhold til de overordnede dokumentene, og på spørsmål om det vært jobbet noe med dem i avdelingen så er svaret «Ikke så mye», og «Ikke i det hele tatt». Enhetslederen forteller at det er automatikk i utforming av virksomhetsplanen ved dette kontoret:

Virksomhetsplanen vår der har vi egentlig tatt utgangspunkt i det felles strategidokumentet som NAV Oslo har laget sammen med kommunen. De fem punktene der har vi også tatt inn i vår virksomhetsplan, det går jo på mottak og oppfølging og barnefamilier og sånn. Så vi har egentlig det som en mal når vi lager vår virksomhetsplan.

Det samme inntrykket får vi også hos enhetslederen ved kontor 2:

Eh, nei virksomhetsplanen den sitter vi jo sammen med kommunen og gjør. De bruker ikke målekortet, når vi har sittet og jobbet oss sammen gjennom den. For den er på en måte ikke kommunen en del av, så den blir på en måte det underverktøyet vi har for å oppnå det vi blir enig med kommunen den, det felles målet vårt, ikke sant. Så jeg tror ikke vi er så gode på sånt som har med måling å gjøre i det hele tatt, jeg. Det er liksom jobben, arbeid først.

Ved kontor 3 forteller enhetslederen at de har et tett forhold mellom virksomhetsplanen og målekortet, og spesielt når det gjelder de kommunale indikatorene. Det samme er ikke situasjonen når det gjelder de andre overordnede dokumentene. Resultatindikatorer er viktig for dette kontoret, men hvorvidt det står på målekortet eller ikke er ikke viktig. «Vi – folk har en bevissthet om at vi er NAV. Vi bruker en tredel av statsbudsjettet – og resultatindikatorene er på en måte regnskapet vårt for oppdragsgiverne. De ansatte er jo opptatt av mål. For all del». Når vi spør om vi tolker enhetslederen riktig, at lederen mener målekortet har blitt mer styrende enn de overordnede dokumentene, så er svaret:

Det har du helt rett i – du har helt rett i det. Og det er – jeg kan gi deg en innside informasjon som beviser at det er rett – fordi – nå fikk vi jo mål og disponeringsbrev i går¹⁴ – og så hadde vi ledermøte på onsdag, og da var det sånn – ok, nå må de lese mål og disponeringsbrev når det kommer – det har ikke blitt lest engang. Jeg tror på en måte at man har tenkt at mål og disponeringsbrev blir syntetisert for oss i målekortet, så vi trenger ikke lese mål- og disponeringsbrev.

¹⁴ Mål- og disponeringsbrev for 2014

Enhetslederen fortsetter:

Fra å jobbe med mål- og disponeringsbrev som en bestilling fra oppdragsstillerne våre som må bearbeides for at du skal kunne drive god virksomhetsstyring så er det sånn at mål- og disponeringsbrev ble lagt litt til side, og så brukte man målekortet for å drive det man trodde var god virksomhetsstyring.

Hverken hos avdelingslederen eller de ansatte på dette kontoret opplever vi noe av den samme refleksjonen rundt de overordnede målene.

Kort oppsummert om overordnede mål

Vi ser ingen sterk forankring eller fokus i overordnede målene hos noen av kontorene når vi studerer målekortene. Men kontor 1 har minst potensiale for å forankre sin virksomhetsplan, og kontor 3 har minst potensiale for å forankre overordnede mål mer. I omtale av mål i intervjuene snakker mange om de øverste målene i hierarkiet, som visjon og samfunnsoppdrag. Det er også en del snakk om mål- og disponeringsbrev, og virksomhetsplanen. Selv om de ikke har noe forhold til å gjenspeile disse dokumentene i målekortene, så er det delvis noen refleksjoner rundt det, spesielt blant ledelsen på kontor 1 og 2, men også på kontor 3. Lite skiller kontorene på denne indikatoren.

6.3 Bruk av målekortet

Lite systematisk bruk av målekortet knyttes til det kulturelle perspektivet, og ledelsesorientering. Mye systematisk bruk av målekortet knyttes til det instrumentelle perspektivet og styringsorientering.

På kontor 1 fant vi at målekortet hovedsakelig tas fram i ledermøter, og da for å vise hva som må være fokus framover. Enhetsleder ved kontoret bruker målekortet hele tiden, og benytter det i kontormøter for å påpeke hva som er bra og hva kontoret må strekke seg etter.

Avdelingsleder derimot bruker det veldig lite, og har ikke hatt det fram i avdelingen det siste halve året. Dette var et bevisst valg da avdelingslederen ville ha det mer i bakgrunnen, pga. overeksponering tidligere. Det ble heller ikke tatt opp på fagmøter eller individuelt med hver ansatt. Til tross for at målekortet ikke ble vist fram i møtene, ble resultater lagt frem.

Kontor 2 tar sjeldnere fram målekortet, men bruker det litt mer systematisk når det først tas fram. Ved kontoret brukes målekortet i ledermøter, men tas kun opp en gang i måneden i kontormøter. Enhetsleder sjekker noen ganger målekortet før kontormøtene for å se hvilke tall

kontoret har, men ser også på andre statistikker som ikke nødvendigvis er lagt inn i selve målekortet. Lederen uttrykte at det var mye mindre fokus på resultater generelt, og at målekortet tidligere ble presentert i de fleste møter sammen med totalindikatoren.

Enhetslederen fortalte at målekortet hadde møtt motstand i den ene avdelingen, og at dette var noe av grunnen til nedtoning i bruken. Avdelingslederen tar heller ikke fram målekortet verken på avdelingsmøter, fagfora eller med den enkelte medarbeider. Men de ansatte i avdelingen rapporterer på andre aktiviteter som ikke er lagt inn i målekortet.

Ved kontor 3 forteller enhetsleder selv at dette kanskje er det kontoret som benytter målekortet minst av alle kontor i Oslo, eller som leder selv sa: «Vi er nok det NAV-kontoret som bruker målekortet aller minst. Men vi har resultatfokus i den forstand at vi velger ut noen indikatorer som vi følger over en periode. Men målekortet i seg selv bruker vi nesten aldri.» Målekortet tas for øvrig i liten grad opp på ledermøter, og når det skjer er det kun for å få et helhetsblikk og for å diskutere ressursfordeling. Avdelingsleder bruker det ikke i oppfølging av sine ansatte, og får beskjed av enhetsleder eller teamkoordinator dersom det er resultater som skal formidles til de ansatte.

I hvilke fora målekortet brukes ved de tre kontorene oppsummeres i tabellen nedenfor. Vi ser at det ikke er store forskjeller mellom kontorene for hvilke fora de benytter seg av målekortet. Forskjellen ligger i hvordan de benytter dem, og hvor ofte.

Møtefora	Kontor 1	Kontor 2	Kontor 3
Ledermøter	En gang i måneden	Ja	Av og til
Kontormøter	En gang i måneden	En gang i måneden	Av og til
Avdelingsmøter	Nei	Nei	Har ikke
Fagmøter	Nei	Nei	Nei
Oppfølging av medarbeider	Nei	Nei	Nei

Tabell 4 I hvilke fora brukes målekortet?

Vi så også på hvordan lederne brukte målekortet i sitt daglige arbeid, og ikke bare som et oppfølgingsverktøy i forskjellige møter eller overfor de ansatte. Bakgrunnen for at vi spurte om dette var for å se om lederne hadde nytte av verktøyet i hverdagen.

Ved kontor 1 sier enhetsleder at målekortet brukes hele tiden i tillegg til annen statistikk. Ved kontor 1 var de også opptatt av hvordan man legger det fram for de ansatte og ikke minst hvordan det tas i mot:

Jeg tenker at det handler om hvordan vi som ledere presenterer dette for medarbeiderne våre. Vi følger jo med på målekortet på alle (...) faktorene og ser hvordan ligger vi an, men det er ikke sikkert at alle veilederne trenger å få det servert måned etter måned på «her ligger vi etter, sånn vi ligger vi, sånn burde vi vært». Altså – det det skaper stress og det blir litt – gir en opplevelse av måling for målingens skyld og jeg opplever at der var vi mye mer for et år siden enn vi er nå. (Enhetsleder)

På kontor 1, kom det fram at det hadde skjedd en endring i ledelsen som hadde medført et mindre fokus på målekortet og bruk av målstyring som styringsverktøy. En veileder ved det kontoret viste til at målekortet ikke opplevdes som særlig relevant i det daglige arbeidet.

Vi finner at måten å bruke målekortet også gjøres med bakgrunn i de ansattes modenhet. Ved kontor 1 påpekte både enhetsleder og avdelingsleder at det var mange nyansatte ved kontoret, noe som gjorde at man ikke hadde fokus på målstyringen, og heller ikke så på det «(...) faglig overordnede perspektivet» (Avdelingsleder). Men samtidig har dette kontoret iverksatt «(...) prosess for at alle skal ha en forståelse av sin oppgave i NAV – nemlig arbeid først – som er strategien.» (Enhetsleder).

Ved spørsmål om hvordan målstyring brukes i, og preger, hverdagen svarte avdelingsleder ved kontor 2 at målstyring ikke preger hverdagen i det hele tatt. «Nei. Jeg er lei for det. Det høres ikke ut som jeg har gjort jobben min. Jeg tenker ikke på den.» Enhetsleder bruker ikke målekortet særlig i sitt daglige arbeid og opplyser det hadde vært bedre med gamle målekortet med flere obligatoriske indikatorer. Som enhetsleder uttrykker det: «Skal jeg være helt ærlig, så tror jeg faktisk at det for min del fungerte bedre når det var det gamle. Det var for at jeg hadde mere fokus på det da. Nå er målekortet litt sånn glemt her.» . Årsaken til dette mener enhetsleder er at «Det handler om at det ikke er sånn fokus på det fra fylkesledelsen heller som det var. (...) Og det gjør nok litt at vi også ikke har det fokuset på det her.»

Ved kontor 3 fortalte enhetslederen at tiltakene i virksomhetsplanen var verktøyet som mest ble brukt, og som lederen sa: «Vi bruker målekortet for å få et raskt øyeblikksbilde, og så går vi videre.» Heller ikke avdelingslederen brukte målekortet i det daglige arbeidet, men støttet seg til teamkoordinator og controller som hadde oversikt over resultatene.

Kort oppsummert om bruk av målekort

Vi fant at alle lederne bruker målekortet mindre nå enn i 2012. Ved alle tre kontorene kom det klart fram at man ikke lenger tar opp målekortet i alle felles fora, og heller hovedsakelig bruker det internt i ledergruppen. Videre ser vi at fokuset rettes mot oppfølging av hver enkelt medarbeider og ikke kontoret som helhet, men ikke gjennom bruk av målekortet.

Alle tre enhetslederne var klart mest opptatt av resultater og målstyring, mens avdelingslederne var mindre opptatt av det som styringsverktøy overfor medarbeiderne. Vi fant lite forskjell på kontorene på denne indikatoren også.

6.4 Grad av medvirkning

Stor grad av medvirkning knyttes til det kulturelle perspektivet og ledelsesorientering. Liten grad av medvirkning knyttes til instrumentelt perspektiv og styringsorientering. Vi har sett på medvirkning i tre ulike settinger: Deltakelse i valg av resultatindikatorer og utforming av virksomhetsplaner, og i utforming av oppfølgingstiltak.

Ved kontor 1 var det den statlige og kommunale ledelsen som i fellesskap ble enige om tilleggsindikatorer i målekortet. Utarbeidningen av virksomhetsplanen ble også bestemt av den samme ledergruppen, uten at det ble kjørt noen prosesser på kontoret. I avdelingen til avdelingslederen vi intervjuet er det er i liten grad medvirkning fra de ansatte for å finne fram til tiltak som skal bidra til at resultatene nås. Grunnen til dette er som avdelingslederen uttrykte det: «Vi har så mange nye ved kontoret, og da er det litt vanskelig å få det overordnede faglige perspektiv til å kunne sette i gang tiltakene. (...) Men det er et mål vi har». De har heller ikke laget tiltaksplan, men utvikler tiltakene etter hvert, når de ser resultatene.

Ved kontor 2 hadde ikke de ansatte deltatt hverken i utarbeidelsen av virksomhetsplan eller i valg av resultatindikatorer. Men ved spørsmål om hvordan de hadde nådd de gode tallene og hvem som hadde satt i gang tiltakene, kom det tydelig fram at dette var i avdelingen. Avdelingslederen sa at avdelingen sammen kom fram til forslag til aktiviteter eller tiltak som kunne iverksettes. Ved dette kontoret var det et ønske fra medarbeiderne at avdelingen selv burde bestemme hvilke indikatorer de ville ha og at de ikke behøver å gå via leder. En veileder viser til at det ikke bør gå «(...) oppover, men nedover synes jeg. Det er vi som møter brukere, vi vet hva er det viktige.»

Ved spørsmål om medvirkning ved valg av tiltak og aktiviteter opplyste avdelingslederen ved kontor 3 at «Det hadde vi prosess på både i ledergruppa og på (...) fagmøtene». Det er ledelsen som tar beslutning om hvilke resultatområder kontoret skal jobbe mer med. Disse områdene legges fram for fagavdelingene både for å forankre og for forslag til tiltak eller praksis. På tilsvarende måte gis annen statistikk på sentrale områder fra andre statistikkverktøy som avdelingene kan jobbe utfra. I fagmøtene diskuteres det også tiltak. Det vil si at det ikke er enhetsleder eller avdelingsleder som kommer med forslag til hvilke tiltak som skal igangsettes for å bedre resultat. Dette var for å få forankret aktivitetene blant medarbeiderne eller som avdelingsleder sa det: «(...) Det blir jo litt hull i hodet hvis man ikke selv har en strategi på det selv eller har et eierforhold til det.»

En av veilederne ved samme kontor sa:

Det er jo en enorm forpliktelse ved at du selv er med og utarbeider det du skal måles på senere. Det er en indentifiseringsprosess. Du identifiserer deg mer og mer med produktet og prosjekt som du selv er med og utarbeider, enn noe en leder trer ned over hode på deg. Kanskje du ikke engang leser dokumentet.

Heller ikke på dette kontoret hadde de ansatte vært med å velge resultatindikatorer, men avdelingene hadde hatt gjennomgått virksomhetsplanen før den ble laget.

Kort oppsummert om medvirkning

For å oppsummere hvordan de ansatte har medvirket i arbeidet med målstyring ved de enkelte kontor, er det utarbeidet en tabell hvor kolonne 2-4 sier noe om de ansatte har deltatt eller ikke. Deltakelsen er som vi ser minst på kontor 1, og størst på kontor 3.

Medvirkning/involvering	Kontor 1	Kontor 2	Kontor 3
Valg av indikatorer	Ikke deltatt	Ikke deltatt	Ikke deltatt
Utarbeidelse av virksomhetsplan	Ikke deltatt	Ikke deltatt	Deltatt delvis
Utarbeidelse av tiltak	Ikke deltatt	Deltatt	Deltatt

Tabell 5 Oversikt over medvirkning ved de tre NAV-kontor

6.5 Indikatortype

Fokus på aktivitetsindikatorer knyttes til det kulturelle perspektivet og ledelsesorientering.

Fokus på effektindikatorer knyttes til det instrumentelle perspektivet og styringsorientering.

Ser vi på målekortet, og hvilke resultatindikatorer de har valgt å legge inn ekstra (figur 3 i delkapittel 5.2) ser vi at kontor 1 ikke har lagt inn effektindikatorer, men har derimot fire

aktivitetsindikatorer. To av disse er kommunale indikatorer. Kontor 3 har lagt til fire effektindikator. Men alle er kommunale. Kontoret har lagt inn 13 ekstra aktivitetsindikatorer, der 11 av indikatorene er statlige indikatorer.

Ved kontor 1 finner vi hos enhetsleder ingen klar formening rundt forskjellene på aktivitetsindikatorer eller effektindikatorer. Avdelingsleder ved dette kontoret var derimot opptatt av fordelene og bakdelene ved begge typer indikatorer. «Jeg opplever at effektindikatorer på mange måter kan være bedre, si mer enn aktivitetsindikatorer, men det er nå de daglige aktivitetene som fører til effektene. Sånn at effektindikatorer sier veldig lite. Det har vi brukt mye tid på å diskutere her.» Enhetsleder mener det er vanskelig å se årsakssammenheng i effektindikatorene, at det er mange årsaker og ikke alltid en kausalsammenheng. Ved spørsmål om hva man ville lagt inn av effektindikatorer eller aktivitetsindikatorer i et nytt målekort, så er svaret:

Aktivitetsindikatorer faktisk... det tror jeg jeg sier litt på bakgrunn av hvor vi som kontor står i dag. Med at vi har veldig mange nyansatte. Vi er ikke der at vi kan jobbe ut ifra effektmål (...) medarbeiderne er med på å sette tiltakene, jeg tror alle trives bedre og jobber bedre når vi kommer dit – men det krever at man er inne og har en viss grunnkompetanse. Og kunne jobbe selvstendig og – og for at man skal kunne være der – som kontor er vi ikke helt der i dag.

Avdelingslederen ved kontor 1 vektlegger også at det er enklere å jobbe med aktivitetsindikatorene, og det er «godt å få noe ut av verden». Med aktivitetsindikatorer kan man i mye større grad si seg ferdig med noe og gå videre, eller vite hvordan man ligger an. Effektindikatorene må de i større grad bare regne med at noe får utslag, fordi de jobber systematisk mot noen mål, men det er ikke så lett å følge med og få konkrete svar. Samtidig så sier avdelingslederen også: «Effekten er jo veldig viktig i å se, synes jeg, i dette arbeidet vi gjør. Og at vi ikke bare jobber og så, telling, telling, men at vi ser effekten, det er jeg ute etter.»

Ved kontor 2 finner vi at enhetsleder i utgangspunktet er ganske skeptisk til aktivitetsindikatorer, da de lett kan «lure» seg selv og andre ved slike tellinger. Det vises også til forskning om at det kan føre til at man tilpasser organisasjonen for å få utslag på slike målinger. Enhetsleder sier også at «Det jeg synes er fint nå er at NAV signaliserer at det skal bli mere målt på kvalitet. At man faktisk skal inn å vurdere oppgaven, hvilket faglig nivå

holder den.» På spørsmål om hva slags type indikatorer enhetslederen ved kontor 2 ville lagt inn, om det skulle legges inn flere nå, svares det:

Jeg tror jeg ville ha hatt en kombinasjon jeg. For jeg tror (...) jeg tror nok at de aktivitetsindikatorerne har noe for seg allikevel, he, he. De, det de gjør er at de sørger for at du får fokus på de områdene som du måler. Så må du da selv sørge for at det er kvalitet i dem, så du må ha noe i tillegg som ivaretar kvaliteten, Men jeg tror at de aktivitets, eller ja, de parameterne der sørger for at man får fokus på det og at det man får fokus på, det man er opptatt av.

Selv om denne enhetslederen i utgangspunktet er skeptisk til aktivitetsindikatorer, og ser hvordan de kan skape et skeivt bilde av resultater, så er et de som til syvende og sist blir svaret «Jeg tror på disse aktivitetsmålene også. Egentlig». Avdelingsleder ved kontor 2 svarer derimot at effektindikatorer er det denne ville lagt inn flere av: «(...) for da ser du om noe er nyttig eller ikke (...) hvis det ikke har god effekt så er kanskje den aktiviteten ikke riktig. Men hvis du har godt resultat på aktiviteten så vet du jo ikke effekten av den. Så da sier det bare noe om aktiviteten, mens effekten kanskje sier noe om aktiviteten også.»

Ved kontor 3 er også enhetslederen veldig reflektert rundt det med aktivitets- vs. effektindikatorer, og nevner en tredje indikatortype, nemlig produktivitetsindikator. Denne lederen er tydelig på at «Vi savner flere effektmål. Hva er resultatene av det vi faktisk driver med.» Ved kontoret snakkes det om den strategiske tilpasningen som kan skje dersom man har for mye fokus på aktivitetsindikatorer. For å fylle opp kravene til aktiviteter opp mot resultatmålene tilpasser man arbeidsoppgavene etter dette. Dersom man jobber mer etter effektindikatorer så blir det mindre detaljstyring og man kan i plenum fokusere mer på «(...) det som faktisk er viktig – hvor mange man har fått ut i jobb osv.»

Avdelingslederen ved kontor 3 har ingen spesielle refleksjoner rundt dette tema, men i motsetning til de to andre kontorene så har de ansatte ved dette kontoret meninger om indikatortype. «Jeg kan si – det er to endringer som har skjedd – vi har endret både hva vi måler – fra aktivitetsmåling til effektmåling – det er endring som har kommet sentralt – og det er veldig positivt og veldig bra. Vi omgår strategisk tilpasning.» (Veileder). En av de andre veilederne forteller også at de opplever økt frihet og mulighet til å prioritere når det aksepteres at man bruker mer effektindikatorer, men at det nok også gjør lederes jobb tøffere i forhold til kommunikasjon med de ansatte.

Kort oppsummert om indikatortype

På målekortet har kontor 1 utelukkende lagt til aktivitetsindikatorer i sitt målekort. Vi fant at kontor 3 også hadde valgt effektindikatorer i tillegg til mange aktivitetsindikatorer, men siden disse var kommunale og ikke statlige, viste det seg også at dette kontoret hadde lagt inn utelukkende statlige aktivitetsindikatorer. I intervjuene er det ved alle tre noen som er enige om at effektindikatorer er det beste, selv om man også vil ha aktivitetsindikatorer og at det i noen situasjoner er det beste og enkleste. Aktivitetsindikatorer kan gi god tilleggsinformasjon til effektindikatorerne. Kontor 3 er tydeligst i sitt ønske om mer effektmåling.

6.6 Perspektivvalg

Fokus på medarbeiderperspektivet i målene knyttes til kulturelt perspektiv og ledelsesorientering. Fokus på økonomi- og produksjonsindikatorer i målene knyttes til instrumentelt perspektiv og styringsorientering.

Målekortene viser at kontor 1 ikke har lagt inn ekstra indikatorer på hverken økonomi-, produksjon- eller medarbeiderperspektivet. Indikatorerne kontoret selv har lagt inn er utelukkende knyttet til brukerperspektivet. Kontor 2 har, i og med at de bare har de obligatoriske indikatorene, ikke tatt noe valg på perspektiv i målekortet. Kontor 3 derimot har lagt inn 1 ekstra indikator på produksjonsperspektivet og 2 ekstra indikatorer på økonomiperspektivet, men de fleste var knyttet til brukerperspektivet. Gjennomgangen av målekortene viste at kontor 1 og 3 (de to kontorene som har lagt til indikatorer) utelukkende har valgt indikatorer knyttet til brukerperspektivet fra statlig side. Der kontor 3 har lagt til indikatorer som er knyttet til de andre perspektivene er det kommunale indikatorer.

Selv om undersøkelse av målekort ikke ga oss noe resultat, fant vi at medarbeiderperspektivet var dratt fram i virksomhetsplanene ved kontor 2 og 3. I virksomhetsplanen hos kontor 2 og 3 er nærvær og verdier både overfor brukere og kollegaer er nevnt. I kontor 3 ønsker man «å være stolt av jobben sin» og at det skal legges til rette for at man utvikler seg som medarbeider og at man som ansatt skal gjøre en forskjell. På kontor 2 er respekt overfor brukere og kollegaer beskrevet som verdi i virksomhetsplanen. Her ønsker man at NAVs verdier skal formidles i alle interne møter, samt ha både vernerunder og medarbeiderundersøkelse. Til tross for dette kan vi ikke se at det er klare forskjeller mellom de ulike enhetene når det gjelder dette punktet. Eller som leder ved kontor 1 uttrykte det, etter

å ha blitt spurt om hvorfor kontoret ikke hadde lagt inn indikatorer i økonomi-, produksjon- eller medarbeiderperspektivet: «(...) det blir vi jo målt på uansett.»

Kort oppsummert om perspektivvalg

Vi fant ingen forskjell på valg av økonomi, produksjon eller medarbeiderperspektivet i målekortet ved noen av de tre kontorene med hensyn til statlige indikatorer. Det er likevel en ulikhet når man tar med de kommunale indikatorene. Dette er i utgangspunktet ikke en del av vår studie, men det kan være verd å merke seg at kontor 3 har tre instrumentelle resultatindikatorer. Vi ser også at kontor 2 og 3 har medarbeiderperspektivet representert i sine virksomhetsplaner.

6.7 Forankring hos ansatte

Mye forankring av mål- og resultatstyring knyttes til kulturelt perspektiv og ledelsesorientering. Lite forankring av mål- og resultatstyring knyttes til instrumentelt perspektiv og styringsorientering.

Ved kontor 1 framgikk det at enhetsleder skulle starte en prosess for å få de nyansatte til å få en forståelse for sin oppgave i NAV. Hensikten bak var nettopp at de ansatte skal skjønne sammenhengene både med kvalitet og kvantitet, samt hvordan registreringer henger sammen med den overordnede oppgave i NAV, som er «arbeid først».

Det samme opplyste også avdelingsleder:

Min store målsetning som avdelingsleder er å få mine veiledere til å se helheten – jeg er kjempeopptatt av helhet. Og det at det ikke er fragmenterte mål. At man skjønner at jobbmach¹⁵, aktivitetsplan, oppfølging hver sjettemåned, tiltaksgjennomføring, at brukere blir kontaktet innen frister, at de får behandle søknader innen frist, at vi har kontakta arbeidsgivere og registrert det. Det er ikke bare sånn «nå må vi gjøre det og nå må vi gjøre det, fordi vi måles på det.» Men alt henger sammen. Skal vi nå hovedmålet vårt som er å få brukere ut i jobb, så må vi skåre bra på alle de parameterne. Og det å få folk til å se den helheten og ikke hvert fragmenterte mål.

Et sentralt poeng for avdelingslederen er at denne faglige forankringen, det å skjønne helheten i oppfølgingen ved et NAV-kontor, ikke bare er måltall men en helhet der det ikke hjelper med «brannslukking» eller ad hoc tiltak. I stedet kreves det stabil jobbing med hvert enkelt

¹⁵ CV til registrert arbeidssøker blir matchet opp mot kvalifikasjonskrav i utlyste stillinger hos arbeidsgivere.

mål. Veilederne ved kontoret, som ikke var nyansatte, hadde delvis samme forståelse som både enhetsleder og avdelingsleder:

Jeg liker det å bli målt og vite hva jeg blir målt på i utgangspunktet, men hvis jeg føler at det jeg blir målt på ikke er viktig eller at det ikke viser arbeidshverdagen min eller hva som, det må føles som at det er riktige tingene som måles da. Føles det bedre da. Men jeg synes det kan være veldig greit å vite både hva som er målene og hva, slik at jeg kan være med å bidra til å nå målene. Det synes jeg. Men så lenge det ikke føles sånn, hvorfor skal vi måles på dette?

Ved kontor 2 snakket hverken enhetsleder eller avdelingsleder om forankring og forståelse blant medarbeiderne. Medarbeidernes kompetanse eller eierforhold til styringsverktøyet ble heller ikke vektlagt blant lederne.

Kontor 3 har lagt forståelse for mål- og resultatstyring i opplæringsplanen for nye ansatte. Enhetsleder opplyser å ha brukt mye tid på å formidle hva målstyring faktisk er og hva statens regelverk om målstyring sier. I tillegg oppgir enhetsleder at det er en sterk faglig forankring hos de ansatte, noe som medfører at det ikke er mulig å be de øke registreringspraksis bare for å nå måltall, de er nemlig «*ikke lydige*». Med dette mener lederen at de ikke lar seg manipulere til å gjøre noe uten at de har forståelse for, eller forankring i saken.

Også avdelingsleder ved samme kontor framhever betydningen av «(...) å se bakenfor» og se hvorfor veilederne for eksempel skal gjennomføre jobbmatch. Avdelingslederen presiserte også at de ansatte ser helheten bedre, spesielt med tanke på at ledelsen «(...) hele tiden sier at det er å få folk ut i jobb - arbeid og aktivitet er det vi jobber med.» Vi ser at den samme forståelsen reflekteres hos veilederne, eksempelvis som den ene uttrykte det:

Det er ikke tilstrekkelig lenger å si at må vi jobbe mer med jobbmatch – du må først starte med å si «altså – vi må få folk ut i jobb» og da er det svært viktig at vi må begynne kommunikasjonsbiten – den blir svært viktig på NAV kontorene framover nå. Det er ikke nok å si at nå må vi kjøre på her eller her. Vi må faktisk begynne med prosess hvor vi skaper *medvirkning, eierskap og ansvarsfestelse*»

En av de andre veilederne kommenterte prosessen ytterligere: «Det gir resultat og effekt. Så jeg tror at når man har på en måte fått eierskapet, så er det mulig for veilederne og skjønne at her er det et verktøy vi bruker i hverdagen og ikke et fantastisk 17. mai flagg.» Samtidig opplyser de at flere veiledere er «(...) i en prosess der man forsøker å bli overbevist om at

dette er et nyttig måleverktøy - skjønne grunnen og årsaken bak dette. Hvis ikke tror de ikke på ting, og da blir det bare sånn - ok da må man piske for å få de til å gjøre det.»

Kort oppsummert om forankring

Både kontor 1 og 3 vektla forankring og forståelse hos medarbeiderne. Spesielt ved kontor 3 var dette et tema både lederne og veilederne var opptatt av. Det ble her presisert hvor viktig det var at de ansatte hadde eierskap til resultat og tiltak. På kontor 1 derimot var det forskjell på hva lederne uttrykte og den forståelsen de ansatte hadde. Mens lederne var tydelig på betydningen av forankring, syntes det som om noen veiledere ikke så sammenhengen og heller ikke helheten. Ved kontor 2 var dette et tema hverken lederne eller veilederne vektla.

6.8 Er kontorene styrings- eller ledelsesorienterte?

Vi har nå beskrevet og gjennomgått de tre utvalgte kontor med utgangspunkt i de seks indikatorene med bakgrunn i instrumentell og kulturell teori. Dette for å avklare om de er har en ledelses- eller en styringsorientert ledergruppe. Ledelsesorientering har vi definert ut i fra kulturell orientering, og styring fra instrumentell. Tabell 6 viser hva vi konkluderte med ut fra funnene på hver enkelt indikator. I påfølgende tekst kommer vi tilbake til hvorfor.

Indikatorer	Kontor 1	Kontor 2	Kontor 3
Fokus på overordnede mål	Dreier mot ledelsesorientering	Dreier mot ledelsesorientering	Dreier mot ledelsesorientering
Bruk av målekort	Ledelsesorientert	Ledelsesorientert	Ledelsesorientert
Grad av medvirkning	Styringsorientert	Dreier mot styringsorientert	Ledelsesorientert
Indikatorstype	Ikke definerbar	Ikke definerbar	Dreier mot styringsorientering
Perspektivvalg	Ikke definerbar	Dreier mot ledelsesorientering	Dreier mot ledelsesorientering
Forankring hos ansatte	Dreier mot styringsorientering	Styringsorientert	Ledelsesorientert

Tabell 6 Oppsummert oversikt over kontorene klassifisert utfra styrings- eller ledelsesorientering.

«Fokus på overordnede mål» er vår første teoriindikator. Ved kontor 1 var lederne opptatt av mål- og disponeringsbrev og de overordnede mål. Men deres mening var at de ikke nødvendigvis trengte å legge målene eller indikatorene inn i målekortet, noe de ville ha gjort dersom de fulgte den instrumentelle tankegangen, hvor vi viser til at det er hensiktsmessig å samle alle mål inn i ett målesystem. De hadde potensiale til å legge inn flere indikatorer knyttet til sin virksomhetsplan, så her kan vi ikke si at de har en instrumentell tankegang. Vi

mener at lederne kan sies å være både styringsorientert og ledelsesorientert, men at de dreier mot det siste på grunn av holdning til målekortet.

Ved kontor 2 viste enhetsleder til motstand mot bruk av målekortet. Det var tydelig at lederen ønsket å dempe bruken av målekortet, og oppnå stabilitet ved ikke å legge inn indikatorer, noe som er i tråd med det kulturelle perspektivet. Slik sett kan dette være et signal på at ledergruppen er ledelsesorientert. Det vi likevel så var at kontoret hadde en virksomhetsplan som hadde hele 22 tiltak som kunne knyttes til potensielle indikatorer. Disse tiltakene kunne ha blitt operasjonalisert til resultatindikatorer i målekortet, men var ikke lagt inn. Lederne brukte også felles strategi for fylket og kommunen når de utarbeidet virksomhetsplanen, slik at de hadde et fokus på overordnede mål. Men vi kan heller ikke her si at de er instrumentelle. Svaret er ikke entydig, men de heller mot å være ledelsesorienterte.

Vi fant ingen stor grad forankring til overordnede mål ved kontor 3 og deres målekort. Selv om de hadde minst potensiale til å forankre flere indikatorer til styringsdokumentene fra stat og fylke. De hadde seks indikatorer som vi ikke kunne koble til noen av dokumentene vi undersøkte i det hele tatt, men som kan skyldes at de er kommunale. Lederen var opptatt av mål- og disponeringsbrev og de overordnede målene, men ikke med målekortet som styringsinstrument, noe som også viser til det kulturelle perspektiv. Også ved dette kontoret dreier det mot at det kulturelle er viktigst, selv om de har instrumentelle innslag.

Vår andre teoriindikatoren går på «bruk av målekort», og her skiller ingen av kontorene seg i nevneverdig grad ut. Målekortet brukes som et oppslagsverk for lederne, og tas fram en gang i måneden ved kontormøter, men benyttes mest innen ledergruppen, dette er i tråd med det instrumentelle perspektivet hvor målekortet vil være et aktivt styringsverktøy for at kontorene skal nå sine mål og resultat. Men vi ser at bruken ikke er systematisk ved noen av kontorene, da det hovedsakelig bare er et oppslagsverk uten noen form for oppfølging eller føringer overfor de ansatte med bakgrunn i resultatene. Kontorene har heller ikke utarbeidet noen konkrete tiltaksplaner. I så måte kan vi ikke si at målstyringen er satt i system ved noen av kontorene, og det er heller ikke utarbeidet klare prosedyrer for hvordan tiltak skal iverksettes ved negative resultat. Noe som ville vært sentralt i et instrumentelt perspektiv. Alle tre ledergruppene vektlegger derimot det relasjonelle overfor sine ansatte, og ikke det “harde”

styringsverktøyet de omtaler målekortet som. På denne teoriindikatoren vurderer vi derfor at alle tre kontorene kan sies å være ledelsesorienterte.

På vår tredje teoriindikator «grad medvirkning», fant vi til dels variasjon blant kontorene. Ved kontor 1 hadde det ikke vært deltagelse fra de ansatte ved valg av indikatorer. De ansatte har heller ikke vært med i arbeidet med å komme fram til tiltak, og lederne sier i stor grad både hvilke områder som skal prioriteres og hvilke tiltak som må gjennomføres. Lederne er klart instrumentelle i den forstand at de styrer prosessene på kontoret og i mindre grad lar de ansatte delta. På bakgrunn av den sterke styringen fra ledergruppen vil vi si at vi på denne teoriindikatoren finner en styringsorientert ledelse.

Ledergruppen ved kontor 2 har gitt større rom for at medarbeiderne er med på å utarbeide tiltak og ikke minst, i drøftinger underveis. Det synes i liten grad som om tiltakene bestemmes av lederne, og ledergruppen jobber derfor her i tråd med det kulturelle perspektivet. Derimot er medarbeiderne ikke med i utvikling av virksomhetsplanen siden denne utarbeides av den kommunale og statlige ledergruppen alene. Akkurat innen dette området er ledergruppen mer instrumentell. Ansatte har heller ikke deltatt i diskusjonen om hvorvidt det skal legges inn indikatorer på målekortet. Men vi vil likevel konkludere med at ledergruppen her dreier mot å være ledelsesorientert, da det i det daglige arbeidet er mer medvirkning fra de ansatte.

Kontor 3 har ikke hatt noe prosess rundt valg av indikatorer. Vi så derimot at hele kontoret deltok i utarbeidelsen av både tiltak og var med på utforming av virksomhetsplanen. Denne brede deltagelsen og utarbeidelse av mål i fellesskap gjennom interne prosesser samsvarer godt med den kulturelle forståelsen. Vi mener derfor at denne ledergruppen er ledelsesorientert på denne teoriindikatoren.

Den fjerde teoriindikatoren vi har valgt er «indikatorstype» og berører aktivitets- vs. effektindikatorer. Ingen av lederne ved noen av kontorene hadde tatt noen bevisste valg rundt hvilke av de to typene de skulle velge. Vi finner derfor ikke støtte for det instrumentelle perspektiv, siden de ikke hadde tatt oppfordringen fra direktoratet med å legge inn flere effektindikatorer. Ingen av kontorenes ledere ga uttrykk for at lojalitet med signalene fra direktoratet var et moment de tok i betraktning. Videre uttrykte de ikke at effektmålinger var sentralt i deres daglige arbeid, noe som ville ha vært aktuelt utfra det instrumentelle

perspektivet. Vi fant heller ikke at de bevisst hadde valgt aktivitetsindikatorer som det forrige målekortet hovedsakelig besto av. Det er derfor ingen støtte for at indikatorvalg skyldtes stiavhengigheten i det kulturelle perspektiv. Leder ved kontor 3 var tydelig på at de ville valgt effektindikatorer om valget tas på nytt, og det samme var de ansatte ved dette kontoret. Her vil vi derfor si at dette kontoret heller mer mot styringsorientering, mens de to andre ikke kan defineres på denne teoriindikatoren.

I vår femte teoriindikator, «perspektivvalg», hadde ingen av de tre kontorene valgt indikatorer knyttet til annet enn brukerperspektivet på statlig side, med unntak av indikatoren som var både statlig og kommunal. Brukerperspektivet som teoriindikator har vi ikke har klassifisert i tråd med våre teoretiske perspektiv, så det gir ingen utslag her. Vår antagelse var at det instrumentelle perspektivet ville tilsi at lederne ville velge indikatorer innen økonomi og produksjon for mer kontroll og styring, men dette fant vi ikke. Vi fant heller ikke indikatorer på medarbeiderperspektivet som ville vist til det relasjonelle i kulturperspektivet. Ved kontor 2 og 3 fant vi derimot tiltak i virksomhetsplanen som kan knyttes til medarbeidere og verdier internt i kontoret, noe som kan tyde på at det relasjonelle aspektet i kulturperspektivet er til stede. Enhetsleder ved kontor 1 viste for øvrig til at det ikke hadde lagt til noen indikatorer på disse perspektivene, da de uansett ble målt på det i andre rapporteringer. I så måte var det gjort et rasjonelt valg sett i lys av instrumentelt perspektiv. Selv om vi fant medarbeiderperspektivet i virksomhetsplanen til to kontorer, er det vanskelig å konkludere med at lederne er enten er styrings- eller ledelsesorientert, men at kontor 2 og 3 dreier mot ledelsesorientering.

På vår siste teoriindikator «forankring hos ansatte» var det variasjon på de tre kontorene. På kontor 1 møtte vi flere veiledere som hadde en negativ holdning til målstyring, med bakgrunn i hvordan ledere tidligere hadde brukt målekort og totalindikator som styringsverktøy. Dette kan være et tegn på at ledere tidligere i større grad har brukt målekortet uten å ha fått formidlet en forståelse for hva verktøyet innebærer. Ved kontoret skulle lederne nå starte en prosess for å få denne forankringen gjennomført, men de har ikke iverksatt det i praksis. I så måte kan man si at lederne, gjennom sitt ønske om å få medarbeiderne til å se hva målstyring innebærer er kulturelle. Men vi vil likevel si at kontoret i dag heller mot å være instrumentelt og styringsorientert, siden denne forankringen ikke var iverksatt og noen av veilederne ikke klart hadde forståelse for hvorfor verktøyet ble brukt.

På kontor 2 ble ikke forankring eller forståelse nevnt av lederne, og veilederne vi intervjuet hadde heller ikke en klar formening om sammenhengene mellom mål og aktiviteter. Dette kan tyde på at denne ledergruppen er mer instrumentell, da forankring ikke synes å ha vært et tema. Dette kan også støttes av motstand som tidligere hadde kommet fra en av avdelingene, og bidro til at ingen indikatorer ble lagt. Denne motstanden kan være på bakgrunn av at medarbeiderne ikke har etablert forståelse eller også at de ikke støtter målstyring. Selv om det er en mulighet for at det finnes andre forklaringer til dette, mener vi at lederne på denne teoriindikatoren er styringsorienterte.

Ved kontor 3 hadde enhetsleder kjørt flere prosesser på hele kontoret for å skape en forståelse bak målstyring og helheten i målarbeidet. I intervjuene med veilederne kom dette også tydelig fram, og de viste at de kunne ta informerte valg om tiltak og hadde lært av prosessene. Noe som klart samsvarer med det kulturelle perspektiv. Enhetsleder er ledelsesorientert i måten denne forankrer mål- og resultatstyring hos de ansatte.

6.8.1 Konklusjon på styring- eller ledelsesorientering

Med utgangspunkt i våre hypoteser burde ledergruppen ved kontor 1 og 3, kontorene med ekstra indikatorer, vært styringsorienterte. Mens ved kontor 2, som ikke hadde lagt til indikatorer, burde ledergruppen vært ledelsesorienterte.

Alle tre kontorenes ledergrupper var i varierende grad henholdsvis styrings- eller ledelsesorienterte, og vi kan slik sett si at styring og ledelse går hånd i hånd. Ved kontor 3 dreier de mot styringsorientering på kun en indikator, og vi konkluderer med at de er ledelsesorientert. Ved de to andre kontorene var det ikke entydige nok teoriindikatorer på hverken styring eller ledelse til at vi kan konkludere. Begge disse kontorene har likevel klare utslag på teoriindikatoren «bruk av målekort», som vi anser som den sterkeste teoriindikatoren i forhold til vår empiri. Det samme gjelder «fokus på overordnede mål», der vi også har mye data. Vi vil dermed antyde at disse ledergruppene også kan dreier mer i forhold til ledelsesorientering enn styringsorientering.

Uavhengig av den siste vurderingen kan vi ikke bekrefte våre hypoteser.

Kapittel 7 Mål med mening?

Denne oppgaven har handlet om NAV-kontorene i Oslo sine valg av indikatorer etter endring av målekortet fra 2013. Hva skjedde etter at direktoratet foretok en sterk reduksjon i antall pålagte resultatindikatorer? Og kan de valg som ble gjort forklares i om NAV-kontorenes ledelse var styring- eller ledelsesorienterte? Gjennom en undersøkelse av alle 15 NAV-kontor i Oslo generelt, og tre utvalgte kontor spesielt, har denne oppgaven prøvd å gi svar på det.

7.1 Konklusjoner

I den første problemstillingen undersøkte vi *hvordan* målekortene til de 15 NAV-kontorene i Oslo så ut i 2013. Vi fant at det kun var litt over halvparten av kontorene som hadde lagt til flere indikatorer enn de obligatoriske. Alle tilleggsindikatorerne på statlig side var aktivitetsindikatorer, og de var hovedsakelig lagt til brukerperspektivet. Kontorene som hadde lagt inn effektindikatorer, og indikatorer koblet til andre perspektiv, var kommunale indikatorer. Indikatorerne kontorene selv hadde valgt på statlig side, var forankret i de overordnede målene. Likevel så vi at det fortsatt er et potensiale for å legge inn flere indikatorer, indikatorer som kunne gi kontorene god informasjon om status i arbeidet med å nå de overordnede mål. Det gjelder ikke bare utfra de statlige og fylkesvise dokumentene, men også med bakgrunn i virksomhetsplanene til kontorene.

Den andre problemstillingen vi har undersøkt er *hvorfor* NAV-kontorene har valgt ulikt omfang av indikatorer i sine målekort, og vi undersøkte tre NAV-kontor for å prøve å gi et svar på dette. Vi ville finne ut om det var grunnlag for å tro at valgene som var gjort skyldtes at ledelsesgruppene enten var styringsorienterte eller ledelsesorienterte. Vi valgte å definere styring og ledelse gjennom instrumentell og kulturell teori, og det viste seg vanskelig å skulle definere en ledergruppe som det ene eller det andre. Ledergruppene ved de tre kontorene kunne ikke entydig sies å være enten styrings- eller ledelsesorienterte. Det var ett kontor var ledelsesorientert utfra våre teoriindikatorer knyttet til våre teorivalg, det var det kontoret som utfra våre hypoteser burde være styringsorientert. De andre to ledergruppene ved de andre kontorene kunne ikke entydig klassifiseres som enten styrings- eller ledelsesorientert. Vi fant derfor ikke grunnlag til å tro at våre to hypoteser stemmer.

7.2 Kan det være...?

Noe som kan begrunne hvorfor kontorene har endt opp med sine målekort, er en utilsiktet effekt ved bruken av målekortet, og også totalindikatoren, slik den ble benyttet i Oslo i 2012. Noen av ledere og de ansatte var trøtte av detaljstyring og telling, og dette bidro til motstand og frastøting av hele «måleregimet». Dette ser vi blant de fleste av våre informanter, og enhetsleder ved kontor 3 uttalte: «*Det er ikke for å bli telt at vi er her*». Flere veiledere fortalte også at de hadde mistet noe av tilliten til målstyring og målekortet. Dette kan ledere ha forholdt seg til, og det kan være en av grunnene til at man ikke har valgt å legge inn ekstra indikatorer. I henhold til et ledelsesorientert perspektiv i tråd med kulturell teori, ser vi at motstand og strategisk atferd har ført til at man ikke har valgt å legge inn flere indikatorer. Videre synes det som om denne strategiske atferden har ført til at både ledere og avdelingsledere i stor grad har nedprioritert målekortet, og ikke minst tonet ned bruken overfor de ansatte.

Vårt inntrykk er videre at NAVs ansatte og ledere har NAVs visjon og hovedformål med seg i alt de gjør og sier. Når det gjelder de mer «nære mål», i virksomhetsplaner og mål- og disponeringsbrev for eksempel, så har derimot ikke alle lederne gitt de ansatte særlig mulighet til å få et eierforhold til dem, hverken utfordringene eller målene. Måten mål og planer blir formulert og utviklet på kan være avgjørende for den entusiasme og grad av forpliktelse som skal til for å nå ønskede resultater, og det kan være en svakhet her.

De prosessene vi trodde lå til grunn for å velge indikatorer og utforme målekortet, gjennom vårt «idealbilde» på balansert målstyring og teorier om styring og ledelse, kunne ikke vi finne i vår undersøkelse. Fokus på styring og styringsdokumenter, og medvirkning fra de ansatte, har ikke ført til målekortets utseende, kanskje heller mangel på dette i det helhetlige målarbeidet. For å sette det på spissen, så kan det se ut til at noen ledere og ansatte har glemt at målekortet er et *verktøy* for å nå noen mål, og at målekortet ikke er målet i seg selv. Vi kan ikke si det er mål med mening. Hvorfor de ulike NAV-kontorene har reagert forskjellig på endringen i antall obligatoriske indikatorer kan vi altså bare gjette på. Det vi vet er at det ikke ser ut til å være begrunnet i om ledelsesgruppen er styrings- eller ledelsesorientert. Vi står ellers igjen med mye ny kunnskap om NAV, og veldig mange flere spørsmål det hadde vært spennende å få svar på.

7.3 Refleksjoner rundt undersøkelsen

Det første vi gjorde da vi startet arbeidet med denne oppgaven var å begrense oss til å studere den statlige siden av NAV. Dette har vist seg å være vanskelig da målarbeidet består av mye mer samarbeid med den kommunale siden av NAV-kontoret enn hva vi trodde. Vi har på noen steder valgt og også se på det kommunale indikatorene når dette har vært nødvendig, men vi mangler nok noe av helheten på grunn av dette.

En annen begrensning vi gjorde var å kun forholde oss til de 65 indikatorene ett eller flere NAV-kontor i Oslo faktisk hadde på sine målekort, og ikke se på de 150 andre indikatorene på direktoratets liste. Vi vurderer dette fremdeles som et godt valg på grunn av omfanget, men det legger sine begrensninger på de vurderinger som er gjort rundt «potensiale» i delkapittel 6.2 for eksempel.

Utvalget vårt med å velge tre kontorer som case kan virke litt snevert. Vi fikk snakket med mange informanter ved disse kontorene, og det er vi fornøyde med, men vi skulle gjerne hatt ett kontor eller to til å basere vurderingene våre på. Spesielt med tanke på at det ble takket nei til å være case ved ett kontor, og vi dermed fikk litt mindre variasjon enn planlagt i målekortene.

Vi har tatt noen valg med hensyn til de indikatorene vi bruker i kapittel 6 for å avgjøre om noe er styrings- eller ledelsesorientert. De valgene har vi begrunnet i teorien. Vi ønsker likevel å vise at det er ikke er en entydig og klar fasit her. Eksempelvis har vi definert sterk forankring og kobling til overordnede mål som instrumentelt. Johnsen (2007, 217) gjorde en studie i 1997 som viste hvordan iverksettingsform med løs kobling mellom målsettinger og resultatindikatorer kunne redusere motstand og motvirke og fremme instrumentell heller enn symbolsk bruk av resultatmåling. I noen tilfeller kan det være rasjonelt å ha en løs kobling og la mål og resultatmålinger leve sine egne liv.

Å avklare om ledelsesgruppen var styrings- eller ledelsesorientert ble ildprøven i denne oppgaven, og i etterkant kan vi nok ha ønsket at vi valgte en annen teoretisk innfallsvinkel til problemstillingen, som hadde vært enklere å operasjonalisere. Men nå er det heller ikke slik at ledere nødvendigvis er/ bør være det ene eller det andre.

Litteraturliste

- Arbeidsdepartementet. 2013. *Tildelingsbrev 2013*.
http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/tidelingsbrev/2013/Tidelingsbrev_Arbeids_og_velferdsdirektoratet_2013.pdf (20.04.2014).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. Ukjent dato. *Målstyring ved bruk av målekortet- en innføring*.https://www.nav.no/systemsider/sok/solrDokumenterAlle/_attachment/315630?_ts=13856639090 (20.04.2014).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. Ukjent dato. *Dokument 2 – Virksomhetsstrategi*.
https://www.nav.no/Om+NAV/NAV/_attachment/287818?_ts=132805a5bf0&download=true (20.04.2014).
- Breivik, Bjørn. 2010. *Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte? En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden juli 2006 – april 2009*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen.
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G Roness og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Fimreite, Anne Lise. 2008. *Mission impossible made possible? Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Notat 14. Rokkansenteret.
- Finansdepartementet. 2003. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*.
http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf (20.04.2014).
- Irwin, David. 2002. Strategy mapping in the public sector. *Long Range Planning*, 35(6).
- Johannesen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forslag AS.
- Johnsen, Åge, 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge og Erik Døving. 2010. "Ledelse og styring i organisasjonsteoriens klassiskere". I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.

- Johnsen, Åge. 2012. Er målstyring i staten målstyring? I *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Difi.
- Kaplan, Robert S. and David P. Norton. 2000. Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review*, 78(3).
- NOU 1984:23. *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*. Finansdepartementet.
- Oslo Kommune og Arbeids- og velferdsetaten. Ukjent dato. *Sentral samarbeidsavtale mellom NAV Oslo og Oslo Kommune. Avtalen gjelder fra 01.01.2010*.
https://www.nav.no/Lokalt/Oslo/NAV+i+din+kommune/_attachment/805360379?_ts=12861c05fc8&download=true (20.04.2014).
- Røvik, Kjell Arne. 1998, *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selznick, Philip. 1997. *Leadership*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Senter for statlig økonomistyring. 2010. *Resultatstyring. Mål- og resultatstyring i staten. Veileder*.
http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Maal_og_resultatstyring_i_staten.pdf (20.04.14).
- Sosialdepartementet. 1992. *Veiledning i målstyring ved sosialkontor*. Oslo.
- Stortinget. 2005. *Stortingets bevilgningsreglement*.
<https://www.stortinget.no/PageFiles/589/Bevilgningsreglementet.pdf> (20.04.2014).
- Vågen, Linn Elisabeth. 2012. *Mål- og resultatstyring I NAV. En casestudie av målekortet*. Masteroppgave ved Universitetet i Stavanger.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and methods*. California: Sage Publications Inc.

Interne dokument

Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2007. *Årshjulprosjektet. Virksomhetstyringsprosessene i NAV.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2006. *Dokument 1.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2013. *Mål- og disponeringsbrev 2013.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2013. *Mal for virksomhetsrapport 2013.*

NAV Oslo og Oslo Kommune. 2013. *Felles strategi for NAV-kontorene i Oslo 2013-2015.*

Vedlegg 1 Intervjuguide

Hvor lenge du/ dere jobbet i NAV, og hvilken stilling og arbeidsoppgaver har du/ dere?

Kjennskap til mål- og resultatstyring og målekortet:

1. Avd. leder / Veileder, Kjenner du bakgrunnen for mål- og resultatstyring i NAV?
2. Avd. leder / Veileder, Hva vet du om målekortet?
3. Alle, Hva tenker du/ dere om endringene fra etaten i fjor (40 til 13 indikatorer)?

Målekortet i dag:

4. Alle, Hva er bakgrunnen for valg av tilleggsindikatorer / hvorfor er det ikke valgt å legge inn tilleggsindikatorer?
5. Alle, Hvordan er indikatorene valgt - hvordan har prosessen vært?
6. Alle, Hvem har deltatt i å velge indikatorene?
7. Lederne, Hvordan fungerer målekortet som styringsverktøy?

Bruk av målekort:

8. Alle, Hvordan jobber dere med målekortet på kontoret – hvordan legges det fram?
9. Alle, Hvilke konsekvenser har endringen fra i fjor (både fra etaten og interne endringer etter det) hatt for kontorets bruk av målekortet?
10. Alle, Hvilke virkninger ser du/dere at bruken av målekortet har (hatt)?
11. Alle, Fungerer målekort som verktøy for å måle resultat?
12. Alle, Hvordan følges resultatene opp? (Hva skjer når mål ikke nås)
13. Lederne, Hvordan følger dere opp aktivitetsmålene, og hvordan følger dere opp effektmålene?

Innhold i målekortet og holdninger til målekortet:

14. Alle, Hva tenker du/ dere om mål- og resultatstyring generelt?
15. Ledere, Dere har x aktivitetsmål, og x effektmål, hvor x aktivitetsmål og x effektmål er det dere har lagt til, hvorfor har dere endt opp slik¹⁶.
16. Alle, Er det noe du/ dere tenker er utfordrende å måle? (Kvalitet vs. kvantitet), gir målekortet den informasjonen dere trenger? (Effekt vs. aktivitetsmål)

¹⁶ Ble endret i henhold til kontorets målekort til det enkelte intervju

Resultatledelse:

17. Leder / Avd. leder, Hvordan jobber dere med mål- og disponeringsbrev og virksomhetsplan (VP) og hvordan jobbes disse med i sammenhengen med målekortet?
- Hvordan benyttes disse på kontoret?
 - Hvem styrer prosessen?

Tilleggsspørsmål:

Etter det andre intervjuet ble flere spørsmål lagt inn:

18. Hvordan preger målekortet /målstyring ditt arbeid?
19. Hvordan var dette i fjor?
20. Leder/ Avd.leder, hva ser du for deg framover?

Vedlegg 2 Samtykkeskjema

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

«Mål- og resultatstyring i NAV»

Bakgrunn og formål

Formålet med vår masteroppgave i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA), er å se på bruken av målekortet som styringsverktøy. Vi vil se på hvordan NAV kontorene har endret sine målekort etter nedgang i antall pålagte indikatorer fra direktoratet. En annen problemstilling vi ønsker å se på er hvordan valg av tilleggsindikatorer kan forstås. Hva er det som gjør at ulike kontor velger ulike indikatorer?

Vi har valgt tre NAV kontor i Oslo, og her ønsker vi å snakke med leder, enhetsleder for den statlige delen og fire veiledere. Utvalget er trukket utfra i hvilken grad kontorene har lagt inn flere indikatorer enn de obligatoriske i målekortet. Vi har valgt ett kontor som har lagt inn mange tilleggsindikatorer, ett med middels antall og ett som ikke har lagt inn flere enn de pålagte indikatorene. Vi ønsker å forespørre deg på bakgrunn av din tilhørighet og stilling.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Studien er hovedsakelig basert på semistrukturerte intervju der vi vil benytte en intervjuguide.. Spørsmålene vil omhandle bruk av målekort, indikatorer og også prosessene rundt valg av dem. Vi tenker at intervjuene av ledere og enhetsleder vil ha en varighet på 30-45 minutt. Veilederne ønsker vi å prate med i gruppeintervju, dette kan ta ca en time. Vi ønsker å ta lydopptak av intervjuene slik at vi er sikre på at vi får med all nødvendig informasjon. Av andre datakilder vi vil benytte vil dette være målekortet til kontoret, virksomhetsplan og mål- og disponeringsbrevet.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Tilgang til opplysningene vil kun være tilgjengelige for oss to studenter og vår veileder, Signy Irene Vabo (professor ved HiOA). Vi vil anonymisere både kontor og navnet ditt. Vi ønsker å ta opp intervjuet med deg, men dette vil bli slettet etter at oppgaven er skrevet. Alt skrevet materiell vil bli lagret på pc og vil også bli slettet.

I oppgaven vår vil du ikke kunne gjenkjennes. Prosjektet skal etter planen avsluttes innen 20. juni 2014. Alt oppbevart materialet vil da bli slettet og makulert. Kun oppgaven (som er anonymisert) vil være tilgjengelig.

Frivillig deltakelse

NAV Oslo har godkjent intervju av ditt NAV kontor og deg pga. din stilling. Men det er likevel frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ikke ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:
Inger Marie Skinderhaug eller Christine Selnes

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jeg samtykker til å delta i intervju

Vedlegg 3 Oversikt over statlige indikatorer

Statlige obligatoriske indikatorer:

B.10	Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre mnd. (SP)
B.11	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd. (SP)
B.12	Gjennomsnittlig varighet av avsluttede sykefraværstilfeller (kvartalstall) (SP)
B.15	Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid (SP) (Månedstall)
B.16	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid (SP)
B.20	Andel stillinger meldt til NAV med tilvisning (SP)
B.21	Andel stillinger meldt til NAV av den totale stillingstilgangen (markedsandel) (SP)
B.22	Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV (SP)
B.40	Andel "Kontakt bruker" behandlet innen fristen
M.1	Sykefravær for statlig ansatte (sum av legemeldt og egenmeldt fravær) (1 måned på etterskudd) (SP)
P.1	Andel journalføringsoppgaver innen 24 timer
Ø.1	Faktisk forbruk hittil i år i % av budsjett hittil i år (Driftsøkonomi)
Ø.20	Akkumulert avvik mellom tiltaksbudsjett og faktisk forbruk (Tiltaksøkonomi) (SP)

Statlige tilleggsindikatorer:

B.50	Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker (kun sykmeldte uten fritak)
B.53	Andel arbeidssøkere med jobbmatch
B.54	Andel ordinære arbeidssøkere mellom 20-24 år med oppfølging siste 3 mnd.
B.55	Andel ordinære arbeidssøkere under 20 år med oppfølging siste 3 mnd.
B.58	Andel ordinære arbeidssøkere med ledighet over 6 måneder med oppfølging
B.70	Andel personer med arbeidsavklaringspenger som har fått oppfølgingsvedtak
B.71	Andel som har godkjent aktivitetsplan av alle som mottar arbeidsavklaringspenger
B.82	Andel enslige forsørgere som er i aktivitet
B.86	Antall fullførte kontakter med arbeidsgivere
BL.808	Antall gjennomførte bedriftsbesøk
BL.817 ¹⁷	Andel brukere uten timeavtale som har ventet mindre enn 20 minutter i publikumsmottaket
M.29	Sykefravær for statlig og kommunalt ansatte (sum av legemeldt og egenmeldt fravær)
M.7	Andel ledere med gjennomført HMS-opplæring Hittil i år
P.2	Andel krav om AAP som er sendt til forvaltningsenheten innen fem uker etter mottak av krav (SP)

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2014

¹⁷ BL.817 og M.29 er både statlig og kommunal indikator