

**Anne Celine Vik Olsen**

---

# **Styring i NAV – hva gir resultater?**

## **En kartlegging og analyse av resultatstyring i store NAV-kontorer**

## **Sammendrag**

Denne studien analyser resultatstyring i offentlige partnerskap. Gjennom semi-strukturerte intervjuer og dokumentgjennomgang, har studien kartlagt styringsgrep i store NAV-kontorer og sett nærmere på om det er sammenheng mellom valg av styringsgrep og resultatoppnåelse.

NAV-kontorene er organisert som et partnerskap mellom stat og kommune. I møtet mellom de to styringslinjene skapes det er mulighetsrom, som også kan sees på som et brudd i den hierarkiske statlige styringen. Undersøkelsen viser at lederne ved store NAV-kontorer samtidig har fått og aktivt tatt det handlingsrommet som følger av partnerskapsmodellen.

Kartleggingen viser at styring av store kontorer med enhetlig ledelse er preget av de sentrale styringsmodellene, men ulikheten viser seg i styringsgrad og bruk av verktøy. Denne ulikheten synes muliggjort av frihet og tillit mellom NAV-ledere og partene i de lokale partnerskapene. Tilnærmingen til styringsverktøy lokalt virker pragmatisk og kontekstuell, men ikke nødvendigvis tilfeldig eller vilkårlig. En utstrakt pragmatisme ser ut til å være nødvendig for å løse oppdraget som kontorene er gitt.

Det er ikke tilstrekkelig grunnlag for å slå fast at noen styringsgrep gir bedre resultater enn andre. Undersøkelsen gir imidlertid indikasjoner på at NAV-leders bakgrunn kan påvirke resultatoppnåelsen på henholdsvis statlige og kommunale tjenester.

## **Abstract**

This study provides an analysis of performance management in public partnerships. Using semi-structured interviews and document studies, a survey of management measures utilized in large NAV offices has been performed. Further, the study takes a closer look at whether there is a correlation between the chosen management method and the performance achieved.

The NAV offices are organized as a partnership between the state and local municipalities. As the two lines of management meet, a range of new possibilities occur that may be seen as a discontinuation of the hierarchical management of the state. The survey shows that managers of the large NAV offices both has been given and actively taken the leeway that is a consequence of the partnership model.

The survey shows that management of large offices with a unified management are influenced by the central management models, the differences are however seen in the degree of management and how tools are used. This difference seems to be enabled by freedom and the trust between NAV managers and the partners in the local partnerships. The approaches to management measures locally is considered being pragmatic and contextual, but not necessarily random and arbitrary. A high degree of pragmatism seems to be necessary to solve the mission the offices is given.

There is not sufficient basis or findings to conclude that certain management measures yields better results than others. However, the study indicates the background of the NAV managers may influence the results achieved on state and municipal services respectively.

## **Forord**

Ønske om gode resultater er et sterkt motiv for denne oppgaven. Erfaring fra etablering, oppstart og drift av et stort NAV-kontor har gjort meg særlig nysgjerrig på hvordan en kan levere stadig bedre tjenester til brukerne. Samtidig har jeg hatt en opplevelse av at partnerskapsmodellen har gitt andre forutsetninger for å oppnå resultater i NAV enn i andre offentlige virksomheter.

Jeg har gjort undersøkelser i en organisasjon som fortsatt er i rivende utvikling. Jeg har fått møte engasjerte, ærlige, dedikerte NAV-ledere og representanter for partnerskapet som virkelig vil levere bedre resultater på samfunnsoppdraget, bedre arbeidsforhold for ansatte og bedre tjenester til den enkelte brukeren som kommer på NAV-kontoret. Jeg er utrolig takknemlig for at de tok seg tid og delte villig av erfaringer, kunnskap og prioriteringer. Denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten dem.

Arbeidet med oppgaven har tatt mye tid og fokus, det er har vært runder med høy frustrasjon, men også ren glede når sammenhenger ble tydelige og brikkene falt på plass. Tusen takk til Åge Johnsen for kyndig veiledning på veien.

Tusen takk skal også sendes til medstudenter, familie, venner, arbeidsgiver og kollegaer som har støttet, heiet, dytta og trøsta. Uten dere hadde det ikke vært mulig.

Tusen takk!

30. april 2015 Celine Vik Olsen

# Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
Abstract .....	3
Forord .....	4
<b>1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Teori.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Resultatstyringsmodeller .....</b>	<b>8</b>
2.1.1 En typologi for styring .....	8
2.1.2 Samstyring .....	10
2.1.3 Partnerskap.....	13
2.1.4 Målstyring .....	14
2.1.5 Balansert målstyring .....	15
2.1.6 Inkrementalisme og søppelbøtte-teori .....	18
<b>2.2 Resultatstyring i NAV .....</b>	<b>20</b>
2.2.1 Mål- og resultatstyring i staten .....	20
2.2.2 Risikostyring .....	22
2.2.3 Organisering av lokale NAV-kontorer .....	24
2.2.4 Virksomhetsstyring i NAV .....	26
2.2.5 Resultatmålinger i NAV.....	28
<b>2.3 Hypoteser.....</b>	<b>30</b>
<b>3 Metode .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 Valg av forskningsdesign og metode .....</b>	<b>31</b>
3.1.1 Utvalg.....	31
3.1.2 Rekruttering av informanter.....	32
3.1.3 Intervjuene .....	33
3.1.4 Innhenting av planer og resultater .....	34
3.1.5 Bearbeiding av data .....	34
<b>3.2 Vurdering av validitet og reliabilitet .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3 Etske refleksjoner .....</b>	<b>36</b>
<b>4 Analyse .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Hvilke funn er gjort? .....</b>	<b>38</b>
4.1.1 Bruk av styringsverktøy .....	38
4.1.2 Lederdemografi .....	39
4.1.3 Styringsverktøy og resultater .....	40
<b>4.2 Diskusjon .....</b>	<b>41</b>

4.2.1	Frihet og forskjeller i hvordan kontorene bruker styringselementer for å nå resultater .....	41
4.2.2	NAV-ledernes demografi og konsekvenser for valg av styringsverktøy .....	46
4.2.3	Faglig plassering i hierarkiet og bruk av styringsverktøy i statlige og kommunale tjenester .....	48
4.2.4	Systematisk bruk av styringsverktøy og resultater .....	54
5	Konklusjon .....	57
	Litteraturliste .....	59
Vedlegg 1	Godkjenning fra NSD .....	61
Vedlegg 2	Samtykkeskjema informanter .....	63
Vedlegg 3	Intervjuguide .....	64
Vedlegg 4	Assosiasjonsark .....	66

# 1 Innledning

Forventningen til offentlig sektor om å levere effektive tjenester til brukerne er både uttalt og selvfølgelig i dagens velferdssamfunn. NAV skal levere omfattende tjenester til svært mange brukere i dette forventningsbildet. Omfanget av tjenester og viktigheten for brukerne stiller høye krav til styring av Arbeids- og velferdsforvaltningen. Kunnskap om hvilke styringsgrep som brukes blir da sentralt.

Oppmerksomheten om NAV er stor og både IKT-overskridelser, brukerhistorier og systemkritikk har fått mange spaltemeter. Våren 2014 satt statsråd Eriksson ned en ekspertgruppe ledet av Sigrun Vågeng som skulle gjennomgå NAV. Rapporten var klar i april 2015 og ekspertgruppen mener blant annet at det er nødvendig at NAV-kontoret får større frihet til å yte flere tjenester selv. Det betyr mindre detaljert styring fra sentrale myndigheter og større handlingsrom på lokalt nivå (Ekspertgruppen 2015).

NAV har en kompleks organisering og funksjon. Øverste delen er fagdirektorat for både de kommunale og de statlige tjenestene, flere spesialenheter har direkte tjenesteproduksjon og NAV-kontorene er organisert i et partnerskap med kommunene. En kompleks struktur krever tilpasset bruk av ledelses- og styringsverktøy. Denne oppgaven vil ha fokus på styringsaspektet, uten at det nedvurderer betydningen av ledelse.

Følgeforskningen av NAV-reformen viser at mye er kommet på plass for de små og mellomstore kontorene, mens de store fortsatt sliter med å finne sin form (Fossestøl, Breit og Borg 2014, 62). Store kontorer er i mindretall, bare 14% av kontorene har mer enn 50 ansatte (Ekspertgruppen 2015, 90). Samtidig står disse kontorene for en stor del av tjenesteproduksjonen. Denne oppgaven analyserer resultatstyring i store NAV-kontorer, der partnerskapet mellom stat og kommune gir muligheter og utfordringer.

## **Problemstilling:**

Kartlegge og beskrive de styringsmodellene som brukes ved store NAV-kontorer og se om det er sammenheng mellom valg av styringsmodeller på den ene siden og resultatoppnåelse på den andre siden.

## **2 Teori**

Dette kapittelet trekker opp linjene i det faglige landskapet for oppgaven og setter resultatstyring i NAV inn i en større teoretisk sammenheng. Kapittelet tar utgangspunkt i Hofstedes typologi for økonomistyring og jeg presenterer aktuell teori om samstyring og resultatstyring før jeg går videre til resultatstyringen i NAV.

### **2.1 Resultatstyringsmodeller**

I denne oppgaven legger jeg til grunn at resultatstyring er strukturer og systemer som etableres for å skape resultater gjennom forbedring. Dette åpner for at resultatstyring er mer enn målstyring. Resultatstyring kan ifølge Johnsen (2007) deles opp i målstyring, overvåking og sammenlikning. Det teoretiske landskapet er stort med en rekke typologier, modeller og verktøy. Jeg bruker Geert Hofstedes (1981) typologi for økonomistyring av offentlige og ikke-profitsøkende virksomheter som et rammeverk for å vise flere former for resultatstyring.

#### **2.1.1 En typologi for styring**

Hofstede (1981) har utviklet en egen typologi for økonomistyringsformer. Med økonomistyring legger han til grunn en definisjon som dekker mer enn det finansielle perspektivet, når han sier at økonomistyring handler om å oppnå resultater gjennom mennesker på en pragmatisk måte (Hofstede 1981, 193).

Hofstedes typologi tar utgangspunkt i aktiviteter og ikke virksomhet, og dermed vil det være ulike styringstyper som passer i en og sammen organisasjon. Han mener at organisasjonen bør deles opp i aktiviteter, og i et styringsperspektiv må disse aktivitetene vurderes etter fire kriterier; om målene er tvetydige, om produktene er målbare, om effekten av inngrep er kjent og om aktivitetene er gjentakende.

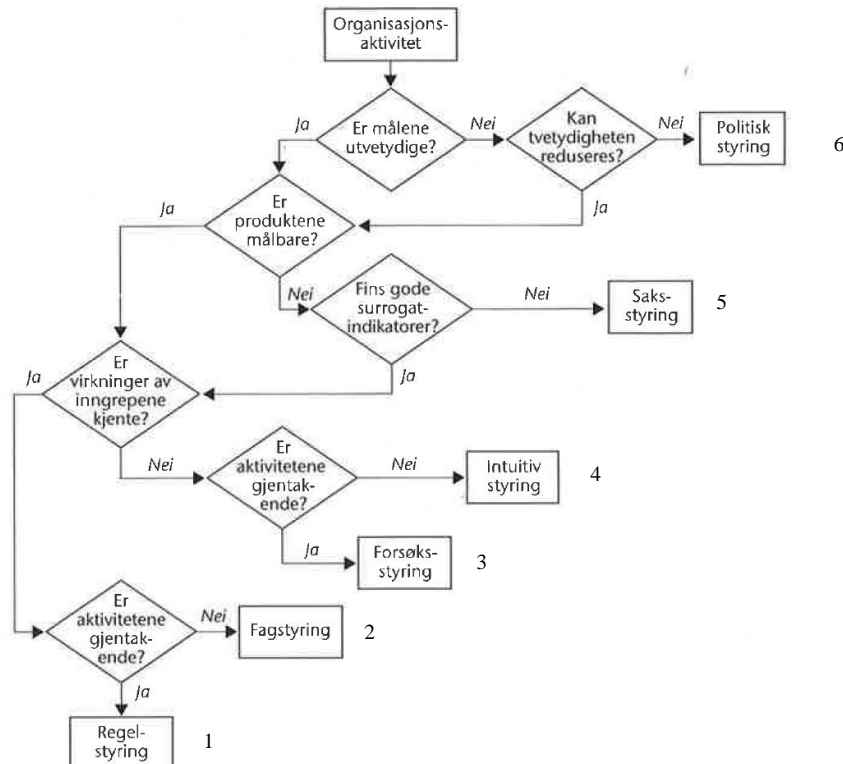
Hofstede legger størst vekt på tvetydighet, fordi styring forutsetter at en vet hvor en skal. Han åpner også for at det kan være flere grunner til at mål kan være motstridende. Det kan være motstridene mål hos beslutningstakerne, manglende kunnskap om årsak og virkning eller samfunnsendringer som utfordrer etablerte mål (Hofstede 1981, 194).

Etter å ha vurdert organisasjonens aktiviteter opp mot de fire kriteriene, vil det peke seg ut seks typer av styring som vil være anvendelige som vist i figur 2.1. Det er regelstyring (1), fagstyring (2), forsøksstyring (3), intuitiv styring (4), saksstyring (5) og politisk styring (6). Regelstyring vil her passe når målene er utvetydige, resultatet målbart, effekten av tiltak er



kjent og aktiviteten er gjentakende. Politisk styring er på sin side aktuelt når målet er tvetydig og det ikke er mulig å redusere denne.

Figur 2.1. Typologi for økonomistyring. Johnsen 2007,109.



Tvetydigheten vil ofte være en medvirkende grunn til at en tjeneste blir løst av det offentlige og ikke produsert av private aktører. Fra et styringsperspektiv er tvetydige mål mest krevende. Hofstede åpner for flere tiltak for å redusere tvetydigheten. Et tiltak er å bruke hierarkiet hvor øverste ledelse fastsetter målene og på den måten rydder målbildet for de som er lavere ned i organisasjonen. Et annet tiltak er å bruke regler og standarder, et tredje er forhandlinger, hvor kompromisset blir målet, et fjerde tiltak er å bruke eksperter, noe som er særlig aktuelt når en ikke har nok kunnskap om årsak-virkning. En siste måte er å styre gjennom kriser. Krisesituasjoner gir færre valgmuligheter og målet fremstår som tydeligere (Hofstede 1981, 198).

Hofstede legger til grunn at økonomistyring hører sammen med alle de seks styringstypene. Han forstår da økonomistyring som ledelsens grep for å sikre at ressurser skaffes og brukes på en effektiv måte for å nå organisasjonens mål (Hofstede 1981, 198). Hofstede nevner ikke mål- og resultatstyring særskilt i sin artikkel, men han forutsetter i sin typologi at organisasjonen har mål for sin virksomhet og at eventuell tvetydighet reduseres der det er

mulig. Med det som utgangspunkt vil jeg argumentere for at ulike former for målstyring vil høre inn under Hofstedes saksstyring (5).

Hofstede sier at når aktivitetene involverer flere parter, vil en i større grad havne ut med politisk styring (6) og saksstyring (5), men er tydelig på at styringsgrepene vil være forskjellig på ulike aktiviteter og på ulike nivåer i organisasjonen. Ved å gjøre grep for å redusere tvetydigheten vil politisk styring på toppen gå sammen med andre typer styring nedover i organisasjonen. Regelstyring (1) og fagsstyring (2) brukes mest nederst i organisasjonene, mens forsøksstyring (3) og intuitiv styring (4) brukes mere midt på (Hofstede 1981, 198).

Fagstyring, forsøksstyring og intuitiv styring kan sees på som ulike former for fag- og profesjonsstyring. Dette er aktuelt ved aktiviteter der målet er utvetydig og resultatene målbare. Hvorvidt effekten av tiltak er kjent og om aktiviteten er gjentakende vil avgjøre hvilken styringsform som er passende (Hofstede 1981, 197).

NAV er gitt et omfattende samfunnsoppdrag som skal løses i et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune. Samstyring og partnerskap er en politisk valgt modell som ikke var anbefalt i forarbeidene (Fimreite 2008). En slik organisering kan sees på som et politisk grep for å redusere tvetydigheten gjennom hierarki og forhandling, og på den måten rydde grunnen for mer enn politisk styring.

### **2.1.2 Samstyring**

Samstyring kan sees på som en moderne styringsform som er en konsekvens av økt kompleksitet og fragmentering i offentlig sektor. Samstyring kan defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Vabo og Røiseland 2012, 21). Kjernen her er at ulike aktører samarbeider for å styre utviklingen. Dette er ikke noe nytt i seg selv, da private og offentlige aktører gjennom «all tid» har hatt ulike former for samarbeid, men samstyring og nettverksorganiseringer kan også sees på som et tillegg til den hierarkiske styringen og til markedsstyringen som tradisjonelt har vært de to rådende styringsregimene. Samstyring kan i det perspektivet sees på som et forsøk på å bøte på et stort behov for horisontal og vertikal samordning som følge av økt kompleksitet.

Vabo og Røiseland (2012) utleder tre aspekter ved samstyring som følge av definisjonen. Det første viser til den gjensidige avhengigheten mellom aktørene som inngår i samstyringen. Aktørene velger samstyring for å oppnå mer sammen enn hver for seg. Utfordringene som ligger i samstyring gjør at samstyring bare er et alternativ når en aktør ikke kan løse oppdraget alene til en fornuftig kostnad. Det andre aspektet viser til at beslutninger må basere seg på diskurs eller forhandlinger og at det legger føringer for hvilke styringsgrep som kan gjøres av det offentlige ved samstyring. Styringsmidlene vil da ofte måtte være myke og insentivbaserte (Vabo og Røiseland 2012, 23). Det tredje aspektet Vabo og Røiseland peker på er at samstyring viser til planlagt og målorientert aktivitet hvor aktørene sammen forsøker å få til noe de ikke klarer alene.

Definisjonen på samstyring er relativt vid og åpner for en rekke ulike former for organisert samhandling. Disse formene kan typologiseres ved å fordele etter hvorvidt samarbeidet omfatter offentlig sektor alene eller flere sektorer og om det involverer ett eller flere nivåer. Det kan skisseres som vist i figur 2.2:

Figur 2.2. Eksempler på samstyring i norsk lokalpolitikk. Vabo og Røiseland 2012, 28.

	<b>Kun offentlig sektor</b>	<b>Flere sektorer</b>
<b>Kun ett nivå</b>	1. Interkommunalt samarbeid Interkommunale selskaper	2. Prosjekter eller komiteer, ev. i planleggingsprosesser. Partnerskap, OPS eller aksjeselskap ved ivaretagelse av driftsoppgaver
<b>Flere nivåer</b>	3. Samarbeidsprosjekter knyttet til infrastruktur (for eksempel bil, bane, båt), NAV, samhandlingsreformen.	4. Regionale utviklingsprogram i regi av fylkeskommunene

Lokale NAV-kontorer vil være en typisk «type 3-organisering» hvor aktørene er offentlige enheter på flere forvaltningsnivåer.

Samstyring kan sees på som en naturlig følge av samfunnsutviklingen, men det kan reises en rekke spørsmål rundt konsekvensene for demokratiet og hvor godt samstyring fungerer når konflikter oppstår. I denne oppgaven legger jeg til grunn at NAV er et eksempel på

samstyring og at dette i seg selv kan påvirke hvilke styringsgrep som er aktuelle ved et lokalt NAV-kontor.

Vabo og Røiseland (2012) legger fram tre ulike tilnæringer til styring av samstyring basert på den litteraturen som foreligger. Den første tilnærmingen dreier seg om metastyring, altså styring av samstyringen (Vabo og Røiseland 2012, 45). Metastyring kan deles i fire former fordelt på graden av offentlig medvirkning og hvorvidt den offentlige involveringen er direkte eller indirekte. De fire er innramming, institusjonelt design, støtte og tilrettelegging og deltagelse. De lokale NAV-kontorene er her et tydelig eksempel på hvordan offentlig sektor har styringen av denne delen av velferdspolitikken, men en slik typologi sier ingen ting om hvem av partene som styrer samstyringen.

Den andre tilnærmingen er inspirert av New Public Management (NPM) og fokuserer på å gi samstyringen retning, men beholde det lokale handlingsrommet (Vabo og Røiseland 2012, 56). Resultatstyring og strategisk styring er to slike former. Resultatstyring krever resultater som kan måles og at disse resultatene er tett knyttet til formålet med samstyringen. Dette kan gi tydelige styringssignaler og stor grad av autonomi. Utfordringen ligger i å utforme resultatkravene.

Strategisk styring er en annen NPM-inspirert styringsform hvor en kan styre strategisk gjennom budsjett og personell, myk regulering eller tillit og verdier. Dette kan være effektiv styring, gitt at de rette forutsetningene er tilstede. Tillit er et effektivt styringsmiddel, men er helt avhengig av relasjoner og interaksjon (Vabo og Røiseland 2012, 59).

Den tredje tilnærmingen baserer seg på allmenne styringskonsept. Her er utgangspunktet styring og allmenne styringsverktøy og dette tilpasses konteksten og ikke omvendt (Vabo og Røiseland 2012, 60). Røiseland og Vabo trekker her fram to ulike typologier, gulrot, pisk, samt overtalelser og NATO-skjemaet. NATO-skjemaet baserer seg på Hood og Margetts (Hood og Margetts 2007, 5) klassifisering av fire grunnleggende ressurser (nodalitet, autoritet, finanser og organisasjon), og virkemidler knyttet til disse. En gjennomgang av ulike samstyringsprosjekter i Norge viser at «styring av samstyring antar typisk en mykere karakter enn klassisk, hierarkisk styring» og at «styring på dette området er kontekstuell, det vil si at det er tilpasset det enkelte samarbeidets særegenheter» (Vabo og Røiseland 2012, 67).

### 2.1.3 Partnerskap

Det er lovfestet at NAV skal organiseres som partnerskap. Andersen og Røiseland (2008) tar utgangspunkt i at partnerskap kan sees på som kollektiv problemløsning (Andersen og Røiseland 2008, 11) og trekker fram fire kjerneelementer ved partnerskap (Andersen og Røiseland 2008, 15-16).

- Partene skal være prinsipaler og med det være likeverdige og kunne fatte selvstendige beslutninger.
- Organiseringen skal ha en viss varighet og stabilitet og skiller seg derfor fra ad hoc-preget samarbeidet.
- Partene må også bidra med noe og investere i samarbeidet. Festtaler, gode intensjoner eller vedtak er i seg selv ikke nok.
- Organiseringen skal videre ha en viss grad av formalisering.

Prinsipal er et sentralt begrep i agent-teori og vil i denne sammenhengen forstås som den parten som kan fatte avgjørende beslutninger. En gjennomgang av NAV opp mot denne definisjonen vil konkludere med at NAV kan sees på som et partnerskap. Stat og kommune er i høyeste grad prinsipaler, organiseringen er lovpålagt og partene bidrar med store materielle og menneskelige ressurser. Partnerskap er i seg selv ikke noe nytt og kan sees på som viktig tillegg til både hierarkisk styring og regulering og markedsløsninger (Andersen og Røiseland 2008, 12).

Partnerskap er et av alternativene når kollektive problemer skal løses og partene alene ikke kan finne gode løsninger. Partnerskap er samtidig en organisasjonsform som fungerer best i «god-vær» og som har en rekke transaksjonskostnader. Andersen og Røiseland (2008,13) peker på at kompleksiteten øker med antall parter og ulikheter ved partnerne, og at et samarbeid «gjennom partnerskap forutsetter en pragmatisme så utstrakt at pragmatismen i seg selv får status som noe prinsipielt» (Andersen og Røiseland 2008, 20). Samarbeid gjennom partnerskap forutsetter tillit og et omforent målbilde, for at ikke transaksjonskostnadene blir for høye i form av konflikt, opportuniste eller handlingslammelse. Andersen og Røiseland viser i sin antologi at omkostningene ved å etablere og vedlikeholde en slik organisering kan overstige gevinstene på den andre siden.

Partnerskapet i NAV er ikke frivillig og partene kan sees på som velferdsforvaltningens Helan og Halvan (Andersen og Røiseland 2008, 65). Den statlige delen hadde et mye større apparat i ryggen ved etableringene av lokalkontorene, men i drift kan det synes som om likeverdigheten er sikret gjennom ressurser, myndighet og kompetente medarbeidere på begge sider (Andersen og Røiseland 2008, 79).

#### **2.1.4 Målstyring**

Hofstede legger til grunn at organisasjonene har mål for sin virksomhet og at gjennom ulike grep kan en redusere tvetydigheten, slik at resultatstyringen kan gjøres med mindre politisk styring (Hofstede 1981, 197). Målstyring i offentlig sektor er ingen nyhet, det kan føres tilbake til 1930-tallet og publikasjoner av Luther Gulick (1892 – 1993). Likevel er det gjennom Peter Druckers bok *The Practice of Management* (1954) begrepet målstyring (management by objectives and self-control (MBO)) ble popularisert. Målstyringsmodellen kan deles i tre prosesser, målformulering, deltagelse av ansatte i beslutningsprosessene og tilbakemelding på resultatene (Johnsen 2007, 134).

Drucker legger til grunn at mange organisasjoner ikke har mål, – bare gode intensjoner. Mål må være operasjonelle og mulig å konkretisere. Den viktigste jobben er å identifisere hvilke mål organisasjonen skal ha, eller kan ha (Drucker 1976, 13). Ledelsen må erkjenne at *ett* mål ikke er tilstrekkelig, men like viktig er det å prioritere, hva skal fremskyndes og hva skal avsluttes, siden ingen kan gjøre mange ting på en gang. En slik spissing er viktig utfra et kommunikasjonsperspektiv. Tydelig kommunikasjon av mål og prioritering vil gi bedre resultater. Like viktig er det at ingen virksomheter har overflod av ressurser og at disse ressursene må brukes mest mulig effektivt (Drucker 1976, 14).

Tid er avgjørende. Det er like viktig hva en velger å la være å gjøre, som det man velger å gjøre. Ved å utsette oppgaver eller tiltak vil en kunne komme til et tidspunkt hvor det som var et riktig og godt tiltak for 10 år siden ikke lenger er riktig å sette i verk. Det er viktig å evaluere tiltak med jevne mellomrom og stille seg spørsmålet om en ville iverksatt tiltaket utfra hva en vet i dag. Hvis svaret er nei, er ikke løsningen å lete etter tiltak som kan revitalisere, men heller finne en ny vei ut (Drucker 1976, 16).

Målstyring krever klare og utvetydige mål, men er ikke noe mer enn gode intensjoner før det er konkretisert gjennom spesifiserte indikatorer, strategier, ressurser og fremdriftsplaner

(Drucker 1976, 16). Når målbildet er konkretisert er neste fase å bestemme hvordan resultatene skal vurderes eller måles. Valg av måleindikatorer eller vurderingssystem gir i seg selv tydelige signaler om prioriteringer. Målingen må derfor måle ytelse og ikke innsats (Drucker 1976, 17). Resultatene i form av tilbakemeldinger må organiseres slik at ledelsen har mulighet til å justere eller oppdage nye muligheter.

Det er fem viktige forhold som må være på plass for at en kan si at organisasjonen har iverksatt målstyring og selvledelse. Disse kan oppsummeres slik:

1. Forståelse. Forståelse for kompleksitet, utfordringer og risiko er avgjørende, på samme måte som forståelse for medarbeideres ulike mål og prioriteringer.
2. Ansvar og forpliktelse. Medarbeidernes fokus på organisasjonens mål, men også mulighet til selvledelse. Målet er engasjement framfor deltagelse.
3. Personell. Ingen jobb er for evig og fordeling av ressursene er avgjørende for måloppnåelse.
4. Struktur. Organisasjonens strukturer er et verktøy og må vurderes for å sikre måloppnåelse.
5. Beslutninger. Uten beslutninger er det ingen målstyring. Kunnskap er ikke tilstrekkelig, det må tas effektive og risikofylte beslutninger (Drucker 1976, 18).

Målstyring kan i følge Drucker bare vurderes utfra resultatene organisasjonen oppnår. Målstyring og selvledelse er ikke det sammen som et planleggings- eller ledelsesverktøy, men en prosess hvor mål settes, prioriteringer gjøres og beslutninger fattes. «*Most of them have all the procedures they need – the great need is performance*» (Drucker 1976, 19).

### **2.1.5 Balansert målstyring**

Balansert målstyring (BMS) er en styringsmodell som på mange måter bygger på Druckers målstyring og selvledelse og som kan plasseres inn under Hofstedes saksstyring (5).

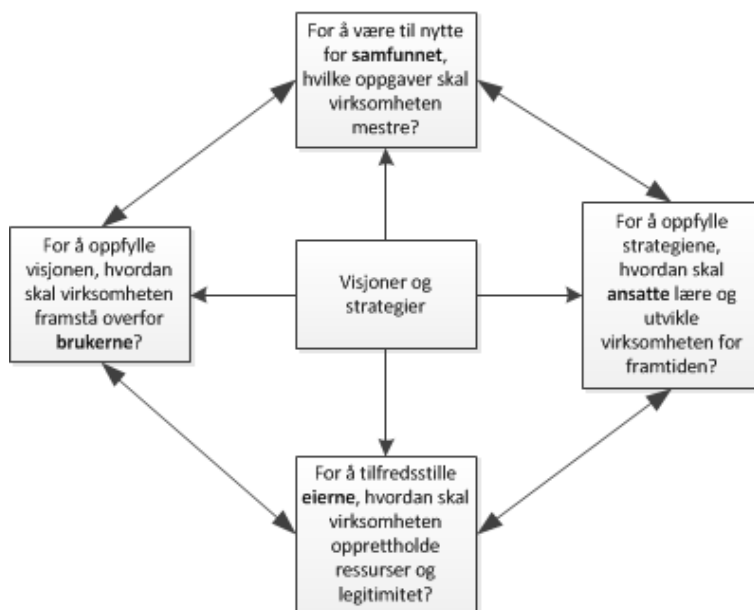
Balansert målstyring er utviklet av Robert S. Kaplan og David P. Norton og presentert gjennom flere artikler i Harvard Business Review på 1990-tallet. Modellen er blant annet basert på forutsetningen om at «*What you measures is what you get*» (Kaplan og Norton 1992, 71) og at *ett* perspektiv ikke er tilstrekkelig for å gjøre gode beslutninger for fremtiden.

Balansert målstyring setter strategi og visjon i sentrum og knytter mål og indikatorer til fire ulike perspektiver. På den måten ønsker en å balansere økonomiske og ikke-økonomiske forhold, interne og eksterne interessenter og kortsiktige og langsiktige mål. (Johnsen 2007, 144).

Balansert målstyring ble i 2001 «oversatt» til norsk offentlig sektor gjennom en rapport fra Statskonsult (2001). I rapporten legges det til grunn at brukerperspektivet er sentralt i modellen. Virksomheten må ta høyde for hva brukerne forventer i tillegg til hva organisasjonen selv mener er gode tjenester. Organisasjonen er verktøyet for å møte brukernes forventninger. Det interne perspektivet fokuserer på hvilke grep som må gjøres og løses i organisasjonen for å nå målene. Brukerperspektivet og det interne perspektivet viser de parameterne ledelsen vurderer som de viktigste for suksess, men siden krav og forventninger endrer seg er organisasjonen avhengig av læring og innovasjon for å sikre suksess også i framtiden. Det økonomiske perspektivet viser om grepene som gjøres fører til forbedringer i økonomien. Offentlig sektor har ikke det samme målet om å øke den finansielle bunntinja, men mest mulig tjenester og kvalitet for pengene vil være et mål for de fleste.

Med det utgangspunktet er det reist flere forslag til endring i modellen. David Irwin (2002) tar til orde for å sette brukerperspektivet øverst i offentlig virksomheter (Irwin 2002, 642) mens Johnsen legger til grunn at i offentlig styring vil samfunn være det viktigste perspektivet og derfor bør stå øverst (Johnsen 2007, 145). Svaret på dette vil kunne variere i ulike enheter, det avgjørende er at det tilpasses den aktuelle organisasjonen.

Figur 2.3. Balansert målstyring i offentlig virksomhet. Johnsen 2007, 145.





Balansert målstyring legger til grunn et tett koblet mål-hierarki. Prosessen skal tydeliggjøre og forenkle målbildet og gi ledelsen en enkel oversikt over de sentrale indikatorene for å nå organisasjonens mål. Formulering av mål og strategier er sentralt og disse operasjonaliseres gjennom å definere kritiske suksessfaktorer. (Statskonsult 2001, 8) Suksessfaktorene grupperes innenfor de ulike perspektivene og brukes til å definere indikatorer. Disse samles i et målekort og kan på en enkel måte gi ledelsen et bilde på status i virksomheten. Balansert målstyring slik den opprinnelig er presentert fra Kaplan og Norton er et verktøy for ledelsen og har en tydelig ovenfra og ned- tilnærming.

Kaplan og Norton videreutviklet balansert målstyring med blant annet strategikart (Kaplan og Norton 2000). Strategikart visualiserer sammenhengen mellom perspektivene og viser årsaker og virkninger i virksomheten. Kaplan og Norton legger til grunn at nøkkelen til å gjennomføre en strategi er å få organisasjonen til å forstå den. Organisasjonen må kjenne landskapet og se sammenhengen mellom det arbeidet som gjøres og organisasjonens mål. Strategikartet er utviklet som et visuelt rammeverk for å gi organisasjonen mulighet til å beskrive strategi, tiltak og mål på en enkel måte.

Strategikartet utvikles ved å starte på toppen av organisasjonen for så å trekke opp linjene på hva som skal til for å nå målet. Arbeidet må ta utgangspunkt i organisasjonens formål og kjerneverdier. Ved å jobbe seg nedover vil en kunne avdekke avgjørende gap i strategibildet tidligere. Kaplan og Norton sier at « det å formulere en strategi er en kunst, men å beskrive den bør ikke være det» (Kaplan og Norton 2000, 176). Strategikartet vil kunne være et kommunikasjonsverktøy ved at det kan hjelpe organisasjonene til å se strategiene på en omforent, integrert og systematisk måte.

Hovig og Stigen (2008) viser i sin kartlegging av organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner at om lag  $\frac{3}{4}$  av kommunene har målstyring og at i overkant av halvparten har innført balansert målstyring (Hovig og Stigen 2008, 103). Økningen i bruk av balansert målstyring er markert fra 2004 til 2008. Spørsmålene er ikke med i undersøkelsen fra 2012, slik at det ikke er mulig å vite om dette har flatet ut, avtatt eller økt de siste årene.

Kommunal- og regionaldepartementet utga i 2002 en veileder til bruk av balansert målstyring i kommunene. Veilederen baserer seg på erfaringer fra pilot-kommuner og er en samling råd og erfaringer for kommuner som vurderer balansert målstyring. Det legges vekt på at fokus på flere deler av organisasjonen vil gi et bedre beslutningsgrunnlag og bedre tjenester til

brukerne. Det kan gjøres ved å supplere de økonomiske indikatorene med indikatorer som blant annet viser bruker- og medarbeidertilfredshet. I sine råd til kommuner som vurderer å starte med balansert målstyring legges det vekt på at styringssystemet må tilpasse lokale forhold og at systemet må være så enkelt som mulig. Solid forankring og bred involvering i oppstarten må videreføres i etablerte dialogarenaer hvor det er fokus på tiltak og forbedring (Kommunal- og regionaldepartementet 2002).

### **2.1.6 Inkrementalisme og søppelbøtte-teori**

Hofstede legger til grunn at en bør bruke gradvis endring (Johnsen 2007, 110) og presenterer i sin artikkel Lindbloms inkrementalistiske (muddling through) tilnærming (Hofstede 1981).

Mål- og resultatstyring legger i sin teoretiske form til grunn høy grad av rasjonalitet, at alternativer og virkninger er kjent og at de vurderes objektivt mot hverandre. Lindblom (1959) legger til grunn at det faktisk ikke er mulig å få organisasjoner til og lage gode mål først. Han hevder at mål må komme etter at en velger tilnærming og at mål og middel i større grad velges samtidig (Lindblom 1959, 83). For å vise at en tilnærming er feil kan man ikke argumentere abstrakt med at viktige mål ikke er nådd, men heller argumentere for at en annen tilnærming er bedre. Enighet om tilnærmingen vil vise at det er et godt valg. Målsettingene vil heller ikke ha verdi med mindre det er enighet om det (Lindblom 1959, 84).

En følge av dette er at endringsforslag ikke vil avvike mye fra det eksisterende, fordi det sjeldent utvikler seg i hopp og sprang. En slik gradvis endring vil være rasjonell fordi det er større mulighet for enighet og faren for uforutsette konsekvenser bli mindre. Lindblom viser også at det vil være vaktbikkjer som sikrer at viktige hensyn blir ivaretatt i beslutningene og at det gir gjensidig tilpasninger som ikke bare er basert på forhandlinger (Lindblom 1959, 85).

En annen teori som bygger på begrenset rasjonalitet er Cohen, March og Olsens søppelbøtte-teori (garbage-can). Cohen, March og Olsen (1972) hevdet gjennom sin søppelbøtte-teori at beslutninger i organisasjoner kan sees på som en søppelbøtte hvor ulike problemer og løsninger er kastet oppi av deltagerne etter hvert som de oppstår (Cohen, March og Olsen 1972, 2).

Tid er en begrenset ressurs som må fordeles på ulike ting som krever oppmerksomhet. Resultatet vil derfor avhenge av hvilke problemer, løsninger, deltagere og beslutninger som kobles samtidig. Dette kan gi komplekse og overraskende beslutninger. Dette er en kompleks

modell med de begrensninger det gir, på den annen side kan den tilføre et perspektiv til operasjonaliseringen av resultatstyring.

Med utgangspunkt i teorien som er presentert over, skal jeg redegjøre for hvordan etablerte styringsprinsipper i norsk offentlig sektor sammen med organisering og nasjonale styringsverktøy i NAV setter føringer for resultatstyringen ved de lokale kontorene.

## 2.2 Resultatstyring i NAV

Som et partnerskap vil resultatstyringen i NAV være preget av både kommunale og statlige føringer. Kommunelovens kapittel 8 setter krav til økonomistyringen, men kommunene står i stor grad fritt til å velge styringsmodeller lokalt så lenge lovens krav oppfylles. På statlig side er styringsmodellene i større grad gitt og detaljert og jeg vil først redegjøre for to slike statlige styringsmodeller før jeg presenterer organiseringen, virksomhetsstyringen og resultatstyringen i NAV.

### 2.2.1 Mål- og resultatstyring i staten

Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelse om økonomistyring i staten (2013) drar opp linjene for styring i staten. § 4 i økonomireglementet (Finansdepartementet 2013) trekker opp de grunnleggende styringsprinsipper og forutsetter at alle statlige virksomheter skal:

- *fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd*
- *sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag*  
*Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.*
- *styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.*

Økonomireglementet omhandler etats- og virksomhetsstyring i staten som helhet, ikke bare økonomistyring. Det fastsetter at mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten, og styringen skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Statens senter for økonomistyring (SSØ)<sup>1</sup> har utarbeidet en veileder for mål- og resultatstyring i staten og da særlig resultatmålinger (SSØ 2006). Her defineres mål- og resultatstyring som «å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, måle resultater og sammenlikne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ 2006, 9). Mål- og resultatstyring settes inn i et styringshjul og deles i fire prosesser som vist i figur 2.4.

---

<sup>1</sup> Nå Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

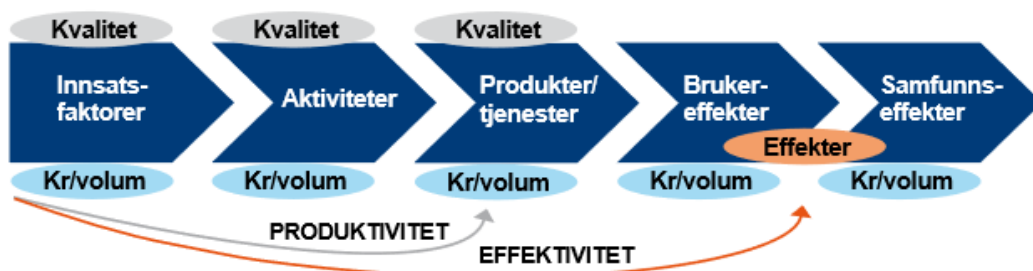
Figur 2.4. Styringshjul i resultatstyring. SSØ 2006, 6.



Videre legger veilederen inn resultatkjeden som et verktøy for å vise verdiskapningsprosessen i virksomheten. En slik resultatkjede er vist i figur 2.5 og kan klargjøre både formål og målgruppe for tjenester og vise sammenhenger mellom innsats og effekt.

Virksomheten vil ha kontroll over både innsatsfaktorer og aktiviteter, mens den kan påvirke tjenester, brukereffekt og samfunns effekt direkte eller indirekte (SSØ 2006, 19). På samme måte vil måling av resultater knyttet til tjenestene vise produktivitet, mens måling knyttet til bruker og samfunns effekter vise effektivitet.

Figur 2.5. Resultatkjede. SSØ 2006, 7.



Mål- og resultatstyring i staten bygger på at overordna myndighet gir formål og overordna mål, men også delegasjon og fullmakter til virksomhetene. Hensikten er å øke effektiviteten ved å gi virksomhetene frihet til å vurdere hvilke tiltak og virkemidler som skal brukes for å nå målene. Dette forutsetter at det ikke gis detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker (SSØ 2006, 11).

Mål- og resultatstyring forutsetter klare og tydelige mål, men også at det utarbeides relevante og målbare styringsparametere som gjør det mulig å måle resultater og vurdere måloppnåelse.

Styringsparameterne bør være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Styringsparameterne bør også samlet gi et helhetsbilde og ha en balanse mellom interne og eksterne forhold, kvalitet mot produktivitet og mellom ulike interessenters behov. Valg av styringsparameter viser fokus og prioriteringer (SSØ 2006, 26).

Mål- og resultatstyring i staten legger opp til at styringsparametere må kunne påvirkes av de som skal måles og holdes ansvarlig for resultatene (SSØ 2006, 7). Styringsparameterne må videre være pålitelige og verifiserbare, samtidig som det må gjøres en kost-/nyttevurdering slik at ressursbruken står i forhold til behov og nytte ved å utarbeide styringsparametere.

Resultater må måles og vurderes, men også brukes til læring og forbedring. Nyten av mål- og resultatstyring ligger i oppfølging og bruk av de resultatene som kartlegges. Resultatene må vurderes og formidles til medarbeiderne. Involvering og medvirkning er viktig i alle faser, og er særlig viktig i forbedringsarbeider (SSØ 2006, 64).

Dag Stokland i Agenda Kaupang stiller spørsmålsteget ved om det er mål- og resultatstyring som preger tildelingsbrev og styringsdialogen mellom departement og direktorat, og argumenterer for at det heller kan kalles mål- og aktivitetsstyring (MAS). Begge styringsformene er koblet opp mot målstyring, men der den ene fokuserer på resultat og lokalt handlingsrom, fokuserer den andre på aktivitet og snevrer inn det samme handlingsrommet. Det gir ulik styring (Stokland 2015, 49).

Mål- og aktivitetsstyring er på en annen side et verktøy i politisk styring, hvor politisk ledelse kan vise handling og påvirke praksis i forvaltningen. Stokland trekker fram arbeidsminister Erikssons detaljstyring av NAV gjennom tildelingsbrevet 2015 som eksempel på detaljert politisk styring, og et eksempel på at når «tilliten skranter, øker detaljeringsgraden» (Stokland 2015, 50).

Mål- og resultatstyring og mål- og aktivitetsstyring kan begge sees på som eksempel på hvordan saker som i utgangspunktet krever politisk styring (6) håndteres gjennom saksstyring (5). Mål- og aktivitetsstyring vil oftere også inneholde elementer av blant annet regelstyring (1), jf. kapittel 2.1.1.

### **2.2.2 Risikostyring**

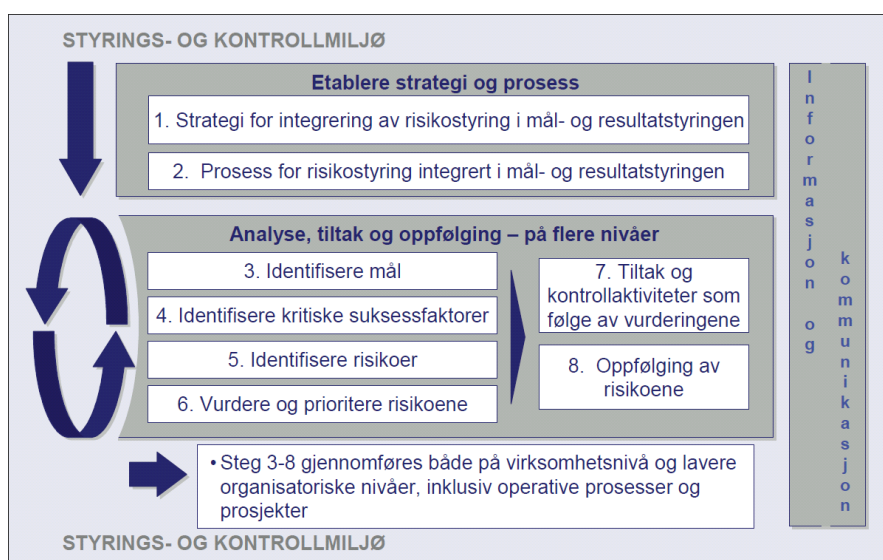
Resultatstyring er å skape resultater ved forbedring, men kan også bety avverging av uønskede endringer som ellers ville ha skjedd (Johnsen 2007, 52). Det har vært økende fokus på risikostyring og internkontroll de siste årene. En slik økning kan være et svar på større

desentralisering, målstyring og brukerfokus (Vanebo, Johnsen og Busch 2009, 239). Som en følge av bestemmelsene i økonomireglementet er det utarbeidet et metodedokument fra SSØ (nå DFØ) om risikostyring og intern kontroll i staten (SSØ 2005). Dokumentet viser en metode for håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen. Virksomheter i staten står fritt til å velge metode, dokumentasjonsnivå, frekvens eller omfang så lenger kravene i økonomiregelverket ivaretas. Kommuneloven på sin side setter krav til intern kontroll gjennom § 23.2.

SSØs modell bygger som vist i figur 2.6 på åtte steg hvor de to første omhandler etablering av risikostyring og steg 3-8 tar for seg analyse, tiltak og oppfølging på flere nivåer.

Risikoanalyser er et mye brukt verktøy i mange organisasjoner, i denne sammenhengen er det risikoen for manglende måloppnåelse som er sentralt.

Figur 2.6. Risikostyring integrert i mål- og resultatstyringen. SSØ 2005, 6.



Det er en forutsetning å identifisere virksomhetens mål, og disse må være klare og etablerte. Det er ikke et krav at målene skal være kvantifiserbare, så lenge en kan vurdere måloppnåelse. En slik identifiseringsprosess vil kunne bidra til å forbedre og tydeliggjøre virksomhetens målbilde (SSØ 2005, 24).

En solid risikoanalyse er ikke tilstrekkelig, men et viktig skritt på veien. Risiko kan håndteres på ulike vis. Utfra en vurdering kan ledelsen sette i verk tiltak for unngå, redusere, dele eller akseptere risiko. Risikoanalysen vil danne grunnlaget for å vurdere, prioritere, beslutte og iverksette håndtering og tiltak. Vurderingene må bygge på en kost- /nyttevurdering. Ledelsen

må identifisere hvilke kontrollaktiviteter som er nødvendig, og disse må beskrives og gjennomføres (SSØ 2005, 39).

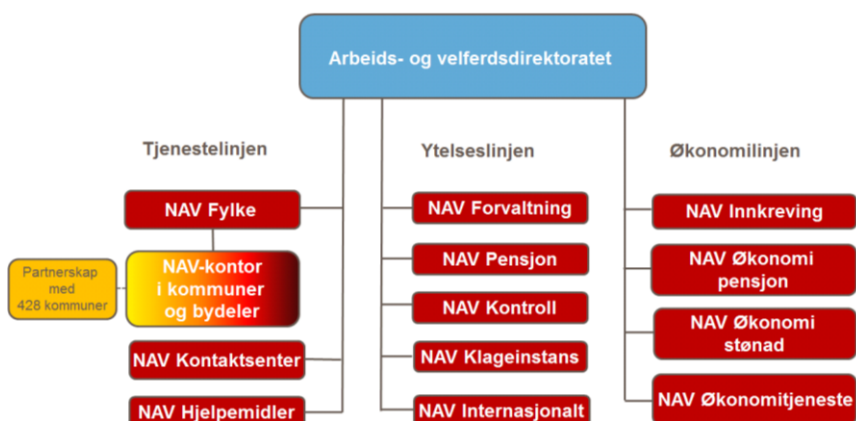
Det er en forutsetning for vellykket risikostyring at den følges opp og er en integrert del av samlet mål- og resultatstyring. Både tiltak og styringen bør evalueres jevnlig. Organisasjonen må også ha et sunt styrings- og kontrollmiljø hvor kultur, kommunikasjon og strukturer bygger oppunder effektiv styring (SSØ 2005, 19).

Det ligger begrensninger i risikostyringen ved at den forutsetter et klart målbilde. En rekke statlige virksomheter har uklare målformulering og komplekse målbilder. Videre vil ulikhet i risikotoleranse og menneskelig dømmekraft kunne medføre at vurderingene eller tiltakene ikke har den kvaliteten de bør ha. Risikostyring slik den er skissert her vil ikke automatisk fange opp eksterne forhold som kan påvirke virksomhetens måloppnåelse (SSØ 2005, 9, 27).

### 2.2.3 Organisering av lokale NAV-kontorer

Lovverket legger føringer for valg av organisasjonsform i NAV. Partnerskapet mellom stat og kommune følger av NAV-lovens §§ 2 og 13 der det står at «Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som inngår i de felles lokale kontorene», og «Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner».

Figur 2.7. Organiseringskart NAV 14.10.2014. Hentet fra nav.no.



Organiseringen av NAV kan skisseres som vist i figur 2.7. Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten (blått/rødt) og de tjenestene som den enkelte kommune (gult) legger inn i partnerskapet ved det lokale NAV-kontoret. NAV-loven slår fast at det skal



være lokale kontorer i alle kommuner. Dette er utfordret i ekspertutvalgets sluttrapport, der en anbefaler større og mer robuste kontorer (Ekspertgruppen 2015).

Samarbeidet i de lokale NAV-kontorene reguleres som følge av NAV-lovens § 14 av en avtale mellom stat og kommune. Partene finansierer hver sin tjenesteportefølje og fordelingen av driftsutgiftene fordeles etter avtale mellom partene. Utgiftene til stønader bærer hver av partene selv. Budsjettildeling og oppfølging gjøres i hver styringslinje og regnskapene føres etter ulike regnskapsprinsipper (kontantprinsippet i staten og anordningsprinsippet i kommune) (Vanebo, Johnsen og Busch 2009).

Rapporteringen i de to styringslinjene er ikke standardisert slik at det vil være forskjellige maler, frister og forventinger mellom stat og kommune. Som følge av at medarbeidere er ansatt hos henholdsvis kommunal og statlig arbeidsgiver er det ulike lønns- og arbeidsvilkår internt i NAV-kontoret. Fimreite og Selle viser til at ulik rapportering og økonomistyring i to ulike styringslinjer kan legge grunnlaget for at det i større grad er parallellstyring enn samstyring (Fimreite og Selle 2013, 73). NAV-kontorets plassering i forhold til rapportering og styringssignaler er vist i figur 2.8.

De fleste NAV-kontorene ledes av en NAV-leder som er gitt både statlige og kommunale fullmakter. Partnerskapet avgjør da om NAV-leder skal være statlig eller kommunalt ansatt, eller lar kandidaten til lederstillingen selv velge hvilket tilsetningsforhold vedkommende ønsker. Ved noen kontorer er det to ledere som har ansvar for henholdsvis stat og kommune. Dette gjelder i særlig grad Oslo og Bergen (Ekspertgruppen 2015, 103)

Forskningen viser at et flertall av NAV-lederne ser på partnerskapet som en styrke for oppgavene som NAV-kontoret skal løse, men de store kontorene er ikke like positive som de små og mellomstore (Fossestøl, Breit og Borg 2014, 10). Samtidig pekes det på omfattende utfordringer knyttet til målkonflikter, statlig dominans, lite aktiv kommune og dobbeltarbeid for lederne (Fossestøl, Breit og Borg 2014, 17).

Fylkesdirektør og rådmann er de formelle aktørene i partnerskapet. Det er ikke etablert et formelt organ for samstyringen, men de fleste steder er det etablert en arena hvor partene kan møtes. Partnerskapsmøtet har form som drøftingsorgan og den daglige oppfølgingen av NAV-kontoret gjøres av partene hver for seg (Ekspertgruppen 2015, 102).

Figur 2.8. Rapportering og styringssignaler i partnerskapet.



## 2.2.4 Virksomhetsstyring i NAV

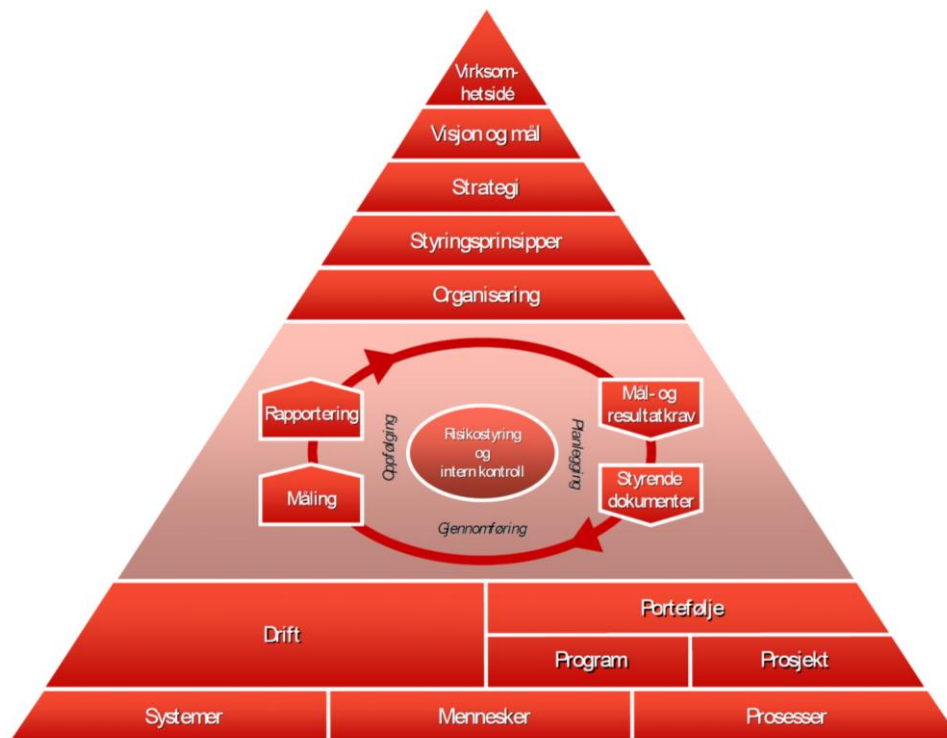
Virksomhetsstyringen i NAV er omfattende og er dokumentert gjennom seks ulike dokumenter (NAV 2006, 2):

- 1 Virksomhetsstyring i NAV
- 2 Virksomhetsstrategi for Arbeids og velferdsetaten 2011- 2020
- 3 Styringsprinsipper, roller, ansvar og fullmakter
- 4 Årshjul
- 5 Internkontroll i Arbeids- og velferdsetaten – Policy og prinsipper
- 6 Tjenesteutviklingsprosessen i NAV

Virksomhetsstyringen og strategiene er basert på NAV-reformens formål og styrings-elementene er illustrert gjennom en helhetlig modell vist i figur 2.9. Målgruppe for dokumentene er i stor grad Arbeids- og velferdsdirektoratet, og i noen tilfeller ledere i andre

del av virksomheten. Det er i liten grad tydeliggjort hvordan styringen av lokalkontorene skal utøves. I det følgende trekkes det fram de momentene som berører lokale NAV-kontorer.

Figur 2.9. Helhetlig virksomhetsstyring i NAV. NAV 2006, 5.



Det skal utarbeides virksomhetsplan i alle driftsenheter på bakgrunn av Mål- og disponeringsbrevet (NAV 2008b, 6) (NAV 2007, 14). Planen skal være styrende for enheten og gi en god oversikt. Planen skal ikke være mer detaljert enn det som er nødvendig for å skape klarhet, forutsigbarhet og sikkerhet i gjennomføring av arbeidet.

Virksomhetsstyringen beskriver styringsdialogen mellom direktorat og fylkeskontor. Det gjennomføres i tillegg ulike varianter av styringsdialog mellom fylkesledd ved fylkesdirektøren og lokale NAV-kontorer, men denne er ikke beskrevet i styringsdokumentene.

Leder ved NAV-kontoret har resultatansvar. Resultatansvaret inkluderer ansvar for at kostnader, inntekter, kvalitet og volum på tjenester er i henhold til de resultatkrav virksomheten har. Overordna leder setter mål og resultatkrav (NAV 2008b, 10). Dokument 3 beskriver forventinger og ansvar for en rekke lederroller i direktoratet. Det er her ikke knyttet ansvar og rolleforventninger til lokal NAV-leder. Lokale NAV-kontorer er heller ikke synliggjort i beskrivelser av virksomhetsstyring og tjenesteutviklingsprosesser. Delegasjon og fullmakt baserer seg på etatens styringsprinsipper:

- Ansvar skal klargjøres og tydelig plasseres
- Myndighet skal delegeres så langt det er hensiktsmessig
- Myndighet skal delegeres i tråd med gitt ansvar
- Ivaretagelse av ansvar og myndighet får konsekvens
- Alle ledere har ansvar for god samhandling internt for å realisere etatens mål

Risikostyringen i NAV bygger på økonomireglementet, økonomiinstruks for Arbeids- og velferdsetaten og relevant lovverk. Formålet med risikostyring i NAV er en realistisk fastsetting av mål, effektiv ressursutnyttelse, fokusert og effektiv resultatoppfølging og å være et utgangspunkt for dialog og læring (NAV 2007, 20). Risikostyringen er utformet for å kunne identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko (NAV 2008a, 3)

Virksomhetsstyringen i Arbeids- og velferdsetaten berører hele etaten (NAV 2007, 11). Det er samtidig tydelig at styringen er styrt ovenfra og ned. Det er få tegn i virksomhetsstyringsdokumentasjonen på at signaler som kommer nedenfra i organisasjonen samordnes og blir en del av virksomhetens planleggings- og styringsprosesser.

### **2.2.5 Resultatmålinger i NAV**

NAV's målbilde formuleres i departementets tildelingsbrev til direktoratet. Den delen som gjelder lokale NAV-kontorer formidles videre gjennom forventningsbrev til fylkesmannen, «kommunebrevet» til kommunene og mål- og disponeringsbrevet til fylkeskontorene.

Ekspertgruppens gjennomgang av tildelingsbrev fra departementet til direktoratet og direktoratets mål- og disponeringsbrev til fylkene viser at styringsdokumentasjonen er preget av styring på tjenester, aktiviteter og innsatsfaktorer, samtidig er det i mål- og disponeringsbrevet gjort en dreining over mot kvalitet og effekt. Kvalitets- og effektindikatorer er ikke målsatt, det er derimot aktivitetsindikatorer (Ekspertgruppen 2015).

NAV har utviklet målekort som oppdateres månedlig med resultater som hentes ut av en sentral statestikkdatabank på de statlige indikatorer. NAV-kontorene står fritt til å legge inn kommunale indikatorer selv. Da legger kontorene selv også inn resultatene manuelt.

Direktoratet har anbefalt fem kommunale indikatorer som kommunen kan velge å legge inn i det lokale målekortet. Kommunene bestemmer selv grenseverdiene (rød, gul eller grønn farge) for hva som akseptabelt (NAV 2015). Et eksempel på målekort er vist i figur 2.10.

Målekortet er basert på elementer i balansert målstyring og det er bygd opp rundt fire perspektiver (bruker, medarbeider, økonomi, produksjon) for å gi et mer balansert bilde.

Brukerperspektivet har klart flest indikatorer. Målekortet er et regneark-basert verktøy som også er knyttet opp mot tiltaksplan og statusrapport. Da målekortet ble innført i NAV i 2010 ble det utarbeidet e-læringsmoduler og informasjonsmateriell. Det var stor oppmerksomhet rundt dette i ledergrupper på flere nivåer og rangering og konkurranse var en del av oppfølgingen. Det ble delt ut ledertrøyer til de beste kontorene i hvert fylke og i 2011 ble årets NAV-kontor kåret. I årene etter har bruken av målekortet variert. I Dagbladet 17.01.15 opplyser Arbeids- og velferdsdirektoratet at denne oppfølgingen er myket opp.

Figur 2.10. Målekort for lokalt NAV-kontor.

Brukerperspektivet								Produksjonsperspektivet									
ID	Navn	Prioritet	Siste periode			Hittil i år			ID	Navn	Prioritet	Siste periode			Hittil i år		
			Virkelig	Mål	Førrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål				Status	Virkelig	Mål	Førrige måling	Trend	Snitt/Sum
B.10	Andel ordnære arbeidssakere med oppfølging siste tre mnd	Middels	92 %	80 %	92 %	↑	92 %	80 %	P.2	Andel krav om AAP som er sendt til forvaltningsenheten innen fem uker etter mottak av krav (SP)	Middels	57 %	65 %	88 %	↓	57 %	65 %
B.11	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd	Middels	90 %	80 %	89 %	↑	90 %	80 %									
B.14	Andel graderte på 12 ukers tidspunkt	Middels	40 %	42 %	Ingen måling	-	40 %	42 %									
B.15	Andel arbeidssakere med overgang til arbeid	Middels	52 %	60 %	54 %	↓	52 %	60 %									
B.16	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid	Middels	32 %	45 %	34 %	↓	32 %	45 %									
B.20	Andel stillinger med til NAV med tilsvarning	Middels	100 %	90 %	100 %	↑	100 %	90 %									
B.21	Andel stillinger med til NAV av den totale stillingsgangen (markedsandel)	Middels	23 %	40 %	17 %	↑	23 %	40 %									
B.22	Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV (SP)	Middels	10,5 %	20,0 %	5,9 %	↑	10,5 %	20,0 %									
B.40	Andel "kontakt bruker" behandlet innen fristen	Middels	89 %	85 %	85 %	↑	89 %	85 %									
B.53	Andel arbeidssakere med jobbmatch	Middels	34 %	35 %	27 %	↑	34 %	35 %									
B.83	Avvik mellom gjennomførte arbeidsrettede tiltak og tilført akshjulskrav (kode 634 76)	Middels	5,9 %	15,0 %	-2,5 %	-											
BL.176	Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp pr. måned i alderen 15-24 år	Middels	Ingen måling	90	Ingen måling	-	Ingen måling	90									
BL.202	Andel KVP-detakere som gikk over i arbeid eller utdanning	Middels	75 %	50 %	40 %	↑	75 %	50 %									
BL.601	Andel deltakere på introduksjonsprogram med overgang til arbeid eller utdanning	Middels	43 %	65 %	0 %	↑	43 %	65 %									
BL.619	Antall formøtninger	Middels	3	15	Ingen måling	-	3	15									
Medarbeiderperspektivet								Økonomiperspektivet									
ID	Navn	Prioritet	Siste periode			Hittil i år			ID	Navn	Prioritet	Siste periode			Hittil i år		
			Virkelig	Mål	Førrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål				Status	Virkelig	Mål	Førrige måling	Trend	Snitt/Sum
M.1	Sykefravær for statlig ansatte (sum av legemeldt og egenmeldt fravær) (1 måned på etterstadd)(SP)	Middels	4,8 %	6,8 %	6,2 %	↑	4,8 %	6,8 %	Ø.1	Faktisk forbruk hittil i år i % av budsjettert hittil i år (Driftsøkonomi)	Middels	102,0 %	0,0 %-100,0 %	97,0 %	-	102,0 %	0,0 %-100,0 %
M.2	Andel ansatte med gjennomført medarbeidersamtale dokumentert i kompetanse@NAV (akkumulert pr kalenderår)	Middels	0 %	0 %	87 %	↑			ØL.103	Utbetaling av økonomisk sosialhjelp skal være i henhold til budsjettert (kommuneøkonomi)	Middels	127 %	0 %-100 %	Ingen måling	-	127 %	0 %-100 %
M.3	Resultat på H9-undersøkelse	Middels	23,9	24,0	23,9	↑	23,9	24,0	ØL.401	Avvik mellom faktisk forbruk og budsjettert for kommunale driftsmidler (kommuneøkonomi)	Middels	106,5 %	0,0 %-100,0 %	Ingen måling	-	106,5 %	0,0 %-100,0 %
ML.101	Sykefravær for kommunalt ansatte (sum av legemeldt og egenmeldt fravær)	Middels	6,4 %	6,7 %	Ingen måling	-	6,4 %	6,7 %									

I tillegg lages det på statlig side tertialrapporter som i større grad er redegjørelser for praksis og erfaringer. Disse sammenstilles fylkesvis etter innspill fra kontorene. Det sammenstilles også ulike styrings- og resultatstatistikk på lokal- og fylkesnivå. Dels fordi det er mangler i målekortet, og dels fordi man ønsker mer detaljinformasjon på noen områder

Resultatene på de kommunale tjenestene rapporteres til Statistisk sentralbyrå (SSB) som en del av KOSTRA-rapporteringen hvert år. Dette er «harde» indikatorer som i liten grad sier noen om kvalitet eller innhold i tjenestene. KOSTRA har fordelt kommunene i ulike grupper slik at det skal være lettere å sammenligne seg med relevante kommuner. Kommunal rapport publiserer årlig kommunebarometeret hvor de ulike tjenesteområdene karakterettes og kommunene rangeres i forhold til hverandre. Den ulike kommune har i tillegg egne rapporteringsrutiner på resultatene i løpet av året.

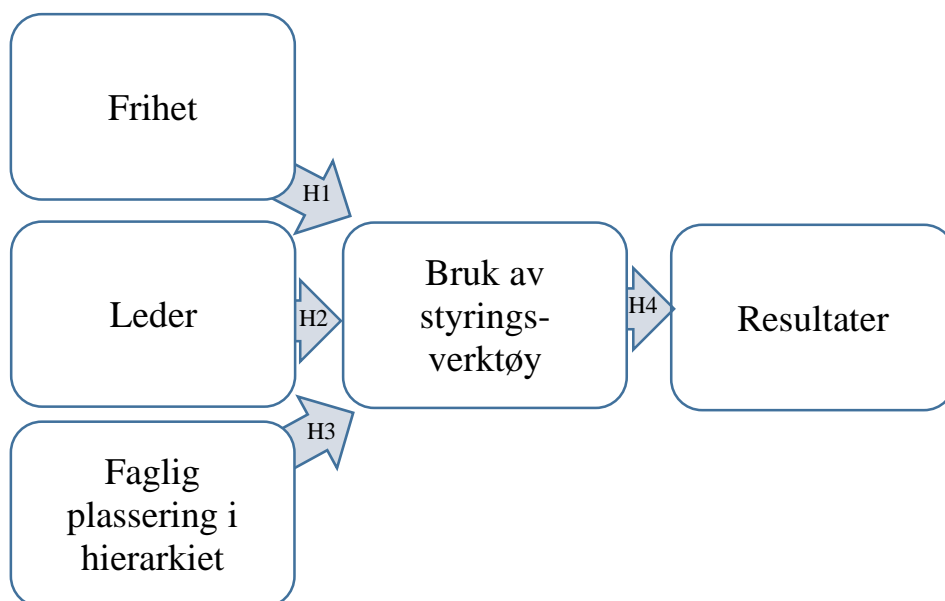
## 2.3 Hypoteser

Lokale NAV-kontorer skiller seg fra andre lokale offentlige virksomheter ved at partnerskap mellom stat og kommune er pålagt ved lovs form. Partnerskap på sin side er en modell som legger til grunn en stor grad av lokal frihet til å velge løsninger som passer til utfordringene. I en jungel av styringsverktøy vil en slik frihet kunne føre til store variasjoner og at styringen i større grad er preget av hvem det er som leder kontoret.

Videre har vi sett at NAV-kontorene har ulik plassering og påvirkning i styrings- og rapporteringshierarkiene i henholdsvis stat og kommune. Formålet med systematisk bruk av styringsverktøy er å oppnå gode resultater og å forbedre tjenester eller ressursbruk. Med utgangspunkt i problemstillingen og teorien som her er gjennomgått har jeg satt opp fire hypoteser som vil ligge til grunn for analysen.

- H1 Frihet gir forskjeller i hvordan kontorene bruker styringselementer for å nå resultater.
- H2 Lederdemografi har konsekvenser for valg av styringsverktøy.
- H3 Det er forskjeller i bruk av styringsverktøy på statlige og kommunale tjenester.
- H4 NAV-kontorer som systematisk bruker styringsverktøy har bedre resultater enn de som ikke gjør det.

Figur 2.11 Modell for oppgaven



### **3 Metode**

Problemstillingen i denne oppgaven er todelt. Den første delen dreier seg om å kartlegge, studere og beskrive de styringsverktøyene som brukes ved store NAV-kontorer. Basert på dette vil jeg i neste del undersøke om det er sammenheng mellom valg av styringsmodeller på den ene siden og resultatoppnåelse på den andre siden.

For å kunne svare opp denne problemstillingen er det avgjørende å innhente og sammenstille relevante data. Hva som er relevante data er førende for valg av en eigna datainnsamlings-teknikk og analyseform. I dette kapittelet vil jeg gå igjennom og begrunne de metodiske valgene som ligger til grunn for denne undersøkelsen. Jeg vil redegjøre for prosessen og de avveiningene som er gjort.

#### **3.1 Valg av forskningsdesign og metode**

Problemstillingen er førende for valg av forskningsstrategi og metode. Sånn sett er forskningsdesignet en handlingsplan for veien fra A til B. Denne undersøkelsen er gjennomført som en komparativ casestudie, der formålet er å gjennomføre en teoretisk interessant sammenlikning av flere caser (Ringdal 2013, 108). Konkret er dette gjort gjennom en studie av seks caser med et komparativt perspektiv. Casestudie og komparative studier er egentlig to ulike forskningstradisjoner, men de kan naturlig kombineres (Ringdal 2013, 169).

Primærdata er innhentet gjennom semi-strukturerte intervjuer med sentrale aktører i partnerskapet og er supplert med sekundærdata fra casene og fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Utfra oppgavens problemstilling og eksisterende datamateriale er det derfor valgt en kvalitativ tilnærming i kartleggingsdelen, men åpnet for å supplere med kvantitative elementer i vurderingen av kontorenes resultatoppnåelse. Oppgaven har således et flermetodedesign eller metodetriangulering hvor kvalitativ og kvantitativ forskningsdesign sees på komplementært (Ringdal 2013, 104, 110).

##### **3.1.1 Utvalg**

Enhetene i denne undersøkelsen er store NAV-kontorer med enhetlig ledelse. Det vil si at NAV-leder er leder for både de kommunale og de statlige tjenestene. Kontorene har fra 70 til 160 årsverk og er etablert i perioden fra 2007 til 2010. Kontorene i utvalget har ulikt utgangspunkt, og alle er på sin måte er preget av lokale forhold på arbeidsmarkedet, ulik grad av storbyutfordringer og geografisk plassering i region. Kontorene har over tid vært i ulike

samarbeidskoalisjoner, men er ikke samlet i et fast nettverk. Kontorene kommer fra fire ulike fylker og gir tjenester til ca. 285.000 innbyggere tilsammen<sup>2</sup>.

Utvalget til studien er strategisk i den forstand at jeg har tatt utgangspunkt i hvilke aktører som må delta for at jeg skal få samlet nødvendig data (Christoffersen, Tuft og Johannessen 2011, 110). Jeg har videre avgrenset utfra kriterier knyttet til størrelse og enhetlig ledelse. Det ble ikke gjort undersøkelser av casene utover generell kjennskap til kontorene før utvelgelsen. Utvelgelsen er preget av både hensiktsmessighet og bekvemmelighet, da dette både var høy-aktuelle kontorer, men også kontorer som var tilgjengelige både i avstand og gjennom nettverk som muliggjorde rekruttering.

Når enheter var valgt, var valg av informanter langt på vei gitt. Det er uten tvil de lokale NAV-lederne som sitter med mest kunnskap om dette temaet. Jeg ønsket å gå ned i dybden, men vurderte samtidig at det ga mer informasjon å undersøke flere enheter enn å intervju flere i samme enhet. Utgangen for oppgaven er styring i store NAV-kontorer, men for å forstå denne er det også viktig å forstå styringen av NAV-kontorene. Dette er bakgrunnen for at jeg også intervjuet en statlig og en kommunal aktør i partnerskapet, henholdsvis fylkesdirektør og assisterende rådmann. Utvalget er begrenset av hensyn til hva som er håndterlig og nødvendig for å få et tilstrekkelig grunnlag til å besvare problemstillingen.

### **3.1.2 Rekruttering av informanter**

Jeg jobber selv i en administrativ stilling i et stort NAV-kontor og jeg tok kontakt med egen leder som var positiv til undersøkelsen og som ga meg innpass i hans nettverk. Jeg kartla aktuelle NAV-kontorer og åtte NAV-ledere ble forelagt informasjonsbrev/samtykkeskjema (vedlegg 2). NAV-lederen ved mitt kontor var den som formidlet videre til de syv andre. En takket nei som følge av for mange andre prosjekter ved kontoret og en besvarte ikke henvendelsen. Den ble ikke purret, da jeg vurderte at det var tilstrekkelig antall informanter. Signerte samtykkeskjema ble returnert i løpet av kort tid.

Jeg forespurte en fylkesdirektør og en assisterende rådmann som jeg kjente til på epost og de sa seg villig til å delta. Samtykkeskjema ble her sendt ut i forkant og signert i forbindelse med intervjuene. Assisterende rådmann ble valgt framfor rådmann da det er assisterende rådmann

---

<sup>2</sup> Innbyggertall pr 31.12.14. ssb.no



som er aktøren i partnerskapet i den kommunen. Rekrutteringen hadde på denne måten preg av både det personlige og snøball-metoden (Christoffersen, Tufte og Johannessen 2011, 117).

### **3.1.3 Intervjuene**

Datainnsamlingen er gjort gjennom semi-strukturerte intervjuer med hjelp av en intervjuguide (vedlegg 3). Fordelene ved intervju er muligheten til å gå dypere inn i en problemstilling og få fram flere av nyansene. Intervjuguiden sikrer at hovedpoengene belyses, samtidig som det er rom for informanten til å gi utfyllende opplysninger og formidle egne refleksjoner (Christoffersen, Tufte og Johannessen 2011, 147).

Kartlegging av hvilke styringsmodeller som brukes ved NAV-kontorene kan gjøres på flere måter, i denne oppgaven har jeg valgt å gjennomføre intervjuer med NAV-ledere og andre sentrale aktører for å få et bilde av hvilke styringsverktøy som brukes. Dette kunne vært gjort gjennom en spørreundersøkelse, men fordi mitt inntrykk er at styringsverktøy har flere navn og at ikke alt som kalles styringsverktøy er det, var det stor risiko knyttet til validiteten som ble avgjørende for valgt metode.

Intervjuguidene er bygd opp med en innledning, faktaspørsmål om kontoret og lederen, et introduksjonsspørsmål, nøkkelspørsmål og en avslutning der informanten fikk anledning til å ta opp andre relevante forhold. Nøkkelspørsmålene omhandlet organiseringen sin påvirkning (som partnerskap), utforming av målbilde, bruk av styringsverktøy og partnerskapets rolle. Det ble lagt vekt på åpne spørsmål og rom for refleksjon. Det ble laget en justert versjon av intervjuguiden til intervjuene med fylkesdirektøren og assisterende rådmann, hvor spørsmålene langt på vei var de samme, men fokuset var flyttet fra styring i NAV-kontoret over til styring av NAV-kontorene.

Intervjuguiden ble testet ut i forkant på en NAV-ansatt med relevant erfaring og arbeidsoppgaver. Evalueringen i etterkant av intervjuet ga gode innspill i forhold til praktiske elementer rundt intervjuet, men viste også at intervjuguiden dekket de sentrale spørsmålene og ga rom for relevante refleksjoner.

Det er en rekke ulike styringsmetoder og verktøy tilgjengelig. For å gi NAV-lederne mulighet til å forberede seg til intervjuene, ble intervjuguide og et assosiasjonsark med en rekke styringsgrep oversendt til NAV-lederne en eller flere dager i forkant av intervjuet. NAV-

lederne valgte i ulik grad å bruke dette. Assosiasjonsarket ble også vist i intervjuet for å sikre at informantene vurderte flere metoder enn de som var åpenbare.

Intervjuene ble gjennomført på det enkelte NAV-kontoret, med ett unntak der det passet best for informanten at intervjuet ble gjennomført der jeg jobber. Det ble satt av en time, men intervjuene varierte mellom en og to timer. Intervjuene med representantene for partnerskapet (fylkesdirektør og assisterende rådmann) varte noe kortere enn en time. Intervjuene startet med kort redegjørelse for formål og anonymitet. Intervjuene ble gjennomført i over en periode på tre uker.

Intervjuene bar preg av uformelle samtaler der informantene fremsto som engasjerte, tydelige og ærlige. Det var viktig for meg å få vite mer om de subjektive vurderingene informantene hadde og de erfaringene de hadde gjort seg. Jeg erfarte at intervjuguiden ga meg et godt verktøy for å sikre at vi var innom alle temaene, og at det var viktig å åpne for andre temaer på slutten. Intervjuene fikk ulik struktur, men ved å bruke samme mal er dataene i tilstrekkelig grad sammenlignbare.

#### **3.1.4 Innhenting av planer og resultater**

For å se etter sammenhenger mellom bruk av styringsmidler og resultater er det også nødvendig å avgrense, definere og innhente relevante resultater. Erfaringer fra intervjuene påvirket hvilke resultater som ble lagt til grunn til slutt. Resultatene er basert på en sammenstilling av målekortene ved utgangen av 2014. Målekortene er oversendt fra kontorene. KOSTRA-tallene er hentet fra de ureviderte tallene for 2014 som ble offentliggjort 15. mars 2015 på SSB.no. Resultatene ble innhentet i forbindelse med eller i etterkant av intervjuene. Videre er det etterspurt årsevalueringer og årsrapporter fra kontorene der slike lages. Flere av disse var ikke ferdig i tide for å være med i denne undersøkelsen.

For i større grad å kunne skille hva som var gode intensjoner og hva som var faktiske styringsgrep forankret i organisasjonen, valgte jeg å innhente virksomhetsplanen for 2014 i tillegg til intervjuene. Virksomhetsplanen bør være et verktøy som viser kontorenes prioriteringer og satsinger.

#### **3.1.5 Bearbeiding av data**

Intervjuene ble tatt opp på diktafon og det ble tatt notater underveis. Lydopptak ble transkribert fullt ut og kodet i etterkant. Alle intervjuene ble samlet i et dokument som muliggjorde mer systematiske søk på nøkkelord.

Etter at intervjuene var transkribert ble hovedpoengene plassert i en større matrise.

Kulepunktene ble dels definert utfra intervjuguide, men også av de temaene som informantene selv poengterte. Hensikten med matrisen var å avdekke mønstre og sammenhenger som ikke var like tydelige i mangfoldet.

Bearbeidingen av tekstdataene er gjort med utgangspunkt i at det er meningsinnholdet som er sentralt. En slik bearbeiding vil nødvendigvis være preget av erfaringer fra intervjuene, egen kunnskap om området og teori som er gjennomgått. Teorikapittelet var i stor grad klart før intervjuene, mens bearbeidingen av dataene i større grad var en veksling mellom data, teori og metode.

### **3.2 Vurdering av validitet og reliabilitet**

Undersøkelsens validitet og reliabilitet sier noe om kvaliteten på undersøkelse. Reliabilitet eller pålitelighet sier noen om hvorvidt en ville fått det samme resultatet hvis undersøkelsen hadde blitt gjennomført på samme måte en gang til. Validitet eller gyldighet vil på sin side angi i hvilken grad en måler det en faktisk vil måle. Høy validitet forutsetter således høy reliabilitet (Ringdal 2013, 96). Det vil være ulike måter å vurdere kvaliteten på en kvalitativ kontra en kvantitativ undersøkelse. Johannessen m fl (2011) bruker derfor begrepene pålitelighet (reliabilitet), troverdighet (begrepsvaliditet), overførbarhet (ekstern validitet) og bekreftbarhet (objektivitet).

Påliteligheten til data innhentet gjennom intervju kan ikke vurderes på samme måte som strukturerte datainnsamlingsteknikker. Kontekst og forhold knyttet til forskeren vil påvirke dataene (Christoffersen, Tufte og Johannessen 2011, 243). Jeg jobber selv ved et stort NAV-kontor og dette har påvirket mitt møte med informantene, men også deres møte med meg. I intervjuene kommer det klart fram at de snakker til meg som NAV-ansatt og at de legger til grunn at jeg har kunnskap om området. Det er en klar fordel at jeg har erfaring fra NAV. Intervjuene kunne gå lenger ned i kjernespørsmål, enn det ville vært mulig hvis en først måtte forstå konteksten lederne styrer i. På den andre siden vil min bearbeiding av dataene også være preget av min erfaring og ikke bare intervjuene. Jeg har forsøkt å øke påliteligheten i undersøkelsen ved å gjøre nøye rede for hvordan undersøkelsen er gjennomført. Studiens pålitelighet styrkes ved å være transparent.

Troverdighet (begrepsvaliditet) dreier seg om hvorvidt fremgangsmåte og funn reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten på en riktig måte (Christoffersen, Tufte

og Johannessen 2011, 244). Informantene i denne undersøkelsen er helt klart personer som er sentrale til å si noe kvalifisert om temaet for oppgaven. I denne undersøkelsen er det likevel et spørsmål om jeg gjennom intervju med NAV-lederne får et bilde av hvilke styringsgrep de faktisk bruker, og ikke hva de ønsker eller tror er forventet at de bruker. Innenfor resultatstyringsfeltet er det en rekke begreper og fagtermer som går over i dagligtale. For å åpne blikket sendte jeg i forkant ut et «assosiasjonsark» som besto av 24 mer eller mindre relevante styringsformer satt opp i en ordsky, en prosessfigur og en liste (vedlegg 4). I tillegg valgte jeg å be om virksomhetsplanen for 2014 for å se om de styringsgrepene de snakket om i intervjuene var synlige i planverket.

Denne undersøkelsen tar ikke mål av seg til å kunne si noe om alle store NAV-kontorer eller andre partnerskapskonstellasjoner. Formålet har vært å lete etter mønstre og ikke statistisk sammenheng. NAV-kontorer som har to-delt ledelse vil med stor sannsynlighet ikke ha de samme forutsetningene. Kunnskapen som en har fått gjennom denne undersøkelsen vil ha overførbarhet (ekstern validitet) til andre store NAV-kontorer, men det vil ikke være grunnlag for en generalisering. Dette er likevel kunnskap som er relevant både for partene i det lokale partnerskapet, men også for Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kommunesektorens organisasjon (KS) som avtaleparter.

Bekreftbarhet tilsvarende objektivitetskriteriet i kvantitativ forskning, og kan styrkes gjennom grundig redegjørelse for prosess, egen bakgrunn og valg som er gjort. Dette er forsøkt gjort i dette metodekapittelet. Fortolkning er ikke en objektiv øvelse og svarene vil være preget av at jeg jobber i NAV, men jeg tar hensyn til at mitt syn på NAV ikke nødvendigvis er slik for andre. Videre vil en vurdering av funnene gjøres opp mot annen forskning og litteratur i analysekapittelet. Det vil også bidra til å styrke bekreftbarheten. Funnene kunne vært forelagt informantene, men det har det ikke vært tid til i denne prosessen.

### **3.3 Etliske refleksjoner**

Målet med denne undersøkelsen har ikke vært å rangere NAV-kontoret etter hvor gode resultater de leverer, derimot er det gjort en utforskende og nysgjerrig tilnærming til hvilke styringsgrep lederne bruker og hvilke erfaringer de har gjort i styringen av kontorene. Jeg valgte derfor å utelate navn på kontorer og ledere, da det ikke er relevant for undersøkelsen. Det er likevel ikke så mange store NAV-kontorer og kjennetegn ved kontorene kan gjøre at noen kan gjenkjenne enhetene. Denne undersøkelsen er forelagt NSD og godkjenning ble gitt 27.10.14. Informantene fikk opplysninger ved rekruttering og i forkant av intervju.

Intervjuene var preget av tillit og det ble sagt en del som var «off-the-record». Det har vært viktig for meg å respektere og imøtekomme det i utformingen av analysekapittelet. Sitater er forsøkt brukt med forstand slik at det er meningsinnholdet som kommer fram og ikke de situasjonene hvor informantene snakket med store bokstaver. Det skal ikke påvirke analysegrunnlaget, men det har vært viktig for meg å unngå billige poenger på bekostning av engasjerte informanter. Engasjerte informanter har også gjort det krevende å begrense meg til problemstillingen siden det var mange interessante innspill som kom.

Nærheten til forskningsområdet har også vært gjenstand for egen refleksjon. Jeg har ikke faglig resultatansvar slik at det er en viss avstand til det som undersøkes, men jeg har over tid naturligvis vært engasjert i temaet. Det har vært viktig for meg å reflektere over hvordan relasjon til kollegaer, leder, informantene og egen motivgrunn kan påvirke den prosessen som dette har vært.

## 4 Analyse

I dette kapittelet vil jeg først presentere de funnene jeg har gjort, sett opp mot oppgavens problemstilling. Etterpå vil jeg analysere disse funnene opp mot de fire hypotesene som ble presentert i kapittel 2.3.

### 4.1 Hvilke funn er gjort?

Problemstillingen i denne oppgaven er todelt. Først søker jeg å kartlegge og beskrive hvilke styringsgrep som gjøres i store NAV-kontorer, videre ønsker jeg å se om noen styringsgrep gir bedre resultater. I presentasjonen av funn vil jeg først gi en oversikt over hvilke styringsmodeller lederne trekker fram i sin styring av kontorene og kort redegjøre for lederdemografi. Til sist vil jeg sette opp en oversikt over de sentrale resultatene ved de ulike kontorene. Kontorene presenteres ikke med navn, men vil ha samme bokstavkode gjennom analysen. For å ivareta anonymitet, vil lederdemografi ikke kobles til bokstavkoden.

#### 4.1.1 Bruk av styringsverktøy

Informantene ble spurt om hvordan målbildet kom til uttrykk og hvordan det ble utformet. De ble også spurt om det var forskjell på hvordan dette skjedde i den statlige og den kommunale styringslinja. Videre ble de spurt om hvilke styringsgrep de brukte og om de mente at noe fungerte bedre enn noe annet. I denne delen av intervjuet ble de også spurt om de brukte de etablerte verktøyene og metodene dersom de selv ikke nevnte dette. Informantene ble vist et assosiasjonsark for at de skulle ha muligheten til å vurdere flere styringsmodeller enn de åpenbare.

NAV-lederne er i veldig varierende grad tydelig på hvilke styringsgrep de bruker og flere er usikre på hva som fungerer best. Informantene kobler seg i mindre grad selv til etablerte modeller. Noen steder er det utydlig hva de selv bruker og hvilken styring de utsettes for. Kartleggingen er sammenfattet i tabell 4.1. I tillegg er det er det noen styringsgrep som går igjen uten at det er knyttet direkte til en styringsmodell:

- Forenkling
- Sammenlikning
- Organisering

Tabell 4.1. Oversikt over styringsverktøy.

	<b>Budsjett / ressursstyring</b>	<b>Målstyring</b>	<b>Balansert målstyring</b>	<b>Risikostyring</b>
<b>Kontor A</b>	Ja, og utsettes for det kommunalt	Ja	Elementer i planverk og bruk av målekort. Kommunen bruker BMS.	Deltar på fylke, men starter på kommunal side i 2015
<b>Kontor B</b>	Ja, brukes aktivt selv og utsettes for det kommunalt	Ja	Bruker målekortet lite	Lite, kjenner risiko gjennom andre grep
<b>Kontor C</b>	Ja, og utsettes for det kommunalt	Oppfølging av mål	Bruker målekortet ovenfor lederne	Utsettes for det, og bruker det noe lokalt
<b>Kontor D</b>	Ja, og utsettes for det kommunalt	Ja, sammen med et sterkt resultatfokus	Bruker målekortet ovenfor lederne	Ja, men det er for mange risikovurderinger
<b>Kontor E</b>	Ja, og utsettes for det kommunalt	Ja	Opptatt av balanseelementet. Bruker målekort og tiltaksplan	Ja, i arbeid med virksomhets-plan (VP) og helse, miljø og sikkerhet (HMS)
<b>Kontor F</b>	Ja, i sterk grad og utsettes for det	Ja	Etablerte målekortmøter, bruk av målekort og tiltaksplan. Kommunen bruker BMS.	Ja, men har forenklet det

#### 4.1.2 Lederdemografi

Lederdemografi er relevant for analysen, men utfordrende med tanke på personvern. Jeg vil derfor kort redegjøre for informantene uten å koble disse til kontor A-F, men samtidig få fram trekk som vil være relevante for analysen.

Alle NAV-lederne i denne studien har en hel rekke felles kjennetegn. De har alle lang erfaring som ledere, de har vært NAV-ledere i mer enn 4 år, de er alle statlig ansatt og de er alle menn.

Flertallet har sin utdanningsbakgrunn fra sosiale eller pedagogiske fag, og de fleste har relevant tilleggsutdanning.

På den andre siden fremstår informantene som svært ulike personer og med ulik tilnærming til rollen som NAV-leder. Der hvor den ene vektlegger balanse, helhet og begrunnelser, formidler den andre tro på organisering, spesialisering og forenkling. Der en fokuserer på produksjon og resultater, legger en annen vekt på relasjoner og rom for å boble. Noen formidler en bevisst bruk av styring, mens en annen i liten grad bruker det systematisk.

#### **4.1.3 Styringsverktøy og resultater**

Problemstillingens siste del omhandler sammenhengen mellom valg av styringsmodeller på den ene siden og resultatoppnåelse på den andre siden. For å svare på denne delen av problemstillingen er det avgjørende å definere hva som er resultater.

I intervjuene ble NAV-lederne blant annet spurt om kontorets målbilde og partnerskapets forventninger til resultater. Informantene er samstemte om at den viktigste oppgaven for kontorene er å få brukerne ut i jobb. I intervjuene med representantene for partene i partnerskapet er også de samstemte i at dette er formålet med de lokale NAV-kontorene. Dette er også i overensstemmelse med tildelingsbrev fra departementet.

I de statlige målekortene ble det i 2014 rapportert månedlig på to indikatorer som omhandler overgang til arbeid. Den ene er «Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid» og den andre er «Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid». Disse indikatorene kan problematiseres da de viser historiske tall som ligger relativt lang tid tilbake, men det er samtidig nødvendig med et etterslep for å sikre at det er overgang til arbeid som varer lenger enn helt korte vikariater. Det gjør dem lite egnet til å gjøre umiddelbare styringsgrep utfra, men på den andre siden viser de den faktiske overgangen til arbeid. Årsresultatet for disse to indikatorene er derfor lagt til grunn i analysen.

På den kommunale siden er forventningene og målbildet knyttet til økonomisk balanse og færre på økonomisk sosialhjelp. Disse to forholdene henger relativt tett sammen, siden en stor del av det kommunale budsjettet i NAV-kontorene går til økonomisk sosialhjelp. I KOSTRA-tallene som publiseres årlig er det en rekke nøkkeltall knyttet til prioritering, dekningsgrad og produktivitet, samt en rekke utdypende tjenesteindikatorer. I denne oppgaven har jeg tatt ut to



indikatorer som er sentrale i forhold til det målbildet som informantene viser til. Disse indikatorene er «Andelen sosialhjelpsmottaker i forhold til innbyggere» og «Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr innbygger». Resultatene på disse indikatorene er sammenfattet i tabell 4.2 og resultater som skiller seg ut positivt, er markert med gult.

Tabell 4.2. Oversikt over resultater.

	Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid	Andel sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere	Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr innbygger
Kontor A	52	41	3,6	2841
Kontor B	52	30	2,9	2799
Kontor C	50	37	2,5	1782
Kontor D	53	34	3,2	2164
Kontor E	51	31	3,4	2486
Kontor F	56	47	3,0	2507

## 4.2 Diskusjon

I det følgende vil jeg løfte fram hypotesene fra kapittel 2.3 og analysere disse opp mot det datagrunnlaget jeg har innhentet.

### 4.2.1 Frihet og forskjeller i hvordan kontorene bruker styringselementer for å nå resultater

Samstyring og partnerskap er en styringsmodell som legger til grunn en stor grad av frihet til å velge løsninger som passer til utfordringene (Vabo og Røiseland 2012). Der en hierarkisk styringsmodell i større grad bygger oppunder en stram ovenfra og ned-styring, vil en større del av premissene legges der partnerskapet utøves i en samstyringsmodell. En slik frihet er avgjørende for å lykkes med denne styringsformen og min hypotese er at frihet i partnerskapet vil føre til forskjell i bruk av styringsverktøy. Først vil jeg se nærmere på graden av frihet i de lokale kontorene før jeg ser nærmere på forskjellene i hvordan de bruker styringselementene.

Partnerskapet i NAV kommer til uttrykk i de lokale NAV-kontorene, som ikke selv har valgt dette som organisasjonsmodell. Samstyring er politisk valgt som modell for å løse sammensatte utfordringer, som aktørene ikke kan løse alene. Stat og kommune er prinsipaler i dette samarbeidet. Vabo og Røiseland (2012) viser hvordan beslutninger i en slik modell må basere seg på forhandlinger og det igjen fører til at styringsmidlene ofte vil være myke og insentivbaserte. En tilnærming til styringen i samstyring er basert på å gi retning, men beholde

det lokale handlingsrommet. Det forutsetter tillit og et omforent målbilde og vil ikke være i konflikt med mål- og resultatstyringen slik den er formulert.

Flere av informantene formidler et bilde av omfattende (statlig) styring ovenfra. Samtidig trekker flere av informantene i denne undersøkelsen på eget initiativ fram den friheten de opplever at de har. Stor grad av frihet på så viktige samfunnsoppgaver forutsetter at partnerne har tillit til NAV-kontorene. «Partnerskapet viser oss stor tillit på at du og dere med deres fagkompetanse vet hva som skal til for å nå de store måla», sier en av NAV-lederne. En annen sier at «...jeg har veldig fritt armslag, det synes jeg, det er gitt mye tillit til NAV-leder. Det er gitt mye tillit til det enkelte lokale kontoret».

Denne friheten kommer blant annet til uttrykk ved at det er rom for å utvikle egne verktøy. Flere av kontorene har gjort ulike grep for å forbedre resultatene. Et kontor har utviklet sin egen organisatoriske oppfølgingsmetodikk, et annet kontor har kjørt en lean-prosess på hele kontoret med fokus på produksjon, en tredje har etablert egne målekort-arenaer for å involvere flere sentrale aktører. Det er flere eksempler på slike verktøy, og de ser i stor grad ut til å speile de ulike prioriteringene som NAV-lederne gjør.

En annen måte denne friheten kommer til uttrykk på, er ved at partnerne i liten grad legger seg opp i hvordan ressursene brukes i kontorene. Informantene gir inntrykk av at de er gitt rom til å bruke ressursene som partnerne har satt til disposisjon uten at det gis strenge føringer på hvordan. «De har aldri sagt noe om hvordan jeg fordeler ressursene internt.(...) Der føler jeg at jeg har frihet i forhold til hvordan jeg forvalter ressursen opp mot resultatet».

En tredje måte friheten kommer til uttrykk på, er friheten til å velge bort noen styringsverktøy som en av partnerne bruker. «(X kommune) har balansert målstyring som system, det bruker ikke vi her. Det er fordi at vi har valgt å ikke bruke det». Slike valg gjelder for eksempel også hvilken medarbeiderundersøkelse eller brukerundersøkelse som benyttes, der hvor det finnes både statlige og kommunale undersøkelser.

Representantene for partnerskapet (fylkesdirektør og rådmann) bekrefter på sin side at det er gitt stor grad av frihet og tillit til de lokale NAV-kontorene. Så lenge kontorene leverer på resultatene er det liten styring fra partnerskapet. «Slik er det i NAV, men slik er det over alt», sier den ene representanten. Den statlige informanten er tydelig på at en del prioriteringer som

er gitt til kontorene ikke kan prioriteres ned, men at det er et stort rom for å velge operasjonalisering og prioritere andre områder i tillegg.

Friheten i partnerskapet kan komme som en følge av uttalt tillit fra partene hvor et handlingsrom aktivt gis til NAV-lederne. Det kan også være en konsekvens av at partene bare kan gi føringer i sin del av oppdraget og at harmoniseringen gir et mulighetsrom hvor NAV-leders valg får konsekvenser. Det er tydelig at det ikke er et helhetlig partnerskap som styrer NAV-kontoret. Informantene bekrefter at styringssignalene går i hver sin styringslinje og at disse igjen harmoniseres hos NAV-leder og ikke i partnerskapet. «Det er liten dialog mellom partnerne», sier den ene NAV-lederen og en annen bekrefter dette når han sier at «...jeg tror ikke partnerskapet snakker mye sammen uten at jeg snakker med dem, liten dialog mellom (fylkesdirektørX) og rådmannen mellom slagene». En tredje sier det slik: «Fylkesdirektøren agerer med sitt og rådmannen agerer med sitt».

Partnerskapsmøtet som de fleste steder ble gjennomført to ganger i året, fremstår som et informasjonsmøte i større grad enn et utviklingsforum. En NAV-leder sier: «Vi har partnerskapsmøte. Det er et informasjonsmøte i praksis. Men i den strukturen så tror jeg de er fornøyde med den formen, fordi det er ikke noe poeng å være uenige, man er resultatorientert. Da er det bedre at det er gjort et forarbeid i sakene og at en kan møtes når man er enige». En annen forklarer dette med at «vi møtes så sjeldent, at vi er helt på overflaten». Den kommunale informant i partnerskapet sier på sin side at hovedfokuset diskuteres i partnerskapsmøtet og at det er enighet om hvor det skal ligge.

På spørsmål om det er mulig for partnerne å være mer aktivt samordnet i partnerskapet, mener flertallet at det ikke er mulig, fordi utgangspunktene er så forskjellige. «Det nytter ikke. Det er helt umulig for fylkesdirektøren å klare og harmonisere så godt med (XX) forskjellige kontorer som er til de grader ulike». En av informantene påpeker også at en slik harmonisering er avhengig av person og kjemi. En av informantene i partnerskapet sier at en av ulempene ved partnerskapet, er at en dras mot egne mål: «...iboende blir man dratt mot de tinga du blir presset på politisk eller administrativt».

To ledere mener at det må komme endring ved at NAV får en styringslinje i framtiden. To styringslinjer tar tid og gir mindre styringskraft. Samtidig peker samtlige NAV-ledere på de mulighetene som ligger i modellen. En sier: «Jeg synes at det gir flest muligheter (...) Du kan

velge å gjøre dette veldig vanskelig, eller leite etter muligheter.» En annen sier: «Jeg ser egentlig gode muligheter for å styre og lede godt med to ledere». En tredje sier det slik: «Det gir oss muligheten her lokalt til å bruke de menneskelige ressursene som er lokalt, og frigjøre på en måte den energien som ligger der. Det er kanskje det beste ved det».

Ekspertgruppen som ble satt ned av statsråden har levert en rekke forslag til tiltak for å øke overgangen til arbeid, bedre brukeropplevelsen og avbyråkratisere NAV. Gruppen foreslår at mer av oppgavene skal løses lokalt og at kontorene skal ha større handlingsrom (Ekspertgruppen 2015). Resultatene av denne undersøkelsen kan tyde på at lederne ved de store kontorene allerede har tatt deler av dette handlingsrommet.

Ut fra dette så kan vi trekke konklusjonen om at det til tross for sterk statlig styring ligger en stor grad av frihet i de lokale NAV-kontorene. Denne friheten er både gitt, tatt og en konsekvens av organiseringen. I forhold til teorien er frihet en forutsetning for å lykkes med styring i samstyring. Friheten er likevel i stor grad knyttet til operasjonalisering og ikke målformulering som vi skal komme tilbake til.

Den umiddelbare tilbakemeldingen fra informantene i denne undersøkelsen er at det er mål- og resultatstyring som preger styringen i kontorene. Flere har elementer fra balansert målstyring og økonomistyring trekkes fram som effektivt. Kontorene bruker risikovurdering i mer varierende grad. I intervjuene er det likevel vanskelig å skille hvilken styring kontorene utsettes for og hvilke aktive styringsgrep lederne gjør selv. Dette kan være en følge av sterk eller omfattende styring av kontorene, eller at det er liten bevissthet rundt systematisk bruk av styringsverktøy. Svaret vil nok variere fra kontor til kontor. Kartleggingen viser at det er variasjoner, selv om det er de samme modellene som nevnes. All styring vil være en miks av ulike styringsmodeller. Inntrykket er at det ikke er størst forskjell i hvilke verktøy som brukes, men hvordan de brukes og vel så viktig intensiteten og styringskraften.

Informantene i denne undersøkelsen viser at de bruker denne friheten i sine kontorer. Som vi har sett over har de utviklet egne verktøy, men vi ser også at de bruker de sentrale verktøyene ulikt. Alle NAV-lederne har et sterkt fokus på formålet med NAV, men det er ulik grad av målfokus i styringsdokumenter og aktiviteter. Virksomhetsplanen til kontorene i denne undersøkelsen er svært ulike, fra et helt kort dokumenter med fokus på mål til omfattende planverk som berører store deler av driften.

Et annet etablert verktøy i NAV er målekortet. Målekortet er et sentralt verktøy i balansert målstyring, men andre elementer fra BMS som for eksempel kritiske suksessfaktorer er ikke like lett å finne igjen i organisasjonene. Fem av seks kontorer i denne undersøkelsen har både statlige og kommunale mål i målekortet for 2014. Antallet kommunale indikatorer varierer fra 0 til 9, og totalt antall indikatorer fra 13 til 31. Forskjellene er ikke bare en konsekvens av nasjonale føringer eller fylkesgrenser, da det er store forskjeller mellom kontorer i samme fylke. Målekortet har et tilhørende tiltakskort og statusrapport. Ved innføringen av målekortet var det et pålegg om å bruke disse. Kontorene bruker disse i varierende grad i dag og heller ikke her følger forskjellene fylkesgrenser.

Det varierer også veldig hvordan kontorene bruker målekortet som styringsverktøy. En sier: «Jeg bruker målekortet og tall rått i forhold til ledergruppa, fordi de må skjønne mer hvorfor». En annen leder sier på sin side at han ikke bruker det i særlig grad: «Målekortet er noe jeg ser på en gang i mellom. Jeg ser på det og det er et panel som gir små bekreftelser, justeringer av det jeg allerede vet. Det gir ingen overraskelser». En tredje har etablert et eget målekortmøte hvor sentrale aktører i kontoret sitter sammen og utarbeider tiltak for å forbedre resultatene.

Risikovurdering er pålagt i statlige virksomheter og er et sentralt element i kvalitetsstyring. Både den kommunale og statlige partneren bekrefter at de bruker risikovurderinger, men den ene peker også på utfordringer ved å få risikovurderingene til å henge sammen med prioriteringene etterpå. Kontorene på sin side har svært ulik tilnærming til risikostyring. En av informantene sier at han er i ferd med å «gå seg vill i alle risikovurderingene», en annen kaller det «papirøvelser», mens en tredje sier at «jeg tenker at det er et godt verktøy, som med fordel kan brukes mer, men det må brukes riktig. Det trenger vi å få erfaring på».

Kontorene bruker organisering aktivt for å nå resultater. Det er løst svært forskjellig i kommunene og i kontorene. NAV-leder har ulik organisatorisk plassering i kommunen og den interne organiseringen varierer fra teambasert matrisestruktur til strammere avdelingsstrukturer. Fossetøl viser at de store kontorene bruker mer tid på organisering, enn små og mellomstore kontorer (Fossetøl, Breit og Borg 2014, 111).

## Oppsummering

NAV-lederne og kontorene fremstår som forskjellige og selvstendige i sin tilnærming til styringsverktøy, selv om det er gitt sterke føringer for styringen i NAV. Styringen er sånn sett tilpasset det lokale samarbeidet på samme måte som andre samstyringsprosjekter i Norge (Vabo og Røiseland 2012, 67). Samtidig får en ikke inntrykk av at tilnærmingen til styringsgrep er begrunnet i teori eller evalueringer. Valgene gir heller inntrykk av å være pragmatiske og preget av lokale forhold, hvor problemløsningen blant annet påvirkes av tilgjengelige ressurser og de sentrale aktørene som deltar (Cohen, March og Olsen 1972).

Partnerskap er ifølge teorien en styringsform som «forutsetter en pragmatisme så utstrakt at pragmatismen i seg selv får status som noe prinsipielt» (Andersen og Røiseland 2008, 20). Flere av informantene i denne undersøkelsen uttrykker selv denne holdningen. Ved å bruke uttrykk som «den kampen er det ikke vits å ta», «sånn er det bare», «rist på skuldrene», fokuserer de på hva som er praktisk mulig framfor hva som er umulig og tilpasser seg konteksten.

Denne undersøkelsen kan tyde på at det er frihet og rom for å være pragmatisk i utformingen av styring i store NAV-kontorer, og at kontorene bruker denne muligheten. Dette står i kontrast til ekspertutvalgets fokus på blant annet økt frihet for lokalkontorene som løsning på utfordringene NAV har. Det kan se ut som om lederne ved de store kontorene allerede har sett og tatt den friheten som ligger i partnerskapsmodellen.

### 4.2.2 NAV-ledernes demografi og konsekvenser for valg av styringsverktøy

Som følge av den friheten som er gitt i partnerskapet, vil det være større rom for personlige valg og preferanser i forhold til styringsverktøy. Cohen, March og Olsens søplebøtte-teori viser også hvordan aktørene påvirker valgene som blir gjort. Min hypotese er at lederdemografi har konsekvens for valg av styringsverktøy. I denne undersøkelsen er utvalget gjort utfra kontorenes størrelse og lederne er forespurt som ledere av kontorene og ikke omvendt. Trekk ved informantene ble derfor ikke kartlagt og vurdert i forkant av utvelgelsen.

I intervjuene poengterer NAV-lederne muligheten som ligger i rollen. «Jeg har alltid tenkt at en har fått et sett med oppgaver fra kommunen, fått et sett med oppgaver fra stat, fått en ramme til å gjøre jobben fra stat, en ramme til å gjøre jobben fra kommune og så er det min oppgave å finne ut hvordan vi best mulig kan utnytte det for å (...) nå mål i begge

styringslinjer». En annen sier det slik «Du kan ikke leve i en, hva skal jeg kalle det, en passiv bestiller-/utførermodell som NAV-leder, du må selv ta det handlingsrommet og bruke det». På spørsmål om det handlingsrommet er gitt til dem svarer den samme lederen at «Jeg tror du må ta det».

Alle NAV-lederne i denne undersøkelsen er menn med lang erfaring fra ledelse.

Ledererfaringen varierer fra 13 til 33 år, med et snitt på drøyt 22 år. De fleste har vært med fra etableringen av deres lokale NAV-kontor, og alle har minst 4 års erfaring som NAV-leder.

Utvalget er ikke representativt for ledere ved store NAV-kontorer. En av informantene forteller at «i (X fylke) så er av alle NAV-lederne som har vært her siden 2010, så er vel over halvparten gått ut. De som sitter igjen er mange, de gamle aetatslederne sitter igjen. Du vet hvilke (...) områder man kommer til å fokusere på».

Alle NAV-lederne som er intervjuet er statlig ansatt. En av informantene forteller i intervjuet at det var en ønsket strategi fra fylkesdirektøren i det fylket. Flertallet av informantene har også yrkeserfaring fra kommunesektoren. Utdanningsbakgrunnen er variert, men med ett unntak har informantene bakgrunn fra pedagogiske, sosialfaglige og humanistiske fag. Flere har mastergrad eller annen relevant videreutdanning.

Knut Fossetøl presenterte en oppfølgingsstudie av NAV-kontorer på partnerskapskonferansen 13. april 2015<sup>3</sup>. Her vurderes blant annet kontorene utfra grad av hybriditet eller integrasjon av tjenestene. I et slikt perspektiv ser det ut til å være en sammenheng mellom leders bakgrunn og graden av hybriditet, hvor kontorer med stor grad av hybriditet eller ad-hoc hybriditet i større grad er ledet av NAV-leder med kommunal bakgrunn. Andre variabler er størrelse, ledelsesmodell og trekk ved ansatte. Leders bakgrunn er da ikke bare ansettelsesforhold, men også arbeidserfaring.

## **Oppsummering**

Informantene fremstår som svært ulike og personlige i sin tilnærming til styring for å oppnå resultater. Samtidig fremstår de som relativt like på de objektive kjennetegnene. Dette gjør at variasjonene er for liten til å vurdere det opp mot hypotesen. Likevel er det ikke tvil om at NAV-lederen er svært viktig for utviklingen av NAV-kontorene og dermed resultatene. En

---

<sup>3</sup> Foredraget er publisert på regjeringen.no

videre studie av NAV-lederne ved store kontorer vil kunne gi verdifull kunnskap for nyrekruttering.

#### **4.2.3 Faglig plassering i hierarkiet og bruk av styringsverktøy i statlige og kommunale tjenester**

NAV-kontoret har ulik plassering i styrings- og rapporteringshierarkiene i henholdsvis stat og kommune. Min hypotese er at det er forskjeller i bruk av styringsverktøy på henholdsvis statlige og kommunale tjenester. Jeg vil først se på partenes styring av NAV-kontorene før jeg går videre og ser på hvordan det operasjonaliseres. Jeg tar utgangspunkt i tabell 4.1 og ser på henholdsvis budsjettstyring, målstyring, fagstyring og sammenlikning.

Alle kontorene i denne undersøkelsen har enhetlige ledelse, det vil si at NAV-leder er leder for både de kommunale og de statlige tjenestene som kontoret leverer. I intervjuene med partene i partnerskapet viser de en enighet om retning og en tillit til de lokale NAV-ledernes evne til å operasjonalisere målene. Samtidig er det noen åpenbare organisatoriske forskjeller mellom NAV-kontorets plassering i de to styringslinjene. Det er også stor forskjell i NAV-fagets posisjon i de to ulike styringslinjene. I den statlige styringslinjen jobber alle med NAV-fag, mens i den kommunale er NAV-faget bare en relativt liten del av det totale kommunale oppdraget (Ekspertgruppen 2015).

Fylkesdirektøren er som følge av sin rolle deltager i mange partnerskap, mens representanten for rådmennene i denne undersøkelsen bare har erfaring fra det lokale NAV-kontoret. Informantene har ulik tilnærming til sin styring av lokalkontorene. Fylkesdirektøren er tydelig på at han prioriterer og spisser oppdraget til NAV-lederne og NAV-kontorene. Han styrer etter de styringssignalene som kommer ovenfra i etaten og det politiske samfunnsoppdraget som er gitt. Det samordnes i et framtidretta utviklingsbilde som kommuniseres til NAV-lederne. Han forventer god økonomisk kontroll og gir en del prioriteringer som ikke kan prioriteres ned. Samtidig framhever han friheten som ligger i operasjonaliseringen. «De som sier noe annet har ikke skjönt det. Friheten skaper du deg, på mange områder. Det er egentlig ganske mye frihet». Han sier videre at «målstrukturen må ikke bli så rigid at du mister friheten», men samtidig følger han med daglig for å kunne fange opp hvis utviklingen går feil vei, eller om de lokale lederne har behov for bistand. Fylkesdirektøren poengterer også viktigheten av at ledere og medarbeidere ser sammenhengene og hvorfor indikatorer er viktig eller aktiviteter må gjennomføres.



Rådmannen på sin side bekrefter at det er enighet om hovedfokuset til NAV-kontoret og at dette diskuteres i partnerskapet. NAV-kontoret fremmer selv forslag til innsatsområdene på den kommunale siden, og han har ikke hatt behov for å justere den retningen kontoret har staket ut. Han viser til at han har god oversikt over resultatene til kontoret gjennom målekort som oversendes månedlig, KOSTRA-tall og forvaltningsrevisjoner. Han har faste møter med NAV-leder og benytter sammenlikning med andre kontorer bevisst i styringen. Kommunen driver med kvalitetsstyring, men også økonomistyring. «(Vi har) fått veldig kultur på at økonomi og personal er virkemidler for å nå resultater», men «vi styrer jo likevel i forhold til det». Fokuset på økonomi følger av folkevalgtes prioriteringer. Denne kommunen drev tidligere en strammere målstyring, men dette ble for komplisert politisk.

### **Budsjettstyring**

Hofstede plasserer i sin typologi økonomistyring i alle de seks styringstypene som er beskrevet i kapittel 2.1.1. Samtidig vil jeg argumentere for at budsjettstyringen av NAV-kontoret i stor vil grad vil være preget av politisk styring (6) og saksstyring (5) som følge av kompleksiteten. På samme tid kan det være tegn til en forskjell mellom stat og kommune.

I intervjuene opplyser informantene at kommunene jevnt over bruker økonomistyring i sin oppfølging av kontorene og at denne kan være krevende. Flere av kontorene har en presset kommunal økonomi og dette kan ha påvirket omfanget av styringen. Den kommunale styringslinjen har en klar forventning om budsjettbalanse. På den andre siden står lederne fritt til å fordele ressursene innenfor egen organisasjon. En slik rammestyring vil gi et større rom for fag- og profesjonsstyring, det vil si at kontorene på kommunal side har et rom for å bruke fagstyring (2), forsøksstyring (3) og intuitive (4) elementer i økonomistyringen.

Informantene legger stor vekt på at de på kommunal side i det vesentlige styres på økonomi. Dette kan bety at kommunene i motsetning til staten driver tett og stram økonomistyring. Det kan også bety at økonomistyringen fra staten bare en del av den omfattende statlige styringen og på den måten ikke blir like framtrødende. Den statlige representanten for partnerne er tydelig på at han også forventer god økonomistyring av de lokale NAV-lederne.

På dette området er det ikke like tydelig å skille mellom hva som er budsjettstyring som kontorene utsettes for og i hvilken grad de selv bruker dette aktivt; samtidig fremheves denne

styringen som effektiv. «Jeg mener at det effektive styringsverktøyet er økonomistyring (...) Det kraftigste styringsmiddelet vi har», sier en NAV-leder.

Budsjettstyringen i NAV-kontorene gjøres etter ulike regnskapsprinsipper i de to styringslinjene. Informantene viser til hvordan doble løsninger på økonomi, personal, IKT og rapportering tar ekstra tid. «Vi får veldig mye dobbeltarbeid. Kanskje ikke blant medarbeidere. Men på ledersida er det mye dobbeltarbeid». Det vil være naturlig å anta at det også øker kompleksiteten i styringen, og i tillegg kan redusere styringskraften.

### **Målstyring**

Både statlig og kommunalt er det en forventning om målstyring. I det følgende vil jeg se nærmere på målkonflikter opp mot Hofstedes typologi utfra tvetydighet, og målformuleringer sett opp mot Druckers målstyringsteori.

Fossestøl viser til en gjennomgripende uenighet i NAV-kontorene om formålet med reformen og hva som er mål og middel (Fossestøl, Breit og Borg 2014, 5). Denne uenigheten er ikke like synlig hos informantene i denne undersøkelsen. Begge informantene fra partnerskapet bekrefter et felles målbilde. «Hvis vi får folk ut i jobb, så løser vi både kommunenes utfordringer og statens utfordringer», sier den ene. Den andre poengterer at de er enige om hvor hovedfokuset skal ligge og at det ikke har vært nødvendig å forsøke å styre dette ved det lokale NAV-kontoret.

NAV-lederne bekrefter i intervjuene at det er enighet om hovedmålene, og som en leder sier «(jeg) opplever at begge eierne er svært interessert i å tilrettelegge for at vi skal nå de måla» og «jeg ser bare at det er komplementære interesser». Andre ledere peker på at det på enkelte delmål kan være motstrid mellom kommunale og statlige interesser. Kommunenes ønske om at flere sosialhjelpsmottakere bør få varige løsninger gjennom uføretrygd, er ikke nødvendigvis sammenfallende med statlige målsettinger. Et annet eksempel er at når den statlige siden strammer inn på bruken av tiltakspenger, så slår det direkte ut på sosialhjelpsutgiftene siden målgruppen her er delvis overlappende. Et tredje eksempel som en av informantene trekker fram er servicen til innbyggerne i kommunen. Statlig ligger kanalstrategien til grunn som i stort sier at internett og telefon skal være de primære kanalene for kontakt med NAV. Kommune på sin side forventer at service for byens innbyggere skal ivaretas ved kontoret og ikke bare gjennom telefon.

Målstyring slik den er formulert av Drucker legger vekt på målformulering, deltagelse av ansatte i beslutningsprosessene og tilbakemelding på resultatene (Johnsen 2007, 134). Formuleringen av gode mål er en sentral nøkkel og involvering i målformuleringsprosessen er viktig for kvalitet og implementering. I veilederen til mål- og resultatstyring i staten defineres mål som en ønsket tilstand eller et ønsket resultat (SSØ 2006, 15), og målene skal konkretiseres gjennom styringsparametre. Det er et kriterie for styringsparameterne at virksomheten skal kunne påvirke resultatet og at virksomheten har ansvaret for resultatene. Styringsparameterne på lavere nivå må også være avledet av og henge sammen med styringsparameterne på nivået over (SSØ 2006, 29).

Utformingen av målene er ulik i de to styringslinjene. I statlig styringslinje formidles målene av departementet til direktoratet gjennom tildelingsbrevet. Direktoratet formidler disse videre via tjenestedirektøren til fylkene gjennom et mål- og disponeringsbrev. Hvordan disse igjen formidles og forankres i de lokale kontorene er ulikt. NAV-lederne er samstemt om at de i svært liten grad kan påvirke de statlige målene. «Det statlige målbildet er gitt, sånn i hovedsak og det kommunale er jeg med å lage forslag til», sier en av lederne. En annen sier på sin side at «alt det som ligger i det kommunale systemet har du stor grad av påvirkning før du skal jobbe på det. Det statlige har du jo ikke den samme direktepåvirkninga, men du har det jo indirekte». Han viser da til at en gjennom fokus og lokale prioriteringer påvirker målene.

På kommunale oppgaver har NAV-lederne vesentlig større påvirkning i målformuleringsprosessen. De lager selv utkast til mål og prioritering og disse endres i liten grad av administrasjonen eller de folkevalgte. Det kan skyldes flere ting. En NAV-leder sier at «fagkompetansen sitter hos oss og kanskje også fordi vi har politisk teft, eller politisk interesse, så vil det ikke komme forslag fra oss som oppleves som kontroversielle hos folkevalgte». En annen forklaring kan være at på kommunal side er det NAV-kontorene som i all hovedsak sitter med den faglige kompetansen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet praktiserer balansert målstyring (Ekspertgruppen 2015, 137) og det er flere elementer av balansert målstyring ved kontorene. Noen steder kommer det også fra den kommunale styringslinja hvor balansert målstyring er implementert i kommunen, andre steder er det et bevisst valg av NAV-leder. «Fordi jeg har vært veldig sånn opptatt av og bevisst på, hva vil det si å drive med balansert målstyring. For meg handler det om at det du

måler er det folk gjør, da er det viktig å diskutere hva vi måler. Den føler jeg meg litt maktesløs for, fordi vi får måla veldig mye satt av andre».

Målekortet er et styringsverktøy som er basert på balansert målstyring og målstyringen slik den kommer til uttrykk ved lokale NAV-kontorer er i stor grad preget av at mål- og styringsparametere er gitt gjennom målekortet. Det er der det gjøres aktiv måling, men hvilke styringsparameter som er med i målekortene varierer som vi så i kapittel 4.2.1 fra fylke til fylke og fra kontor til kontor.

På statlig side går det igjen at staten ikke bare styrer på mål, men også i større grad styrer på detaljer og aktiviteter. I målekortet måles man på aktiviteter som jobbmismatch (systematisk kobling mellom arbeidsledige og ledige stillinger) og arbeidsgiverkontakt. Samtidig har flere kommuner kvantitative mål for blant annet hvor mange som skal bosettes og hvor mange som skal være på kvalifiseringsprogrammet.

Summen av statlige og kommunale mål er høyt, så selv om det er rom for å lage egne resultatmål, så blir det gjort i mindre grad. Informantene forteller heller at de forenkler målbildet og siler eller dempe styringskravene ovenfor ansatte. Fossetøl viser også til at ledere på denne måten bufrer for medarbeiderne (Fossetøl, Breit og Borg 2014, 16) En slik forenkling vil kunne forklare ulik vektning av målene. En informant viser til teorien om glavalag og hvordan signalene endres nedover i organisasjonen

Fossetøl viser i sin rapport til at det ikke er slik at målstyringen ikke fungerer, den fungerer kanskje for godt. En sterk målstyring og oppmerksomhet fra stat vil kunne gi skjevheter i partnerskapet (Fossetøl, Breit og Borg 2014, 16). På den andre siden kan en diskutere om dette er et argument for at staten skal redusere sitt engasjement i de lokale kontorene eller om det er et argument for at den kommunale delen bør løftes. Ekspertgruppens (2015) svar er langt på vei; ja takk, begge deler.

### **Fagstyring**

Partnerskapsavtalen definerer hvilke tjenester kontoret skal levere utover det minimum som er definert i NAV-loven. Fagområdene som et lokalt NAV-kontor skal dekke kan likevel være mer omfattende enn ved første øyekast. I mange tilfeller skal kontoret både drive aktivt markedsarbeid ute i næringslivet, avklare arbeidsevne i samarbeid med bruker og lege, men

også veilede brukere som har omfattende utfordringer med å håndtere hverdagen. I mange kommuner er NAV-kontoret en selvsagt aktør i utbetaling av sosialhjelp, men ofte er også boligsosialt arbeid, integrering, radikaliserings og levekårssatsinger sentrale oppgaver i kontoret.

I etableringsfasen har det vært hevdet at det sosialfaglige arbeidet ikke har kommet til sin rett, men ingen av informantene i denne undersøkelsen trekker opp profesjonskamp som en aktuell problemstilling ved kontorene. Derimot trekkes det fram avstanden mellom direktorat og lokalkontor i utvikling av fag. På statlig side sitter kunnskapen retorisk i direktoratet blir det hevdet, mens på kommunal side er det en holdning om at fagkompetansen sitter blant de som jobber med det.

På den statlige siden jobber alle leddene med NAV-fag, mens på den kommunale siden sitter fagkompetansen i NAV-kontoret og ikke i andre enheter i kommunen. Dette gir NAV-kontoret en større faglig autoritet i den kommunale linja enn i den statlige. «Jeg syntes jo at kommunen gir meg faktisk periodevis et lufterom. Det er mer spennende oppgaver i kommunen», sier en av informantene og viser til større muligheter for fagutvikling på kommunale oppgaver.

Den helhetlige NAV-faglige kompetansen ligger bare ved NAV-kontorene da det er her det helhetlige arbeidet utføres i direkte møte med brukerne. NAV-lederne bruker sin fagkompetanse og frihet til å gjøre lokale grep, men arbeidet er fortsatt preget av nybrottsarbeid. Styringen kan i et slikt perspektiv defineres som fagstyring (2), forsøksstyring (3) og intuitiv styring (4) i Hofstedes typologi, avhengig av om aktivitetene er gjentakende og virkningen av inngrepene kjent. Makten som ligger i den lokale fagkompetansen kan gi kontorene en større tyngde i møte med en omfattende styring på statlig side.

### **Sammenlikning**

Sammenlikning kan sees på som en resultatstyringsmodell hvor det kan være en løser kobling til målsettingene (Johnsen 2007, 132), men også et styringsverktøy. I denne undersøkelsen peker sammenlikning seg ut som et verktøy som kontorene og partnerne bruker i veldig stor grad. Informantene forteller om ulike nettverk som brukes for å dele læring og gode løsninger, aktiv sammenlikning av KOSTRA-tall, målekort eller andre data og hvordan kontorer aktivt oppsøker andre kontorer for å lære mer. En informant forteller hvordan

målekortet har verdi for han; «det gir kunnskap om hvor jeg kan gå dypere for å hente mer kunnskap».

Det er likevel utfordringer knyttet til sammenlikninger av lokale NAV-kontorer. En av informantene sier «...partnerskapet har gitt oss muligheten til å gjøre det så ulikt selv om vi har samme portefølje, at det er vanskelig å kjenne igjen seg selv». En annen er mulighetene for konstruktiv sammenlikning. En av informantene forteller hvordan kontoret sammenliknes og rangeres innenfor fylket. Det gir begrenset nytte å bli sammenliknet med små kontorer som har helt andre utfordringer og muligheter. På den andre siden er det ikke mulig for lokale NAV-kontorer å hente ut målekort for andre store kontorer i dagen filstruktur.

Sammenlikningen synes brukt til læring og innovasjon, men informantene er ikke fornøyd med organisasjonens evne til å lære. På en annen side kan det derimot se ut til at det er drevet og fortsatt drives et omfattende innovasjonsarbeid ved de lokale kontorene for å finne løsninger som gir bedre resultater.

### **Oppsummering**

Det er ikke grunnlag for å si at de lokale NAV-lederne styrer ulikt på de statlige og kommunale tjenestene som kontorene leverer, men undersøkelsen bekrefter på den annen side at styringen av NAV-kontorene er ulik på statlig og kommunal side. Informantene bruker ord som rammestyring om den kommunale styringen, mens de bruker ord som detaljstyring på den statlige. NAV-lederne bruker sin fagposisjon i resultatstyringen.

#### **4.2.4 Systematisk bruk av styringsverktøy og resultater**

Formålet med systematisk bruk av styringsverktøy er gode resultater og å forbedre tjenester eller ressursbruk. Min hypotese er at NAV-kontorer som systematisk bruker styringsverktøy har bedre resultater enn de som ikke gjør det. I det følgende vil jeg kort redegjøre for resultatene før jeg ser nærmere på de kontorene som skiller seg ut.

Resultater er i denne oppgaven tett knyttet opp til kontorenes hovedoppgave; overgang til arbeid og færre innbyggere med behov for økonomisk sosialhjelp. Forventingene til kontorene er mye større enn dette og ved å fokusere kun på disse to målene vil en rekke nyanser bli borte. Kontorer som leverer godt på andre indikatorer vil ikke få godskrevet dette. På den andre siden er det mange flere forhold som påvirker resultatene enn ledernes styringsgrep.

Når de likevel er valgt er det fordi resultatstyring ikke gir mening uten å vurdere resultatene, og til syvende og sist bør godt arbeid på andre indikatorer også vise seg i bedre resultater på hovedmålene.

Evalueringen av NAV viser at det var en negativ effekt på resultatene ved opprettelsen av NAV-kontorene. Dette er satt i sammenheng med omstillingsprosessen ved reformen. Denne effekten startet inntil ett år før kontorene ble etablert og ble redusert mot null i det fjerde året (Fossestøl, Breit og Borg 2014, 3). Alle kontorene i denne undersøkelsen har vært etablert i fire år eller mer, men det ser ikke ut til å være en sammenheng mellom hvor lang tid det er siden kontorene ble etablert og resultatene.

Tabell 4.2 viser at det ikke er et kontor som klart peker seg ut som «det beste». Likevel har kontor F klart bedre resultater på de statlige indikatorene enn de andre kontorene. Når vi ser på de kommunale er det kontor C som peker seg ut. På de kommunale indikatorene er det likevel et mønster som blir borte når vi bare ser på tallene for 2014. Det har vært en økning i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp i 2014, det gjelder nasjonalt og i KOSTRA-gruppe 13. Det gjelder også de kommunene som her er analysert, med et unntak. Kontor B har en markert nedgang fra 2108 mottakere i 2013 til 1934 mottaker i 2014. Kontor E har en liten endring.

Kontor C leverer bedre på de kommunale indikatorene enn de andre kontorene. Lederen ved dette kontoret fokuserer på relasjoner og at det skal være rom for kreativitet. Han bruker strukturer for å etablere arenaer, men få av disse er knyttet opp til resultatsikring.

Virksomhetsplanen for kontoret består av en rekke dokumenter. Det er blant annet en faglig utviklingsplan knyttet til overgang til arbeid og lederne har individuelle arbeidsmål. Disse var tidligere knyttet til kontorets målkrav. Dette er ikke lenger tilfellet. Lederen ved kontoret har lang kommunal ledererfaring.

Kontor E leverer bedre resultater på de statlige indikatorene enn de andre kontorene. Lederen ved kontoret fokuserer på forankring og på å involvere sentrale aktører. Kontoret har etablert et eget målekortmøte hvor sentrale aktører utenfor ledergruppa også deltar. Tiltaksplanen brukes systematisk ved gjennomgang av målekortet. Virksomhetsplanen har oversikt over måloppnåelse 2013, samt mål, aktiviteter og prioriteringer for 2014. Risikovurderingen er

gjort i forkant av virksomhetsplanen. Styringen framstår som stram og knyttet til resultatindikatorer. Lederen har lang erfaring fra statlig sektor.

Forskjell i resultatene kan skyldes en rekke forhold. Vi har sett tidligere at Fossestøl har koblet lederdemografi og hybriditet. Samtidig viser han til at forsøk på å koble organisatoriske trekk og variasjon i løsninger til utfallsmål foreløpig ikke har lyktes<sup>4</sup>. Positiv hybriditet er dermed ikke det samme som å lykkes i forhold til reformens intensjoner, men forskningen kan indikere at NAV-leders bakgrunn har effekt. Alle lederne i denne undersøkelsen er statlig ansatt, men har ulik grad av statlig og kommunal erfaring fra tidligere og fremstår som mer eller mindre «statlige» eller «kommunale» i sin tilnærming. Leder for kontor C og F er på mange måter på hver sin halvdel av en slik skala, men formidler ikke en uttalt ulikhet i prioritering, heller tvert i mot.

Forskjellen kan også skyldes mer tekniske forhold som at antallet mottakere av sosialhjelp henger sammen med antallet mottakere av statlige ytelser. For eksempel at et lavt antall sosialhjelpsmottaker henger sammen med et tilsvarende høyt antall mottaker av arbeidsavklaringspenger eller andre statlige ytelser. Denne studien har ikke undersøkt en slik sammenheng.

Et tredje forhold som kan påvirke er leders styringskraft. Denne kan påvirkes av leder selv, men også av forhold ved kontoret, omfanget av dobbeltarbeid i partnerskapet, eller hvorvidt partnerskapet er aktivt eller ikke. En slik liste over forhold som vil påvirke resultatene er ikke uttømmende og peker bare i større grad på at å bekrefte at å isolere slike sammenhenger er krevende.

### **Oppsummering**

Det er for få informanter og for liten variasjon på variablene til å trekke noen konklusjon. Vi har tidligere sett at NAV-ledernes demografi vil kunne ha betydning for valg av styringsverktøy, uten at vi kunne se på hvilken måte det påvirket. På samme måte kan det se ut til at NAV-leders demografi og bruk av de ulike styringsverktøyene passer bedre med henholdsvis kommunale og statlige styringssignaler.

---

<sup>4</sup> Foredraget fra partnerskapskonferansen 2015 er publisert på regjeringen.no



## 5 Konklusjon

NAV-kontorene er gitt et omfattende oppdrag og en kompleks organisering som er operasjonalisert gjennom et partnerskap mellom stat og kommune i de lokale NAV-kontorene. Tvetydigheten i målbildet er søkt løst ved politisk styring som kommer til uttrykk gjennom valg av organisering og omfattende styring av mål og aktiviteter på den statlige siden. I møtet mellom de to styringslinjene skapes det er mulighetsrom, som også kan sees på som et brudd i den hierarkiske statlige styringen.

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i offentlig sektor. Målbildet ved de lokale NAV-kontorene er satt sammen av styringssignaler fra begge styringslinjene. Det kommunale forventingsbildet er i stor grad knyttet til økonomisk balanse og kvalitet i tjenestene. Den statlige styringen er i tillegg til målstyring preget av en mer detaljert regel- og aktivitetsstyring. Endringer i tildelingsbrevet for 2015 og ekspertgruppens rapport kan tyde på at det vil bli justeringer på dette.

Kartleggingen viser at styring av store kontorer med enhetlig ledelse er preget av de sentrale styringsmodellene, men ulikheten viser seg i styringsgrad og bruk av verktøy. Denne ulikheten synes muliggjort av frihet og tillit mellom NAV-ledere og partene i de lokale partnerskapene. Undersøkelsen viser at lederne ved store NAV-kontorer har fått og aktivt tatt det handlingsrommet som følger av partnerskapsmodellen. Det kan se ut som at NAV-lederne i dette utvalget langt på vei har tatt det handlingsrommet som ekspertgruppen foreslår i sin sluttrapport at de bør få (Ekspertgruppen 2015).

Den helhetlige NAV-faglige kompetansen ligger bare ved NAV-kontorene, da det er her det tverrfaglige arbeidet utføres i direkte møte med brukerne. NAV-lederne bruker sin fagkompetanse og frihet til å gjøre lokale grep, blant annet gjennom forsøksstyring og intuitiv styring, da organisasjonen fortsatt er i sterk utvikling. Tilnærmingen til styringsverktøy lokalt virker pragmatisk og kontekstuell, men ikke nødvendigvis tilfeldig eller vilkårlig. En utstrakt pragmatisme syntes nødvendig for å løse oppdraget som kontorene er gitt.

Representativiteten i denne undersøkelsen er ikke sikret gjennom tilfeldig utvalg og antallet kontorer som er med er lavt. Det er derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å slå fast at noen styringsgrep gir bedre resultater enn andre.

Undersøkelsen gir imidlertid indikasjoner på at NAV-leders bakgrunn kan påvirke resultatoppnåelsen på henholdsvis statlige og kommunale tjenester. En slik sammenheng kan forklares med at partnerskapsmodellen, som vi har sett, skaper et brudd i den statlige styringen og med det et mulighetsrom lokalt. Fokus gir effekt, men fokus og prioritering harmoniseres ikke i partnerskapet, men av NAV-leder lokalt. NAV-leders bakgrunn vil dermed kunne ha større betydning for resultatene, enn om styringen foregikk i en styringslinje. En slik sammenheng vil det være viktig å undersøke videre med tanke på rekruttering av framtidige NAV-ledere.

## Litteraturliste

- Andersen, Ole Johan og Asbjørn Røiseland (red). 2008. *Partnerskap: problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christoffersen, Line, Per Arne Tufte og Asbjørn Johannessen. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forlaget.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25. doi: 10.2307/2392088.
- Drucker, Peter F. 1976. "What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO." *Public Administration Review* 36 (1): 12-19. doi: 10.2307/974736.
- Ekspertgruppen (Vågegng-utvalget). 2015. "Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet." Sluttrapport fra ekspertgruppen.
- Fimreite, Anne Lise. 2008. *Mission impossible made possible? –Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Notat 14-2008. Universitet I Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, Anne Lise og Per Selle. 2013. "Er offentlig partnerskap mulig?" *Tidsskrift for velferdsforskning (trykt utg.)* 2013 (2).
- Finansdepartementet. 2013. "Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten." Oslo
- Fossestøl, Knut, Eric Breit og Elin Borg. 2014. "NAV-reformen 2014 - en oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen." AFI-rapport 13/2014. Oslo: AFI.
- Hofstede, Geert. 1981. "Management control of public and not-for-profit activities." *Accounting, Organizations and Society* 6 (3): 193-211. doi: 10.1016/0361-3682(81)90026-X.
- Hood, Christopher C. og Helen Z. Margetts. 2007. *The tools of government in the digital age*. 2nd rev. ed. utg. Public policy and politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen. 2008. *Kommunal organisering 2008 : redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. 2008:20. NIBR-rapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Irwin, D. 2002. "Strategy mapping in the public sector." *Long Range Planning* 35 (6): 637-647. doi: 10.1016/S0024-6301(02)00158-9.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Kaplan, R. S. og D. P. Norton. 1992. "The balanced scorecard--measures that drive performance." *Harvard Business Review* 70 (1): 71.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton. 2000. "Having trouble with your strategy? Then map it." *Harvard Business Review* 78 (5): 167.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2002. "Resultat og dialog: Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet ".
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of "Muddling Through"." *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.
- NAV. 2006. "Virksomhetsstyring i NAV. Dokument 1."
- NAV. 2007. "Årshjulprosjektet. Virksomhetsstyringsprosessene i NAV. Dokument 4."
- NAV. 2008a. "Interkontroll i Arbeids- og velferdsetaten - Policy og prinsipper. Dokument 5."
- NAV. 2008b. "Styringsprinsipper, roller, ansvar og fullmakter. Dokument 3."
- NAV. 2015. "Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids og velferdsforvaltningen 2015. Brev til alle landets kommuner, datert 14.01.15."
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- SSØ. 2005. "Risikostyring i staten: Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen". Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- SSØ. 2006. "Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten: En veileder i resultatmåling". Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- Statskonsult. 2001. "Balansert målstyring i offentlig sektor." 2001 (23). Oslo: Statens direktorat for forvaltningsutvikling.
- Stokland, Dag. 2015. "MAS som styring." *Stat & Styring* 24 (01): 48-51.
- Vabo, Signy Irene og Asbjørn Røiseland. 2012. *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vanebo, Jan Ole, Erik Johnsen og Tor Busch. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.

# Vedlegg 1 Godkjenning fra NSD

## Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårlagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47 55 58 21 17  
Fax: +47 55 58 95 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Orgnr: 985 621 884

Åge Johnsen

Institutt for offentlig administrasjon og velferdspag Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 OSLO

Vår dato: 27.10.2014

Vår ref: 40021 / 3 / IB

Deres dato:

Deres ref:

### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 26.09.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

40021	<i>Styring i NAV - hva gir resultater</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Oslo og Akershus, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Åge Johnsen</i>
Student	<i>Anne Celine Vik Olsen</i>

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

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

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

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

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.07.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Inga Brautaset

Kontaktperson: Inga Brautaset tlf: 55 58 26 35

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Anne Celine Vik Olsen vv27@online.no

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

*Avdelingskontore / District Offices*

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47 22 85 52 11. [nsd@uio.no](mailto:nsd@uio.no)  
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk naturvitenskapelige universitet, 7901 Trondheim. Tel: +47 73 59 19 00. [kjennsvara@stet.ntnu.no](mailto:kjennsvara@stet.ntnu.no)  
TROMSØ: NSD, SIF, Universitetet i Tromsø, 9007 Tromsø. Tel: +47 77 61 43 56. [nsdmas@stet.uib.no](mailto:nsdmas@stet.uib.no)



Data innhentes ved intervju med NAV-ledere ved flere kontorer. Intervjuene gjennomføres individuelt (og evt. i gruppe) og registreres i lydopptak og transkripsjoner. Disse analyseres i lys av sentrale dokumenter om virksomheten, som virksomhetsplan og resultater for 2014.

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

Personvernombudet legger til grunn at det ikke registreres identifiserende opplysninger om tredjeperson, ettersom det ikke er nødvendig for prosjektets formål. Vi anbefaler at intervjuer innledningsvis i intervjuet ber informanten omtale andre personer (kollegaer, ansatte osv.) uten navn og identifiserende opplysninger.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Høgskolen i Oslo og Akershus sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc/mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

I oppgaven vil navn på ledere og kontor utelates. Det tas likevel høyde for at lederne vil kunne bli gjenkjent indirekte, ut fra lokale forhold. Informanten samtykker til dette ved deltagelse.

Forventet prosjektslutt er 01.07.2015. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

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

## Vedlegg 2 Samtykkeskjema informanter

### **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet** ***”Styring i NAV – hva gir resultater”***

#### **Bakgrunn og formål**

Prosjektet er en masterstudie ved Høyskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag, Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag. Formålet er å kartlegge hvilke styringsgrep som brukes ved større NAV-kontorer og om det har sammenheng med resultatoppgjør.

Utvalget er ledere av større NAV-kontorer og i den sammenhengen forespør jeg deg om deltagelse i prosjektet.

#### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Datainnsamlingen vil foregå gjennom intervjuer med 6-8 NAV-ledere, en fylkesdirektør og en assisterende rådmann, samt en sentral tillitsvalgt. Intervjuene vil bli lagret som lydopptak for transkribering og vil omhandle spørsmål knyttet til lokale styringsgrep, partnerskapets rolle og resultatkrav.

Videre vil jeg etterspørre virksomhetsplan for 2014 og resultatene ved årsslutt 2014.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Data vil være tilgjengelig for student og veileder. Undersøkelsen vil ikke ha fokus på lederegenskaper eller andre sensitive forhold, men fokusere på styringsgrep for resultatoppgjør.

Som ledere vil en kunne gjenkjennes utfra lokale forhold, men oppgaven vil ikke presentere lederne ved navn eller referere til opplysninger knyttet til konkret kontor ved navn.

Prosjektet skal etter planen avsluttes april 2015. Personopplysninger vil etter at oppgaven er godkjent blir anonymisert og opptak vil bli slettet.

#### **Frivillig deltakelse**

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

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Celine Vik Olsen, 976 30 875. Veileder for oppgaven er professor Åge Johnsen.

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)

## Vedlegg 3 Intervjuguide

### **Intervjuguide – NAV-ledere** *«Styring i NAV – hva gir resultater»*

#### **Innledning**

Presentasjon av bakgrunnen for og innholdet i prosjektet

Gjennomgang av forutsetningen for intervjuet, anonymitet, omfang og resultater.

#### **Faktaspørsmål**

##### **Hvilket kontor**

Om lederen:

Navn på lederen:

Ansettelsesforhold:

Antall år som leder ved NAV-kontoret:

Antall år ledererfaring:

Utdanningsbakgrunn:

##### **Om kontoret**

Antall ansatte:

Fordeling stat kommune:

Når ble kontoret etablert:

Er det noen særtrekk ved denne organisasjonen sett i forhold til andre kontorer på samme størrelse?

#### **Introduksjonsspørsmål:**

Hva tenker du når jeg sier at temaet handler om styring i NAV og det i sammenheng med å nå resultater?

#### **Nøkkelspørsmål:**

##### **Organiseringens påvirkning**

Denne oppgaven tar utgangspunkt i at NAV-kontor er en kompleks organisasjon. Er det en beskrivelse du kjenner deg igjen i? Eventuelt på hvilken måte? Hvilke muligheter og begrensninger gir organiseringen? Formålet er ikke kritikk av partnerskapet, men sette rammen for hva som er særegent med NAV-kontorer.

##### **Målbildet**

Hvordan vil du beskrive det målbildet / de resultatkravene som et lokalt NAV-kontor skal levere på? Hvordan kommer de til uttrykk? I hvilken grad påvirker dere selv målbildet / resultatkravene? Kan du gi eksempler?

##### **Bruk av styringsverktøy**

Det finnes en rekke ulike styringsverktøy / modeller. Hvilke styringselementer bruker du i din styring av kontoret? Hva ligger til grunn for de valgene du / dere har gjort? Hvilke effekter mener du at det har? Hva mener du er avgjørende for å oppnå resultater?



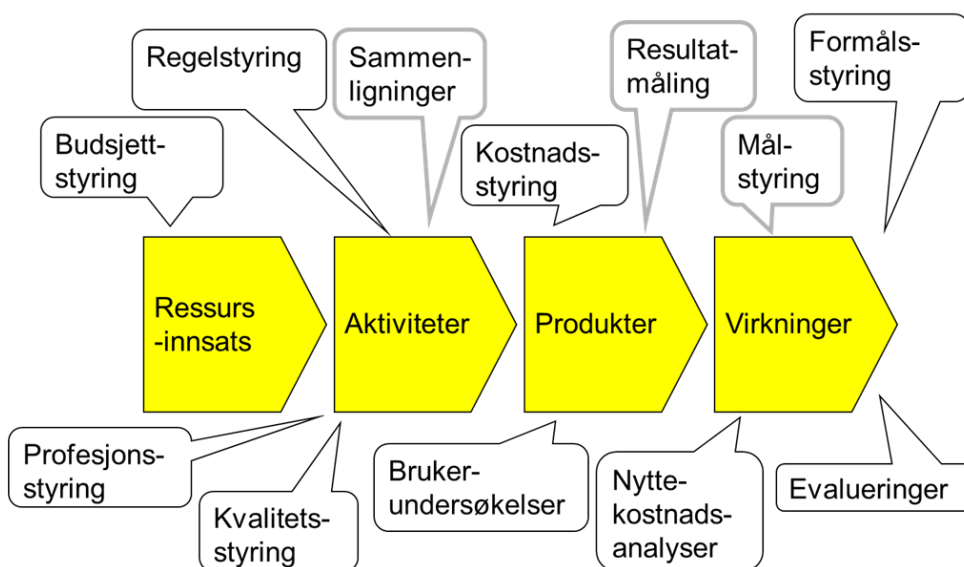
### **Partnerskapets føringer**

Hvilke føringer gir partene i partnerskapet for valg av styringsverktøy/ modeller? Er resultatkravene harmonisert fra partnerskapet ved ditt kontor? Hvordan prioriteres det mellom krav / oppdrag fra de to partnerne?

### **Avslutning**

Er det andre momenter du ønsker å poengtere om dette temaet? Forhold som kan påvirke?

## Vedlegg 4 Assosiasjonsark



Eksempler på styringsformer:

Økonomistyring

Målstyring

Regelstyring

Markedsstyring

Resultatstyring

Ressursstyring

Produktivitetsstyring

Effektivitetsstyring

Budsjettstyring

Virksomhetsstyring

Balansert målstyring

Risikostyring

Politisk styring

Aktivitetsstyring

Kostnadsstyring

Formålsstyring

Forsøksstyring

Kvalitetsstyring

Saksstyring

Rituell styring

Brukerstyring

Vilkårlig styring

Rammestyring

