

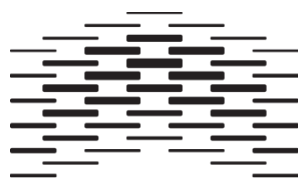
# Mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsdirektoratet 2006 - 2015

---

Fra styring til læring?

Reidar Mysen

30.04.2015



HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

1.	Innledning.....	4
1.1	Arbeids- og velferdsetatens strategiske bakgrunn:.....	4
1.2	Oppgavens oppbygging .....	6
2.	Teorigrunnlaget for observasjon og sammenligning av strategisk målstyring.....	8
2.1	Prinsippene bak mål- og resultatstyring.....	9
2.1.1	Mål- og resultatstyring i det offentlige.....	9
2.1.2	Bakgrunnen for mål- og resultatstyring i Norge.....	10
2.1.3	Balanse som suksesskriteria i målstyring og målekort.....	12
2.2	Utfordringer med mål- og resultatstyring.....	14
2.2.1	Løst eller tett koplede systemer mellom politikk og utforming?.....	15
2.2.2	Måleproblemet, måldannelse og adopteringsproblemet.....	16
2.2.3	Årsaksproblemet .....	17
2.2.4	Målforskyvning og perverterende adferd. ....	18
2.2.5	Læringsproblemet .....	18
2.2.6	Oppsummering: Hvilken Idealmodell? .....	20
	Et klart og logisk sammenhengende målbilde: .....	21
	Mål- og resultatindikatorer: Forutsetninger for sammenligninger og læring:.....	22
2.3	Strategianalyse .....	23
2.4	Hva kan strukturendringer fortelle om strategisk adferd? .....	23
3.	Anvendt metode.....	28
3.1	Utvalg og avgrensninger.....	29
3.2	Dokumentanalyse.....	30
3.3	Intervju .....	31
3.4	Pålitelighet.....	33
3.5	Gyldighet .....	34
4.	Analyse .....	35
4.1	Styringsdialogen og strategiutvikling i Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV-fylke.....	35
4.2	Tildelingsbrevene 2006-2014. ....	37
	Endringer i fokusområder/hovedmål:.....	39
	Utviklingen i styringssignalene .....	40
	Resultatområder/delmål:.....	41
	Styringsparametere:.....	41
	Rapporteringskrav og endringer i perioden: .....	42

Strategiske anbefalinger i tildelingsbrevene: .....	43
4.3 Mål- og disponeringsbrev 2006 – 2015 .....	44
4.4 Hvordan blir målstyring oppfattet i fylkesleddet? .....	48
4.4.1 NAV Akershus .....	48
4.4.2 NAV Norland .....	49
4.4.3 NAV Oslo .....	50
4.5 Hvordan blir målstyring oppfattet i Arbeids- og velferdsdirektoratet? .....	51
4.5.1 Dette skjedde samtidig: Sammenligning av mål, strategitendenser og strategiske virksomhetsendringer («sensmaking»): .....	51
Etableringsfasen fra 2006 - 2011: .....	51
«Konsolideringsfasen»: .....	55
MRS .....	56
5. Konklusjon .....	58
6. Litteraturliste .....	59

## Sammendrag:

«Mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2006-2015: Fra styring til læring?»: Denne studien har undersøkt hvorvidt mål- og resultatstyring har bidratt strategiske veivalg i Arbeids- og velferdsetaten fra etableringen av NAV i 2006 fram til 2015. Ved å sammenligne målstyringen over tid med både idealmodeller for mål- og resultatstyring og konkrete virksomhetsendringer i Arbeids- og velferdsdirektoratet har studien funnet positive trender og svakheter virksomhetsstyringen.

Undersøkelsen har vist at mål- og resultatstyring i moderat grad har endret tendenser i ledelses- og styringsadferden i direktoratet. Mål- og resultatstyringen har blitt noe bedre, mens styringsinformasjon i liten grad har blitt brukt til virksomhetslæring og strategiske justeringer i ressursinnsatsen. Virksomhetskritisk styringsinformasjon har tidvis vært nokså forsinket. Styringsadferden var kjennetegnet av hard styring under NAVs etableringsfase (2006 – ca 2010), med tette koplinger mellom det som nå heter Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Koplingene ble løsere fra 2011 med større grad av mål- og oppdragsstyring til direktoratet, mens koplingene mellom direktorat og NAV-kontor har vært stabilt tette under hele perioden, med kun eksperimentell bruk av løse koplinger de siste 2-3 årene.

I målstyringsteori blir det advart mot å anvende mål- og resultatstyring som en form for hard styring fremfor et verktøy i virksomhetens læringshjul. Som regel tar det også tid å utvikle måleindikatorer som både måler de riktige tingene og måler tingene riktig. Studien fant et synlig ønske om å nærme seg idealmodellen med mer ledelse, mindre hard styring fra ca 2012. Til tross for et uttrykt ønske om mer ledelse, mindre styring, ser det fortsatt ut til at styring av virksomhetskjernen (NAV-kontorene) ligner et «maskinbyråkrati», med høy grad av prosessstyring og standardisering av oppgaver og kompetanse.

Noen av årsakene til forsinket virksomhetslæring kan være hindringer i oppspill av lokale fortolkninger av styringsinformasjon mellom NAV-kontor og tjenesteavdelingen i direktoratet. Standardisering i virksomhetskjernen kan også ha hindret gjensidig tilpasning og «best practice» i NAV-kontorene, som igjen påvirker deres muligheter til å løse oppdrag etter egne effektanalyser. En forutsetning for både å måle de riktige tingene og måle tingene riktig er en høy grad av kritisk faglig refleksjon og profesjonalisering i virksomhetskjernen, mens en periode med høy grad av standardisering og hard styring kan påvirke profesjonalisering hos virksomhetskjernen i negativ retning. Det kan ta tid å snu denne trenden.

Abstract:

# 1. Innledning

Det at NAV leverer inntektssikkerhet, sosial trygghet, muligheter og samfunnsmobilitet er viktig for å opprettholde sentrale verdier i velferdsstaten Norge. Denne studien undersøker hvilke forutsetninger Arbeids- og velferdsdirektoratet har for å drive en virkningsfull mål- og resultatstyring over slike mål. Finner vi en sammenheng mellom styring og faktiske strategiske prioriteringer i direktoratet og virksomhetskjernen, her representert gjennom NAV-fylke og NAV-kontorene?

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp som oversetter overordnede politiske mål til konkrete driftsmål, mål som den politiske ledelsen og driftsledelsen kan følge med på. I ulike deler av sentralforvaltningen blir mål- og resultatstyring ansett som det viktigste styringsverktøyet i styringsdialogen med konstituerende og strategiske myndigheter (SSØ, 2010: 11). Studien gransker både hvordan målstyringen har fungert og utviklet seg under NAVs levetid og hvorvidt Arbeids- og velferdsdirektoratet har lyktes i å justere sin strategi, organisering og innsats i tråd med mål- og resultatstyringen.

Jeg viser i denne oppgaven at Arbeids- og velferdsdirektoratets styring tilbake i tid har påvirket deres forutsetninger for å få effekt av styringen. Ved å sammenligne Arbeids- og velferdsdirektoratets erfaringer over tid med teorigrunnet for mål- og resultatstyring har studien funnet at målstyringen i direktoratet ligner noe på teorigrunnet og har forbedret seg på en del punkter, men avviker også på vesentlige fronter. Et funn i undersøkelsen er at mål- og resultatstyring har i moderat grad blitt brukt som et strategisk verktøy med hensikt å forbedre virksomheten og rette innsats der det er høyest prioritet. Målstyring har hatt en effekt på strategisk adferd, men strategisk adferd har også hatt en påvirkning på målstyringen og noe av ambisjonen til studien er å forklare noe av organisasjonskompleksiteten som forklarer vekselvirkningen på strategisk adferd og målstyring. Antagelsen i studiet er at strukturelle hindre, som igjen har egne strategiske grunner og tendenser, gjør at mål- og resultatstyring har og blir brukt suboptimalt, både som et lærings- og forbedringsverktøy og som et ledelsesverktøy. Hovedfunnet i denne studien er at årsaksforholdet mellom str

## 1.1 Arbeids- og velferdsetatens strategiske bakgrunn:

Arbeids- og velferdsetatens hovedmål ble etablert med NAV-reformen og har gjennomgående bestått av i) flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, ii) en mer effektiv velferdsforvaltning og iii) en mer helhetlig og brukerrettet tjeneste. Disse tre hovedmålene blir ofte supplert med

iv) økonomisk trygghet for den enkelte og iv) å bekjempe fattigdom og utjevne økonomiske og sosiale forskjeller (NOU 2004:13). NAV-reformen ble til gjennom en unik politisk konsensus i Stortinget i starten av 2000-tallet, med mål om samstyring, brukervennlighet, behovet for å få flere ut i arbeid og færre på stønad samt en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det politiske klimaet i 2001, da vedtaket om utredning av reformmodeller ble vedtatt, la til rette for innpass for disse ideene (Christensen, 2008: 25). SV og Frp var enig om at noe måtte gjøres med fragmenteringen av Aetat, trygdekontoret og sosialkontoret, men var uenig om virkemidlene. Arbeiderpartiet på sin side, gjennom Arbeidsgruppe for sosial rettferdighet ledet av Bjarne Håkon Hansen, frontet etableringen av lokale velferdskontorer i tillegg til sammenslåing av etatene. Krf, med sin tradisjon for å være et «hjertesaksparti», viet mye oppmerksomhet på fattigdomsspørsmål og de som «faller utenfor» (Fimreite, 2011: 9). Et fellestrekk ved alle partiene i perioden 2001-2005 var et sterkt fokus på kasteballproblemet, der perspektivet fra etatene selv og brukerorganisasjoner fikk særlig stor betydning (*ibid*: 26).

I 2001 ba et enstemmig Storting regjeringen om å utrede en felles etat for arbeid, trygd og sosialtjenester. Med bakgrunn i dette vedtaket startet prosessen med å utrede «Sammenslåing av Aetat, Trygdekontoret og Sosialtjenesten», den såkalte SATS-prosessen. Bondevik II-regjeringen la så frem St. prp. nr. 46 (2004-2005) «Ny arbeids- og velferdsforvaltning» i Stortinget i mars 2005, som ble vedtatt i mai samme år. Vedtaket inneholdt en opprettelse av en ny etat som erstatter Aetat og trygdeetaten, som igjen skulle samordnes med en felles kommunal førstelinjetjeneste. I april 2006 la Stoltenberg II-regjeringen Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (St. prp. Nr. 47, 2005) frem for Stortinget. Fra 2006 til 2010 ble det etablert 457 NAV-kontor for å gjennomføre målet om en gjenkjennelig og enhetlig velferdstjeneste.

NAV-reformen er en del av reformtendensen med navn som «joined-up government», «whole of government» eller «ny offentlig samstyring», som kjennetegnes blant annet ved tettere koblinger mellom lovgivende og utøvende organer i statsforvaltningen (Minzberg 1996: 80, Røiseland og Vabo 2008: 89-102, Christensen og Lægreid 2007: 1060-1064). Styringstendensen er mer samarbeidsbaset på tvers av fagsektorer og samfunnsaktører og blir foreslått oversatt til begrepet «samstyring» eller «ny offentlig samstyring» av Vabo og Røysland (2008: 88), og anvender Peters og Pierres definisjon på samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og resurser koordineres og gis felles retning og mening» (Pierre og Peters 2004: 78 i Røiseland og Vabo: 90).

Som vil vi se i kapittel 2.1.1 har mål- og resultatstyring blitt et mer generisk samlebegrep for både styringsprinsipper og en rekke ulike styringsverktøy.

Strategisk adferd er et fenomen som er både nåtidig og som kan undersøkes over tid. Min undersøkelse vil gjøre grep for å undersøke begge deler: Ved å først gjøre en dokumentanalyse av de formelle styringsdokumentene mellom departement og direktorat, innad i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og fra direktoratet til virksomhetskjernen representert ved NAV-Fylke, og så intervju virksomhetsmedlemmer om hvilke beveggrunner om årsaker til ulike strategiske endringer og hvordan endringene passet inn i virksomhetsstrategier og virksomhetsstyringen. Deler av denne perioden, 2006 til 2010, er allerede studert i Uni Rokkansenterets notat 9 – 2010 (Breivik, 2010b). Denne oppgaven vil bygge videre på Breiviks studie ved å utvide undersøkelsen til 2015 og i tillegg inkludere mål- og resultatstyring av det vi kan kalle kjernevirksomheten i Arbeids- og velferdsetaten, NAV-fylkene og spørre mer eksplisitt hvordan mål- og resultatstyringen har fungert i praksis innad i direktoratet, og jeg vil også utvide undersøkelse til også å gjelde NAV-fylke.

Jeg uttrykker undersøkelsesspørsmålet slik: «Hvordan og hvorfor har mål- og resultatstyringen i Arbeids- og velferdsetaten endret seg i perioden, og hva har den hatt å si for direktoratets evne til å endre NAVs strategi og oppnå sine tildelte samfunnsoppdrag?».

## **1.2 Oppgavens oppbygging**

I teorikapittelet gir jeg et innblikk i og kritisk gjennomgang av teoriene bak instrumentelle styringsverktøy som har som formål å bedre virksomhetens fungering. Jeg vil beskrive mål- og resultatstyring som styringsteori og danne en idealmodell ut i fra anbefalinger fra den klassiske litteraturen i styringsfaget. Her vil jeg også presentere mer spesifikke teorier om forholdet mellom måldannelse, ledelse og styring av virksomhetskjernen og hvor tette koblingene kan bli eller bør være mellom disse. For å danne en idealmodell for mål- og resultatstyring som sammenligningsmodell for Arbeids- og velferdsdirektoratets styringspraksis, inneholder gjennomgangen både eksklusive og inklusive kriterier, altså både hva målstyring er og ikke er. Kriteriene blir for det meste utledet fra teoriene til tre av målstyringens «fedre», Peter Drucker og Kaplan & Norton. For å måle samvariasjon mellom målstyring og strategiske tendenser legger jeg også frem en idealmodell hvilke deler av virksomheten har hvilke hovedtendenser, som kan gi en pekepinn på hvilke virksomhetsledd har hatt mest å si for ulike endringer. Her anvender jeg i stor grad Mintzbergs virksomhetsoppdeling i 5 deler med tilhørende strategiske tendenser.

Jeg har delt analysen av samvariasjon mellom mål- og resultatstyring og strategisk adferd, og hvorvidt den lykkes, ved å gjøre to ulike hovedundersøkelser: Én del sammenligner virksomhetens tildelingsbrev, sammen med direktoratets eget målbilde, virksomhetsstrategi, mål- og disponeringsbrev, med effekter av virksomhetsstyringen i form av kjernevirksomhetens tolkning av resultatindikatorer og bruk av styringsdata via deres tilbakemelding gjennom virksomhetsrapporter. Den andre delen kartlegger virksomhetsmedlemmers oppfatning av funksjonen og virkningen av direktoratets virksomhetsstyring, der i blant hvilke strategiske grunner som ligger bak et utvalg av sentrale omstruktureringer eller kursendringer. Undersøkelsen ble gjennomført gjennom å intervjuet et lite utvalg virksomhetsmedlemmer i ulike deler av virksomheten om hvordan de oppfatter etatsstyringen tilbake i tid og grunnlaget for etatsendringer. Ved å se resultatene fra del én og to i sammenheng vil vi kunne se hvorvidt målstyring har bedret virksomhetens evne til å føre kursendringer og endrede prioriteringer, som omlegging av virksomhetsstruktur og innsatsområder.

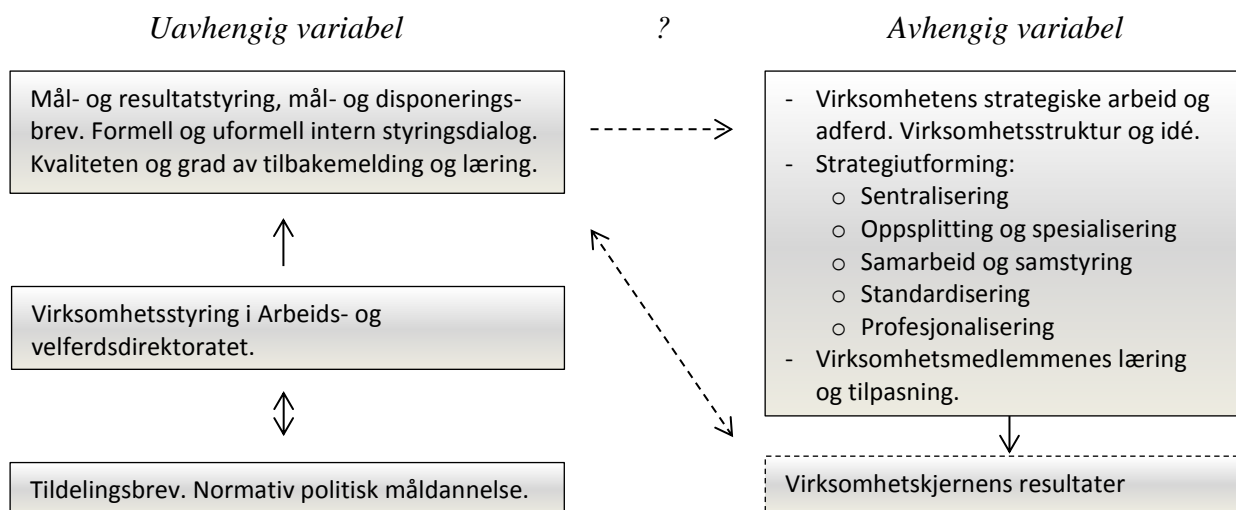
I analysedelen diskuterer jeg til slutt hvordan målstyring er intimt sammenbundet med virksomhetens praktisering av virksomhetsstrategien. I praksis er det vanskelig å separere mål- og resultatstyring fra øvrig styring og fra dens strukturelle forutsetninger i virksomheten.



## 2. Teorigrunnlaget for observasjon og sammenligning av strategisk målstyring

Som jeg går nærmere inn på i metodekapittelet, har jeg designet undersøkelsen ved å anta at mål- og resultatstyring som praksis har hatt en synlig virkning på virksomhetens strategiske endringer og måloppnåelse, og direkte eller indirekte påvirket strukturelle endringer i perioden. Denne årsakssammenhengen har blitt vurdert ved å sammenligne endringer i mål- og resultatstyringen med endringer i strategiske tendenser i direktoratet og endringer i styringen og tilbakemeldingen fra virksomhetskjernen.

Figur 2.1. Diagram over avhengig og uavhengig variable.



Den avhengige variabelen er resultatene av direktoratets strategiske adferd mens den uavhengige variabelen er graden og kvaliteten i virksomhetsstyringen i direktoratet, med andre ord hvorvidt virksomheten har anvendt lærdommer fra mål- og resultatstyringen å endre og justere sine strategier for å oppnå samfunnsoppdraget. Under «virksomhetsstyring» ligger også styringsdialogen mellom Arbeids- og sosialdepartementet og arbeids- og velferdsdirektoratet, og mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og virksomhetskjernen i NAV-fylkene. Studien undersøker altså hvor tette koplingene er mellom styringsdialogen, den faktiske virksomhetsstyringen og strategiske beslutninger i Arbeids- og velferdsdirektoratet mellom 2006 og 2015. Arbeidshypotese oppgaven har testet har følgende:

**Arbeidshypotese H1: Mål- og resultatstyring har de siste 8-9 årene hatt en samlet virkning ved å øke Arbeids- og velferdsdirektoratets og NAV-fylkes evne til å tilpasse**

**strategiske mål og strategier til virksomhetens egenart og endringer både i omgivelsene og oppdrag.**

## **2.1 Prinsippene bak mål- og resultatstyring**

Målstyring som styringsprinsipp, med bruk av resultatindikatorer for å styre produksjon, har røtter fra tidlig industritid. I følge Hood (2007, 98-100) finner vi eksempler på bruk av resultatindikatorer tilbake til tidlig sovjet anno 1918. Med Peter Drucker (1995) sin toneangivende bok fra 1954 «The Practice of Management», fikk målstyring og selvregulering («management by objectives», MBO) stor oppmerksomhet innen både privat og offentlig virksomhetsstyring. Druckers teori legger vekt på medvirkning i målformuleringene og egenkontroll, spesielt fra mellomledelsen og de ansatte i virksomhetens kjernen. Målene er viktige på flere måter i og med at de begrunner og legitimerer virksomhetens aktiviteter, gir et grunnlag for å etterprøve aktivitetenes virkning og gir dermed også en pekepinn på hvilke aktiviteter virker best på hvilke formål slik at virksomheten stadig lærer hvilke innsatser som er mest konstruktive for å oppnå målene. Drucker fremhevet også ledernes rolle og argumenterte for at ledere bør ha nærgående kunnskaper om virksomhetens kjernen og mot oppdelingen av planleggingsrollen og utførelsesrollen og var en proponent av tesen «la lederne lede» («let the managers manage»).

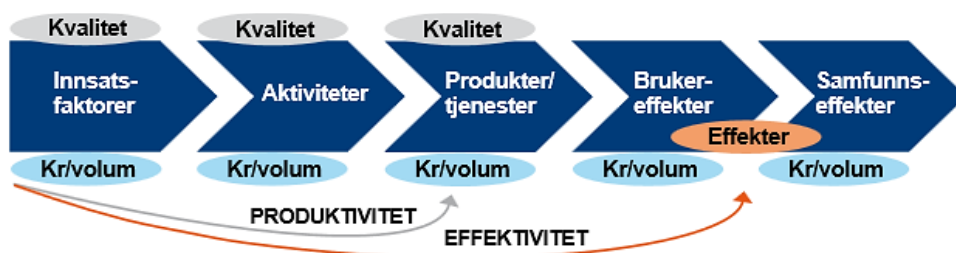
### **2.1.1 Mål- og resultatstyring i det offentlige**

I veilederen fra Direktoratet for økonomistyring (tidligere Senter for statlig økonomistyring, SSØ) «Mål- og resultatstyring i staten – en veileder i resultatmåling» (SSØ 2010), blir målstyring definert som de handlinger der virksomheten setter mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne de med de ønskede målene, og der informasjonen som kommer av denne praksisen blir anvendt til styring, kontroll og læring for å forbedre virksomheten (SSØ, 2010: 9). Denne prosessen blir ofte illustrert gjennom «styringshjulet», en kontinuerlig prosess bestående av fire steg: Steg 1, å definere overordnede mål og strategier for virksomheten, steg 2, å definere styringsparametere, steg 3 resultatmåling og vurdering, steg 4 læring og forbedring, som igjen kan føre til enten justeringer av styringsparametere, eller endringer langs det som kalles verdikjeden:

**Figur 2.1: Styringshjulet**



Figur 2.2. Verdikjeden/resultatkjeden, beskrevet i SSØ 12/2010



Verdikjeden beskriver offentlige virksomheters bidrag til merverdi gitt ressursinnsatsen som de eier og blir tildelt. Innsatsfaktorer kan være økonomiske overføringer, inntekter, arbeidskraft, kunnskap, infrastruktur, eiendom og så videre. Disse blir brukt til å drive arbeidsprosesser i virksomheten, som igjen skaper offentlige tjenester som til slutt vil oppnå effekter hos enkeltbrukere og/eller samfunns-effekter for øvrig. I seksjon 2.2.2 beskriver jeg hvordan virksomheter ofte klarer å måle sine resultater men kan få vanskeligheter med å måle sin effekt. Stor fokus på resultater i mål- og resultatstyring kan derfor bli et paradoks siden de fleste samfunnstjenester har både brukereffekter og samfunns-effekter for øyet.

Mål- og resultatstyring er ingen enhetlig styringsteori. Det vi kaller målstyring, med utgangspunkt i Peter F. Drucker sitt toneangivende begrep og teori «Managing by objectives» (Drucker 1955) har blitt et springbrett for påfølgende innflytelsesrike målstyringsteorier, spesielt Kaplan og Nortons «balansert målstyring» (Kaplan og Norton 1992, 1996), beskrevet i seksjon 2.1.3. I dag kan vi heller kalle målstyring både for en overbyggende teori og en samlebetegnelse for flere styringsformer, deriblant resultatstyring, budsjettstyring, kvalitetsstyring, risikostyring m.m.. I praksis blir ulike styringsformer brukt i ulike deler av virksomhetsskjeden og blir ofte brukt der den er mest egnet i verdikjeden (Johnsen 2007, 104-105).

### 2.1.2 Bakgrunnen for mål- og resultatstyring i Norge

Noe av det som gjør koblingene mellom styringsdialogen under utformingen av tildelingsbrev og styringsprinsippene i mål- og resultatstyring interessant er deres felles historiske røtter og årsak i en styringstrend i midten av 80-tallet som frontet en kvantifiserbar ressursforvaltning og omstillingsevne i offentlige virksomheter.

New Public Management er et styringsparadigme fra 70-80-tallet, basert på bruk av effektiviseringstrender i privat sektor, som økt bruk av rammestyring, oppsplitting til «et-formåls-etater», økt bruk av markedsinsentiver, kontraktbruk, kundefokus og resultatmål (måleenheter for produksjonsskjeden produkt eller «output») (Hood 1995: 95-97). I følge Statskonsults rapport om norske styringstendenser siden 90-tallet har NPM hatt en betydelig

innflytelse på norsk forvaltning de siste 20-25 årene (Statskonsult 2006: 8). Mål- og resultatstyring blir da kategorisert som et av kjennetegnene ved nevnte NPM. Mål- og resultatstyring, som NPM-trend, er ledelsesorientert og handler om styring som profesjon, med beskjæring og belønning som verktøy og med frihet til å prioritere mål og retning (Statskonsult 2006: 5, Hood 2001: 4-5).

Som nevnt innledningsvis har NAV-reformen mange likhetstrekk med reformtrenden «ny offentlig samstyring». Ny offentlig samstyring («joined-up government», «whole of government») på sin side har både røtter i, og kommer som en reaksjon på, «New Public Management» (NPM). Som en «post-NPM» trend søker «New Public Governance» (NPG) å møte to hovedutfordringer: i) Å styre flere involverte aktører og etater i samme retning når samfunnsoppdrag går på tvers av sektorgrenser og enkle prosesskjeder, med et større behov for bedre samarbeid mellom tjenesteytere og en tydeligere ansvarsfordeling mellom offentlige virksomheter. ii) å tillate tettere koblinger mellom besluttende og utøvende organ og legge til rette for en handlekraftig politisk ledelse (Christensen 2006: 219 – 222, Christensen og Læg Reid 2007: 1059-1060).

Basert på prinsippene om bevilgningskoblet målstyring i bevilgningsreglementet fra 1986 og styringsprinsippene utarbeidet av Statskonsult i 1988, ble resultatstyring i tildelingsbrev og mål- og resultatstyring en vedtatt praksis i Finansdepartementets økonomireglementet fra 1996 (Frølich 2004: 113, Raa 2011: 99-100).

I stortingsproposisjon 1985: 12 ble Rasjonaliseringsdirektoratet under Willoch-regjeringen bedt om å prioritere utviklingen av metoder for resultatmåling og effektbeskrivelser, mens Finansdepartementet lagde et revidert bevilgningssystem basert på virksomhetsplanlegging og et nytt bevilgningsreglement ble vedtatt i 1986 (Frølich 2004: 113, Raa 2011: 99-100). Statskonsult under Brundtland-regjeringen beskrev og tilpasset mål- og resultatstyring som styringsverktøy i 1988 (Frølich 2004: 114). Virksomhetsplanlegging ble gjort obligatorisk i offentlige virksomheter i 1990 (Johnsen 2007: 24). En veileder for tildelingsbrevene kom i 1994 som beskrev tildelingsbrevene som et oppfølgingsverktøy like mye som et bevilgningsverktøy, med parallell fokus på resultatindikatorer og resultatmål (Tildelingsbrevene som styringsverktøy i Rapport 1994:8 Oslo, Frølich 2004: 114-115).

Hermansenutvalgets innstilling, NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*, ble svært toneangivende i det den gjorde en helhetlig analyse av offentlige oppgavetyper og hvilke som kunne falle innenfor rammene av resultatstyring. Utvalget fant at den offentlige oppgavedelingen var kompleks. Offentlige virksomheter måtte fylle roller så vel som samfunnsstyrer, myndighetsutøver og fordelingsadministrator men også som interesseavveier og

konfliktløser, verdi- og kulturforvalter, og næringsdrivende. Det var derimot noen områder som kunne egne seg for innpass av mål- og resultatstyring og utvalget gikk inn for utvikling av mål- og resultatstyringssystemer med fokus på resultatkrav og effekter i departementenes fagproposisjoner (Raa 2011: 72-73). NOUen slo an i Stortinget og ble fulgt opp i St. prp. Nr. 87 (1989-90) for videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem. Med St.mld. nr. 35 (1991-92) om forvaltnings- og personalpolitikken i staten, som tilpasset økonomiregelverket til de nye målstyringsprinsippene, gikk regjeringen inn for mål- og resultatstyring framfor regelstyring, i kombinasjon med krav om «prisnipper for lederskap».

Rundt 1995-96 ble Statskonsult engasjert i det som på den tiden var en internasjonal interesse for Kaplan og Nortons «balansert målstyring» («The Balanced Scorecard») med sin fokus utarbeiding av målekort etter fire markedspektiver, finans, kunder, interne prosesser og læring og vekst (se kap. 2.1.3). Balansert målstyring ble en mal for utvikling av målekort tilpasset virksomhetenes egenart utover 90-tallet (Raa 2011: 85-86).

### **2.1.3 Balanse som suksesskriteria i målstyring og målekort**

Et sentralt kriterium for hvorvidt et strategisk målesystem vil forbedre virksomhetens evne til å realisere strategiske mål er hvorvidt det er balanse både mellom innputt fra både topp («top-down») og bunn («bottom-up») i organisasjonen, mellom økonomiske og ikke-økonomiske indikatorer og mellom omgivelsesendringer og interne endringer. Målekortets grunnleggere, Kaplan og Norton, beskriver «balansert målstyring» (BMS) som et styringsverktøy som sammenligner planlagte og budsjetterte aktiviteter med mønstrene i det faktisk utførte arbeidet (Nørreklit, 2005: 2). Metoden ble utviklet av Robert S. Kaplan D. P. Norton da de utviklet og testet et styringsprinsipp og verktøy de kaller «the ballanced scorecard» som vi i dag kjenner igjen som målekort (Kaplan & Norton 1992, 1996). Balansert målstyring var av forfatterne foreslått som et strategisk verktøy for en *langsiktig* måloppnåelse, som både aksepterer premisset «if you can't measure it, you can't manage it» men også hindrer fokus på kortsiktige resultater på bekostning av langsiktig verdirealisering (Kaplan & Norton, 1996: 21).

I følge forfatterne skal et balansert målekort identifisere og sammenligne de økonomiske målingene tilbake i tid med drivere av fremtidig måloppnåelse. I målekortet slik beskrevet av Kaplan og Norton, blir virksomhetsstrategien kartlagt under 4 perspektiver («strategy mapping»): i) Finans /eiere, et resursutnyttelsesperspektiv som eksempelvis spør «Hva må NAV gjøre for å gi sine brukere og politiske eiere det de har betalt for?» (regjeringen, velgerflertallet, kommunen, legitimitet blant borgerne)?, ii) kunder/brukere , et

brukerperspektiv: «For å oppnå vårt samfunnsoppdrag, hvordan må NAV opptre ovenfor sine brukere/rettighetsmottakere?», iii) interne prosesser/medarbeidere, et ansatteperspektiv: «For å tilfredsstille rettighetsmottakerne, hvilke virksomhetsprosesser må NAV bli fremragende i?» og iv) læring og vekst, et samfunnsperspektiv: «for å lykkes i sitt samfunnsoppdrag, hvordan opprettholder NAV sin evne til tilpasning, læring og forbedring?». *Balansen* i kortet skal opprettholdes på tre nivåer: Virksomheten skal opprettholde en balanse mellom eksterne målinger for eiere og brukere og interne målinger for kritiske virksomhetsendringer, læring, innovasjon og vekst. Det bør også være en balanse mellom utslagsmålinger fra innsatts tilbake i tid, og tiltak som driver mot fremtidig måloppnåelse. Sist, bør det også holdes en balanse mellom objektive, kvantifiserbare målinger, og subjektive, verdibaserte vurderinger (Kaplan & Norton, 1996: 8-9). Ubalanse i en periode skaper et negativt økonomisk resultat da det er mindre enn det mulige realiserbare, samtidig som ubalanse kan skape drivere og utvikling i virksomheten, så en virksomhet bør styre mot å oppnå balanse over tid (Nørreklit 2005: 13).

Kaplan & Norton (1996: 9) foreslår en deduktiv forgrening av målområder på følgende måte: Mål («objectives») – måleenheter («measures») – terskelverdier («targets») – tiltak («initiatives»). Formålet er å bistå virksomhetsstyringen ved å 1) tydeliggjøre og oversette visjon og strategi (denne prosessen gjør ulike tanker om formål synlig og legger til rette for bredest mulig konsensus om innholdet i hvert målområde), 2) synliggjøre logiske og tilstrekkelige måleenheter for strategiske mål, og kommunisere disse, 3) fastsette terskelverdier for konkrete mål og planlegge og koordinere ulike strategiske tiltak (her dannes såkalte «kritiske suksessfaktorer», dvs de delmålene som må oppnås for å kunne hvorvidt hovedmålet eller delmål er oppnådd) og 4) få flere strategisk relevante tilbakemeldinger for å øke virksomhetens læringsevne (målet er såkalt «double-loop-læring», der man både lærer om virksomhetens evne til å følge helhetlig strategisk planlegging og om den underliggende strategien fungerer) (*ibid*: 10,16). Den kombinerer et *målesystem* med et *styringssystem* som bistår virksomheten i å gjøre koblingen mellom strategi og daglig drift forståelig og påvirkelig. Balansert målstyring peker seg ut som en styringsteori som både videreutvikler måldannelse og operasjonalisering fra målstyring men som også kartlegger årsaks-virkningsforholdene mellom målevariablene (Kaplan & Norton, 1996: 30). Strategikartet forutsetter at både økonomiske og ikke-økonomiske målinger blir en del av medarbeidernes informasjonssystem på alle nivåer i virksomheten, ikke bare toppen. Hvis måleinformasjonen kun blir brukt på topp-nivå har den kun en taktisk funksjon og kun på kort sikt (Kaplan & Norton, 1996: 8). Medarbeidere som jobber i virksomhetskjernen, og ellers i virksomheten,

må altså vite hvilke økonomiske konsekvenser deres valg har og hvordan deres innsats har innvirkning på andres innsatsområder og bidrar kausalt til virksomhetens måloppnåelse.

Mens Johnsen og Døving (2010: 63) beskriver Kaplan og Nortons teori som en viderutvikling av Peter Druckers målstyring, der ledelse har en sentral rolle i å være både systemorientert, omgivelsesorientert og relasjonsorientert, hevder Strønen (2009: 249) at balansert målstyring er et klart steg mot styring over ledelse. I sin analyse av balansert målstyring argumenterer Nørreklit også for en diskrepans i Kaplan og Nortons teori, mellom den uttrykte viktigheten av såkalt «double-loop learning» (læring om de systematiske årsakene til målrealisering) og balanse og dialog mellom ledere på alle nivåer om hvorvidt strategien er holdbar på den ene siden og målekortets hierarkiske metode for målformulering og top-down strategiformulering (det balanserte målekortet forutsetter at strategien og planen er riktig formulert) (Nørreklit 2005: 10).

Det er også viktig å understreke at mål- og resultatstyring er kun egnet som virkemiddel og ikke en erstatning for ledelse. En balanse mellom styring og ledelse er vel så viktig fordi det ene kan fort undergrave den andre. Røvik og Byrkjeflot eksempelvis, antar at styring og ledelse kan konkurrere og utelukke hverandre, og at ulik balanse mellom de kan gi utslag i virksomhetens retning (i Vabo 2007: 32):

**Figur 2.4: Forholdet mellom har og myk styring (Johnsen 2010: 180):**

		Styring	
		Lite	Mye
Ledelse	Lite	Innovasjon: Autonomi, nettverk	Kontroll: Resultatstyring, Informasjonssystemer
	Mye	Kompetanse: «Empowerment», teamarbeid	Produktivitet: Insentiver, Fleksibilitet, Personlige resultater

Målstyring kan altså også brukes til å utøve makt og som et politisk kontrollverktøy i en virksomhet (Johnsen 2010: 175-190). Brukt som en kontrollverktøy vil målene i måleverktøyene framstå som krav framfor mål, og vil ha innvirkning på hvilke motivasjonsfaktorer medarbeidere mobiliserer for å nå de.

## 2.2 utfordringer med mål- og resultatstyring

Når en målemetode hevder å kartlegge årsaks-virkningsforholdene i en verdikjede, kan problemer oppstå når antagelser om årsak-virkning er feil, både hvis man måler de feil tingene

eller måler tingene feil. Måling og styringsinformasjonen kan også føre til uberegnelig eller motstridende adferd hos ledelse og virksomheten for øvrig.

### **2.2.1 Løst eller tett koblede systemer mellom politikk og utforming?**

En kjent utfordring knyttet til mål og resultatstyring er hvorvidt resultatmåling bør være «tett koplet» med målene de er designet til å oppnå. Det betyr at avstanden mellom ledelsen og måleaktivitetene er kortest mulig, at tiden det tar mellom beslutning og tilgang til evalueringsdata er kortest mulig. Tette koplinger vil gjerne gi en hierarkisk styringsstruktur, der virksomheten antar at ledelsen vet bedre enn de ansatte hvilke strategiske mål som bør velges og hvordan man skal jobbe for å oppnå målet. For eksempel beskriver Lægreid (2001) mål- og resultatstyring som en tvetydig modell, ved på den ene siden å forutsette et absolutt skille mellom administrasjon og politikk, «let the managers manage» og samtidig gjøre den politiske ledelsen til premissleverandør for virksomhetens mål. Policy-organet uttrykker ønsker om konkrete samfunnsutfall sammen med økonomiske overføringer og gir virksomheten relativt frie tøyler i å finne ut hvordan de realiseres (løse koplinger). På den andre siden forplikter policy-organet administrasjonen til mer sentralisert styring og kontroll og et mer rigid rapporteringsregime (tette koplinger).

Et overbyggende tema for studiet er spørsmålet om i hvilken grad NAVs strategier blir utledet fra den politiske ledelsen og hvor tette koplinger det er mellom politisk ledelse i Arbeidsdepartementet og administrativ styring i Arbeids- og velferdsdirektoratet, hvorvidt NAVs strategier blir til i forlengelse av den «parlamentariske styringskjeden» (Olsen, 1980: 24), hvorvidt det er balanse mellom politisk måldefinering i demokratiske institusjoner og praktisk måloppnåelse i utøvende virksomheter. Balansen står i hvor stor grad anbefalende organ skal virke inn i og overvåke utøvende virksomhet, og hvor tette koplinger det bør være mellom ledelsen og virksomhetskjernen i NAV. Er det ideelt med et tett koplet system med en aktivt styrende politisk ledelse og mindre administrativ frihet i hierarkiske ledd, eller et løst koblet system med en mandatgivende, anbefalende politisk ledelse og en friere administrasjon som løser sine oppdrag mer på egen hånd («let the managers manage») (Kettl, 1997: 447)?

Sentralt i spørsmålet om målstyring følger den parlamentariske styringskjeden er virksomhetens  *eget* syn på policy og politikktutforming. Virksomheten balanserer ofte mellom motstridende syn på demokratiske prosesser. På den ene siden er det naturlig for virksomheten å se på den politiske prosessen som en verdi i seg selv, eller for å si det med W. M. Lafferty og Rune Slagstad «politikk er ikke redusert til en hvilken som helst fordelingsprosess men ansees som et overordnede kollektivt anliggende hvor samfunn selv og



de endelige verdier bestemmes» (W. M. Lafferty sitert av Slagstad, 1987: 263). Et annet syn er den som forutsetter policy som en konkurranse om makt, som Schumpeters doktrine hvor han beskriver den demokratiske prosessen som et marked der i eliter konkurrerer om makt med demokratiet som middel (Johnsen 2007: 329-331). Virksomheten vil også stå i reell fare for å få overlevert tvetydige og ulne mål som støter de færreste og inkluderer det meste. Virksomheten kan forveksle høytsvevende ord («fluff» i Rumelts terminologi) med meningsfulle strategiske argumenter, som igjen gjør det svært vanskelig å prioritere og måle. Samfunnsmålene kan være tvetydige på en slik måte at det blir et stort sprik i oppfatninger om delmål og virkemidler utover og nedad i virksomheten (Johnsen 2007, 104).

En tendens i praktiseringen av målstyring i Norge har vært å sørge for tette koplinger mellom både målformulering og resultatmåling og mellom besluttende og utøvende offentlighet. I følge Raa (2011: 121) kan noe av årsaken være at Statskonsults veiledning i virksomhetsplanlegging, en «bestselger» fra 1988-1990, ikke tar hensyn til Druckers anbefaling: Å ikke legge stor vekt på resultatrapportering til overordnede virksomhet da det overtar fokus fra selve målorienteringen.

En lakmustrast på måling av løse eller tette koplinger i denne studien er hvorvidt den finner avtagende policyeffektivitet under perioden og hvordan virksomheten i justerer for dette. Den vil også se spesielt på hvorvidt og hvordan mål- og resultatformuleringene endrer seg nedover i virksomheten når vi antar at regjeringsskiftet i 2013 vil føre til en endret målstruktur.

### **2.2.2 Måleproblemet, måldannelse og adopteringsproblemet**

I målstyring bør formål bli formulert på alle områder der ytelse eller resultater avgjør hvorvidt virksomheten oppfyller eksistensgrunnlaget sitt (Drucker, 1995: 59). Et sentralt premiss ved teorien er at målarbeidet fokuserer og begrenser handlingsrom men avslører fakta og etterlater rom for ledelsens utøvelse av skjønn. Men et er ofte knyttet usikkerhet til hvordan offentlig tjenesteproduksjon bidrar til å nå sine tildelte mål, spesielt hvilke samfunns effekter virksomheten oppnår. For eksempel kan en tjeneste kreve en sterk orienteringsevne til den enkelte bruker og dermed dekke behovene til de mest resurssterke mens den bommer på de som tjenesten er intendert for.

Her er det vanlig å skille mellom produkter («outputs») og resultater eller effekter («outcomes»). En effekt kan simpelthen være påvirket av for mange faktorer for at reduksjoner vil mening. Og tidsforskjellen mellom innsats og virkning kan ta for mange år til

at det gir mening å måle den. En virksomhet kan lettere måle og nå sine resultatmål men ha store vanskeligheter med å analysere sin effekt.

Richard Rumelt (2011) er en av de som har undersøkt hvilke systematiske feil virksomheter gjør i utforming av mål og resultatindikatorer. En vanlig fallgrube under målutforming er å forveksle den ønskede sluttstanden med planer om å løse utfordringer. Formulering av resultatmål kan også bli tatt for lett på, for eksempel ved å omformulere ønsketilstanden uten å adressere at ingen vet hvordan man skal komme dit («blue sky objectives»). De underliggende resultatindikatorer vil i så fall være ute av stand til å avdekke problemer: «Hvis du ikke klarer å se og analysere problemet, har du ingen strategi. I stedet har du enten et urealistisk mål, et budsjett eller en liste med utfall som du ønsker vil oppstå av seg selv». (Rumelt 2011: 42-43). Resultatmålingene vil dermed ikke kunne avdekke problemer, og har dermed ingen beslutningsrelevans.

Målstyring kan derfor trenge lang tid på å vise hvorvidt de gir en reell indikasjon på arbeidets virkning, og fram til da kan virksomheten ha manglende evne til å se, møte og komme seg igjennom problemer ved bruk av målstyring. Det kan være flere grunner til at styringsindikatorer må modnes over tid, samtidig som resultatindikatorer fort kan miste sin beslutningsrelevans. Loven om avtagende policyeffekt («the law of diminishing effectiveness») for eksempel sier at politisk policy aldri vil være slik at mål oppnås spontant, men innebærer heller en langsiktig anvendelse av signaler og instrumenter, som vil få både ventede og uventede virkninger (Peters og Van Ipsen, 1998: 154-155).

### 2.2.3 Årsaksproblemet

Balansert målstyring som teori innehar implisitte antagelser om årsak-virkning som teorien ikke alltid har dekning for. Målstyring innebærer en overvåking av en verdikjede og et overlappende kart over mål, måleenheter, terskelverdier og tiltak har en nødvendig sammenheng med både hverandre og hvilke resultater verdikjeden fører til. Men en slik «overlapping» tar ikke Kaplan og Norton hensyn til alminnelige kriterier for årsak-virkning i vitenskapsteorien: Ta for eksempel Humes definisjon: «we may define a cause to be *an object, followed by another, and where all the objects similar to the first are followed by objects similar to the second. Or in other words where, if the first object had not been, the second never had existed*». (Hume 2006 [1777], seksjon VII, del II, 60). Definisjonen inneholder tre kjente premisser, i) A berører B i tid og rom (lokalitet), ii) B følger A (asymetri) og iii) alle hendelser av type A alltid etterfølges av hendelser av type B (konstant kunjunksjon). Gitt komplekse effekter som «flere i arbeid» kan ikke Arbeids- og

velferdsetaten ha ambisjon om å oppfylle annet enn premiss ii), nemlig at NAV-oppfølging fant sted før overgangen til arbeid og i beste fall premiss i) at oppfølging fant sted umiddelbart før, og på samme sted som det skjedde en overgang til arbeid. Det å måle «de riktige tingene» forutsetter altså at ulike tjenester i ulike situasjoner kan generaliseres til en og samme effekt.

#### **2.2.4 Målforskyvning og perverterende adferd.**

Prosedyrer for måling kan fort bli en erstatning for utøvelse av skjønn. Misbruk av måleverktøy er den vanligste negative effekten av målstyring i følge Peter Drucker (1995). Den andre og kanskje vanligste måten å misbruke måleverktøy på er som et kontrollverktøy brukt ovenfra og ned. Dersom virksomhetsnivået som gjør rapporteringen ikke har en egen nytte av informasjonen de produserer er det en god indikasjon på at måleverktøy blir brukt som en kontrollmekanisme, og den gjør som regel lite nytte for seg. For det første blir kontrollen feilaktig oppfattet som ledelsens optimale forventinger til hver enkelt medarbeider. Virksomhetskjernen blir dermed kontrollorientert og ikke tjenesteorientert.

For det andre kan resultatmåling utløse spill som fører til adferd som virker mot målstyringens hensikt. De Bruijn (2011) kaller slikt spill for «perverterende adferd». 6 slike atferdstyper er i) «målvridding» eller bevisst manipulering eller feilaktig registrering av tall slik at de viser tilfredsstillende resultater uten å gi et reelt bilde på faktisk innsats eller kostnad, ii) byråkratiskapende adferd, eller måling på feil nivå (to vanlige feil er å bestille unødig statistikk og å forvente rapportering på laveste produktplan, som stjeler mye tid fra den faktiske produksjonen i virksomhetskjernen), iii) å blokkere initiativ, ved å satse på de tjenestene som er enklest å produsere på grunn av manglende evne til å ta risiko, iv) å blokkere ambisjoner, ved å tilby minimal innsats i utvikling av medarbeidere; kommer enten av å bestille ferdig kompetanse (konsulenter) eller av overivrig prosessstekning der medarbeidere «blir ved sin post» uten utviklingsmuligheter, v) å blokkere profesjonalisering, siden resultatmålinger fokuserer på klart definerte arbeidsoppgaver kan det være et insentiv å unngå kompleksitet i både fag og omgivelser, vi) å drepe systemansvar, grunnet oppsplitting av resultatområder som igjen gjør at medarbeidere mangler insentiver til å ta ansvar på tvers og jobbe for «best practice», og vii) å straffe god ytelse, gjennom manglende insentiver for budsjetteffektivitet (de Bruijn 2011: 281-284).

#### **2.2.5 Læringsproblemet**

Mål – og resultatstyring forutsetter sirkulær læring gjennom overvåking, resultatmålinger og tilbakemeldinger, ala styringshjulet. Læring forutsetter også muligheten for virksomheten å

oppdage strategiske behov i sanntid og sammenligne med tidligere relevante erfaringer. Formålet bak foretak eller mål vil også endre og utvikle seg over tid (Weick, 1995: 27). Det gjør virksomhetslæring gjennom mål- og resultatstyring til et langsiktig prospekt med stor grad av prøving og feiling.

Et kjent skille i hierarkiske læringsnivåer går for eksempel ut på skillet mellom førsteordens og annenordens læring, der førsteordens læring består i å gjenkjenne et signal og en korrekt handlemåte i tråd med signalet. Annenordenslæring oppstår når man forstår systemet signalene opererer i og deres formål, når man er i stand til å se unntak eller årsaker til når signalene ikke vil føre til et ønsket resultat (Argyris og Schön, 1978 i Peters og Van Nipsen 1998: 157).

Hvis vi ser for oss at kollektiv læring ligner læring på individnivå kan vi anvende klassiske læringsteorier for å etablere noen kriterier for vellykket virksomhetslæring. Evnen til å fatte rasjonelle kollektive valg vil da være tillært på samme måte som læring av individuelle beslutningsferdigheter. Den såkalte «Dreyfus-modellen» for læring, basert på forskingen til brødrene Hubert og Stuart Dreyfus fra 1986 (i Flyvbjerg 1991), forklarer ferdighetsinnlæring gjennom 5 stadier, med kvalitative forbedringer i hvert læringsledd: Stadiene deles inn i 1) nybegynner, læring av generelle og situasjonsuavhengige regler, fakta og karakteristika; 2) viderekommen nybegynner, der man lærer å gjenkjenne likheter mellom relevante partikulære situasjoner; 3) kompetent utøver, der man erverver evnen å kjenne igjen verdisett. Evnen muliggjør å velge mål og planlegge for å nå disse. Det dannes en hierarkisk prosedyre for prioriterende beslutningstaking. Siden valg av plan får reelle konsekvenser oppstår det nye forpliktelser, ansvar og engasjement for den som lærer. I dette tredje trinnet skjer det altså et «*kvalitativt sprang* fra analytisk oppgaveløsning til sann, menneskelig ekspertise» (ibid. S. 28); 4) kyndig utøver: Denne utøveren har gått videre fra grundig overveielse til å ha dannet et eget «perspektiv» på hvordan hendelser vil utfolde seg, som igjen danner ståsted fra hvor han/hun tar beslutningene. Et «perspektiv» er forskjellig fra generaliserbare regler fordi utøveren også utøver situasjonsavhengig skjønn med langt mindre overveielse involvert, gjennom en *a posteriori* skjønn. «Perspektivet» får de relevante situasjonsbestemte forholdene til å framtre som synlig for utøveren. Samtidig er utøveren aktiv som analytiker, og informert av ny relevant kunnskap. Den «riktige» beslutningen kan derfor bli umiddelbart men treffsikkert fattet; 5) ekspert. Her utvides intuisjonsområdet til å favne ikke bare enkeltsituasjoner, men også relevante beslutninger, strategier og handlinger synkront og som helhet. Eksperten innehar også evnen til å reflektere kritisk over samme

intuisjon som eksperten anvender. Intuisjonen blir altså selv-refleksiv (Flyvbjerg, 1991: 24-32).

Når vi sammenligner Dreyfuss sine 5 læringstrinn med trinnene i styringshjulet ser vi straks virksomheter neppe vil klare mer enn to-tre trinn i en slik modell. Det vil si, 1) å prøve og feile med hvilke styringsindikatorer forblir relevante for hvilke mål, 2) å lære å sortere viktig fra uviktig styringsinformasjon i prioriteringsøyemed og muligens 3) å vurdere når unntak eller alternativ adferd vil gjøre en bedre jobb enn oppskriften bak resultatstyringen. De to første trinnene er tilstrekkelig for å oppnå førsteordens læring i styringshjulet mens en kompetent utøver vil ha høyere sannsynlighet for annenordens læring. Overdreven tiltro til analysemetoder og analytisk rasjonalitet derimot vil være et *hinder* for at virksomhetsmedlemmer blir «kyndige utøvere», da slik rasjonalitet hindrer utviklingen av intuitiv oppgaveløsning. En idealmodell for virksomhetslæring kan da være å konsolidere så mange «viderekomne nybegynnere» som mulig i egen virksomhetslæring men også allokere ressurser til «kompetente utøvere» og annenordens læring i mindre grupper, og muligens utvikle og merittere ledelse som har nok erfaring til å bli «kyndige utøvere» (trinn 4) og «eksperter» (trinn 5). Utfordringen vil i så fall ligge i hvorvidt ledelsen lar seg informere av styringssignaler i en slik grad at de endrer egen anerkjente og dyrekjøpte analyse og skjønnsutøvelse. En hierarkisk læringskultur hindrer også spesialisering og kyndighet i virksomhetskjernen og går i mot Druckers idealmodell som forutsetter høy grad av ekspertise i det utøvende ledd.

### **2.2.6 Oppsummering: Hvilken Idealmodell?**

Gitt undersøkelsesperiodens lengde egnet balansert målstyring seg som idealmodell både ved å vurdere målstyringens grad av modenhet i virksomheten og å sammenligne ulike styringspraksis. Studien undersøker hvor direktoratets målstyring har fulgt eller divergert fra en idealisert styringsprosedyre som 1) presiserer og omsetter de primære samfunnsgrøder som virksomheten vil oppnå, 2) kommuniserer og skaper sammenheng innad mellom visjon og strategi, bryter ned mål til suksessfaktorer og ansvarlige ansvarshavende og knytter arbeidsoppgaver og prosesser til en klar forståelse av hvilke handlinger fører til samfunnsoppdraget, 3) planlegger og fastsetter strategiske initiativ og investeringer slik at ressursfordelingen knyttes til langsiktige planer og 4) fører til strategisk relevant feedback og læring og hypotesetesting (Kaplan og Norton 1998: 32, Nørreklit 2005: 4).

### **Et klart og logisk sammenhengende målbilde:**

Måldannelse bør gjøre det mulig for virksomheten å i) organisere og forklare hele virksomhetsoppdraget i et lite antall generelle beskrivelser, ii) å teste beskrivelsene empirisk, iii) å forutse eksterne og interne endringer, iv) å vurdere hvorvidt det er hold i beslutninger i nåtid og v) å gi medarbeidere et verktøy til å analysere og reflektere over egne erfaringer og til egenvurdering (Drucker 1995: 60).

Under måldannelsen bør virksomheten først danne et realistisk og helhetlig grep om hvor kompleks målbildet er. Det innebærer eksempelvis å få klart for seg skillene mellom styrende prinsipper/endemål, eksempelvis folkehelse, og tilførende prinsipper og mål, for eksempel forebygging av tobakkskader og ressursbruk der de gir best effekt. Her er tanken å ikke ta for gitt at kjente tiltak fører til endemålet. Tydeliggjøring av endemål skal også hjelpe virksomheten til å *prioritere* ved å forkaste mål som ikke er slike styrende mål, klargjøre hvilke som er viktigst av konkurrerende mål og hjelpe med å forkaste overflødige mål. Som prioriteringsverktøy kan mål utvannes hvis de prøver å gjøre alle til lags. Da får du gjerne komposittmål eller «lapskaus» (såkalt «dogs dinner»-mål, Rummelt 2011: 52-56) med så mye innhold at de ikke muliggjør prioritering. Målarbeidet skal også lede naturlig til hvordan vi kommer til et tydelig resultat, altså hvordan resultatet kan bli målt og vurdert (Drucker, 1976: 15-16).

Måldannelse bør bli til gjennom aktiv medvirkning. Ledelse bør reservere seg retten til å godta, forkaste eller justere avdelingens mål og ansvarsområder. Men målutviklingen bør være tjenestelederens og underliggende medarbeideres ansvar. Det er ikke tilstrekkelig å gi en følelse av medvirkning når medarbeidere bidrar til måldannelsen til nivået over, de må føle medansvar (Drucker 1995: 126). Ledelsen i virksomhetens kjernen må ha et godt grep om sin rolle i oppfyllelsen av virksomhetens samfunnsoppdrag, må vite hva som blir forventet av avdelingen og ikke minst hvorfor og kunne reflektere over egne bidrag. Målstyring forutsetter derfor god forankring på alle nivåer i virksomheten, som igjen forutsetter i) at virksomheten kobler mål til intern motivasjon hos medarbeidere, ii) er realiserbare (ikke «blue sky objectives»), iii) at utforming av indikatorer forankres i medarbeidernes språk, men ikke for tekniske, iii) at prestasjonsmålene avspeiler strategien, iv) at det er forståelse for at prestasjonsmålene kan bli tolket ulikt av medarbeiderne og at det blir en del av styringssignalet tilbake til den strategiske ledelsen og 5) at det utvikles en interaktiv metode for å sørge for lateral styringsdialog som motvirker hierarkiske tendenser (Nørreklit 2005: 10-12).

## **Mål- og resultatindikatorer: Forutsetninger for sammenligninger og læring:**

Måleindikatorer i mål- og resultatstyring har som hovedfunksjon å «spille opp» styringsinformasjon av strategisk relevans. De befinner seg i steg 2. av styringshjulet (resultatmåling av evaluering) og er i følge Johnsen (2007: 41) «sammenligninger» ved at de sammenligner resultat med innsats. Men som beskrevet i delkapittel 2.2.2, hvis de ikke avdekker problemer, flaskehalser eller feilanalyser i verdikjeden innehar de verken beslutningsrelevans eller læringspotensial. Styringsparametere og måleindikatorer bør generelt kun bli brukt a) når det sparer tid og arbeid, b) etter en grundig analyse og vurdering av målet, altså når kontinuerlig skjønnsutøvelse ikke lenger er avgjørende for måloppnåelse og c) når ledelsen kan gjøre rapporteringen så enkel som mulig (Drucker 1995: 131-133).

Som et strategisk system bør målekortet eksempelvis brukes til å a) spisse og oppnå enighet om strategien (både fra øvre og nedre horisontale trinn i virksomheten), b) hjelpe individer og avdelinger å rette sine mål under virksomhetsmålene, c) koble strategiske delmål og årsbudsjetter sammen med langsiktige mål, d) justere og rette inn strategiske initiativer som går av kurs, eller e) samle styringsinformasjon for å lære og forbedre strategien (Kaplan & Norton 2004).

Måleindikatorer vil ofte ha et avgrenset formål og begrenset levetid. Lengden på levetiden, i følge Peters og Van Ipsen (1998: 159) kan bli påvirket ved:

- Solid konsensus om måleindikatorenes funksjon og gjensidig forhold til innsats
- Aksept for presise definisjoner
- God praksis for konflikthåndtering av utviklingen og anvendelsen av måleindikatorer
- Nok indikatorer til at partene ser «sin» indikator
- Moderasjon hos de mest ansvarlige partene i å utvide allerede godt etablerte parametere. De bør heller ikke være for tekniske. Resultatindikatorer bør ikke overstige 7 i antall per målområde.
- Nok oppmerksomhet på farene for en mekanistisk bruk av resultatindikatorer. Å alltid styre mot løsere koblinger mellom resultatindikatorer og beslutninger som bruker de som grunnlag, å strebe etter andreordens læring (se 2.2.5).
- For hvert målområde bør det være både lead og lag-indikatorer, slik at virksomheten kan både måle produktivitet ved å sammenligne innsats med resultat og gjøre virksomheten i stand til å fange opp eksterne og interne endringer som kan påvirke produksjonen.

## 2.3 Strategianalyse

Studiet av virksomhetsstrategier er en studie av dynamiske og komplekse årsaker over tid. En mulig tolkning av strategi-begrepet kan være planlegging av handlinger og policy med sikte på overordnede mål, at strategi er planleggingens og styringens kunst eller ferdighet. Samtidig viser virksomhetsundersøkelsene til organisasjonsforfatteren Henry Mintzberg (1979b) at strategier sjeldent går veien om formell planlegging. Som hovedregel oppstår strategier heller underveis mens man løser bestemte problemer og lærer om forbedringer. Strategier kan dermed like gjerne oppstå som et resultat av tilfeldige forhold enn som et resultat av *a priori* planlegging. På den annen side er offentlige virksomheter heller ingen passive mottakere av policy, mulighetsrom og ekstern press, men er selv både aktivt i endring og adaptive. Mintzberg foreslår derfor å definere strategi slik:

“Strategy is a mediating force between the organization and its environment: consistent patterns of streams of organizational decisions to deal with the environment” (1979b: 25)

Mens Mintzbergs forslag ligner mer en betegnelse enn en definisjon er intensjonen klar: Virksomhetsstrategier er sjeldent et produkt av *a priori* tenkning og slutninger men består i langt større grad av den kontinuerlige beslutningsstrømmen og justeringene som kommer etterpå. Han argumenterer altså i mot å definere «strategi» utelukkende som en «plan» (Mintzberg, 1989: 9), men inkluderer «plan» som én av i alt 5 «p-er» som utgjør nødvendige og tilstrekkelige kriterier for hva som favner vår forståelse av strategier (Mintzberg & Quinn, 1996: 10-15): i. «Plan» her forstått som en intensjon eller intendert handling, ii. «Ploy» eller taktiske foregrep, taktisk planlegging og handling, iii. «Pattern», altså et mønster av allerede realiserte planer eller et forventet fremtidig handlingsmønster, iv. «Position», virksomhetens posisjon i forhold til omgivelsene eller andre strategiske aktører og v. «Perspective», eller omgivelsene sett fra virksomhetens ståsted, og hva virksomheten forteller omgivelsene om hva til virksomheten står for, hva dens «grand vision» er. Strategidannelse vil i så fall og i bred forstand handle om hvordan virksomheten etablerer sitt oppdrag og endrer sin orientering når det er nødvendig (Mintzberg 1989: 28).

## 2.4 Hva kan strukturendringer fortelle om strategisk adferd?

Denne studien analyserer «strategistrømmen» i Arbeids- og velferdsdirektoratet ved å anta at virksomhetens strukturelle endringer er et resultat av strategiske tilpasninger til målbildet. Med strukturendringer mener jeg organisasjonsendringer av en viss størrelse og tidsomfang som omfordeler resurser i nye ansvars- og oppgavedelinger. Strukturelle endringer i NAV ble

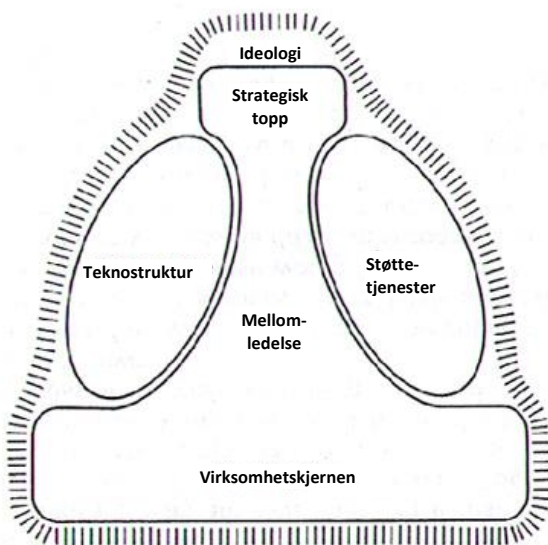


dermed lagt til grunn som effektvariabel, mens strategiske beslutninger og tendenser ble antatt å være en årsaksvariabel. Og for å undersøke sammenhengen og omfanget har undersøkelsen vurdert strategisk adferd etter 5 typer strategitendenser: Sentralisering, oppsplitting, samarbeid, standardisering og profesjonalisering. Denne oppdelingen er basert på Mintzbergs doktrine om virksomhetsfunksjon og strategisk adferd.

Henry Mintzbergs organisasjonsstudier (1979b, 1980, 1989, 1993, 1994) har vist seg å være spesielt godt tilpasset retrospektive undersøkelser av realiserte strategiske valg og handlinger (Weick 1995: 29). Mintzbergs bok *The Rise and Fall of Strategic Planning* fra 1994 vekte fornyet oppsikt fordi den fant, gjennom longitudinelle virksomhetsundersøkelser, en grov mismatch mellom strukturell virksomhetsteori og praksis. På bakgrunn av disse undersøkelsene la han frem et systematisk mønster for virksomheters dynamiske struktur. I «Structure in 5's» presenterer Mintzberg (1993: 3-24) en modell for å dele virksomheter opp i 5 ulike strategiske enheter (se figur 3.1 og 3.2).

Mintzberg (1980, 1993) foreslår et kart over nødvendige virksomhetskomponenter:

Figur 2.5: Mintzbergs 5 (6) virksomhetsdeler:



Den beskriver en organisasjons 5 hoveddeler<sup>1</sup>: En Strategisk topp, et mellomledd av delegert formell autoritet, en operativ kjerne og to støttedeler: en tjenstlig støttedel og en «teknostuktur» eller teknisk støttedel.

Hver virksomhetsdel har også hver sin strategisk hovedtendens som trekker virksomheten i en bestemt retning: Den strategiske toppen antas å dra i retning av sentralisering, mellomleddet i retning av etatsdeling og konsolidering, supportleddet i retning samstyring og samarbeid, teknostrukturen i retning standardisering og den operasjonelle kjernen i retning profesjonalisering. Mens hver virksomhetsdel er avhengig av de andre for å oppnå en rasjonell arbeidsfordeling, vil virksomheter flest organisere sin struktur avhengig av hvilke grupperinger som har mest strategisk relevans. Tendensene påvirkes av

<sup>1</sup> Figuren har utviklet seg noe over tid. Mintzberg inkluderer etter hvert *ideologi* som en sjette struktur. Denne studien vil kun undersøke konkrete organisasjonsledd og baserer seg dermed på Mintzbergs opprinnelig modell, her hentet fra artikkelen «Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organisation Design» (1980).

omgivelseskompleksitet, intern kompleksitet og gjerne også intern innflytelse og maktbalanse. For hver gruppering finner vi en tilsvarende selvorganiseringstrend:

**Figur 2.6:**

<i>Organisasjonsgruppering:</i>	<i>Strukturelle oppbygning:</i>	<i>Hovedmekanisme for koordinering/kontroll:</i>	<i>Koordineringsløsning:</i>	<i>Mest avhengig av:</i>	<i>Hovedutfordringer:</i>
Strategisk topp	Enkel struktur	Direkte overvåkning	Vertikal og horisontal sentralisering	Virksomhetskjernen	Forutsetter full oversikt over virksomhetskjernen; sårbar for feilanalyser; lite attraktive miljø for høy kompetanse; sårbar for ulydighet.
Teknostruktur	Maskinbyråkrati	Standardisering av arbeidsprosesser	Begrenset horisontal desentralisering	Mellomledelse	Høyt konfliktnivå; overforenkling av komplekse årsaksforhold; Overoptimisme om rasjonaliseringsgevinster, Taylorisme.
Virksomhetskjernen	Profesjonell byråkrati	Standardisering av ferdigheter	Vertikal og horisontal desentralisering	Støtte-tjenester	Krevende administrasjon av støttetjenester;
Mellomledelse	Divisjonsbasert form	Standardisering av output	Begrenset vertikal desentralisering	Teknostrukturen	Divisjonisering kan fort bli rigid; mye maktspill; divisjonalisering kan føre til store overflødige mengder oppgaver mellom mellomledere; kan forsinke og forkludre styringsdialogen med virksomhetskjernen; virksomhetskjernen kan få motstridende styringssignaler.
Støtteavdeling	Adhokrasi	Gjensidig tilpasning	Selektiv desentralisering	Virksomhetskjernen	Ikke egnet for driftskontroll grunnet høye kommunikasjonskostnader; fungerer dårligere jo mer byråkrati.

I følge intervjuobjektene har følgende virksomhetsgrupperinger i Arbeids- og velferdsdirektoratet særlig strategisk relevans: Strategisk topp, mellomledelsen og teknostrukturen, og etter «etableringsfasen» i NAV, virksomhetskjernen.

Virksomhetskjernen er de medarbeidere som utfører selve tjenesteytingen i NAV, dens hovedfunksjoner å sikre effektiv bruk av virksomhetsressurser og sikre at de omdannes til resultater (outputs). Virksomheter med sterke grupperinger i virksomhetskjernen kalles ”basisstrukturer” eller profesjonelle byråkratier (Mintzberg 1993: 190). Medlemmene i virksomhetskjernen trekker mot profesjonalisering og setter behovene til brukere/klienter i førersetet. Koordinering foregår gjennom gjensidig tilpasninger og ”indoktrinering” av verdier og rutiner. I de enkleste organisasjonene er virksomhetskjernen noenlunde selvstyrt gjennom gjensidig tilpasning uten mye bruk av standardisering, mens mer komplekse organisasjoner kan kreve enten mer standardisering av kunnskap i form av horisontal spesialisering og vertikal og horisontal desentralisering. Standardisering foregår på en annen måte enn i maskinbyråkratiet, fordi prosedyrer for kompleks virkemiddelbruk (”pigeonholing”) blir designet i virksomhetskjernen gjennom samhandling og tilpasning med andre profesjonsutøvere. Slike virksomheter anvender støttetjenester i langt større grad enn de anvender teknostrukturen. Virksomheter med en høyt prioritert virksomhetskjernen tar gjerne for som et «profesjonelt byråkrati» og fungerer godt i komplekse strukturer med stabile

relativt omgivelser (*ibid* 1993: 189), gjerne med komplekse eller tvetydige resultatmål eller mål som er vanskelig å måle. Profesjonalisering forutsetter relativt løse koplinger i virksomhetsstyringen. utfordringer med basisstrukturen det er krevende å administrere avhengighetsforholdet mellom støttetjenester og virksomhetskjernen. Prosedyrer er også veldefinerte men vanskelig å lære. De tekniske verktøyene har dessuten en tendens til å henge etter kunnskapssystemene. Profesjonsutøvere kan også ha vansker med å godta styringsinformasjon hvis deres egen analyse peker i en annen retning. Overforbruk av kontrollmekanismer kan gå utover brukerrettingen.

Teknostrukturen utgjør den fagkompetansen og teknologiske støtten som virksomhetskjernen er avhengig av for å skape resultater. Virksomhetskjernen er prosessoren mens teknostrukturen er programmereren. Virksomheter med tyngde i den teknostruktur ligner et «maskinbyråkrati» (*ibid*: 163). Dens hovedtendenser er lavereordens programmering hvor antagelser om arbeidsprosesser er hardkodet i designen. Det er høyt fokus på standardisering av arbeidsprosesser og rollebeskrivelse der fokuset ligger på effektivitet og kontroll. Virksomhetens forutsigbarhet stammer fra regler, hard styring, formelle ansvarskjeder og formell kommunikasjon. Oppgavestrukturen fører ofte til omfattende interne konflikter og kontrollsystemet får i oppgave å håndtere de. Årsaker til konflikt er oppsplitting av planlegging/bestilling og utførelse (prinsipal og agent), lite tilfredsstillende arbeidsoppgaver og det er vanskelig å bli hørt. Dette systemet er også sårbar for ulydighet da konflikter ikke blir løst men heller stoppet og holdt inne. Arbeidet i komplekse omgivelser kan ikke bli kartlagt i enkle arbeidsprosesser, og arbeid i dynamiske omgivelser er lite predikerbare og kan ikke bli gjort om til repetitive prosesser. Økt standardisering fører også til adferd hos virksomhetskjernen som ikke lar seg forene med gjensidige tilpasninger som løser problemer og ressursskjevheter der og da. Delt strategiutforming og strategiimplementering.

Virksomhetstoppen, den strategiske toppen, består av de medarbeiderne med totalansvar som for at virksomhetens innsats og resultater stemmer overens med strategiske mål. I virksomheter med mye toppstyring, en såkalt «enkel struktur» (*ibid*: 157-62), blir beslutningsadferden gjerne formalisert slik at strategiske valg forventer rask og lydige respons i virksomheten og koordinering består av direkte overvåking. Det er minimal bruk av planlegging, opplæring/trening og støttefunksjoner. Den tekniske strukturen er sjeldent omfattende eller sofistikert og styring er preget av mye manuell regulering. Denne virksomhetsstrukturen er mest vanlig når omgivelsene er både enkle (begrenset analytisk kapasitet i topp) og dynamiske (verken omgivelsespåvirkning eller produksjonsstyringen lar seg standardisere) eller som ved høy fiendtlighet i omgivelsene eller startfaser av

gründervirksomheter under hard konkurranse. Fordelen er at ledelsen har som regel god oversikt over virksomhetskjernen og virksomheten som helhet har et sterkt bilde av hvem de er og hva de gjør. Utfordringen er at ledelsen er sårbar for et ufullkomment bilde av omgivelsene. Jo større virksomheten er, jo mindre har ledelsen kunnskap om selvregulering og praksis i virksomhetskjernen. Det blir også økt fare for anarkistisk adferd nedenifra. Strukturen utgjør heller ikke et attraktivt arbeidsmiljø for medarbeidere med høy kompetanse.

Mellomledelsen drar i retning en «divisjonsbassert form» med vekt på ytelsesanalyse og kontroll av «output», spesielt virksomhetens produksjon av tjenester. Mellomledelsen er derfor ofte avhengig av teknostrukturer. Mellomledelsens divisjoner blir ofte til gjennom integrering av de systemene som har samme formål. Divisjonene har mye formell og uformell ansvar og makt men kan bli koordinert eller oppløst ved omstrukturering og lederbytter. Utfordringer med den divisjonsbaserte formen er ofte at tendenser til oppsplitting kan bli et virkemiddel uten hensikt, som ved en oppsplitting av regioner uten at det finnes systemstøtt eller lokale behovsforskjeller. Maktkonsentrasjon og divisjonskamper kan også føre at virksomheten mister fokus tjenesteproduksjon i perioder og at virksomhetskjernen mottar motstridende styringssignaler (*ibid.*: 215-252).

Ved å gjøre en virksomhetskartlegging eller «mapping» over tid undersøkte jeg samvariasjonen mellom endringer i målformuleringer, overordnede prioriteringer, strukturelle endringer og effekter over tid. Som vi ser fra innledningen undersøker vi her minst to formuleringer av NAVs strategibilde: strategi forstått som virksomhetens overordnede strategi for å nå viktige samfunns mål (strategiske mål), og strategi forstått som NAVs strategiske oppbygning (intern strategidannelse). Ved å undersøke handlinger gjennom Mintzbergs modell kan vi induktivt anta hvordan bestanddelene «tenker» og hvilke bakenforliggende rasjonale kan ligge til grunn for endringene.

Ved å kartlegge bestanddelenes parallelle endringer eller ikke-endring over tid, i takt eller utakt med tildelingsbrevets og mål- og disponeringsbrevens fokusområder, ser vi hvordan bestanddelene endrer seg i relasjon til hverandre og dermed hvilke hovedstruktur som påvirker virksomhetens strategiske beslutninger. Har for eksempel enkelte ledd fått en mer silo formet hierarkisk struktur, som kan bety tette koblinger til ledelsen, eller blitt seende ut som en ren prosesskjede eller for den saks skyld et tilpasset asymmetrisk organisatorisk «furu-tre» (Johnsen, 2011: 126-128), som kan tyde på en kontinuerlig prøving og feiling med hvilken organisering og hvilke styringsverktøy passer hvor og når?

### 3. Anvendt metode

Det overordnede spørsmålet for denne oppgaven er hvordan og i hvilken grad strategisk adferd i arbeids- og velferdsdirektoratet har blitt påvirket av henholdsvis de ønskede strategiske tendensene i tildelingsbrevet og direktoratets egen mål- og resultatstyring. Med typiske «hvordan»-spørsmål søker vi en nødvendig og tilstrekkelig deskriptiv forklaring på årsaksforholdet. Vi har altså et nåtidig fenomen og avhengig variabel, resultater av Arbeids- og velferdsdirektoratets strategiske arbeid, og en antatt årsak hvor mål- og resultatstyring bør komme til syne gjennom tildelingsbrevet og direktoratets målstyring. Siden årsaksforholdene er komplekse, nåtidige og kontekstavhengige egner case-studiet seg godt som metodestrategi (Yin 2009: 9, 11 og 18). En hovedutfordring ved case-studier er usikkerhet knyttet til hvorvidt de ulike kildene peker på samme årsaksforhold eller beskriver samme fenomen. Yin foreslår at «triangulering» av datakilder for å bøte på av denne usikkerheten (Yin, 2009:18). En fordel ved casestudie er muligheten den gir for å innhente data gjennom både direkte observasjon, analyse av dokumenter og intervjuing av utvalgte kilder som vi antar er påvirket av, eller er en del av, den strategiske adferden i Arbeids- og velferdsdirektoratet. For å triangulere et fenomen med et mangfold av mulige avhengige variabler har jeg anvendt to ulike datametoder:

- Første del av undersøkelsen er komparativ og går ut på å utføre en longitudinell dokumentanalyse som har vist samvariasjon og avvik mellom tildelingsbrev, mål- og disponeringsbrev og idealteorier på mål- og resultatstyring. Først gjorde jeg en dokumentstudie der jeg fulgt og kodet endringer i virksomhetens politiske og økonomiske innsatsfaktorer eller «innputt», (tildelingsbrev fra 2007-2015 og styringsdialogen undersøkt i Uni Rokkan notat 9 – 2010, (Breivik, 2010b)). Jeg sammenlignet disse endringene med Arbeids- og velferdsdirektoratets formelle strategi- og styringsdokumenter: Mål- og disponeringsbrevene til fylkene mellom 2006 - 2015 og fylkenes egne strategiplaner og virksomhetsrapporter. Empirien har gitt to analytiske produkter: 1) En tidslinje over mål- og resultatstyringen som avdekker både strategiske hovedtendenser og grad av samsvar med idealmodeller for mål- og resultatstyring. 2) En tidslinje over endringer i direktoratets selvorganisering og betydningsfulle strategiske hendelser under perioden. Jeg har så undersøkt samvariasjon mellom endringer i departementets styringssignaler og prioriteringer og strukturendringer i direktoratet og i NAV-fylkes virksomhetsstyring.

- Andre del av undersøkelsen var utforskende (ved å spørre hvordan direktoratet og NAV-fylke praktiserer mål- og resultatstyring og hvilke beveggrunner de husket fra et utvalg strategiske endringer). Kildene ble spurt om hovedårsaker til strategiske grep funnet i dokumentstudiet tilbake i tid, og hvordan og i hvilken grad mål- og resultatstyring har hatt betydning for virksomhetens strategiske utvikling. Intervjuene ga et analytisk produkt i form av deskriptive forklaringer på mål- og resultatstyringens praktisering og beveggrunner bak virksomhetens strategiske valg.

Det var fire trinn i undersøkelsesopplegget: 1) Jeg utarbeidet et kodeskjema som identifiserte relevante strategiske fakta i tildelingsbrevet, strategidokumentene, mål- og disponeringsbrevene til fylkene og deres virksomhetsrapporter, 2) gjennomgangen dannet datagrunnlaget for parallelle *tidslinjer* bestående av endringer på ulike strategiske parametere. 3) en organsiasjonskartlegging (eller «mapping» etter Mintzberg-modellen (se figur 2.5) identifiserte 5 ulike virksomhetsfunksjoner og dere betydning for den strategiske adferden i virksomheten. Medlemmer i hver del ble intervjuet om beveggrunner bak de viktigste endringer i tidslinjen. 4) Samstilling av svar og analyse av målstyring i lys av idealmodeller beskrevet i kapittel 2.2.6.

### 3.1 Utvalg og avgrensninger

Koding og evaluering av styringsdokumenter er en tidkrevende prosess. Det har derfor ikke vært mulig å kode andre styrings- og strategidokumenter enn tildelingsbrevene, mål- og disponeringsbrev til fylket, mål- og disponeringsbrev til NAV-kontorene (kun Akershus) og virksomhetsrapportene fra direktoratet og tre NAV-fylker. Jeg har derimot lest de strategidokumentene og rapportene jeg kom over underveis i studien. Jeg kodet tildelingsbrevene mellom 2006 og 2015 i kategorier etter strategiske tendenser, tema, mål, varianter av styringsindikatorer (se kap. 3.2) og kvalitativt etter hvor godt det lot seg gjøre å prioritere bestemte innsatser etter målene. Jeg sammenlignet funnene fra styrings- og plandokumenter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet med tre NAV-fylker, Oslo, Akershus og Nordland i samme periode med tilnærmet like kodeskjemaer. Et fylke kunne presentere hvert tertial mens de to andre kunne gi et spredt utvalg virksomhetsrapporter tilbake i tid. Det ble for omfattende å innhente hvert tertiale med virksomhetsrapporter tilbake i tid fra fylkene. Dette ble løst ved å inkludere og kode en virksomhetsrapport i året fra hvert fylke, fortrinnsvis 3. tertial.

Disse tre fylkene er valgt ut for å begrense utvalget men opprettholde typografisk og geografisk variasjon: Oslo har noen unike storbyutfordringer, mens Akershus representerer

både større arbeidsmarkedssatsninger og utfordringer i mindre lokalmiljøer, mens Nordland representerer distriktssatsninger og mindre arbeidsmarkeder. Utvalget lar meg gjenta noe av det tidligere nevnte litteraturstudiet til Breivik (2010b) (Uni Rokkan notat 9 – 2010), i tillegg til at jeg utvider årstallet og går dypere ned i virksomheten ved å gjøre en nærmere undersøkelse og effekt- og resultatmål i fylkeskontorenes målstyring.

Intervjuutvalget hadde som mål å fange opp kilder som er tildelt ansvar for tolkning av virksomhetsprioriteringer i hvert organisasjonsledd. Jeg gjorde semi-strukturerte intervjuer av totalt 11 representanter, 7 representanter fra de 5 ulike virksomhetsleddene i AVD (jfr kapittel 2.4) og 4 fra NAV-fylke. Både intervjuene og de interne dokumentene blir valgt ut i fra et utvalg bestående av avdelingene som representerer en strategisk topp, støttedel, teknostruktur, mellomledelse og virksomhetskjerne. Utvelgelseskriteriene i direktoratet mer en tre års etatserfaring, deltakelse i avdelingens/virksomhetens strategiarbeid og at respondenten har vurdert tildelingsbrevens hovedmål, delmål og anbefalinger. Utvelgelseskriteriene i NAV-fylkene var at medlemmene bør ha jobbet direkte eller indirekte med tolkning av mål- og disponeringsbrevet, samt hatt adgang til å analysere fylkets styringsparametere og virksomhetsrapporter.

Oslo, Nordland og Akershus er valgt da de til sammen utgjør en bredde i topografisk ansvar og variasjon i velferdspolitiske utfordringer som kommer av høy eller lav befolkningstetthet, arbeidsmarkedstilgang og grad av befolkningsheterogenitet. Akershus er også kjent som et «prosjektfylke» med tradisjoner for å forsøke nye organisasjonsløsninger før de implementeres videre i virksomheten og er dermed av interesse for å spore nye strategitendenser.

### **3.2 Dokumentanalyse**

I første utvelgelsesfase vurderte jeg tekstenes tilgjengelighet (etterprøvbarehet), relevans, autentisitet og troverdighet (Grønmo 2011: 190). Tildelingsbrevet, mål- og disponeringsbrevene og virksomhetsrapportene er offentlig tilgjengelige dokumenter som er enten tilgjengelig på departementets sider eller kan skaffes ved forespørsel. Jeg lagde så et «kodeskjema» for definering av avkoding av hver enkelttekst (*ibid.*: 193). Dokumentanalysen jeg har anvendt er en kombinert kvantitativ/kvalitative metode: Jeg har gjort både manifeste tellinger (antall gjentatte bestemte ord eller formuleringer) av styringsrelevante data og gjorde latente vurderinger (innhold forstått ut i fra den kontekstuelle sammenhengen i teksten) av betydning, omfang og kontekst av mål- og resultatstyringen og strategiske tendenser. To

fordeler med kvalitativ dokumentanalyse er dens egnethet i analysen både av verbale kilder (som ble transkribert) og rent tekstlige kilder (*ibid.*: 187).

For å undersøke strategisk adferd og styringsadferd har jeg registrert bestemte temaer etter styringsområder og tiltak/tendens, for eksempel styringsområde «effektivisering» og tendens «oppsplitting/divisjonisering» under etableringer av forvaltningskontor i 2008/09. Utvalget er en blanding av hovedtemaene i det første tildelingsbrevet i 2007 og Mintzbergs 5 tiltakstendenser (modell 2.5).

For å vurdere strategidokumentenes implementering av mål- og resultatstyring, både kvalitativt og kvantitativt, har jeg kodet dokumentene etter hvilke type mål og indikator som blir nevnt og hvor mange det er av hvert slag. Under vurderingen av mål har jeg delt kodet mål i hovedmål, delmål, effektmål, resultatmål og aktivitetsmål. Hovedmål er som regel virksomhetens overordnede mål og bør være tett koblet til effektmål. Som oftest bestod hovedmål av ulike varianter av NAV-reformens hovedmål. Effektmål er beskrevet i kap. 2.4.2 og er altså mål om konkrete effekter hos brukere eller storsamfunnet. Dersom effektmål «henger i luften», frakoblet fra virksomhetens hovedmål, tiltak eller innsats har jeg ikke tatt den med. Formål/delmål/oppdrag er strategiske hensikter, forventninger eller intenderte mål uten intuitive resultater som kan kobles til intensjonen. Resultatmål er mål som er tilknyttet en bestemt innsats eller aktivitet og kan være både løst og tett koblet til effektmål. Aktivitetsmål er aktivitetsønsker eller ønsker om tiltak og innsats som ikke er tydelig koblet til noe overordnet resultat eller effektmål. Aktivitetsstyring er presiseringer av bestemt aktiviteter uten en tydelig kobling til hvilke mål aktiviteten blir plassert under. Aktivitetsstyring kan komme i form av ulike presiseringer for akseptert adferd eller i form av regelstyring. Styringsparametere er en kvantifisert resultatindikator, av enten «lead»- (sammenligning av nåsituasjonen med relevante fremtidige scenarier) eller «lag»-typen (måling og sammenligning av historiske resultater). Statistikk er ønsker om styringsinformasjon som ikke målekort eller styringsparametere, typisk «sjekt å ha»-informasjon. Jeg har også kodet og tolket dokumentene etter virksomhetsstyring, det vil si metaforhold som for eksempel omhandler hvordan selve mål- og resultatstyringen forstås eller egne analyser av styringen i lys av resultatstyringsteori.

### **3.3 Intervju**

Ved å kartlegge organisasjonsmedlemmers erindring av virksomhetsendringer og implementering kan vi få innblikk i deres mentale kart over organisasjonsdynamikken. Jeg har derfor gått utforskende til verks om hvordan respondentene husker bakgrunnen for at



endringer ble satt i gang. Mengden ulike beslutningsmønstre er så variert og komplekst (NAV er en samstyringsvirksomhet som utgjør per i dag ca 19 000 ansatte) at vi ikke kan anta at enhvers mentale kart over virksomhetsendringer vil kunne generaliseres i særlig stor grad. Dataen vi henter fra en respondent er i følge Grønmo (2011:120) ikke data som stammer fra deltagerens adferd i virksomheten men deltagerens reflekterte respons på forskerens spørsmål. Gjennom intervjuer blir den som undersøker også et eget undersøkelsesinstrument, som på sin side redegjør for egne refleksjoner og rasjonale bak spørsmålsstillingen.

Undersøkelsen forventet tolkningsvariasjoner mellom intervjuobjektene, både vertikalt, mellom strategisk topp og virksomhetskjerner, og horisontalt mellom samarbeidende avdelinger i virksomheten. For eksempel kunne den strategiske toppen basere sin egen strategiske tenkning ut i fra en systematisk samfunnslogikk, mens virksomhetskjernen kan se sin strategiske tenkning i mer taktiske, lokale og løsningsorienterte vendinger (Weik 1995: 27). Gjenfortellingen kan altså si noe om hvorfor bestemte signaler fra virksomhetsomgivelsene blir oppfattet som relevante der medlemmet sitter. Ved å sammenligne hvilke ideer som når fram i bestemte virksomhetsdeler kan vi se flere konturer og mønstre i virksomhetens beslutningsstrømmer.

Når vi ber virksomhetsmedlemmer ser tilbake på bestemte beslutningsstrømmer blir det gjerne utfordrende, både for respondenten og forskeren, å knytte et stort mangfold konkrete erindringer til bestemte endringsmønstre i virksomheten. Utfordringen knytter seg gjerne til induksjonen vi gjør når vi slutter fra partikulære hendelser til overbyggende prinsipper eller tendenser. Slike tilbakeblikk forutsetter at vi gir en spesiell status til selve oppfatningsdannelsen og mekanismene som fører til disse. Virksomhetsmedlemmenes like eller ulike årsaksoppfatninger gir både *pro facto* rapporter om bestemte årsaker/grunner og gir oss tilgang til å se hvordan nettopp dette medlemmet forstår virksomheten. Vi kan også anta at medlemmets plassering i en virksomhetsgruppering kan prege deres oppfatning av beslutninger og prioriteringer. Dette gjelder spesielt når et bestemt handlingsmønster eller innsats stanser opp eller blir forstyrret (Weik 1995: 45). Og hvis hendelser blir lagt merke til vil virksomhetsmedlemmene også gjøre forsøk på å forstå de og plasserer de i sine egne tidslinjeforklaringer (*ibid.*: 52). Undersøkelsen har derfor sett respondentenes svar og begrunnelser i sammenheng med virksomhetsgrupperingen de tilhører og hvilke vi kan forvente i den grupperingen etter Mintzbergs modell.

### 3.4 Pålitelighet

For å vurdere påliteligheten av en dokumentanalyse bør den oppfylle tre kriterier i følge Krippendorff (2012: 270-271): Stabilitet, etterprøvbarhet og nøyaktighet. Studien er gjort over offentlig tilgjengelig dokumenter og er mulig å gjenta ved anvendelse av de samme kodeskjemaene. Denne studien er også en delvis etterprøving av Breiviks studie av tildelingsbrevne mellom 2006-2010 (2010b). Dokumentstudiet er kontrollert for mulige feilkilder først og fremst i kodingen av dokumentene. Da jeg har kodet dokumentene på egenhånd er kodingen dermed sikret høy konsistens og tolkningsintegritet. Siden temakodingen har utviklet seg gjennom litteraturstudiet har jeg også ført et kodeskjema med inklusjonskriteriene for hver node.

I intervjuutvalget har jeg plukket ut «førstehåndsskilder» som har vært direkte involvert i strategiprosessen og aktiv i tolkningen av styringssignaler fra tildelingsbrev og målstyringen. Utvalget er derimot liten (11 stykk). Utvalget er likevel i tråd med fokuset i caset som er å matche og sammenligne medlemmer under Mintzbergs 5 teoretiske virksomhetsgrupperinger. Respondentene ble stilt de samme spørsmålene om hvordan de forstod endringene i tidslinjene men lignet dybdeintervjuer på den måten at de var fri til å fortelle om hvordan nettopp de og deres gruppering opplevde endringene. Spørsmål om mål- og resultatstyring var gjennomgående åpne og utforskende.

I semistrukturerte dybdeintervjuer er det både spennende og utfordrende å tilføre betydning til hvordan intervjuobjektet forfatter sin forståelse av tidligere hendelser. I stedet for å forklare nåsituasjoner med forutgående medvirkende årsaker kan medlemmer fort tenke i motsatt kausal rekkefølge: I stedet for å forfatte «dette tenkte vi da» kan medlemmet i stedet forklare tidligere beslutninger og handlinger med dagens dominerende holdninger og begrunnelser. Dette fenomenet kalles «kognitiv dissonanseteori» (Festinger, 1957: 28) og kommer av at medlemmet må se på virksomhetens nåsituasjon som stabil og rasjonell for å forklare tidligere hendelser og beslutninger som stabile og rasjonelle. Det kan gjøre at respondenter overdriver de positive effektene av en beslutning og underdriver de mulige positive effektene av alternative løsninger. Det er få metodologiske grep som kan bøte på dette, men studien har kompensert ved å sammenligne utsagnene med utsagnene til de øvrige virksomhetsmedlemmene og med «endringsfakta» (som strukturendringer og resultatindikatorer) på den tiden beslutningene fant sted.

En utfordring her er at jeg er selv medlem av virksomhetskjernen i NAV. Når studien forutsetter at virksomhetsmedlemmer ser ting ut i fra deres funksjon i virksomheten har det

vært en utfordring å velge riktig analytisk distanse. Jeg har løst dette ved å utelukkende holde meg intervjuobjektens transkriberte svar på deres erindringer av virksomhetsendringer, strategiske prioriteringer og målstyringen.

### 3.5 Gyldighet

Pålitelighet er ingen garanti for gyldighet. En undersøkelse kan være pålitelig, men er gyldig først når den både måler det den forsøker å måle og er internt konsistent og sunn (Krippendorff 2012: 329-33). En særlig utfordring med casestudie er at fremgangsmåten, uavhengig av sluttproduktets oversiktighet, er sjeldent ryddig og deduktiv. Siden casestudier omhandler enorme datamengder blir prosessen med å sammenligne empiri med teorigrunnet ofte overveldende. Casestudier vil derfor alltid inneha elementer av induksjon og teorisyntese. For å lage sammenheng i datakompleksiteten kan man bli nødt til å gjøre «uelegante» generaliseringer og «kreative sprang» og slike forklaringer kan fort gå utenfor datagrunnet rekkevidde (Mintzberg 1979a: 583-584). Det trenger ikke nødvendigvis være en dårlig ting. Mens dataene fra dokumentanalysen og tidslinjen i dette studiet danner grunnlaget for å underbygge eller forkaste hypotesen, er det den forklarende eller «anekdotiske» dataen som forklarer de komplekse sammenhengene:

And intuition apparently requires the “sense” of things - how they feel, smell, “seem.” We need to be “in touch.” Increasingly in our research, we are impressed by the importance of phenomena that cannot be measured - by the impact of an organization’s history and its ideology on its current strategy, by the role that personality and intuition play in decision making. To miss this in research is to miss the very lifeblood of the organization. And missed it is in research what, by its very design, precludes the collection of anecdotal information. (Mintzberg, 1979a: 587-8)

En styrke med case-tilnærmingen er at den kan tvinge oss til å omorganisere teorigrunnet på mange forskjellige måter slik at det passer med case-fenomenet. Det øker sannsynligheten for å danne nye teoretiske rammeverk. Og fordi de teoretiske rammeverkene blir formet i så nær forbindelse med de empiriske observasjonene er sannsynligheten også stor for at de blir gyldige og konsistente (Eisenhardt 1989: 546-547).

## 4. Analyse

I dette kapitlet vil jeg «følge» prosessen som styringssignaler i AVD går gjennom i perioden, fra målene overlevert i tildelingsbrev til de faktiske prioriteringene i virksomhetskjernen. Jeg vil så undersøke hvilke strategiske endringer overlapper med «viktige begivenheter» i virksomheten, som større strukturelle endringer, endringer i styringslinjer, ansvarsendringer o.l. Det vil avdekke hvordan mål- og resultatstyringen har fungert sammenlignet med teoriene på feltet og med «idealmodellen» beskrevet i 2.2.6. Avslutningsvis vil jeg undersøke hvilke strategiske hovedtendenser som har dominert i perioden, både i styringsdokumentene og i intervjuer) og om de samsvarer med de typiske strategitendensene (sentralisering, spesialisering, samarbeid, standardisering og profesjonalisering, etter Mintzberg-modellen i figur 3.2 – 3.3). Dersom det er stor grad av samsvar mellom kursendringer i målstyringen, strukturelle endringer, og endringer i oppfatningene til medlemmene, vil det kunne fortelle hvor tette koblingene er mellom departement-direktorat, direktorat-NAV-kontor. Den vil også kunne belyse hvordan styringen har fungert og hvorvidt strategiske responser, læring og vekst skyldes målstyringen eller andre forhold.

### 4.1 Styringsdialogen og strategiutvikling i Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV-fylke

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD, Arbeids- og inkluderingsdepartementet mellom 2006 – 2010, Arbeidsdepartementet mellom 2010 – 2013) har sektoransvaret og dermed et særstilt eierforhold til Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVD). Samtidig står direktoratet også ansvarlig for oppfølging av sektorstyring fra flere departement. AVD var ansvarlig for forvaltning av prioriteringer fra Helse- og omsorgsdepartementet, spesielt da sosialdelen av Sosial- og helsedirektoratet (SH-dir), som igjen ble integrert i AVD i 2009. Samtidig ble helserefusjonsområdet overført til det som da ble omdøpt Helsedirektoratet (H-dir) i 2009. Helsedirektoratet har fra 2009 fortsatt styringsdialog på enkelte politiske satsningsområder, som Nasjonal strategi for psykisk helse. Direktoratet hadde også fortløpende styringsdialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet om samstyringen med fylkesmannen og den kommunale delen av NAV, og utviklingene av Arbeid- og velferdsetatens moderniseringsplattform på IKT-området. AVD har også styringsdialog med Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet om NAVs barne- og familieytelser. I følge

tildelingsbrevene Arbeids- og sosialdepartementet «eierdepartementet» til Arbeids- og velferdsetaten som omfatter Arbeids- og velferdsetaten (omfatter både AVD og NAV) mens AVD har regimeansvar og resultatansvar for NAV.

Måldannelsen for Arbeids- og velferdsdirektoratet skal følge den parlamentariske styringskjeden: I statsbudsjettet (prop 1.) blir årlige arbeids- og velferdspolitiske analyser oppsummert for å danne et bilde over nåsituasjonen på politikkområdet og sektorens årlige prioriteringsgrunnlag. Statsbudsjettets rammer og retningslinjer blir overført i Arbeids- og sosialdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tildelingsbrevet tilføyer gjennomføringen av sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken med den årlige økonomiske tildelingen. Tildelingsbrevet danner grunnlaget for AVDs mål- og disponeringsbrev til NAV-enhetene, et styringsdokument som presiserer fokusområder, styringsparametere og rapporteringskrav og budsjett, sammen med tidspunktene for rapporteringen. NAV-fylke produserer periodevise virksomhetsrapporter tilbake til AVD, som danner grunnlag for AVDs periodevise virksomhetsrapport til regjeringen.

Styringsdialogen mellom Arbeids- og sosialdepartementet og AVD kan deles inn i en formell og uformell styringsdialog. Den uformelle styringsdialogen består av den jevnlige drøftingen og ad hoc informasjonsflyten partene har i nettverk med hverandre. Den formelle styringsdialogen framkommer av referater fra etatsstyringsmøter og kontaktstyremøter og protokoller fra særmeet (Breivik 2010: 7). I følge intervjuobjekter i direktoratet går den konstituerende delen styringsdialogen per i dag som følger: Arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad mottar tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet og sender mål- og disponeringsbrev til avdelingsdirektørene. Tjenestedirektøren, ytelsesdirektøren og økonomidirektøren utarbeider og sender ut eget «mål- og disponeringsbrev» til enheter i sin linje i etaten. Mål- og disponeringsbrevne setter opp de høyeste prioriterte nasjonale mål og resultatkravene og setter føringer for tiltak og strategier for å nå målene, og oversetter generelle føringer til spesifikke mål der det trengs. AVD gir tilbakemelding i form av møter og særmeet med ASD. Møtehyppighet blir avtalt i tildelingsbrevet. AVD gir tertialvis tilbakemelding på tildelingsbrevet ved å utarbeide virksomhetsrapporter som rapporterer på fokusområdene, status på styringsindikatorne, avvik og tiltak, og bygger blant annet på rapporteringen fra fylkesleddene og spesialenhetene.

For direktoratet/tjenesteavdelingen går det også en «styringsdialog» mot fylkesmennene gjennom embetsbrevet. Tjenesteavdelingen jobber opp mot ASD og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ((tidligere i perioden: Fornyings- og

administrasjonsdepartementet (FAD)) med innspill til dette brevet, som går ut til fylkesmennene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Stryingsdialogen med NAV-Fylke foregår gjennom at fylkesleddet mottar mål- og disponeringsbrevet med mål og strategier for året sammen med årsbudsjettet. Mellom 2006 – 2010 var det et felles mål- og disponeringsbrev for hele etaten, inkludert fylkesleddet. Fra 2011 ble det utarbeidet egne mål- og disponeringsbrev til fylkene. NAV-Fylke har så sin styringsdialog med enhetene i form av rapportering og månedlige oppfølgingsmøter med enhetslederne. Fylkesleddet arrangerer også ledersamlinger og kompetansesamlinger for enhetene. Hvert NAV-fylke utarbeider egne tertialvise virksomhetsrapporter på hvert hovedområde og leverer disse til tjenesteavdelingen. Hvert fylke har så sin styringsdialog med NAV-enhetene i fylket i form av målekort og månedlige kontaktmøter med enhetslederne.

I 2012 ble linjene i Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetskjerne delt, med en ytelseslinje og en tjenestelinje. Det medførte at NAV-Folvaltning (som hovedsakelig gjør saksbehandlingen på en rekke ytelser) og andre spesialenheter fikk en egen nasjonale «styringslinje» til ytelsesavdelingen, mens NAV-Fylke beholdte NAV-kontorene med en styringslinje under tjenesteavdelingen i AVD.

## **4.2 Tildelingsbrevene 2006-2014<sup>2</sup>.**

Tildelingsbrevet er et åpent offentlig styringsverktøy som innehar en høy grad av autentisitet, åpenhet, relevans og troverdighet i virksomheten og gir virksomheten spesifikke mål og mandat. Tildelingsbrevet skal ivareta og følge opp både årlige justeringer og endringer i prioriteringsbehov sett fra politisk ståsted, til virksomheten, samtidig som brevet skal sikre et langsiktig perspektiv på arbeids- og velferdsdirektoratets kjernevirksomhet (SSØ, 2010:5: 5). Da tildelingsbrevet beskrives som et av de viktigste styringsdokumentene i offentlig virksomhetsstyring (SSØ, 2010:5: 25) forventer vi å se tette koblinger ved å spore tildelingsbrevets anbefalinger i beslutninger i Arbeids- og velferdsdirektoratets interne strategiarbeid og strategiarbeid i fylkeskontorene.

---

<sup>2</sup> Rammer og retningslinjer fra henholdsvis Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet er også gitt i tildelingsbrevene fram til 2011 og 2012. Fra og med 2013 inngår retningslinjer fra andre departement under «Øvrige rammer og retningslinjer i AD». For av grense oppgaven ekskluderer jeg rapporteringen til øvrige departement i den første perioden.

Mål- og resultatstyring, kombinert med risikostyring, er en integrert del av tildelingsbrevene. For hvert hovedområde/fokusområde i tildelingsbrevene er det et tilhørende resultatmål, med unntak av 2014 som jeg skal komme tilbake til. For hvert resultatmål blir det satt henholdsvis styringsparametere og rapporteringskrav.

Samtidig har begrepsbruken også endret seg en del gjennom analyseperioden. Spesielt «delmål», «resultatmål» og «oppdrag» her hatt vekselvis identisk og ulik betydning og også flyttet nivå. Kategorien styringsparametere og rapporteringskrav var ikke alltid entydig angitt. For eksempel fokusområdet «gjennomføringen av NAV-reformen» anga heller overordnede prosjektmål enn konkrete styringsparametere.

Rapporteringskrav lå ikke nødvendigvis alltid under styringsparametere og visa versa, men kunne ligge direkte under resultatmål/delmål. Det forekom også delmål uten hverken angitte rapporteringskrav eller styringsparametere, som å bidra med kunnskap om effektive tiltak mot fattigdom og kunnskapsplattform for sosialtjenesten i 2010. Dette kan eksempelvis skyldes at man ennå ikke har på plass integrerte styringsparametere fra kommune til kommune. For å se på utviklingen har jeg samlet begrepene med forslag til hvordan vi kan tolke de semantisk og i lys av idealmodellen fra delkapittel 2.2.7:

**Tabell 4.1: Begrepsutvikling i perioden:**

Nivå:	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ideal-modell:
1	Hoved-utfordringer og satsningsområder		Satsningsområder	Satsninger og særskilte prioriterte områder	Overordnede mål og satsningsområder/prioriterte oppgaver	Hovedmål og prioriterte oppgaver					Fokus-område
2	Fokusområde		Hovedområde		Hovedmål	Mål/Delmål					Mål/delmål/formål
3	Resultatmål		Delmål			[Underliggende] Delmål, oppdrag og evalueringer			Oppdrag	Kritiske suksessfaktorer.	
4	Styringsparametere										Styrings-indikatorer
5	Rapporteringskrav	Hovedrapportering (årsrapport og avviksrapport), rapportering, statistikk,									Styringsdata – læring og vekst

Tildelingsbrevene har endret noe struktur under studien. Der man før 2011 hadde et skille mellom «overordnede mål» med underliggende «hovedmål», blir det fra 2011 mer uklart hvilke nivå «hovedmål» ligger på. «Hovedmål og prioriterte oppgaver» ser ut til å være det overordnede nivået. «Delmål» skifter også nivå i 2011, da «delmål» fikk en tilleggskategori med «oppdrag», tilsynelatende på samme nivå, altså som kritiske suksessfaktorer for å realisere målet. Det ser ut til at å endre «hovedmål» på linje med «fokusområde» sammenlignet med «idealmodellen» fra 2.2.7 gir et tydeligere signal om hvilke styrende prioriteringer er mest avgjørende.

I 2012 fikk «Hovedmål og prioriterte oppgaver» en ny struktur. Prioriteringene ble delt i tre hovedgrupper: Arbeidsrettet bistand, ytelsesforvaltning og IKT-modernisering. Slik jeg tolker det kommer denne delingen av det nyopprettede skillet i AVD, mellom

tjenesteavdelingen (med hovedansvar for styringslinjen til det brukerrettede tjenestene og oppfølgingen på NAV-kontorene) og ytelsesavdelingen (med hovedansvar for spesialenheter og forvaltningsenheter). Dette gir en deling som tilsvarer en mer rendyrket styringsdialog med NAV-fylke. I 2015 blir «Oppdrag» utelukkende brukt om formål og delmål. Oppdrag kan ligne på et ønske om å tildele oppdrag uten å detaljstyre, og føyer seg inn i prinsippet «let the managers manage», en av Druckers idealer (kap. 2.2.1). Men som vi vil se i utviklingen i styringssignalene er antall rapporteringskrav på detaljerte aktiviteter desto mer forhøyet dette året.

### Endringer i fokusområder/hovedmål:

Fokusområdene består hovedsakelig av ulike varianter på målene hovedmålene i NAV-reformen<sup>3</sup>. Det er likevel noen utviklingstrekk som skiller seg ut. I tabell 4.2 ser vi endringene i tildelingsbrevens fokusområder fra 2006 til 2015:

Tabell 4.2: Utviklingen og formulering av fokusområder 2006 – 2015.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tildelingsbrevens fokusområder	Arbeidsretting/motvirke utstøting		Arbeidsretting	Arbeid og oppfølging	Et inkluderende arbeidsliv				Et arbeidsmarked med høy sysselsetting, lav ledighet og et inkluderende arbeidsliv	Et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting, lav ledighet og et inkluderende arbeidsliv
	Inntektssikring			Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad				Sikre økonomisk trygghet, herunder kompensasjon for merutgifter ved nedsatt funksjonsevne		Sikre økonomisk trygghet
	Sosial inkludering			Levekår og sosial inkludering	Bedre levekårene for de vanskeligst stilte				Et inkluderende samfunn og bedre levekår for de vanskeligst stilte	Et sterkere sosialt sikkerhetsnett
	Brukerretting				Tjenester tilpasset brukernes behov	Tjenester og informasjon tilpasset brukernes behov				
					Virksomheter med ledige jobber får dekket sitt behov for arbeidskraft					
	Kostnadseffektivitet og kontroll						Effektiv forvaltning	En helhetlig, effektiv og brukerorientert arbeids- og velferdsforvaltning		En brukerorientert, effektiv og helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning
	Gjennomføringen av NAV-reformen		Gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet							
					Bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne kan ha en aktiv hverdag					
					Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem					
					Rett stønad til rett tid					
					God gjennomføring av reformer og organisasjonsutvikling	God gjennomføring av reformer/organisasjonsrutiner og effektivitet				
						Et likeverdig foreldreskap og godt samarbeid til beste for barnet				Trygge rammer for familien

<sup>3</sup> i) Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, ii) en mer effektiv velferdsforvaltning og iii) En mer helhetlig og brukerrettet tjeneste. Disse tre hovedmålene blir ofte supplert med iv) økonomisk trygghet for den enkelte og iv) beskjempede fattigdom og utjevne økonomiske og sosiale forskjeller.



Gjennomføringen av NAV-reformen har en hovedfokus under etableringen av felles NAV-kontor som ferdigstilles i 2009-10. Vi kan også se at hovedmålene får det jeg tolker som en forenkling i 2010, som har sammenheng med tildelingsbrevets skille mellom «hovedmål» og prioriterte oppgave eller «delmål». Slik jeg leser tildelingsbrevet og prop 1 (2009 – 2010) er denne endringen et forsøk for å få en mer enhetlig begrepsbruk på tvers av styringsdokumentene, slik at prioriteringene i statsbudsjettet kommer klarer fram i tildelingsbrevet.

Det er ikke tydelig hvorvidt de strategiske initiativ og investeringer slik at ressursfordelingen knyttes til langsiktige planer. Strukturen i forholdet «hovedmål», prioriteringer» og «fokusområder» er såpass varierende at det er vanskelig å se de langsiktige linjene fra år til år.

I 2014 ser vi en tydelig endring i målformuleringene, som sammenslåing av målinnhold i mer sammensatte fokusområder og fjerning av en rekke fokusområder. Jeg forstår endringen som et resultat av endret politisk ledelse i 2013. For meg virker det sammensatte fokusområdene mindre fokuserte og kan bli vanskelig å tyde og styre etter. Her vil AVD ha behov for å lene seg på beskrivelsen av mål og delmål for å forstå fokusområdene og målene interne logikk. Sammensetningen av fokusområdene kan føre til at AVD vil trenge å gå gjennom en ny periode med forenkling og fokusering av målarbeidet.

### Utviklingen i styringssignalene

I tabell 4.1 ser vi den samlede kvantitative utviklingen i Tildelingsbrevens mål – og resultatindikatorer. Oversikten er interessant fordi vi kan undersøke hvorvidt målformuleringene og målnivå er konsistent eller i utvikling i perioden. Vi kan også vurdere hvor godt målene er formulert og i hvilken grad vi kan se at målene framstår tett eller løst koplet til mulige resultater:

**Tabell 4.1: Oversikt over antall hovedmål, delmål, styringsparametere og rapporteringer i perioden.**

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall fokusområder	5	6	6	6	5/14*	5/14*	9	10	6	5
Antall resultatmål/delmål/ oppdrag	12	15	13	17	13	37	29	37	58	67/32**
Antall styringsparametere	18	31	28	26	24	16	16	19	16/18**	21/19**
Antall rapporteringskrav	18	34	32	36	46	66/91***	56	52/76***	15/86***	31/30**
Antall sider	24	36	35	40	38	42	47	51	46	42

\* Hovedmålene er fortsatt de fem hovedmålene i NAV-reformen. Det er nå i tillegg 9 presiseringer av «delmål» som er noe uklart. Her kommer et skille mellom «hovedmål» og «delmål», der delmål nå blir definert med det som tidligere kunne forstås som «fokusområder». Jeg teller de derfor på samme nivå, dvs som 14 fokusområder.

\*\* Ulik antall styringsparameter i henholdsvis tildelingsbrevet og vedlegget som oppsummerer hovedrapporteringen (rapport 3)

\*\*\* Antall rapporteringskrav under fokus områder/antall rapporteringskrav inkludert «øvrige områder»

### **Resultatområder/delmål:**

Delmålene fra 2010 begynner å omhandle et mer sett med brukergrupper, der resultatområder utledes fra ulike gruppesammensetninger. Fra og med 2011 blir det en markant økning i antall delmål og delmål får tilleggs-kategorien «oppdrag» og «evaluering». Det at vi finner «oppdrag» som en egen styringskategori kan tyde på en løsning der styringslinjen i AVD blir gitt et konkret mål men er frie til å vurdere virkemidler og initiere tiltak etter eget skjønn. Det kan tyde på løsere koblinger mellom AD og AVD på oppdragsområdene. Men en annen formulering av «oppdrag» vil være konkrete oppgaver eller produkter som blir pålagt med en bestemt frist. Det er litt mer enn halvparten av departementets oppdrag som består av å framskaffe et bestemt produkt framfor å oppnå et bestemt mål. Antall oppdrag eskalerer fra 2011 til nesten en dobling mellom 2011 og 2015. Det kan tyde på en tettere kopling i etatsstyringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet mot slutten av perioden, men med løsere koblinger mellom hovedmål og departementets forventninger til etatens produkter («output»).

### **Styringsparametere:**

Styringsparameterne var stabilt minkende i antall fra toppåret i 2007 til 2010 og har siden å holde seg stabil. Slik en respondent forklarte var det et stort behov for å måle på mange fronter under etableringsfasen av NAV og man var fortsatt usikker på hvordan de ulike målområdene skulle måles. Mellom 2006-2011 ble samtidig koblet til et minkende antall resultatmål. Det kan både tyde på at styringsparameterne som ble brukt i starten minster sin relevans eller datainnsamlingsevne og måtte byttes ut, eller at AD i økende grad overga ansvaret for utviklingen av styringsparametere. I 2015 får direktoratet et konkret oppdrag om å utvikle bedre styringsparameter for sykepengeoppfølgingen.

Ser vi isolert på styringsparametere ser vi en stabil tendens til løsere koblinger mellom departement og direktorat i mål- og resultatstyringen i retning «let the managers manage», og mer fokus på ledelse. Styringsparameterne ligner idealtypen ved i ikke være for tekniske, og er godt under enn 7 i antall per fokusområde. Det er likevel nok indikatorer til at partene kan se «sin» indikator.

Men hvis vi ser på antall resultatmål og oppdrag i samme periode, og statestikkvedlegget i tildelingsbrevene, finner vi en overkompensasjon med rapportoppdrag og statistikk, med en klar etatsstyringsforankring i departementet. Det ser altså ut til at departementet kjenner idealtyper for styringsparametere i teorien men ikke i praksis.

### **Rapporteringskrav og endringer i perioden:**

Fra starten av perioden viste tildelingsbrevene til flere rapporteringskrav utenom de som stod i tildelingsbrevet, via egne brev eller vedlegg med rapportering knyttet til prosjekter og NAV-reformen. Tilbakemeldingsønsker i form av rapportering fikk generelt sett en mer beskrivende ordlyd fra 2009, der departementet ber oftere om en «samlet vurdering» enn kvantitativ rapportering. Samtidig blir rapporteringsformene mer variert, der flere av de mer presise rapporteringskravene omhandler virksomhetskjernens arbeid (eksempelvis utviklingen av personer med nedsatt arbeidsevne). I 2010 skjedde endringer i form av ønsket om en mer kvalitativ rapportering, spesielt inn internkontroll, for eksempel «at det foreligger tilstrekkelig opplysninger i sakene». Dette kan ha sammenheng med Riksrevisjonens kritikk av AVDs manglende kvalitetskontroll på ytelsesområdet fra 2008 og 2009 (Delrapport 1 2010: 17). Det blir også flere valgfrie rapporteringsmetoder, for eksempel under kompetanseutvikling. Fra 2011 så ser vi en større fragmentering i rapporteringskravene. Det går også en noe utydelig linje mellom det direktoratet skal rapportere av indikatorer og hva de skal rapportere av statistikk. Uklarheten forsterkes av at vi finner rapporteringskrav i statistikkvedlegget til tildelingsbrevet. 2012 fortsetter trenden med flere kvalitative rapporteringskrav, der direktoratet i økende grad ber om status på detaljerte innsatser og policy-initiativ.

I tillegg til rapportering under fokusområdene ber departementet om rapportering på «øvrige områder» fram til 2015. Spesielt mot slutten av perioden, i 2011, 13 og 14 øker antallet rapporteringskrav under «øvrige områder». Vi kan forstå dette som et ønske om å få flere tilbakemeldinger på flere områder som ikke faller naturlig under delmålene for virksomheten. I de tre siste årene i perioden ser vi en voldsom økning i antall delmål (inkludert oppdrag og evalueringer), der det skjer nesten en dobling mellom 2012 og 2014. Det skjer parallelt en markant øking i rapporteringskrav. Disse forholdene kan skyldes nivåforskyvning eller målforskyvning, eller at flere interessenter har fått inn «sine» prioriteringsområder. Slik en respondent i styringsstaben sa, «det kommer alltid inn «slengere», som vi må ha åpning for og ha avsatte midler til».

Som nevnt i kapittel 2.2.6 var to vanlige feil i målstyringen å bestille unødig statistikk og å forvente rapportering som må nødvendigvis stamme fra laveste produktplan, som stjeler mye tid fra den faktiske produksjonen i virksomhetskjernen. Det ser ikke ut til at direktoratet reflekterer over byråkratiskapende adferd som rapporteringen kan skape. Det stiller heller ikke krav eller spørsmål til måling på feil nivå.

## Strategiske anbefalinger i tildelingsbrevene:

Gjennomgangen av tildelingsbrevene vist følgende strategiske hovedtendenser i perioden:

Tabell 4.2: Økning eller minskning i strategisk tendens sammenlignet med året før).

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sentralisering	1	0	0	0	0	1	2	0	2	2
Oppsplitting/spesialisering	0	2	3	1	2	2	3	2	2	1
Samarbeid/ samstyring	3	3	4	4	4<	4	3	3	3	3
Standardisering	0	4	4	4<	4<	4	4<	4	2	3
Profesjonalisering	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3

0 = Ingen tendens; 1 = svak tendens; 2 = middels synlig tendens; 3 = Høy tendens; 4 = Meget høy tendens. 4< = sterk dominans

Under etableringsfasen av NAV-reformen, mellom 2006 - 2010, med etablering av i alt 457 NAV-kontor, var det særlig fokus på samstyring på alle nivåer av AVD, både hva det gjaldt politisk styring, samstyring med berørte virksomheter utenom AVD og innad i arbeids- og velferdsetaten. I 2008 var det mer fokus på eksterne tiltak fra kurssteder og arbeidsmarkedsbedrifter, økt fokus på samhandlingen mellom NAV, arbeidstaker, arbeidsgiver og helsetjenestene.

Det er få sentraliseringstendenser som kommer til syne i løpet perioden utenom etableringen av NAV-kontor i 2006. De eksemplene jeg finner på økning i 2011, 12 og 14 kommer av en større koordinerende rolle hos AD og toppledelsen i AVD. Jeg tolket også overgangen til oppdragsbaserte mål og mer generelle målformuleringer også som en sentraliserende tendens, med fokus på ledelse. Denne tendensen var økende under «konsolideringsfasen» 2011-2015.

Perioden 2006 – 2010 var også preget av stor grad av spesialisering, oppsplitting av tidligere prosesser og standardisering med etableringen av forvaltningsenheter, kontaktsenter for telefoni og nasjonale spesialenheter. Mellom 2007-2009 skjedde det en oppsplitting og spesialisering av ytelseslinjen og sammenslåingen av flere ytelser under et. Når etableringen var gjort ser vi en økt profesjonalisering av NAV-kontorene, men først høyt prioritert fra 2013. I 2013 ble det et markant høyere fokus på læring og spesialisering i brukeroppfølgningen under tjenestelinjen.

Mellom 2012 og 2013 skjedde det en interessant prosess i ønsket om å ta i bruk mål- og resultatstyring også i de kommunale leddene av NAV-kontoret. Tildelingsbrevet i 2012 ba om et høyt fokus på å standardisere kommunale styringsindikatorer og at dette arbeidet måtte slutføres innen utgangen av året. Det er mulig å lese dette ønske som et forsøk på å standardisere samhandlingen på politisk styring mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne- og likestillingsdirektoratet. Tradisjonelt har kontraktene mellom stat og kommune vært fleksible med stor grad av muligheter for lokale tilpasninger, til tross for lovpålagt

statlig/kommunalt samarbeid. Samtidig har det vært stort politisk sprik i synet på hvilken form statlig/kommunalt samarbeid skal ta. For å eksemplifisere kan vi se for oss to kommunesyn blant de politiske partiene: et «organisk» der kommunen bidrar med noe verken stat eller marked kan klare, og et «instrumentelt» der kommunen er ansett som statens «forlengede arm» for iverksetting av nasjonalpolitikk (Filmreite, 2011, 8)<sup>4</sup>. Det interessante er at året etter, i 2013, så vi en tydelig endring i språkbruken om statlig/kommunal samarbeid. I stedet for å få en detaljert, samordnet og standardisert sette med styringsindikatorer som omhandlet det kommunale arbeidet, ble det kort poengtert at det skulle legges vekt på samarbeid med fylkesmannen, kommuner og representanter fra kommunesektoren. I stedet blir det høyt fokus på å videreutvikle og formidle statistikk på levekårs- og fattigdomsområdet. I tillegg blir det gitt føringer på lederutvikling basert på opplæring i rundskriv (som omhandler sosialtjenesteloven slik jeg leser det). Hvis det stemmer at dette var et politisk betent område dette året, tolker jeg dette «slaget» dit hen at ADs ønske om mere standardisert rapportering får lite gehør hos Barne- og likestillingsdepartementet og fra kommunen, og blir gjort om til en anerkjennelse av kommunesektorens fokus på profesjonalisering av sosialtjenesten.

Ser vi til Mintzbergs modell ser vi at ønsket om like «output» dominerer etableringsfasen av NAV reformen i en slik grad at det fører til at Arbeids- og velferdsdirektoratet trekker mot et «maskinbyråkrati» og «balkanifisering».

### **4.3 Mål- og disponeringsbrev 2006 – 2015**

Som nevnt i kap. 1.1 foregår stryingsdialogen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV-Fylke gjennom at fylkesleddet mottar mål- og disponeringsbrevet (MD-brev) med mål og strategier for året. Målene i MD-brevet blir utformet etter prioriteringene i Tildelingsbrevet. Mål og disponeringsbrevet inneholder føringer for måloppnåelse for fylkesleddet i form av hovedmål- og delmål, ofte en kort prioriteringsliste for året, rapporteringskrav, styringsparametere, budsjett og oppfølgingstidspunkt. Mellom 2006 – 2010 var det et felles mål- og disponeringsbrev for hele etaten, inkludert fylkesleddet. Fra 2011 ble det utarbeidet egne mål- og disponeringsbrev til fylkene.

I tabell 4.3 ser vi utviklingen av mål- og resultatindikatorer. Tildelingsbrevenes forventninger om effektmål blir gjenspeilet i aktivitetskravene i MD-brevene. MD-brev

---

<sup>4</sup> Filmreite deler stortingspartiene opp i to grupper. Tradisjonelt er AP, Frp og til en viss grad SV støttespillere av det «instrumentelle» synet og tilhengere av det «organiske» synet, V, SP og flertallet i Høyre. Krf markerer seg for å stå et sted i midten.

Hovedmål var som regel ulike varianter av NAV-reformens hovedmål, men kan også være årlige hovedmål avhengig av hvor høyt de prioriteres i forhold til andre mål. Ofte så var alle 5 hovedmål med NAV-reformen nevnt i samme prioriteringsgrad, men enkelte år ble et eller to hovedmål trukket frem for å vise en klarer fokus det året.

**Tabell 4.3: utviklingen av måleparametere i mål- og disponeringsbrev**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hovedmål	4	5	7	5	1	3	5	4	4	2
Delmål	0	0	0	3	4	7	6	5	0	0
Effektmål	23	22	6	14	16	13	18	16	12	14
Resultatmål	49	29	27	33	6	18	25	12	9	27
Aktivitetsmål	5	4	14	19	45	30	24	20	55	38
Aktivitetsstyring	0	13	41	12	24	35	28	25	28	35
Styringsparametre	35	36	36	23	26	26	46	14	15	27
Statistikk	0	23	20	12	20	0	0	0	0	0
Rapporter	38	24	28	15	14	17	0	0	0	0

Fra 2006 tok MD-brevene en tradisjonell form i tre nivåer med mål, resultatkrav og styringsparametere kjent fra balansert målstyring. I tillegg til uttrykte hovedmål startet MD-brevene ofte med hovedprioriteringer på mellom 5 – 18 punkter for det inneværende året. Hovedprioriteringene holdt ingen fast struktur og inneholdt en god blanding av hovedmål, aktivitetsmål, løst koplede effektmål og aktivitetsstyring. Prioriteringen fikk en mer logisk struktur og inneholdt kvalitativt bedre styringsinformasjon fra og med 2012. Prioriteringene fra denne tiden gir inntrykk av å anerkjenne en større kompleksitet i målbildet til NAV, for eksempel at partnerskapet med kommune er et komplekst samarbeid og at NAV trenger bedre effektanalyser på en rekke innsatsområder.

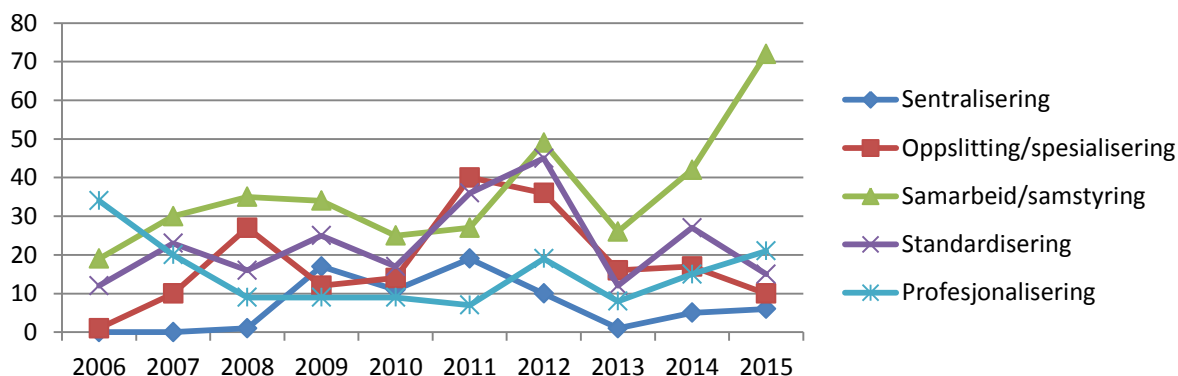
Først i 2007 inkluderte MD-brevene en «visjon» med tilhørende verdier. Det kan nevnes visjonen «vi gir mennesker muligheter» er resultatbasert («outputs»), ikke effektbasert («outcomes»). Verdierne «tydelig, tilstede, løsningsdyktig» er også transitive verdier eller goder som er goder i egenskap av sin bruksverdi, altså utilitaristiske verdier (se forøvrig kap. 2.2.4).

Fra 2007 ber direktoratet også om kontinuerlig styringsstatistikk utenom målekortene, men dropper statistikkkrav fra og med 2011. Aktivitetspresiseringer begynner å bli mer tydelig i MD-brev 08, da det blir en betydelig økning i aktivitetsmål og aktivitetsstyring. Grunnet til dette er at MD-brevet fungerer med stor grad av regelstyring og som et medium for overføring av en ny regelforståelse for arbeids- og velferdsetaten. Samtidig gir MD-brevet mer rom for å synliggjøre prioriteringer ved å si at MD-brev kommer ved siden av NAV sine lovpålagte aktiviteter, slik at MD-brev blir forstått utelukkende som prioriteringssignaler. Fylkene får også et mer fleksibelt tiltaksbudsjett som gir NAV-Fylke

større anledning til å endre innsatsfaktorer i virksomhetskjerne etter eget skjønn og behov. I 2009 er det slutt på ekstrabevilgninger til gjennomføringen av NAV-reformen og det blir dermed mer fokus på resultatkrav gitt et noe mindre budsjett. Med innføringen av Arbeidsavklaringpenger (AAP) i 2010 får vi en markant økning i aktivitetsmål. AAP innebar en rekke nye arbeidsverktøy der effektene fortsatt var løst koplet fra tiltenkte resultater som økt og bedre brukeroppfølgning. Samtidig ville ikke Direktoratet at fokuset skulle forsvinne fra andre brukergrupper, slik at aktivitetsmål og innsatsområder ble opprettholdt for en rekke øvrige «nisjegrupper». Det er fortsatt stor grad av regelstyring i 2010 og 2011 i forbindelse med innføringen av AAP. Styringsparameterne begynner å gjøre en kvalitativ bedring, spesielt på sykepengeområdet og direktoratet begynner å få en tett kopling mellom resultater og effekter for både brukere og i samfunnet for øvrig. Men samtidig fortsetter MD-brevene å uttrykke veldig svake effektmål: Det heter ofte at virksomhetsaktivitetene skal «tilrettelegge for» bestemte effekter, ikke at de bør «føre til» bestemte effekter. Dette språket starter rundt overgangen 2008-2009 er gjennomgående for resten av perioden. Det kan tyde på at NAV tok «munnen full» av effektmål under etableringen av målstyringsregimet.

Fra og med 2012 kommenterer MD-brevene prioriteringene gitt i Prop. 1, som kan tyde på tettere koblinger igjen til daværende Arbeidsdepartement. Her gjør AVD en god jobb med å uttrykke klart hvilke politiske hovedprioriteringer gjelder spesielt for NAV-Fylke. Men fra 2012 kommer prioriteringen igjen i form av en «lapsskaus» («dogs dinner», ref. kap. 2.4.3, Rummelt: 2011) av prioriteringer. Samtidig er NAV fylke fortsatt ansvarlig for å avsette midler til endringer i arbeidsmarkedet, et effektområde de i realiteten har lite eller ingen kontroll over. Ser vi på styringstendenser i MD-brevene ser i følgende utvikling:

**Tabell 4.4: Strategiske hovedtendenser:**



Fra 2007 begynner vi å se en gjensidig divergering mellom tendensene «samarbeid» og «spesialisering» og mellom «profesjonalisering» og «standardisering». I starten av NAV-reformen var profesjonalisering den tendensen som dominerte mest, dels begrunnet med at

etableringen av en mer brukerrettet tjeneste fordret en særdeles habil og kunnskapsrik lokal veileder. Fra 2007 gikk «profesjonalisering» og «standardisering» raskt i motsatt retning og i MD-brevene kan vi se en tydelig kontrast mellom det to med bakgrunn i ønsket om mer standardiserte rutiner både innen saksbehandling, veiledning og tjenesteproduksjonen for øvrig. Profesjonalisering, på den andre siden, spesielt ut i NAV-fylke, ser ut til å bli brukt marginalt under resten av perioden.

I 2007 er også strategier involverer «samarbeid» løst koblet til hovedmålene i NAV-reformen. Tidlig i reformprosessen var det ingen styringsparametere forbundet med mål om samarbeid og samstyring. Unntaket er at ulike fagmiljøer ble oppsplittet i spesialenheter under NAV-Fylke og fikk mer sektoransvar for bestemte områder. Slike områder var den arbeidsrettede psykologtjenesten under ARK, etableringen av Arbeidslivssentre, Hjelpemiddelsentralen, Senter for Arbeid og inkludering, sammen med en rekke politiske satsninger som munnet ut i prosjektbaserte tjenester for mindre grupper, som Arbeidsmarkedscoordinatorer og Jobbstrategien. Det ble et økt krav til samarbeid og kompetansespredning fra 2009 mellom spesialenhetene og NAV-kontoret og mellom NAV-stat og kommunesektoren i NAV men målene var fortsatt løst koblet fra drift i fylket. Samarbeid var også noe hindret av divergerende grad av profesjonalisering mellom kommunedelen av NAV (dominert av brukerdifferensiering og profesjonsyrker) og den statlige delen av NAV (etterhvert dominert av standardisering av tjenester). Dette er et paradoks fordi noen av NAVs mest radikale tiltak under «oppsplitting/spesialisering» var å trekke de tyngste saksbehandlingsrutinene ut av NAV-kontorene og inn i det som ble NAV Forvaltning (nå underlagt ytelseslinjen i direktoratet med sitt eget mål- og disponeringsbrev). Oppsplittingen skulle gi nettopp en profesjonalisering av statlig tjenesteyting i NAV-kontorene men kontrastene mellom stat og kommune virker fortsatt ganske stor. Kompetanseøkning og kunnskapsspredning har hatt fortløpende fokus i perioden, men som regel gått hånd i hånd med standardisering, eksempelvis med NAVs etablering og opplæring i «Standard for brukerrettet oppfølging». Ønsket om økt kvalitet i tjenesteproduksjonen har også som regel tatt form av standardisering under perioden. En positiv tendens i MD-brevet i 2013 er at AVD anerkjenner problemer skapt av lavt fokus på fagdrevet profesjonalisering. Basert på tilbakemeldinger fra virksomhetskjernen kommer det fram at spesialiseringen har kommet i veien for kompetansedeling, uten at svaret i form at tiltak nødvendigvis er gitt per 2013. Med ny lov om sosiale tjenester og ny samarbeidsavtale mellom NAV-stat og kommunedelen av NAV virker kommunen også noe mer på gli fra og med 2013-2014, med å etablere felles standarder for oppfølging og lik bruk av oppfølgingsverktøy.



Hovedtendensen i perioden er likevel at strategitendensene «spesialiseringen» og «standardisering» har dominert og gått på noe på bekostning av strategiområder innen både «samarbeid» og «profesjonalisering», spesielt av den statlige delen av NAV plassert i NAV-kontorene.

#### **4.4 Hvordan blir målstyring oppfattet i fylkesleddet?**

Ser vi på sammenhengen mellom målstyring, innsatsjusteringer og strategisk målretting er fylkesleddet det avgjørende siste leddet i den parlamentariske styringskjeden, der selve resultatene skapes for og med brukerne av NAV. Geopolitiske utfordringer gjør det desto viktigere at NAV-kontorene styres i samme retning. Det var et uttalt mål med NAV-reformen at tjenester skulle være like uavhengig av hvilke NAV-kontor du kom til i landet. Samtidig er hvert NAV-fylke forskjellig, men egne samfunnsgeografiske utfordringer. Målstyringen har med andre ord

##### **4.4.1 NAV Akershus**

Ser vi i utviklingen i virksomhetsrapportene i Akershus finner vi en tydelig styring etter de samme linjene som «etableringsfasen» og «konsolideringsfasen» til direktoratet. I 2008 var dere høyeste prioritering etableringen av NAV-kontor og forvaltningsenheter, restansenedbygging, og utviklingen i arbeidsmarkedet. I 2009 ser vi at fylket overgir direkte indikatorer fra NAV-enhetene på enkeltområdene, med tydelig fokus på aktivitet og ikke effekt. I 2010 Melder Fylket avvik som kan sees på en prioriteringsadferd som peker mot mer selvstyre, for eksempel at fylke ikke har en stor andel av en politisk prioritert gruppe og setter heller ikke inn insats der. Likevel er det høy fokus på aktivitetstelling. En interessant utvikling er at Akershus som eneste studerte fylke begynner å lage egne mål og disponeringsbrev til NAV-kontorene, som kan tyde på et trekk i retning «let the managers manage». Men avvikrappotereringen vender heller tilbake til å melde reelle risikoområder fra 2013.

Det var en opplevelse fra Akershusmedlemmet at de gikk gjennom en endring i 2010, etter at noe av styringen over etableringsfasen hadde lagt seg. Fra 2010 kunne de involvere NAV-enhetene i langt større grad. Fylkesleddet kunne først da tenke vekst og forbedring. Men i 2013 fikk vi et nytt skifte i målstyringen, med klare krav til leveranser og produksjonsøkninger. Fra 2013 måtte fylket virkelig tenke på hva de gjør som faktisk fører til resultater. De måtte plukke ut slike aktiviteter. Men de opplever også at departementet vil gjerne ha politiske resultater som gjør det vanskelig å holde kontinuerlig fokus på det Fylket opplever som viktig for produksjonen.

Respondenten poengterte at målesystemet de bruker er fortsatt ganske inadekvat. De har for eksempel alt for mange «lag»-indikatorer (måling tilbake i tid). Noen måler ikke raskere enn 8-9 måneder tilbake i tid. Men de opplever også at mange mål har stor variasjon i modningsgrad, at noe mål begynner faktisk å gå seg til med å måle faktiske resultater.

#### **4.4.2 NAV Norland**

I virksomhetsrapportene til Nordland gjør de politiske prioriteringer fra starten ved å velge bort områder de ikke opplever som relevante for deres styring, for eksempel særlig innsats rettet mot innvandreregrupper. Styringsdialogen i Nordland fungerer relativt godt i starten. For eksempel gir NAV-kontorene tydelig tilbakemelding om at reformen har gått noe på bekostning på kvalitet hos noen og kvantitet hos andre. Men fra 2008 handler rapporteringen mer om aktivitetsrapportering enn en resultatrapportering. Og i 2009 rapporterer ikke på fylket på overgang til arbeid, men heller på høyt status på restansenedbygging og i hele resten av perioden ser vi at rapporteringen av resultater har vært avhengig av hvorvidt kontorene henger bakpå med produksjon eller ikke. Dette kan være en indikasjon på at noen av styringsindikatorene blir målt på feil nivå. Det skjer en kvalitativ endring i rapportene fra 2010, med en langt mer muntlig og vurderende fremstilling og mindre fokus på kvantitativ rapportering. Det ser ut som om fylket rapporterte mest på dette for å gi et korrekt bilde. Fra 2012 begynner fylket å få bedre grep om det å rapportere over nyansene og betingelsene for samarbeidet og økt overgang for arbeid i det lokale arbeidsmarkedet. Men i 2013 går fokuset tilbake til standardiseringstendenser i arbeidsprosessene på NAV-kontorene med høyt fokus på innføringen av «Standard for brukerrettet oppfølging». Noe paradoksalt rapporterer Nordland på at manglende diversifisering og lokale tilpasninger er deres primære risikoområde, med mangelfull arbeidsmarkedskunnskap og kontakt med arbeidsgivere. Det ser ut som det har vært en negativ utvikling i fylkets bruk av egne definisjoner og tiltak på problemområder.

I følge respondenten er Nordlands hovedutfordring å følge styringsdialogen og målene i mål- og disponeringsbrevene når de har mange små enheter med få ansatte. De kan dermed ikke dekke alle satsningsområdene like godt. Men fylket opplever å få svært god bruk for mål- og disponeringsbrevet og bruker den flittig. Ved siden av virksomhetsplanen er det det eneste styringsdokumentet de bruker. Vår generelle oppfatning er at styringsparametere er krav. Fylkesmedlemmene har sett at det har blitt en dreining over på mer beskrivende mål, men de oppfatter også disse som krav. Fylkesenhetene oppfatter det slik at de er fri til å drive tjenesteutvikling, bare ikke det går ut over kravene satt i mål- og disponeringsbrevene.

### 4.4.3 NAV Oslo

Utviklingen i Oslos virksomhetsrapporter har gått i noe samme retning som de andre fylkene. Fra 2006 beskrives fylkets egenart utelukkende med henblikk på de satte styringsparameterne. Det er også stor grad av usikkert om rutinene og hvilken rolle NAV-fylke i tiltak som blir gjort rundt på enhetene. De politiske satsningsområdene skaper også mye forvirring om oppgavefordelingene. For eksempel velger Oslo en noe unik løsning med å organisere oppfølging av ungdom i en mer kommunal enn statlig regi. Fra 2009 er det et høyt restansefokus som hos de andre enhetene, som også overskygger resultatprioriteringene. I 2010 får fylket et voldsomt hopp i antall med nedsatt arbeidsevne ved overgangen til AAP. Dette skapte vansker med å fordele oppfølgingen på en fornuftig måte på alle enheter. Det blir mye variasjon i saksmengde blant de ulike kontorene, som skulle vise seg å få effektmessige konsekvenser når 4-årsperioden for AAP-mottakere gikk ut i 2014. Fra 2013 ble det et forsterket fokus på brukeroppfølging. Veilederkompetansen ute i NAV-enhetene både høyt og mangfoldig, men fylket markerer en for dårlig effektiv bruk av samlet kompetanse som et høyrisikoområde i 2013. Resultatene mot slutten av perioden var synkende, med blant annet en synkende tendens til overgang til arbeid blant de med nedsatt arbeidsevne. Samtidig merker fylket et resursmessig push for å heve innsatsen i brukeroppfølgingen. Det kan se ut som om målstyringen har hatt gitt en forsinket resursallokasjon til fylkesleddet.

Erfaringen med mål- og disponeringsbrevet er at den har kontinuerlig eset ut fram mot 2012, men blir snevret inn igjen i 2013. Samtidig har administrasjonsbudsjettet kommet om et eget dokument så styringsparameterne oppleves fortsatt som overveldende.

NAV-Oslo har opplevd en markant overgang fra styring til ledelse fra 2012, som resulterte i at fylket i 2013 grep muligheten til å gjøre endringer i personal og lederutviklingen i fylket. «Vi har ikke hatt kapasitet til å gjøre dette før». Dette ble ansett som et direkte resultat av å bli målt på færre indikatorer dette året. «Vi ble gitt frihet under ansvar». Vi prøver nå å måle hva tiltakene gjør med brukerne. Fylket har gjort en klar forenkling i målekortet også (mens målekortet fortsatt har over 7 parametere per innsatsområdet). Fylket opplever det fortsatt som utfordrende å velge riktig målenivå «Skal man få god nok forankring hos den enkelte må man ha en god virksomhetsforståelse. Dette har litt med situasjonsbestemt ledelse å gjøre». Fylkesledelsen opplevde at en god del enheter ikke hadde kommet langt nok i denne virksomhetsforståelsen. Årsaken lå nok i at NAV-enhetene er vant til å bli styrt med tydelige krav.

## 4.5 Hvordan blir målstyring oppfattet i Arbeids- og velferdsdirektoratet?

Målstyringen hadde en positiv effekt på intervjuobjektene oppfatning av resultatvirksomheten til syvende og sist ønsker å oppnå. Medlemmet fra støttetjenestegruppen, for eksempel, refererte ofte målene i tildelingsbrevet og målekortet som det direktoratet måtte strekke seg etter, der virksomheten ikke var god nok enda. Det var enkelt for de fleste virksomhetsmedlemmene si hvor de ikke var i mål ved bruk av mål- og resultatstyring.

Samtidig kommer det tydelig fram fra informantene at mål- og resultatstyring er en liten del av den strategiske adferden i direktoratet. Strategisk adferd kan like gjerne være en påvirkningsfaktor på mål- og resultatstyring som motsatt. Det er derfor viktig å gi innblikk i rammene og konteksten rundt mål- og resultatstyring i den enkelte virksomheten før man kan si noe bestemt om styringsverktøyets virkninger, funksjon eller formål i direktoratet.

### 4.5.1 Dette skjedde samtidig: Sammenligning av mål, strategitendenser og strategiske virksomhetsendringer («sensmaking»):

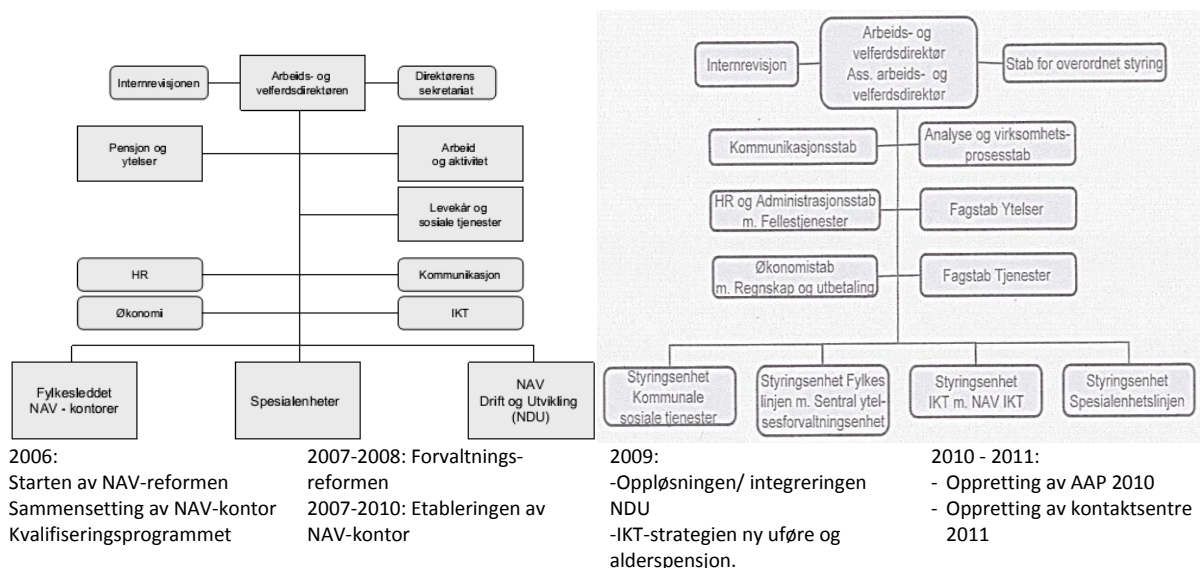
Som en respondent fra Organisasjonsavdelingen beskrev det, kan man dele utviklingen av NAVs strategiske retning i to perioder: en etableringsfase preget av å styre for å få på plass nye organisasjonsløsninger (hvor mål og resultatstyring var preget av å styre en ny og uvisst størrelse) og en konsolideringsfase med tilnærmet normal drift og med fokus på funksjonelle driftsresultater i kjerneoppgavene. Hvis vi sammenligner strategitendensene i mål- og disponeringsbrevene finner vi noe sammenfall med større organisasjonsendringer i periode:

#### Etableringsfasen fra 2006 - 2011:

Under etableringsfasen stablet Arbeids- og velferdsdirektoratet over 450 NAV-kontor på beina i det ganske land og skrev «manualen» for NAVs drift og arbeid. Informantene kommenterte på følgende strategiske endringer i perioden:

Tabell 4.5: Organisasjonsendringer knyttet til prioriteringsområde, lovendringer og intern reform – «etableringsfasen»:





I den første organisasjonsstrukturen i AVD var det et skille mellom «fag», med avdelingene for pensjon og ytelser, arbeid og aktivitet og levekår og sosial inkludering, på den ene siden og «styring», med direktøren sekretariatet, kommunikasjon og IKT på den andre. Styringsdelen lå i en egen avdeling. Den første organisasjonskartendringen i 2009 skjedde fordi styringsdialogen gikk over for mange akser, med operajonaliseringen av nye tjenestestrukturer og henholdsvis måloppnåelsen på tjenestesiden av NAV og ytelsessiden av NAV.

Tjenesteavdelingen, er Arbeid og aktivitet og Levekår og sosiale tjenester ble i 2009 slått sammen og gikk over til Fagstab tjenester og Fagstab tjenester gikk over til dagens tjenesteavdeling. I 2009 ble de en felles avdeling som har både fag og styring. «Da slipper du flere ledd. Fordi det var ganske håpløst å kunne drive en fagutvikling uten å ha en kommunikasjon om styring», slik medlemmet i virksomhetskjernen svarte.

### **Overgangen fra det første til det andre organisasjonskartet her sammenheng med oppløsningen av NAV Drift og Utvikling (NDU):**

Da nav ble opprettet var direktoratet veldig stor. Man hadde en id\e om man kunne lage I fagavdelingene under det første organisasjonskartet hadde fagavdelingen et skille mellom strategiske oppgaver og operative oppgaver. I de operative oppgavene lå fagavdelingens støtte opp mot IKT. En rasjonale var at man kunne lage en modell med en veldig strategisk direktorat og en mer utførende NDU. Så skilte man da fagmiljøene og splittet de opp. Og hovedargumentet var at man skulle få en bedre leveranse i organisasjonen sentralt ved at noen fokuserte veldig på strategi og andre på utførsel og leveranse. Det var en byråkratisk bestiller-

utfører modell som fungerer bra på ikt og til dels også regnskap, men på fag fungerte den dårlig. Så man gjorde en grundig analyse før man bestemte omorganiseringen.

Endringsrasjonalen var manglende effektivitet, høyt konfliktnivå og for mye byråkrati.

### **Kvalifiseringsprogrammet:**

Overføring av helserefusjonsområdet fra NAV til Helsedepartementet var også forstått som sentral for å kile ut hvilke funksjon NAV-kontor skulle få.

Kvalifiseringsprogrammet var også avgjørende for synes på NAV-kontorenes funksjon da programmet omforente både en statlig og kommunal innsats mot passiv fattigdom i sosialfeltet og var dermed av betydning for den kommunale sosialtjenestens rolle.

### **Forvaltningsenheter:**

Det fleste respondentene forstod opprettinga av forvaltningsenheter (fylkesbaserte og senere desentraliserte saksbehandlingsenheter) som en strategisk spissing av NAV-kontorenes funksjon. Beveggrunnen for strukturendringen var å avlaste NAV-kontorene for forvaltningsarbeid slik at de kunne konsentrere innsatsen mot den enkelte bruker. NAV-kontoret skulle bli mer fokusert rundt hovedmålene, spesielt «flere i arbeid, færre på trygd» og mange så på denne utkilingen som «rendyrking» av dette formålet.

I følge virksomhetskjernen var forvaltningsreformen også en helt klart standardiseringstanke: «På den tiden var det jo standardiseringspakker på alt! Men spesielt på ytelsesområdet».

Støttedelen av direktoratet forstod rasjonalen bak som et tiltak for arbeidsretting, mens styringsstaben og teknostrukturen anså hensynet til likebehandling som den primære beveggrunnen, så arbeidsretting, så effektivisering i den rekkefølgen. Et medlem av virksomhetskjernen opplevde heller sakskompleksiteten som hovedgrunnen til at forvaltningsenheter ble opprettet, at NAV-kontorene ikke var beredt på å behandle en så stor grad ulikhet og mangfold i sakskompleksiteten.

Det var derimot divergerende synspunkter på hvor initiativet kom fra. Enkelte i støttedelen av virksomheten forstod forvaltningsreformen som et formål fra departementet og i tildelingsbrevet at forvaltningsenhetene skulle opprettes. Mens den strategiske toppen forstod Forvaltningsreformen som mer internt drevet og ikke eksternt. Et medlem i virksomhetskjernen kunne også meddele at det var stor politisk frykt for ulikhet mellom kontorene, mens sterke fagkrefter ville ha ytelsesområdene i et eget styringsområde. Ser vi til

Mintzbergs modell er balkaniseringstendenser et typisk trekk ved mellomledelsen i virksomheten.

Det var også divergerende synspunkter på hvorvidt det var en effektivisering eller balkanisering av fagområder. En negativ effekt var at NAV-kontorene opplevde en «brain drain» av de med lang ytelseserfaring, og det var et hardt slag for «rettighetskulturen» som anså ytelser og rettigheter som to sider av samme sak. Det svekket profesjonaliseringen av NAV-kontoret betraktelig. Hvis profesjonalisering skulle skje på NAV-kontorene måtte det skje på nye premisser fra og med 2009, med utviklingen av veiledning som et eget profesjonsforbilde. Etter voldsomme diskusjoner ute i etaten, måtte også NAV-direktøren på det tidspunktet Tor Sageli ut og si «ganaralistmodellen er død i NAV».

I teorikapittelet viser jeg til en tendens til at mellomledelsen og teknostrukturen er ofte omforente og gjensidig for å danne strukturer basert på faglig tilhørighet. Forvaltningsreformen ser ut til å være et eksempel på en slik tendens.

### **Strategiske tendenser og målstyring:**

Målstyringen under etableringsfasen var spesielt preget av horisontal styring. Bruk av kvalitative styringsindikatorer var ujevnt fordelt på de ulike avdelingene. Som en respondent sa «dette med målstyring treffer tydeligere inn i tjenesteavdelingen og ytelsesavdelingen. Der har hardsida vært sterkere enn myksida i mål- og resultatstyringa. Sånn har det alltid vært».

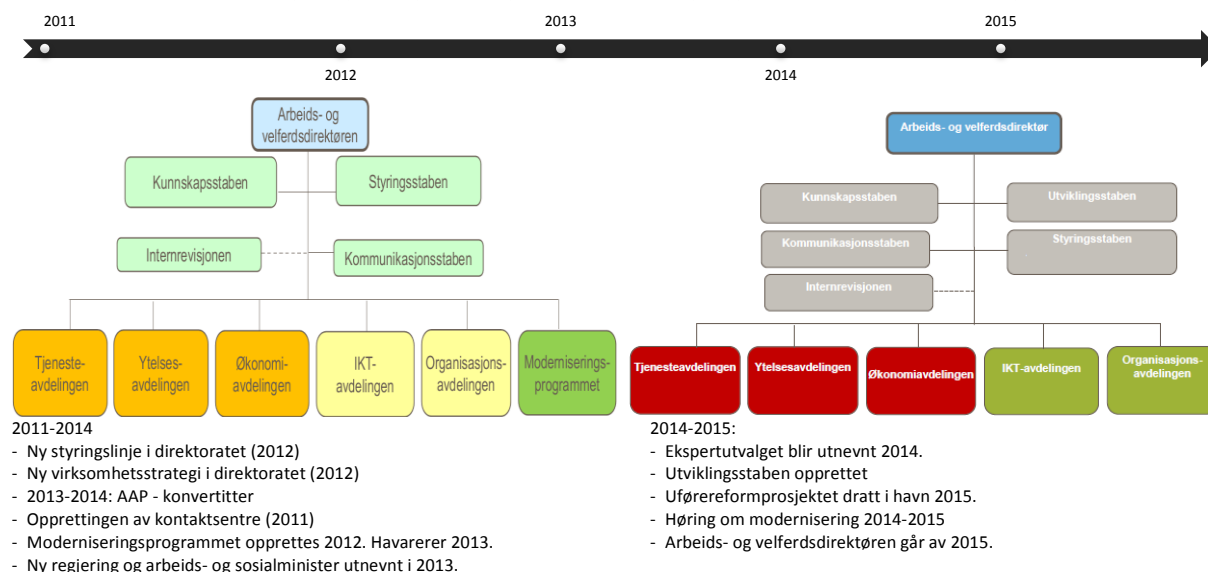
Standardiseringsløsninger var spesielt viktig i etableringsfasen. Teknostrukturen i direktoratet var «arkitekten» bak nye oppgavestrukturer, saksbehandlingsprosedyrer og systemprinsipper. Det fikk mye innflytelse over hvilke resultater skulle måles og hvordan. Standardisering av «outputs» hadde stor politisk betydning i tildelingsbrevene og teknostrukturen fikk dermed et stort handlingsrom. Det var også stor anvendelse av konsulenter for å etablere og teste målestandarder og standardiseringsprinsipper. Det at direktoratet var en samstyringsetat var en stor utfordring med tanke på standardisering, spesielt når man måtte bruke de eksisterende ITK-løsningene. Men også det å koordinere tjenester ble gjenstand for en standardisering av kommunikasjons- og ansvarskjeder.

Flere informanter beskrev perverterende adferd under etableringsfasen som kom av feilmålinger og at noen enheter hadde en tendens til å utelukkende jobbe med det de ble målt på. Feilmålingen ble en måte å «lette» endringstrykket på.

## «Konsolideringsfasen»:

Flere av informantene refererte til organisasjonsendringen fra 2011 som «konsolideringsfasen» i direktoratet, som kom av at den første delen av NAV-reformen var over og man måtte tenkte på nytt. NAV var heller ikke lenger en reformorganisasjon i stor endring. Tiden med «bestiller-utfører»-modeller og styring framfor ledelse var forbi. Det var i alle fall slik mange oppfattet målet.

Tabell 4.5: Organisasjonsendringer knyttet til prioriteringsområde, lovendringer og intern reform – «konsolideringsfasen»:



## Organisasjonsutviklingsprosessen som ledet dagens struktur

De fleste informantene oppfattet organisasjonsendringen i 2011-2012 som et initiativ fra Arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad. Det var både en måte å konsolidere balkaniseringsprosessen som hadde foregått intern, å etablere og konsolidere en tydelig virksomhetsstrategi og å sikre høy deltakelse blant fagavdelingene i å rendyrke sine linjeansvar og fagansvar. Sluttproduktet oppfattet mange som en langt mer logisk og forståelig oppdeling mellom ytelser og tjenester, formalisert i ytelsesavdelingen og tjenesteavdelingen og ansvaret er skriftliggjort der avdelingen ble enig om hovedansvar på områder der mange har delansvar.

Prosessen med å forenkle og lage NAVs virksomhetsstrategi på nytt mellom 2011-2013 var også oppfattet som konsoliderende av samtlige informanter. Den skapte stor entusiasme i etaten. «Enkelt avdelinger innredet til og interiøret i avdelingen etter fargen på deres ansvarsområdet i virksomhetsstrategien».



Samtlige respondenter svarer at de opplever at direktoratet fungerer bedre etter det nye organisasjonskartet. Direktoratet har både en styrende funksjon men også en støttende funksjon ut i virksomhetskjernen. Styringsfunksjonen lå alltid der, men støttefunksjonen har kommet bedre på plass etter omorganiseringen. Med de nye styringslinjene kunne man også se, «ja hva er det man er opptatt av ute?». Det man ser i virksomhetskjernen er mye mer med på å påvirke det man utvikler i direktoratet. Resultatansvaret har blitt mye tydeligere, som gjør det lettere å prioritere. Noen medlemmer opplevde også effektiviseringsgevinster. I et stort byråkrati får man sterke fagpersoner som har gode intensjoner og som igangsetter prosjekter, noen ganger uten å tenke på prioriteringer. En stor fagavdeling som ikke har kontakt med ytre etat kunne sette i gang ting som det ikke var etterspørsel for ute. Nå opplever de fleste at det er lettere å prioritere. Man har mulighet til å bruke resursene til det med høyest prioritet.

Følger vi Mintzbergs modell ser vi at virksomhetskjernen har fått mere fokus som en profesjonell leverandør av ytelser og tjenester. Modellen stemmer også godt med det forholdet at støttefunksjoner har blitt en betydelig del av kommunikasjonen med virksomhetskjernen. Som respondenter fra virksomhetskjernen svarte, «Jeg tror de opplever i alle fall at de får mer koordinert dialog og kommunikasjon. Det var jo massive samlinger før, der fylkene måtte møte mange forskjellige fagpersoner uten at det var koordinert. De visste ikke hva de skulle prioritere av signaler. Jeg tror styringsdelen blir også bedre når du har bedre støtte og bedre koordinering fordi man ser bedre sammenhengen mellom styring og støtte. Og bredere diskusjoner, ikke bare styringsdiskusjoner men bredere diskusjoner rundt utviklingen av tjenester». Og effekt målet ser ut til å være bedre opplevelser for brukere og å hjelpe folk over i jobb.

## **MRS**

Den strategiske toppen forklarte at de bruker i hovedsak tre dominerende styringsprinsipper. I tillegg til mål- og resultatstyring bruker de verdistyring og kvalitetsstyring. Informantene hadde noe vansker med å skille de fordi de henger veldig tett sammen.

Det er nok en trend i styringen at man begynner å se mer og mer på effekter. Et ønske om å måle effekter og en langsiktig styring mot effektoppnåelse. Hos den strategiske toppen hadde de kommet fram til et avbalansert syn på hvordan de styrer mot effektmål som «flere ut i arbeid». Når det gjelder flere effekter så har eksempelvis den globaløkonomiske utviklingen mye mer å si enn arbeidsmarkedstiltak. Men det innebærer ikke at NAV-oppfølgingen ikke har en effekt. Det er heller lite som tilsier at oppfølging av brukere ikke har

en effekt. «Det har jo det». Det var også en erkjennelse at effektmål med mange årsaksvariabler og av større samfunnsmessig betydning måtte var også et delt samfunnsmessig ansvar. Arbeids- og velferdsdirektoratet sitter ikke med det ansvaret alene og kan dermed dra fordeler av deres mandat om å være en samstyringsmyndighet. Det har også vært en utvikling i styringsdialogen med Arbeids- og sosialdepartementet på dette punktet.

Det er et stort anslag av tilleggsrapporteringen er kvalitative. Det foregår også en parallellrapportering utenom tertialrapportene som går ut på avviksrapportering på andre parametere enn de styringsindikatorene dekker, og den var ansett av virksomhetsmedlemmene som et helt nødvendig supplement til resultatsstyringen. Men de fleste respondenter kjente seg igjen i at det var for mange rapporteringsområder: «Det kan være fordeler med å ha flere systemer, men etter 20 år i dette systemet så ropes det fra de fleste kanter at det er for mye rapportering». Det meste av NAV er små enheter med begrensede støttefunksjoner og de trenger forutsigbare prosesser. Medlemmer i støttedelen av virksomheten mente en mulig fordel er at det har tvunget fram en større tydelighet fra departementets side.

Styringsdialogen starter ofte med å si noe om hvilke ambisjonsnivåer man har nå, og erfaringsvis vil det ofte noe forhandlingspreget mellom direktoratets behov for prioriteringssignaler og departementets behov for informasjon: «Vi ønsker færre rapporteringskrav, færre mål, mer fokus på effekter, mer frihet. Og departementet har forståelse for det også. Men de har også et informasjonsbehov. Derfor blir det den detaljeringsgraden. Også er vi jo underlagt et politisk system. Og politikerne avkrever handling. Det er fristende å vise handlekraft med å pålegge aktiviteter. Også har fagavdelingen i direktoratet også sterke meninger. Departementet ser at vi vil ha en mindre detaljeringsgrad men det går sakte. Departementet vet heller ikke hva som skal til for å få økt overgang til arbeid. Vi vet for eksempel ikke hva som fungerer, hvor mye effekt vi får av arbeidsmarkedstiltak men det er sterke politiske føringer for at vi skal bruke så og så mye på arbeidsmarkedsarbeid. Det er aktivitetsstyring. Dere skal gjennomføre så og så mye tiltak. Det er nesten en ideologi».

Den strategiske toppen kjente seg igjen i at målstyring ikke var ansett som en helhetlig styringsteori i etaten, men en del av en «helhetlig styring», sammen med produksjonsstyring, verdistyring og kvalitetsstyring. I tillegg brukte de stor grad av internkontroll og risikostyring. Men det var ulike syn på hvilke styringsprinsipp gjaldt for hvem. Et medlem i teknostrukturen forstod målstyring og målekortene som å først og fremst berøre NAV-kontorene. De fleste av respondentene synes det var vanskelig å beskrive en sammenheng i målstrukturen som gjaldt hele etaten.

## 5. Konklusjon

Det siste 4 årene har sett et økt fokus på ledelsens rolle i bruk av mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsdirektoratet, men fortsatt med en overfokusering på styringsdata som ikke brukes til læring og vekst i betydelig grad. Effektive resultatsystemer er avhengig av en balanse mellom kontroll og motiverende fullmakter. Men dens opprinnelige «teknstrukturen» fra etableringsfasen i NAV er fortsatt en hemsko for en kvalitativ god mål- og resultatstyring.

Ved å undersøke målstyringen over tid og sammenligne styringssignalene der med hvilke virksomhetsendringer som har hatt betydning i Arbeids- og velferdsdirektoratet har studien funnet få positive overlapp. Styringsinformasjon har i liten grad blitt brukt til virksomhetslæring og strategiske justeringer i ressursinnsatsen, og virksomhetskritisk styringsinformasjon har ofte gått utenom målstyringen, men da også men noen forsinkelser. Undersøkelsen har vist at mål- og resultatstyring har i en moderat grad endret tendenser i ledelses- og styringsadferden i direktoratet.

Styringsadferden var kjennetegnet av hard styring under etableringsfasen i NAV (2006 – ca 2010), med tette koplinger mellom det som nå heter Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi finner et synlig ønske om å nærme seg idealmodellen med mer ledelse, mindre styring fram ca 2012 til 2015. Til tross for et uttrykt ønske om mer ledelse, mindre styring, ser det fortsatt ut til at styring av virksomhetskjernen (NAV-kontorene) ligner et «maskinbyråkrati», med fortsatt høy grad av prosessstyring og standardisering av oppgaver, læring og kompetanse.

Koplingene ble løsere fra 2011 men større grad av mål- og oppdragsstyring til direktoratet, mens koplingene mellom direktorat og NAV-kontor har vært stabilt tette under hele perioden, men med eksperimentell bruk av løse koplinger de siste 2-3 årene. Noen av årsakene til forsinket virksomhetslæring kan være hindre i oppspill av lokale fortolkninger av styringsinformasjon mellom NAV-kontor og tjenesteavdelingen i direktoratet. Standardisering i virksomhetskjernen kan også ha hindret gjensidig tilpasning og ”best practice” i NAV-kontorene, som igjen påvirker deres muligheter til å løse oppdrag fritt. En forutsetning for å både måle de riktige tingene og måle tingene riktig er en høy grad av kritisk faglig refleksjon og profesjonaliseringen i virksomhetskjernen, mens en periode med høy grad av standardisering og hard styring kan påvirke profesjonalisering hos virksomhetskjernen i negativ retning. Det kan ta tid å snu denne trenden.

## 6. Litteraturliste

- Arbeidsdepartementet. (2010). *Delrapport: Tiltak for å bedre NAVs virkemåte*. Hentet 21.november 2013 fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2010/Tiltak-for-a-bedre-NAV-s-virkemate.html?id=609542](http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/Tiltak-for-a-bedre-NAV-s-virkemate.html?id=609542)
- Arbeidsdepartementet. (2010). *Delrapport 1: Tiltak for å bedre NAVs virkemåte*. Hentet 21.november 2013 fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2010/NAV-s-organisasjon-og-virkemate-Delrapport-1-.html?id=603494](http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/NAV-s-organisasjon-og-virkemate-Delrapport-1-.html?id=603494)
- Breivik, B. (2010a). *Mål- og resultatstyring i NAV – Instrument, kultur eller myte?* Bergen: UiB.
- Breivik, B. (2010b). *Notat 9/2010, Mål og resultatstyring i praksis: En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Bergen: Rokkansenteret. Hentet 15.august 2013 fra [http://rokkan.uni.no/rPub/files/264\\_Notat\\_9-2010\\_Breivik.pdf](http://rokkan.uni.no/rPub/files/264_Notat_9-2010_Breivik.pdf)
- Broadie, S. & Rowe, C. (2002). *Aristotle: Nicomachean Ethics*. Oxford: University press
- de Bruijn, Hans (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of Performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7): 578 – 594. Permanent lenke: <http://dx.doi.org/10.1108/09513550210448607>
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt norsk tidsskrift*, 23(3): 215 – 228.
- Christensen, T og Lægread, P (2007). The Whole-of-Government- Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059 – 1066.
- Christensen, T. (2008). *En felles etat: en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Bergen, Rokkansenteret. Hentet 15.august 2013 fra [http://rokkan.uni.no/rPub/files/223\\_Rapport\\_0508.pdf](http://rokkan.uni.no/rPub/files/223_Rapport_0508.pdf)
- Dalen, M. (2010). *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Drucker, P. F. (1976). What Results Should You Expect? A Users Guide To MBO. *Public Administration Review* 36(1), 12-19.
- Drucker, P. F. (1995, 1954). *The Practice of Management*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Eisenhardt, K. M. 1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*. 14(4): 532-550.
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: University press.
- Festinger, L. (1957, 1985). *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford: University Press. Hentet 23.November 2013 fra [http://www.google.no/books?hl=en&lr=&id=voeQ-8CASacC&oi=fnd&pg=PA1&dq=festinger+1957+cognitive+dissonance+theory&ots=9wb4Quohsx&sig=2sDRtkaHEZBt3FYh99ik56WKNQ&redir\\_esc=y#v=onepage&q=festinger%201957%20cognitive%20disonance%20theory&f=false](http://www.google.no/books?hl=en&lr=&id=voeQ-8CASacC&oi=fnd&pg=PA1&dq=festinger+1957+cognitive+dissonance+theory&ots=9wb4Quohsx&sig=2sDRtkaHEZBt3FYh99ik56WKNQ&redir_esc=y#v=onepage&q=festinger%201957%20cognitive%20disonance%20theory&f=false)

- Fimreite, A. L. (2008). *Mission Impossible Made Possible: Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Oslo: Rokkansenteret. Hentet 21.november 2013 fra <http://rokkan.uni.no/nav/files/Notat%2014-2008%20Fimreite.pdf>
- Fimreite, A.L. (2011). *Partnerskap i NAV: innovasjon eller «same procedure»?* Bergen: Rokkansenteret. Hentet 21.november 2013 fra [http://rokkan.uni.no/rPub/files/286\\_Notat\\_04-2011\\_Fimreite.pdf](http://rokkan.uni.no/rPub/files/286_Notat_04-2011_Fimreite.pdf)
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rasjonalitet og magi: Bind 1*. Odense: AiO Tryk.
- Frølich, N. (2004). *Kunnskapens pris: regnskapets time, RAPPORT 5*. Oslo: NIFU STEP  
Hentet 21.november 2013 fra <http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUrapport2004-5.pdf>
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory*. New York: Aldine de Gruyter.
- Grønmo, S. (2011). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hatland, A., Kuhnle, S., Romøren T.I. (2011). *Den Norske Velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal.
- Hauge, O.J. (1994). *Tildelingsbrevene som styringsverktøy, Rapport 8*. Oslo: Statskonsult.
- Hood, C. (1995). The New Public Management in the 80's: Variations on a Theme. *Accounting, Organization and Society* 20(2/3), 93 – 109.
- Hood, C. (2007). Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles? *Public Money and Management* 27(2), 95-102.
- Hume, David 2006 (1777). *An Enquiry Concerning Human Understanding*. The Project Gutenberg EBook of An Enquiry Concerning Human Understanding: <https://www.gutenberg.org/files/9662/9662-h/9662-h.htm>.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2010). Hard og myk styring i offentlig sektor. I G. Ladegård og S. Vabo (Red.), *Ledelse og styring* (s. 175-190). Bergen: Fagbokforlaget
- Johnsen, Å & Døving, E (2010). Ledelse og styring i organisasjonsteoriens klassikere. I G. Ladegård og S. Vabo (Red.), *Ledelse og styring* (s. 53-68). Bergen: Fagbokforlaget
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard: measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70 (1), 71-79.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2004). *Strategy maps: converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kettl, D. F. (1997). Global Revolution in Public Management. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446–462.
- Kraut, R. (2007). *What is Good and Why: The Ethics of Well Being*. Cambridge: Harvard University Press.
- Krippendorff, Klaus (2012). *Content Analysis. An Introduction to its Methodology*. CA: Sage.
- Læg Reid, P. (2001). *Mål- og resultatstyring i offentlig sektor: Erfaringar og utfordringar*. I Filmreite, A.. L., Larsen, H. O., Aars, J. (Red.): *Lekmannsstyret under press*. Oslo: Kommune forlaget.

- March, J. G. (1994: 175). *Primer on Decision Making: How Decisions happen*. New York: The Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and choice in organizations* (2d ed.). Bergen: Universitetsforlaget, 34.
- Mintzberg, H. (1979a). An Emerging Strategy of "Direct" Research. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 582-589.
- Mintzberg, H. (1979b). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341. Hentet 21.november 2013 fra <http://www.jstor.org/stable/2630506>
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (1993, 1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. N.J: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government. *Governing Management. Harvard Business Review*, 74 (3).
- Mintzberg, H. & Quinn, J. B., (1996). *Readings in the Strategy Process*. New Jersey: Prentice Hal
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. B. (2009). *Strategy Safari: The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. 2. Utg. Harlow: Prentice Hall.
- Nemeth, (1986): 25**
- NOU 1989:5. (1989). *En bedre organisert stat (Hermansenutvalgets instilling)*. Hentet 21.november 2013 fra <http://www.nb.no/nbsok/nb/edab2ad25f2f1811af772656268a3097?index=1#0>
- NOU 2003:34. (2003). *Mellom stat og marked*. Hentet 21.november 2013 fra <http://www.nb.no/nbsok/nb/bb3924bb65eb2d49ad50d5cc4aad9ff5?index=52#21>
- NOU 2004:13. (2004). En ny arbeids- og velferdsforvaltning: Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Nørreklit, H. (2005). Det balancerede scorecard – en undesøgelse af nogen central dimensioner. *Magma*, 6. Hentet 21.november 2013 fra <http://www.magma.no/det-balancerede-scorecard-en-undersogelse-af-nogle-centrale-dimensioner>
- Olsen, J. P. (1978). «Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv». I Olsen, J.P. (red.): Politisk organisering. Oslo: Universitetsforlaget.
- Raa, A. (2011). *Fra instrumentell rasjonalitet til tvetydighet: En analyse av utviklingen av Statskonsults tilnærming til standarden Mål- og resultatstyring (MRS)1987-2004*. Oslo: Series of Dissertations.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press
- Rumelt, Richard (2011). *Good Strategy. Bad Strategy*. London: Profile Books
- Røisland, A og Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk: samstyring som analytisk og empirisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24(1-2): 86 – 107.

**Shotter 1993** under 3.5.1 side 32

- Slagstad, R. (1987). *Rett og politikk: Et liberalt tema med variasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget
- SSØ (01/2008). (2008). *Risikostyring i staten: Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*. 2. opplag. Oslo: senter for statlig økonomistyring.
- SSØ. (12/2010). (2010). *Resultatmåling: Mål og resultatstyring i staten*. 2. opplag. Oslo: senter for statlig økonomistyring .
- SSØ. (2011). Styringsdokumenta instruks for økonomi- og versamhetsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksamd. Oslo: senter for statlig økonomistyring. Hentet 21.november 2013 fra [http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/metodedokumenter/Styringsdokumenta\\_instruks\\_for\\_ekonomi\\_og\\_verksemdstyring\\_og\\_tidelingsbrev\\_fraa\\_departement\\_til\\_verksemd.pdf](http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/metodedokumenter/Styringsdokumenta_instruks_for_ekonomi_og_verksemdstyring_og_tidelingsbrev_fraa_departement_til_verksemd.pdf)
- St. meld. Nr. 14 (2002 – 2003). (2002). Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- St. meld. Nr. 39 (1991-1992). (1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St. prp. Nr 46 (2004-2005:13). (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Hentet 21.november 2013 fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20042005/046/PDFS/STP200420050046000DDDPDFS.pdf>
- St. prp. Nr 47 (2005-2006). (2006). Om samtykke til godtakelse av vedtak om videreutvikling av Schengen-regelverket (forordning (EF) nr. 1160/2005 om direkte søkeadgang i Schengen informasjonssystem for nasjonale myndigheter med ansvar for registrering av kjøretøy). Oslo: Utenriksdepartementet.
- Statskonsult (2006). *Utviklingen av forvaltningspolitikken og forvaltningen fra 1990*. Statskonsult rapport 2006:10. Hentet 7.11.14: <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2006-10.pdf>
- Starbuck (1983) side 34
- Strønen, F. (2009). *Fra ledelse til styring i strategifaget*. Ladegård og S. Vabo (Red.), *Ledelse og styring* (s. 239-250). Bergen: Fagbokforlaget 2010
- Tapinas, E., Dyson, R.G. og Meadows, M. (2011). Does the Balanced Scorecard make a difference to the strategy development process? *The Journal of the Operational Research Society*, 62 (5): 888-899.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organisations*, California: Sage Publications.
- Wittgenstein, L (1995). *Tractatus Logico-Philosophicus*. London: Routledge
- Yin, R. K. (2009). ). *Case Study Research*. California: Sage Publications.