



Inga Lien

Styringsdokumenter til NAV

En flernivåanalyse av styringspraksis

Masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring

OsloMet – storbyuniversitetet

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Denne oppgaven er skrevet som avslutning på masterprogrammet i Offentlig administrasjon og styring ved OsloMet – storbyuniversitetet. Jeg var lenge i tvil om hva temaet for masteroppgaven min skulle være, men etter det veldig interessante valgemnet «Performance Management in the Public Sector», fikk jeg øynene opp for resultatstyring som tema.

Når man skal skrive forord våren 2020, er det vanskelig å ikke komme innom koronapandemien. I sangen Forever Young sier Bob Dylan at:

*May you have a strong foundation
When the winds of changes shift*

Gjennom halvåret med masterskriving har jeg hatt en solid grunnmur som har gjort skrivingen i denne merkelige tiden litt enklere, og det er derfor flere som fortjener en takk.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Inger Marie Stigen for å ha hjulet meg å stake ut kursen til denne oppgaven. Du har utfordret meg, samtidig som du har kommet med svært gode og konkrete råd til det videre arbeidet. Timene på Zoom og kommentarene på utkastene mine har vært til stor hjelp.

Jeg vil også takke foreldrene mine. Dere er, har alltid vært, og vil alltid være mine største forbilder. Takk for all støtte gjennom studietiden, og at jeg har fått komme hjem å bo på «all inclusive» (som dere liker å kalle det). Far, takk for alle de gode innspillene og oppmuntrende ordene. Og mor, takk for alle timene med korrekturlesing.

En spesiell takk må også rettes til fylkesdirektørene i Nordland, Oslo og Rogaland for å sende styringsdokumenter så raskt, Jane som har korrekturlest den engelske biten, Siri og Jenny som har holdt ut med klagingen min et halvt år, Hedmarksgjengen som har gjort Oslo-tilværelsen så mye bedre og mine to tantebarn for fullstendig avkobling med lek og moro.

Oslo, 15. juni 2020

Inga Lien

Sammendrag

Denne studien har som formål å analysere hvordan styringen utøves på tre ulike nivåer i NAV (Arbeids- og velferdsetaten). Studien er blitt gjennomført som en dokumentanalyse basert på følgende problemstilling: «På hvilken måte varierer styringspraksis i styringsdokumentene til NAV, og hva kan forklare eventuelle forskjeller?». Det teoretiske rammeverket består av en utvidet typologi av styringspraksis presentert av Askim, Bjurstrøm og Kjærvik (2019). Hver av styringspraksisene i typologien er en kombinasjon av høy eller lav styring av leveranser (output-orientert styring) og høy eller lav styring av hva organisasjonen gjør (input-orientert styring). Min studie viser at styringspraksisen som fremkommer i de ulike styringsdokumentene i NAV varierer mellom nivåene. To av styringsdokumentene illustrerer en styringspraksis lik resultatstyring, mens de resterende tre styringsdokumentene illustrerer en styringspraksis lik dobbelt-styring. Dette viser at flere av de underliggende enhetene har mindre autonomi enn forventet og blir styrt for detaljert. For å forklare eventuelle forskjeller i styringspraksis ble de fire egenskapene, størrelse, alder, politisk oppmerksomhet og oppgaver, vurdert. Størst betydning for valg av styringspraksis hadde egenskapene størrelse og politisk oppmerksomhet. Studien indikerer imidlertid at fylkesdirektørens preferanser er den viktigste forklaringsvariabelen på forskjeller mellom styringsdokumentene på det laveste analyserte nivået.

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap

Oslo 2020

Abstract

The purpose of this study is to analyse how the steering is being practiced on three different levels in NAV (Norwegian Labour and Welfare Administration). The study has been conducted as a document analysis based on the following research question: «In what way does the steering practice in the policy documents of NAV differ, and what can explain the possible differences?». The theoretical framework consists of an extended typology presented by Askim, Bjurstrøm and Kjærvik (2019). Each of the steering practices in the typology is a combination of high or low output-oriented steering and high or low input-oriented steering. My study shows that the steering practices that appear in the different policy documents in NAV vary between the levels. Two of the policy documents illustrate a steering practice similar to performance steering, while the remaining three policy documents illustrate a steering practice similar to double-whammy steering. This shows that several of the subordinating units have less autonomy than expected as they are being controlled too thoroughly. The four agency characteristics; size, age, political salience and tasks were considered in explaining the potential differences in steering practices. Size and political salience were the agency characteristics that had the greatest influence on the choice of steering practices. However, the study indicates that the preferences of the county director is the most important variable in explaining differences between the policy documents on the lowest analysed level.

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap

Oslo 2020

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Abstract.....	4
1. Innledning.....	8
1.1. Styringspraksis i styringsdokumenter.....	8
1.2. Problemstilling.....	10
1.3. Videre oppbygging av oppgaven.....	10
2. Kontekst og bakgrunn.....	12
2.1. MRS som styringsprinsipp.....	12
2.1.1. Steg 1 – Overordnede mål og strategi.....	13
2.1.2. Steg 2 – Styringsparametere.....	14
2.1.3. Kritikk mot MRS.....	15
2.2. Organisering og styringssystem i NAV.....	16
3. Teori.....	20
3.1. Fire idealtyper av styringspraksis.....	20
3.2. Hva kan påvirke styringspraksis?.....	22
3.3. Relevante studier og evalueringer.....	24
3.3.1. Styringspraksis gjennom tildelingsbrev.....	24
3.3.2. Evalueringer av MRS i NAV.....	25
3.4. Hypoteser.....	26
4. Metode.....	29
4.1. Overordnede metodevalg.....	29
4.2. Datakilder.....	31
4.3. Gjennomføring av undersøkelsen.....	33
4.4. Vurdering av oppgavens reliabilitet og validitet.....	35
4.4.1. Reliabilitet.....	36
4.4.2. Validitet.....	37
5. Empiri.....	39
5.1. Tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.....	39
5.2. Mål- og disponeringsbrevet til NAV Fylke.....	41
5.3. Mål- og disponeringsbrevet til lokalkontorene i Nordland.....	43
5.4. Mål- og disponeringsbrevet til lokalkontorene i Oslo.....	45

5.5. Mål- og disponeringsbrevet til lokalkontorene i Rogaland.....	46
6. Analyse.....	49
6.1. Dobbelststyring i tildelingsbrevet.....	49
6.2. Dobbelststyring i mål- og disponeringsbrevet på nivå 2.....	51
6.3. Ulik styringspraksis i mål- og disponeringsbrevene på nivå 3.....	52
6.4. Hva kan forklare variasjonen i styringspraksis?.....	55
7. Konklusjon.....	59
7.1. Svar på problemstillingene.....	59
7.2. Avsluttende diskusjon og forslag til fremtidig forskning.....	60
Litteraturliste.....	62

Liste over figurer, tabeller og forkortelser

Figurer

Figur 1: Styringshjulet (SSØ, 2010, s. 9).....	12
Figur 2: Resultatkjeden (SSØ, 2010, s. 7).....	13
Figur 3: Organiseringen over avdelingene og linjene i NAV (NAV, 2020b).....	16
Figur 4: Sentrale styringsdokumenter til NAV (NAV, 2015, s. 21).....	17
Figur 5: Oversikt over de årlige mål- og disponeringsbrevene (NAV, 2015, s. 25).....	18
Figur 6: Ulike typer styringspraksis i forholdet departement til underliggende virksomhet (Askim et al., 2019, s. 473).....	20

Tabeller

Tabell 1: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i tildelingsbrevet fra ASD.....	41
Tabell 2: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.....	43
Tabell 3: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i mål- og disponeringsbrevet fra NAV Nordland.....	45
Tabell 4: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i mål- og disponeringsbrevet fra NAV Oslo.....	46
Tabell 5: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i mål- og disponeringsbrevet fra NAV Rogaland.....	48
Tabell 6: Oversikt over forventninger ut ifra teorien om fire idealtyper av styringspraksis.....	49

Forkortelser

ASD	Arbeids- og sosialdepartementet
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
MRS	Mål- og resultatstyring
NAV	Arbeids- og velferdsetaten
SSØ	Senter for statlig økonomistyring

1. Innledning

I det norske samfunnet står likhetstankegangen sterkt. Det betyr at nasjonale felles føringer skal sikre et likeverdig tilbud til alle innbyggerne i Norge og dermed garantere «likhet for loven» (Grønlie, 2001, s. 52). Samtidig er det en sentral verdi at man skal kunne utnytte lokal ekspertise og at de nasjonale tjenestene skal kunne tilpasses de lokale forholdene (Christensen, Egeberg, Lægreid & Aars, 2014, s. 135). Dette er knyttet til ideen om det kommunale selvstyret og kan føre til ulikheter i tjenestetilbudet. Utfordringen ligger i ønsket om å kombinere disse to dimensjonene i den offentlige styringen av forvaltningsvirksomheter. I en flernivåanalyse vil nettopp spenningen mellom like nasjonale tjenester og lokale muligheter være sentral. Disse dimensjonene danner en overordnet kontekst for min oppgave. Jeg skal se på hvordan styringsdokumentene er utformet på flere nivåer i NAV (Arbeids- og velferdsetaten), som er en sentral offentlig etat.

1.1. Styringspraksis i styringsdokumenter

Når offentlige virksomheter skal styres, finnes det i utgangspunktet to måter å gjøre det på. Den ene måten vektlegger å kontrollere etter hva organisasjonen gjør, mens den andre måten kontrollerer etter hva organisasjonen leverer (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 83). I Norge er mål- og resultatstyring (MRS) definert som statens grunnleggende styringsprinsipp (Finansdepartementet, 2019). Dette styringsprinsippet skal føre til at offentlige virksomheter i stor grad følges opp etter hva organisasjonen leverer. Likevel er det tradisjonelt sett blitt styrt mye etter hva organisasjonen gjør, og flere henter nå inspirasjon fra Sverige og Danmark og vil erstatte målstyringen med tillitsbasert styring (Kuvaas, Kleivane & Olesen, 2017; Sund, 2018). De største kritikerne til målstyring hevder at tillitsbasert styring står i et direkte motsetningsforhold til det styringsprinsippet vi har i dag. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) mener på den andre siden at tillitsbasert styring og MRS er to sider av samme sak (DFØ, 2019). En grunn til denne ulike oppfatningen kan være at den faktiske utførelsen av styringen blir praktisert ulikt i organisasjoner og mellom styringsnivåer.

I artikkelen «Quasi-Contractual Ministerial Steering of State Agencies: Its Intensity, Modes and How Agency Characteristics Matter», ser imidlertid Askim, Bjurstrøm og Kjærvik (2019) også på en annen diskusjon knyttet til styring. Her ser man styring som en endimensjonal variabel som går fra lav til høy intensitet (Askim et al., 2019, s. 471). Der vektlegges ikke spørsmålet om det bør styres etter hva organisasjonen gjør eller leverer, men hvorfor noen

organisasjoner blir tett kontrollert, mens andre blir løsere kontrollert. For å kombinere disse to diskusjonene, lager Askim et al. (2019, s. 472-475) en typologi over ulike styringspraksiser som kan forekomme i et departements styring av underliggende virksomheter. Hver av styringspraksisene er en kombinasjon av høy eller lav styring av leveranser (output-orientert styring) og høy eller lav styring på hva organisasjonen gjør (input-orientert styring). Denne typologien vil bli brukt som overordnet analytisk rammeverk i denne oppgaven.

Formålet med oppgaven er å analysere styring på tre ulike nivåer i NAV. Når man skal se på hvordan underliggende enheter blir styrt i staten, står tildelingsbrevene og styringsdialogen sentralt (Johnsen, 2015, s. 36). De fleste masteroppgaver og forskningsartikler som studerer styringsdokumenter, ser på tildelingsbrevene fra departementer til underliggende etater. Det er mindre forskning på de øvrige styringsdokumentene (og dermed styringspraksisen) som forekommer på de lavere styringsnivåene. Askim et al. (2019, s. 488) sine innspill til fremtidig forskning trekker i retning av at typologien kan bli brukt også på andre forhold i offentlig sektor og utover forholdet mellom departementer og dens underliggende etater.

Denne oppgaven vil derfor gjennomføres som en flernivå-dokumentanalyse. Jeg vil analysere hvordan styringspraksisen kommer til uttrykk i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) til Arbeids- og velferdsdirektoratet, mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene i NAV og enkelte mål- og disponeringsbrev fra fylkene i NAV til lokalkontorer i NAV. En slik dokumentanalyse vil gi god innsikt i hvordan styringen utøves på ulike styringsnivåer. De utvalgte fylkene er Rogaland, Oslo og Nordland. Det vil være interessant å se om de ulike nivåene benytter seg av samme kombinasjon av styringspraksis, eller om man har en situasjon hvor de ulike nivåene styrer sine underliggende enheter med ulik kombinasjon av høy og lav input- og output-orientert styring. Det vil også være interessant å se hva som kan være forklaringen på eventuelle forskjeller i valg av styringspraksis.

NAV er en aktuell organisasjon å studere av flere grunner. For det første er det mange som har høye forventninger til NAV, og det er en organisasjon med et stort ansvar og et vidt spenn av oppgaver og tjenester. Den delen av NAV som denne oppgaven skal se på (arbeids- og tjenestelinjen), har direkte innvirkning på store utgiftsposter som sykepenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (NAV, 2019). Manglende oppfølging mot arbeid fra NAV og manglende utbetalinger til brukerne ut ifra deres rettigheter, kan føre til store

konsekvenser for brukerne og samfunnet. For det andre har praktiseringen av MRS i NAV blitt sterkt kritisert fra flere hold (Birkelund, 2020; Nyseter, 2019). Det kan tenkes at detaljstyringen av NAV vil øke på grunn av oppmerksomheten rundt Trygdeskandalen/EØS-skandalen samt det økende presset under koronapandemien (Klepp, 2019; NAV, 2020). Med den sterke oppmerksomheten på NAV, er det derfor hensiktsmessig å overvåke og vurdere styringen mellom nivåene i organisasjonen. For det tredje vil også spenningen mellom likeverdige nasjonale tjenester og lokale muligheter være særlig relevant i arbeids- og tjenestelinjen i NAV. Dette henger sammen med linjens ansvar for å levere nasjonale tjenester og samtidig gi individuell oppfølging tilpasset lokale forhold. Vektleggingen av lokale forhold kan føre til forskjellig styringspraksis i ulike deler av landet.

1.2. Problemstilling

Problemstillingen jeg vil analysere er:

På hvilken måte varierer styringspraksis i styringsdokumentene til NAV, og hva kan forklare eventuelle forskjeller?

For å besvare hovedproblemstillingen, vil jeg stille to delproblemstillinger. Den første delproblemstillingen er «Hvilken type av styringspraksis vektlegges i de ulike styringsdokumentene?». Jeg vil ta utgangspunkt i Askim et al. (2019) sine kategorier for å kartlegge hvilken styringspraksis hvert enkelt styringsdokument trekker i retning av. Det vil jeg gjøre ved å se på målene, styringsparameterne, tilhørende resultatkrav og den løpende teksten i styringsdokumentene. Den andre delproblemstillingen er «Hva kan forklare likheter og ulikheter i valg av styringspraksis?». For å besvare denne delproblemstillingen vil jeg bruke egenskapene presentert i Askim et al. (2019), størrelse, alder, politisk oppmerksomhet og oppgaver, for å se om det kan forklare valg og eventuelle forskjeller i valg av styringspraksis mellom ASD og de ulike nivåene i NAV.

1.3. Videre oppbygging av oppgaven

Oppgaven består av i alt syv kapitler. I det neste kapittelet vil jeg forklare konteksten rundt MRS som styringsprinsipp og NAV sin organisering og styring. Formålet med kapittelet er å gjøre det enklere å følge oppgaven videre med de to aspektene kartlagt. Definisjonene presentert i bakgrunnskapittelet vil også være sentrale i min operasjonalisering av input- og output-dimensjonene. I kapittel tre vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Det vil i stor grad dreie seg om de fire idealmodellene av styringspraksis og hva

som kan forklare variasjoner. I tillegg vil det presenteres aktuelle studier og flere evalueringer som vil knyttes opp mot typologien. På bakgrunn av dette vil jeg formulere fire hypoteser. I kapittel fire vil jeg forklare og diskutere mine metodevalg. Det vil blant annet være avgrensning av datakilder, hvordan undersøkelsen er gjennomført og vurdering av oppgavens validitet og reliabilitet. I kapittel fem presenterer jeg oppgavens empiri. Der beskriver jeg hvordan styringen kommer til uttrykk i hvert av de fem styringsdokumentene. I kapittel seks vil jeg bruke funnene fra empirikapittelet for å analysere det opp mot oppgavens teoretiske rammeverk. Jeg vil diskutere funnene i lys av hypotesene jeg har formulert. I det siste kapittelet konkluderer jeg og gir svar på mine problemstillinger. I tillegg vil jeg komme med innspill til videre forskning.

2. Kontekst og bakgrunn

For å kunne analysere hvordan styringspraksisen varierer i styringsdokumentene til NAV og hva som kan forklare eventuelle forskjeller, vil jeg i dette kapitlet gjennomgå MRS, som er det grunnleggende styringsprinsippet for statlige virksomheter i Norge. I tillegg vil jeg presentere NAV som organisasjon og hvilke styringsdokumenter som inngår i etatens formelle styring. Jeg vil fokusere på tre styringsnivåer og de styringsdokumentene som er aktuelle for min oppgave.

2.1. MRS som styringsprinsipp

De fleste offentlige forvaltningsvirksomhetene i Norge drives som monopoler. De opplever tilnærmet ingen markedskonkurrans og er ofte alene om å yte sine tjenester. En grunn til dette er at de utfører oppgaver som ingen privat aktør ville tatt på seg. Johnsen (2007, s. 130) argumenterer for at dette faktum gjør resultatstyring enda mer egnet for offentlig sektor enn privat sektor. Ettersom de ikke, i like stor grad som privat sektor, har insentiver til å stadig forbedre seg pga. markedskonkurransen, vil god informasjon om egne resultater være en forutsetning for å kunne prestere godt (Senter for statlig økonomistyring [SSØ], 2010, s. 3). MRS skal bidra med nettopp det og kan defineres som «å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ, 2010, s. 9).

MRS er bygget opp av en prosess med fire steg og kan illustreres med et styringshjul (se figur 1). Denne oppgaven vil sette søkelys på de to første stegene.



Figur 1: Styringshjulet (SSØ, 2010, s. 9).

2.1.1. Steg 1 – Overordnede mål og strategi

Det første steget i MRS er formulering av overordnede mål og strategi. Mål kan defineres som «en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat» (SSØ, 2010, s. 15). Det vil si at rene beskrivelser av aktiviteter eller oppgaver ikke regnes som mål. Mål kan beskrive en ønsket tilstand eller et ønsket resultat for brukerne eller samfunnet, men kan også beskrive en ønsket tilstand eller et ønsket resultat av produkter/tjenester, aktiviteter og innsatsfaktorer. Disse faktorene henger sammen og kan illustreres i en resultatkjede som viser årsakssammenhengene mellom de ulike nivåene (se figur 2).



Figur 2: Resultatkjeden (SSØ, 2010, s. 7).

Ideen er at innsatsfaktorene (f.eks. arbeidskraft, IT-systemer og bygninger) brukes til å gjennomføre aktiviteter internt i virksomheten (SSØ, 2010, s. 19). Disse aktivitetene, som blant annet kan være saksbehandling, analysearbeid og brukermøter, vil resultere i produkter/tjenester. Dersom produktene/tjenestene leveres ferdig fra virksomhetens side, vil virksomheten ha full kontroll på arbeidet, slik som med innsatsfaktorene og aktivitetene (SSØ, 2010, s. 19). Dersom produktene/tjenestene slutføres i samarbeid med en eller flere andre utenfor virksomheten, vil virksomheten bare ha delvis kontroll over sluttproduktet. Tjenestene bidrar til slutt til brukereffekter og/eller samfunnseffekter. Brukereffekter er et direkte resultat av virksomhetens tjenester og defineres som «effekter på brukerne i form av holdninger, atferd eller livssituasjon» (SSØ, 2010, s. 20). Samfunnseffekter er vanligvis et indirekte resultat av virksomhetens tjenester og kan være vanskeligere å definere da det kan være påvirket av mange andre forhold i tillegg til det virksomheten gjør.

For å oppnå suksess, må utgangspunktet til MRS være at styringen har stor oppmerksomhet på mål som angår brukereffekter og samfunnseffekter (DFØ, 2019b; Jackson, 1988, s. 11). Styringen skal ikke inneholde detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter eller enkeltoppgaver (SSØ, 2010, s. 11). Det bør derfor formuleres mål på nivåene til høyre i resultatkjeden. Ensidig styring på produkter/tjenester og bruker- og samfunnseffekter kan

imidlertid være utfordrende. For det første vil det ta lengre tid før resultatene viser seg desto lengre til høyre i resultatkjeden vi styrer (SSØ, 2010, s. 20). For det andre er det knyttet usikkerhet til hvilke samfunnseffekter virksomheten isolert oppnår. Boyne (2003, s. 215-216) beskriver i sin målmodell at modellen vil møte på metodiske problemer. Forbedringer er bare valide når alle andre relevante variabler blir kontrollert for. Man kan unngå dette problemet ved å endre fokuset fra produkter/tjenester og bruker- og samfunnseffekter til variabler som virksomheten har full kontroll over (som innsatsfaktorer og aktiviteter) (Boyne, 2003, s. 216). På den måten vil det være enklere for virksomheten å se om de faktisk når målene sine.

I tillegg til utformingen av målene, er det også et spørsmål om antallet mål. Johnsen (2007, s. 138) legger vekt på at offentlige forvaltningsvirksomheter ofte har mange og motstridende mål. I norsk offentlig sektor blir dette ofte knyttet til statlige tildelingsbrev som er kjent for sine altomfattende målhierarkier. Trolig tar ikke politikerne sjansen på å bli beskyldt for ikke å ha fokus på enkelte områder. Johnsen (2010, s. 14) mener tankegangen «alle nevnt, ingen glemt» antakeligvis har gjort mye skade for god resultatstyring i Norge.

2.1.2. Steg 2 – Styringsparametere

Det andre steget i MRS er utforming av styringsparametere til virksomheten. For å kunne måle og vurdere om virksomheten har nådd sine overordnede mål, må de konkretiseres gjennom styringsparametere. Drucker (1976, s. 13) mener mål som f.eks. «opprettholdelse av lov og orden» er meningsløst med tanke på denne operasjonaliseringen. Det er fordi målet ikke kan føres tilbake til spesifikke resultater eller oppgaver. Styringsparametere blir derfor brukt for at virksomheten kan enes om hvilke resultater man vil nå og hvordan man kan bestemme om disse målene faktisk er nådd eller ikke (Drucker, 1976, s. 16). SSØ (2010, s. 22) presenterer styringsparametere som enten en kvantitativ størrelse eller resultat av en kvalitativ vurdering. De kan på samme måte som de overordnede målene også plasseres på resultatkjeden.

Til hvert av styringsparameterne settes det konkrete krav til resultater som viser ambisjonsnivået. Det vil gjøre arbeidet med vurderingen av prestasjonene enklere dersom slike forhåndsbestemte ambisjonsnivåer foreligger (Jackson, 1988, s. 12). Et vanlig utgangspunkt for valg av ambisjonsnivå er å se på tidligere oppnådde resultater og ønsket ambisjonsnivå (SSØ, 2010, s. 32-33).

2.1.3. *Kritikk mot MRS*

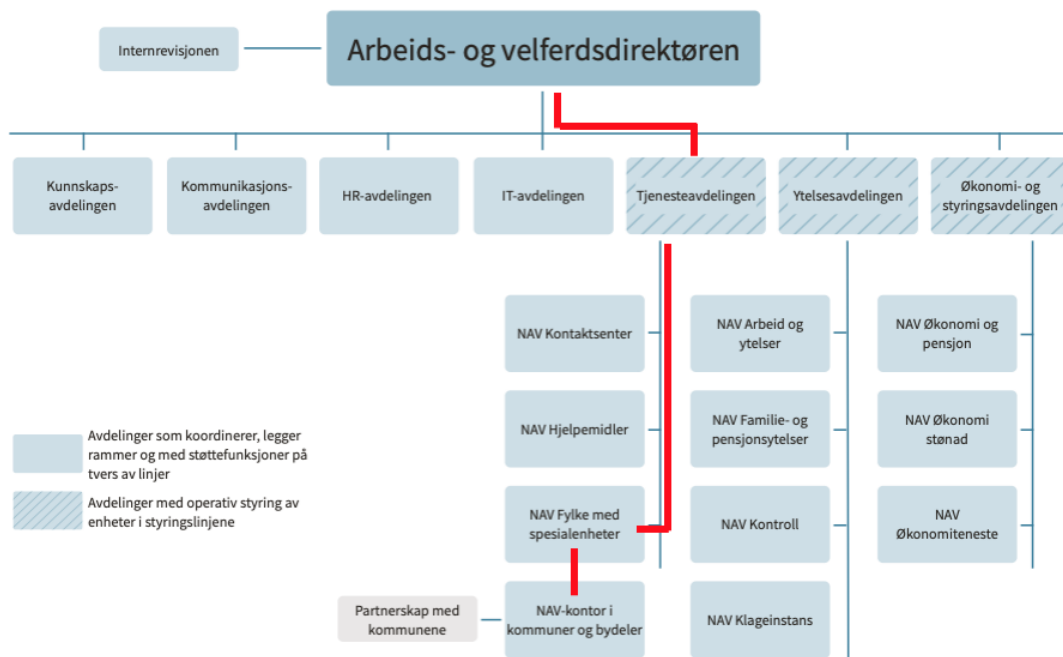
Som tidligere beskrevet, praktiseres styringen ulikt i organisasjoner. Det har ført til at bruken av MRS har vært omdiskutert, og det har blitt rettet mye kritikk mot bruken av styringsprinsippet (Johnsen, 2015, s. 36). Kritikken mot MRS går ofte over to aspekter. For det første kan det stilles spørsmål ved om det er riktig å bruke MRS i det hele tatt. Resultatmålinger, slik de blir utført under MRS, medfører ofte fokus på negative avvik. Jackson (2011, s. 13) mener det ligger i naturen til offentlig sektor å bli offentlig kritisert og diskutert. Undersøkelser har også vist at selv om resultatene var/er gode, vil det være fokus på negative avvik (Dixon et al., 2013, s. 499).

Likevel kan også resultatstyring bidra positivt til de offentlige virksomhetene. Jackson (1988, s. 11) mener at resultatmåling må være en del av ledelseskulturen i offentlig sektor for at kvaliteten på tjenestene skal bli bedre. Han begrunner dette med å vise til studier av suksessfulle organisasjoner i både offentlig og privat sektor som konkluderer med at gode resultater kobles til et system hvor ledere på alle nivåer har klare mål (Jackson, 1988, s. 11). Klare mål kan gjøre det enklere å prioritere, og fastsetting av mål og ambisjonsnivå er en faktor som kan motivere den enkelte. I 2016 gjennomførte Gerrish en meta-analyse av virkningen av resultatstyring på resultatene i offentlige organisasjoner. Meta-analysen, som inkluderte 49 studier, viste at resultatstyringssystemer har en svak positiv effekt på resultatene (Gerrish, 2016, s. 62).

Det andre aspektet av kritikk mot MRS går på om MRS brukes på riktig måte. I boken *Forvaltning og politikk* beskrives MRS-teknikken som en teknikk som «har en innebygd spenning mellom autonomi og kontroll» (Christensen et al., 2014, s. 72). På den ene siden innebærer MRS delegering av myndighet til underliggende virksomheter (SSØ, 2010, s. 11). Delegeringen er basert på en forventning om at effektiviteten vil øke dersom de som «har skoen på» får frihet til å velge virkemidler og får autonomi i utførelsen av arbeidsoppgavene. På den andre siden er MRS også et system for kontroll av underliggende virksomheter (SSØ, 2010, s. 11). Virksomhetene er underlagt krav til måling og resultatrapportering. Kritikken viser ofte til at i praksis får ikke de underliggende virksomhetene den autonomien og friheten som styringsprinsippet legger opp til. Styringen blir for detaljorientert og kravene til rapportering blir svært omfattende (DFØ, 2019).

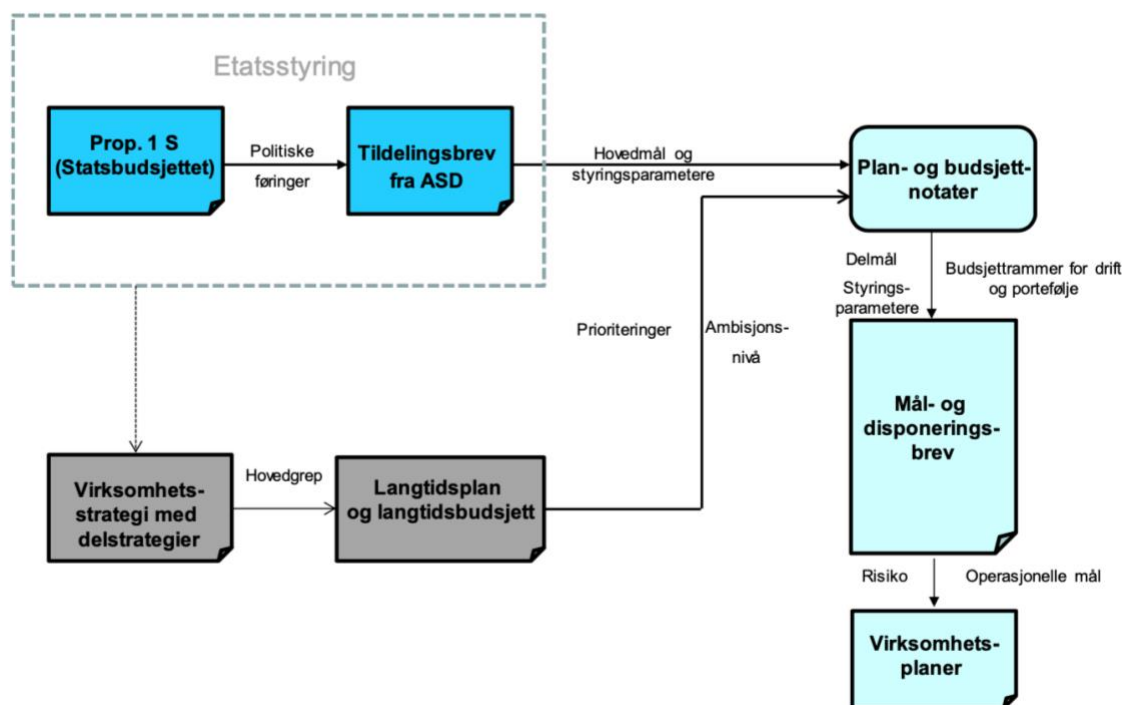
2.2. Organisering og styringssystem i NAV

Siden etableringen 1. juni 2006, har NAV vært en sentral organisasjon i den norske offentlige forvaltningen. Etaten forvalter omtrent en tredjedel av statsbudsjettet på utgiftssiden, hovedsakelig gjennom ytelser til enkeltpersoner. NAV er underlagt politisk styring fra ASD (NAV, 2020b). Den politiske forankringen og den politiske oppmerksomheten vil derfor være størst i samspillet mellom departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. I organisasjonen er det omtrent 13 500 årsverk (NAV, 2020c). Rundt 1 300 av disse årsverkene utføres i Arbeids- og velferdsdirektoratet og ca. 9 150 utføres på fylkes- eller lokalkontornivå i arbeids- og tjenestelinjen. I NAV Rogaland, NAV Oslo og NAV Nordland er det henholdsvis omtrent 600, 900 og 375 årsverk (NAV, 2020c). Disse tallene omfatter de som er ansatt i Arbeids- og velferdsetaten. Dersom man tar med kommunalt ansatte i NAV, det vil si Arbeids- og velferdsforvaltningen, er det nærmere 18 500 årsverk totalt (se figur 3 vedrørende partnerskap med kommunene). Det finnes lokale NAV-kontorer av svært ulik størrelse som skal dekke alle kommuner og bydeler i Norge. Den direkte oppfølgingen mellom bruker og NAV forgår hovedsakelig på disse NAV-kontorene.



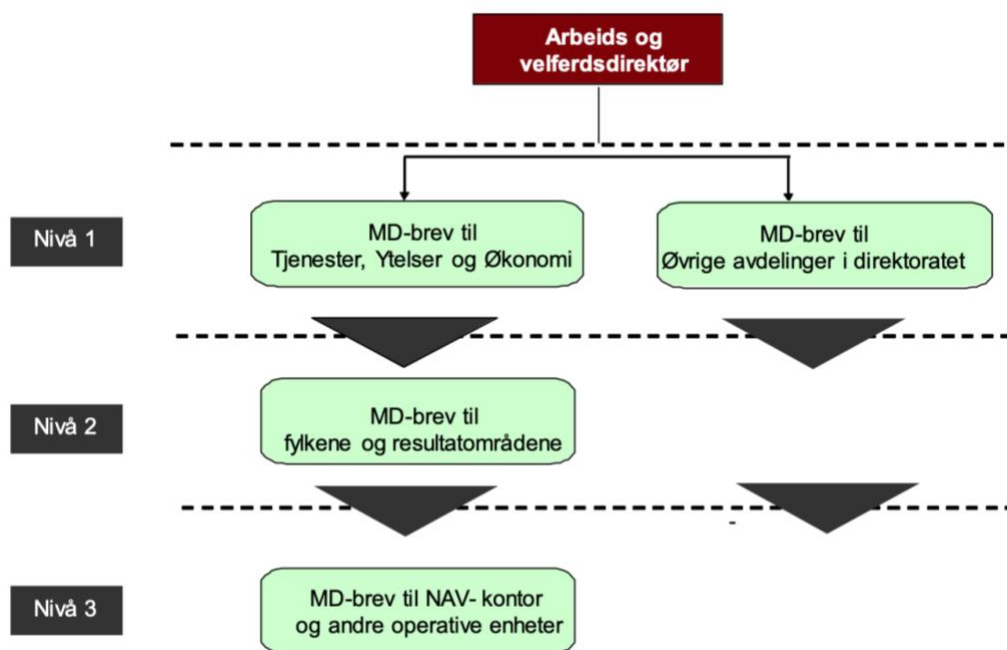
Figur 3: Organiseringen over avdelingene og linjene i NAV (NAV, 2020b). Linjen denne oppgaven skal analysere er markert i rødt på organisasjonskartet.

MRS som styringsprinsipp kommer til uttrykk i den årlige styringen av NAV. Det betyr at alle nivåene denne oppgaven tar for seg vil benytte seg av styringshjulet som grunnlag for styringen av sine underliggende enheter. Styringen skal bidra til at NAV gjennomfører sitt samfunnsoppdrag og at etaten når sine mål (NAV, 2015, s. 21). I dette arbeidet blir det utarbeidet en rekke styringsdokumenter (se figur 4). Figuren viser dokumenter som inngår i den årlige plan- og budsjettprosessen (lys blå), dokumenter som inngår i langtidsplanleggingen (grå) og dokumenter som inngår i etatsstyringen fra regjeringen og departementet (mørkere blå).



Figur 4: Sentrale styringsdokumenter til NAV (NAV, 2015, s. 21).

Med utgangspunkt i Prop. 1 S - Statsbudsjettet mottar Arbeids- og velferdsdirektoratet et årlig tildelingsbrev fra ASD som legger de politiske føringene for etatens arbeid dette året. Tildelingsbrevet inneholder mål, hovedprioriteringer og rammer og retningslinjer for etaten (NAV, 2019b). I tillegg inneholder tildelingsbrevet styringsparametere som fungerer som operative mål for etatens virksomhet (NAV, 2015, s. 23). Med utgangspunkt i tildelingsbrevet utarbeides det mål- og disponeringsbrev på tre nivåer og til flere ulike avdelinger i Arbeids- og velferdsdirektoratet (se figur 5).



Figur 5: Oversikt over de årlige mål- og disponeringsbrevene (NAV, 2015, s. 25).

I tillegg til å analysere tildelingsbrevet fra departementet, vil denne oppgaven analysere mål- og disponeringsbrevene som følger arbeids- og tjenestelinjen i NAV. Det vil si mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og tjenstedirektøren til direktørene for NAV Fylke og mål- og disponeringsbrevene som direktørene i NAV Rogaland, NAV Nordland og NAV Oslo sender til sine lokalkontorer. Det er brevene som utarbeides på nivå 1 og 2 og sendes til nivå 2 og 3 som skal analyseres. Det lokale NAV-kontoret utarbeider så en egen virksomhetsplan for året som omfatter alle oppgavene som ligger til kontoret (både statlige og kommunale oppgaver). Denne virksomhetsplanen faller utenfor denne oppgavens analyseområde.

I mål- og disponeringsbrevet til NAV Fylke blir målene, styringsparameterne og tilhørende resultatmål til fylkene fastsatt (NAV, 2015, s. 25). Det kan bli sett på som en operasjonalisering av deler av tildelingsbrevet fra ASD. Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er likt for alle fylkene i NAV. Praksisen videre i arbeids- og tjenestelinjen vil imidlertid kunne variere mellom fylkene (NAV, 2018, s. 26-31). Med utgangspunkt i det mottatte mål- og disponeringsbrevet skal fylkesdirektørene utarbeide et «nytt» mål- og disponeringsbrev til sine underliggende lokalkontor. Fylkesdirektøren kan i stor grad bestemme selv om vedkommende vil sende brevet fra direktoratet videre uten noen form for bearbeidelse, eller om fylkesdirektøren for eksempel ønsker å ta inn ytterligere styringsparametere (NAV, 2018, s. 14).

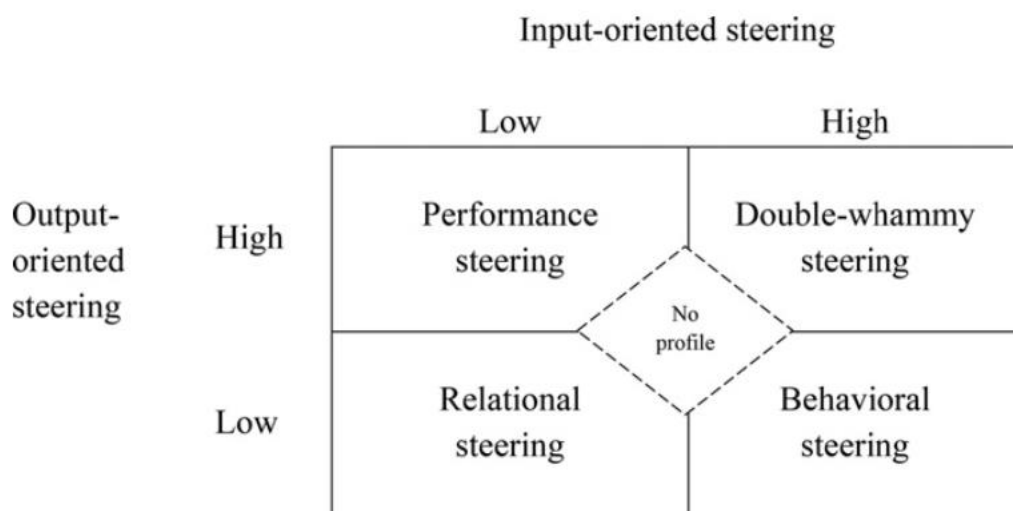
De underliggende nivåene kan også styres med en rekke aktivitetskrav som kommer i tillegg til overordnede mål og styringsparametere. Det kan være konkrete aktiviteter, tiltak eller oppdrag som det forventes at de underliggende nivåene skal utføre (Kjærvik & Askim, 2015, s. 3). Disse aktivitetskravene legger føringer på ressursbruken til etaten, og en evaluering gjort av NAV utelukker ikke at slike krav kan bli oppfattet som å være en del av etatens MRS (NAV, 2015, s. 38).

3. Teori

Bakgrunnskapittelet viser at det kan være forskjell mellom prinsippene for MRS og praktiseringen ute i organisasjoner. NAV er en kompleks organisasjon med flere nivåer og ulike linjer. Ulik praksis mellom nivåene og spenning mellom like nasjonale tjenester og hensiktsmessige lokale tilpasninger vil kunne være tilstede. For å forstå og fange opp kompleksiteten av styringspraksisen i NAV, er det derfor hensiktsmessig å bruke et teoretisk rammeverk bestående av en utvidet typologi av styringspraksis presentert av Askim et al. (2019). I tillegg vil jeg drøfte flere relevante studier om styringspraksis og to evalueringer utarbeidet av NAV om egen MRS opp i mot den presenterte typologien.

3.1. Fire idealtyper av styringspraksis

Praktiseringen av styring kan i grove trekk deles inn i to diskusjoner. Den første diskusjonen vektlegger spørsmålet om det bør styres etter hva organisasjonen leverer (output-orientert styring) eller hva organisasjonen gjør (input-orientert styring). Den andre diskusjonen vektlegger spørsmålet om organisasjonen bør bli tettere eller løsere kontrollert. Askim et al. (2019, s. 470-498) kombinerer disse aspektene ved styring og introduserer en typologi av fire ideelle styringspraksiser. De er satt sammen til en firefeltstabell som gir henholdsvis høy eller lav score på input-orientert styring og høy eller lav score på output-orientert styring (se figur 6). I tillegg er det en femte kategori med styringspraksis som mangler en klar profil mot input- og output-dimensjonene.



Figur 6: Ulike typer styringspraksis i forholdet departement til underliggende virksomhet (Askim et al., 2019, s. 473).

Typologien består av resultatstyring (performance steering), aktivitetsstyring (behavioral steering), dobbelt-styring (double-whammy steering) og relasjonsstyring (relational steering). I *resultatstyring* blir den underliggende enheten stort sett styrt på mål som knyttes til organisasjonens outputs (produkter/tjenester) eller outcomes (bruker- eller samfunnseffekter) (Askim et al., 2019, s. 472). Det blir i mindre grad styrt etter inputs (innsatsfaktorer eller aktiviteter) av den overordnede. Resultatstyring er utgangspunktet for styringsprinsippet om MRS i staten. For å oppnå suksess skal styringen ha mest fokus på bruker- og samfunnseffekter, og styringen skal unngå detaljerte instruksjoner om ressursbruk og aktiviteter (SSØ, 2010, s. 11).

Aktivitetsstyring gir den motsatte kombinasjonen av styringspraksis. Styringspraksisen kjennetegnes ved at den overordnede styrer den underliggende enheten med mål og instruksjoner om organisasjonens innsatsfaktorer og aktiviteter (Askim et al., 2019, s. 472). Det gir en høy grad av input-orientert styring. I motsetning til resultatstyring, styres det i liten grad på outputs.

Forskjellen mellom resultatstyring og aktivitetsstyring ligger hovedsakelig i hva slags kontroll den styrende enheten føler den har behov for, og det kan kobles tilbake til den underliggende relasjonen mellom den overordnede og den underordnede enheten (Askim et al., 2019, s. 474). Dersom relasjonen mellom dem kjennetegnes av et forhold med liten grad av tillit, kan det gi utslag på styringspraksisen, og den overordnede enheten kan føle behov for å styre mye etter inputs. Det er imidlertid viktig å merke seg at høy grad av tillit ikke behøver å bety fravær av kontroll. Dersom den overordnede har tillit til at den underliggende enheten vil handle ut ifra forventningene til den overordnede, kan kontrollen heller skje i etterkant, altså på produkter/tjenester og bruker- og samfunnseffekter (Askim et al., 2019, s. 474). Det er med andre ord kontroll også i resultatstyring, men den kommer som regel i etterkant.

Dobbelt-styring beskriver en styringssituasjon hvor den overordnede forsøker å styre etter prinsippet om resultatstyring, men i realiteten kombinerer forsøket med også å fortsette med aktivitetsstyring (Askim et al., 2019, s. 473). I sin artikkel «For mye detaljstyring og for lite målstyring?» beskriver Johnsen (2015, s. 37) tilstanden som «at når staten har innført mål- og resultatstyring, har mye av den tradisjonelle detaljstyringen fortsatt, men iført målstyringens språkdrakt». På den måten legger man nye output-orienterte mål «oppå» allerede input-

orienterte mål. Da får man en styringspraksis som karakteriseres av høy grad av både input- og output-orientert styring (Askim et al., 2019, s. 473). Departementene kan forsøke å benytte seg av fleksibiliteten i tildelingsbrevet til å «skjule» strenge kontrollregimer, for eksempel ved å pakke det inn i «skal»-setninger som beskriver detaljerte aktivitetskrav.

I *relasjonsstyring* styrer den overordnede de underliggende enhetene med lav grad av både input- og output-orientert styring (Askim et al., 2019, s. 473). Det kan tenkes at en slik måte å styre på er det nærmeste vi kommer tillitsbasert styring slik flere peker på. Kuvaas (2007), som argumenterer for at det er forskningsmessig støtte for fordelene ved tillitsbasert styring, mener den typen styring først kommer til uttrykk «når medarbeiderne opplever høye nivåer av jobbautonomi og lave nivåer av det å bli unødvendig kontrollert». Andre ønsker ren formålsstyring, slik at de som utøver arbeidsoppgavene har stor frihet til å finne de beste løsningene gitt formålet til organisasjonen (Sund, 2018). For å styre på den måten kan det tenkes at relasjonsstyring er en forutsetning.

En forskjell på dobbelt-styring og relasjonsstyring er relatert til forholdet mellom overordnet enhet og underordnet enhet. I dobbelt-styring ser den overordnede på den underordnede som en «forlengt arm», heller enn en enhet som gis stort handlingsrom (Askim et al., 2019, s. 474). Når det gjelder relasjonsstyring, viser studien til at forholdet mellom overordnet og underordnet enhet kan karakteriseres ved at kontroll er unødvendig, upassende eller ikke effektivt. Viktigst her er kanskje de funksjonene som trenger en viss andel autonomi og en «hands-off»-tilnærming fra den overordnede for å sikre effektivitet og legitimitet for organisasjonen (Askim et al., 2019, s. 474).

3.2. Hva kan påvirke styringspraksis?

Den empiriske undersøkelsen til Askim et al. (2019) baserer seg på analysen av 142 tildelingsbrev til 72 underliggende enheter i årene 2012 og 2015. Den firedelte typologien er brukt for å bidra til diskusjonen om hvorvidt styringspraksis er kontekstavhengig. I undersøkelsen er størrelse, alder, politisk oppmerksomhet og oppgaver blitt pekt på som egenskaper ved en enhet som kan ha påvirkning på hvilken styringspraksis som benyttes (Askim et al., 2019, s. 475-476). Egenskapene har vist seg å være viktige i å forklare hvordan departementer styrer sine underliggende enheter, og en antagelse vil derfor være at det samme vil gjelde for styringsnivåene lenger ned. Selv om de konkluderer med at ingen av egenskapene har avgjørende innvirkning på styringspraksis, vil likevel resultatene i studien

kunne bidra til å sannsynliggjøre hvilke egenskaper som har størst betydning på styringspraksisen i NAV.

Når det gjelder størrelse (målt i antall årsverk), viser studien at enheter som blir styrt med en styringspraksis lik dobbelt-styring tenderer til å være større, mens enheter som blir styrt med relasjonsstyring tenderer til å være mindre (Askim et al., 2019, s. 481). Resultatstyring og aktivitetsstyring havner i midten. Økende enhetsstørrelse har en signifikant negativ effekt på å styres med relasjonsstyring, og en liten, men signifikant positiv effekt på å styres med dobbelt-styring (Askim et al., 2019, s. 483).

Alder ble i den empiriske undersøkelsen presentert på to ulike måter. Den ene måten presenterte alder som antall år som hadde gått siden enheten ble etablert. Undersøkelsen viste at alder ikke varierte systematisk mellom styringskategoriene, og variasjonene innad i de ulike kategoriene var større enn variasjonene mellom kategoriene (Askim et al., 2019, s. 483-484). Den andre måten analyserte alder som etablert før eller etter 1997, som representerte innføringen av nytt økonomiregelverk for staten (DFØ, 2019c). Sammenlignet med de eldre enhetene (etablert før 1997), har de yngre enhetene (etablert etter 1997) dobbelt så stor sannsynlighet for å være styrt med resultatstyring, og halvparten så stor sannsynlighet for å være styrt med aktivitetsstyring (Askim et al., 2019, s. 484).

Den tredje egenskapen som analyseres i undersøkelsen er *politisk oppmerksomhet*, som måles i nasjonal medieoppmerksomhet. Ut ifra analysen kan vi konkludere med at politisk oppmerksomhet har betydning for hvilken styring som blir praktisert. Den politiske oppmerksomheten er større hos enheter som styres av en styringspraksis lik dobbelt-styring eller aktivitetsstyring enn resultatstyring og relasjonsstyring (Askim et al., 2019, s. 484). Det knyttes også to sentrale funn til egenskapen politisk oppmerksomhet. For det første finner undersøkelsen at alle enheter som håndterer langvarige politiske dilemmaer med mye medieoppmerksomhet, blir styrt med en styringspraksis lik dobbelt-styring (Askim et al., 2019, s. 484). For det andre er et av hovedpoengene til forfatterne at det er større sjanse for at direktorater blir styrt med dobbelt-styring enn med relasjonsstyring.

Når det gjelder *oppgaver*, blir nesten alle enhetene med oppgaver som ligner på megling, analyser og klage/anke styrt med relasjonsstyring (Askim et al., 2019, s. 484). Dette er fortsatt viktige oppgaver for departementene, men for å ikke skade legitimiteten og ryktet til

departementet, den underliggende enheten og dens oppgaveløsning, velger departementet en «hands-off»-styringspraksis.

3.3. Relevante studier og evalueringer

For den videre analysen i oppgaven, vil det være hensiktsmessig å gjennomgå flere relevante studier på MRS i staten og NAV sine interne evalueringer av egen MRS.

3.3.1. Styringspraksis gjennom tildelingsbrev

Flere masteroppgaver og forskningsartikler har studert tildelingsbrevene fra departementer til direktorater. Ettersom denne oppgaven også tar for seg tildelingsbrevet fra ASD til Arbeids- og velferdsdirektoratet, vil resultatene i undersøkelsene være relevante å se i sammenheng med typologien som er presentert.

Eltun (2013) gjennomførte i sin masteroppgave en casestudie av MRS av Norges forskningsråd fra 2004 til 2012. Oppgaven konkluderte blant annet med at selv om en ny mål- og resultatstyringsstruktur ble iverksatt i 2010, førte det ikke til mer resultat- og effektorientert styring av Forskningsrådet (Eltun, 2013, s. 93). Departementenes styringsform var fortsatt preget av budsjett- og aktivitetsstyring. Den nye mål- og resultatstyringsstrukturen kom i tillegg til den øvrige styringen (Eltun, 2013, s. 90-91). Resultatene til Eltun kan peke i retning av at Norges forskningsråd ble styrt med en styringspraksis lik dobbelt-styring med høy grad av både input- og output-orientert styring.

Eliassen og Karlsen (2016) gjennomførte i sin masteroppgave en analyse av tildelingsbrevene til 15 virksomheter for årene 2010, 2012, 2014 og 2016. En av hypotesene til analysen var at departementene over tid hadde redusert den detaljerte styringen i tildelingsbrevene. Det ble funnet støtte for hypotesen i analysen, og hovedinntrykket var at detaljstyringen ble redusert over tid (Eliassen & Karlsen, 2016, s. 55). Likevel var fortsatt aktivitets- og oppgavestyring sterkt fremtredende i styringen av de underliggende virksomhetene. I likhet med Eltun (2013) sin masteroppgave, kan også konklusjonene i denne oppgaven trekke i retning av en styringspraksis lik dobbelt-styring med høy grad av både input- og output-orientert styring.

Rapporten «Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter» ble utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med «Program for bedre styring og ledelse i

staten» (Kjærvik & Askim, 2015). Analysene i forkant av programmet fastslo at Stortinget detaljstyrte mye på aktiviteter og at de overordnede prioriteringene var for uklare (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Utvalget i rapporten er basert på tildelingsbrevene til 70 statlige virksomheter, og det er kodet data fra tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008, 2012 og 2015 (Kjærvik & Askim, 2015, s. 22). Rapporten konkluderer med at styringen virket å være mindre detaljert i 2015 enn i 2012. De baserer konklusjonen på at departementene styrte de underliggende virksomhetene med færre mål, og antallet styringsparametere i tildelingsbrevene gikk noe ned. På den andre siden økte det gjennomsnittlige antallet aktivitetskrav i perioden (Kjærvik & Askim, 2015, s. 6-10). Målene i tildelingsbrevene ble også knyttet til plassering på resultatkjeden. Flesteparten av målene var orientert mot produkter/tjenester og effekter – noe som kan argumentere for at «riktig» resultatstyring ble gjennomført (Kjærvik & Askim, 2015, s. 7-8). Med et økt antall aktivitetskrav i perioden sammen med mål orientert mot produkter/tjenester og effekter, vil konklusjonen i rapporten trekke i retning av at en styringspraksis lik dobbelt-styring med høy grad av både input- og output-orientert styring ble praktisert.

Relevante studier på MRS gjennom tildelingsbrev trekker i retning av at styringspraksisen har vært preget av dobbelt-styring i mange år. Det vil derfor være interessant å se om dette gjelder for tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet også i 2019 og om den typen styringspraksis er typisk nedover i styringslinjen. Evalueringene fra NAV om egen MRS kan gi oss et innblikk i retningen de har ønsket å ta.

3.3.2. Evalueringer av MRS i NAV

Partssammensatte grupper har både i 2015 og i 2018 evaluert MRS i NAV og kommet med forslag til forbedringer. Evalueringen fra 2015 har gjennomgått MRS med utgangspunkt i styringsdokumenter på nivå 1 og 2, altså tildelingsbrevet fra ASD til Arbeids- og velferdsdirektoratet og mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylke. Evalueringen fra 2018 har gjennomgått MRS med utgangspunkt i styringsdokumenter på nivå 3. Det vil si mål- og disponeringsbrevet som fylkesdirektørene sender til sine lokalkontor.

Et av forslagene til forbedring fra den første evalueringen er at det skal arbeides med at både tildelingsbrevet og mål- og disponeringsbrevene skal forenkles og forbedres (NAV, 2015, s. 42). Særlig går forbedringspotensialet ut på at målene må bli enda mer overordnet. Sammen

med ASD og DFØ har etaten derfor satt i gang flere ulike tiltak som skal videreutvikle mål- og resultatstyringen i tildelingsbrevene. Disse tiltakene skal videreføres til mål- og disponeringsbrevene (NAV, 2015, s. 40). Et viktig punkt er at styringen skal ha færre og mer overordnede mål som retter seg mot brukereffekter. I tillegg ønsker man seg færre styringsparametere som har god balanse på resultatkjeden og synliggjøring av brukereffektene og færre krav til (detaljerte) aktiviteter (NAV, 2015, s. 40).

Forslagene til tiltak i den andre evalueringen legger i stor grad opp til en mer tillitsbasert styring av NAV. Gruppen ønsker å øke det lokale handlingsrommet i styringen, og på den måten kan de lokale NAV-kontorene tilpasse tjenestene etter lokale utfordringer og behov (NAV, 2018, s. 41). De ansatte vil da få økt tillit og kan bestemme hvordan man skal nå målene, og det kan forhindre at man styrer på innsatsfaktorer og aktiviteter som er tidlig i resultatkjeden (NAV, 2018, s. 18). En dokumentgjennomgang viste store variasjoner mellom fylkene i arbeids- og tjenestelinjen. De fleste enhetene lager egne styringsdokumenter, og det forekommer ulik struktur i styringsdokumentene, men de sentrale hovedprioriteringene ivaretas (NAV, 2018, s. 21-22). Selv om de presiserer at kontrollaspektet fortsatt er fremtredende i styringsdialogen, har gruppen fått inntrykk av at styringen har en utvikling mot mer «bottom-up» med økt handlingsrom for NAV-kontorene som er mer innrettet mot lokale utfordringer og mål (NAV, 2018, s. 25).

Begge de partssammensatte gruppene har kommet med mange forslag til forbedringer. Når det gjelder styringsdokumentene på nivå 1 og 2, var forslagene særlig knyttet til en forenkling av styringsdokumentene og at de skulle være mer overordnet. Det var også viktig å synliggjøre brukereffektene og kutte (detaljerte) aktivitetskrav. Dette kan tyde på at NAV ønsker at styringspraksisen på disse nivåene skal være lik resultatstyringen i typologien. Når det gjelder styringsdokumentene på nivå 3, var de viktigste forslagene til forbedring knyttet til å legge opp til en mer tillitsbasert styring hvor de lokale NAV-kontorene kunne tilpasse tjenestene etter lokale utfordringer og behov. En slik måte å styre på vil være i overensstemmelse med en styringspraksis lik relasjonsstyring i typologien.

3.4. Hypoteser

Problemstillingen i denne oppgaven er «På hvilken måte varierer styringspraksis i styringsdokumentene til NAV, og hva kan forklare eventuelle forskjeller?». For å operasjonalisere antagelsen om variasjon i styringspraksis, ønsker jeg å formulere fire

hypoteser som fungerer som forventninger til det empiriske materialet. Med utgangspunkt i typologien til Askim et al. (2019) som overordnet analytisk rammeverk, samt tidligere forsknings- og evalueringsfunn, forventer jeg følgende innretning av styringsdokumentene på de ulike nivåene i NAV:

Hypotese 1: Tildelingsbrevet fra ASD til Arbeids- og velferdsdirektoratet illustrerer en styringspraksis lik dobbelt-styring.

Begrunnelsen for hypotese 1 ligger i at NAV er en stor organisasjon med omtrent 13 500 årsverk. Større enheter tenderer til å bli styrt med dobbelt-styring. I tillegg er det mye politisk oppmerksomhet rundt samfunnsoppdraget til NAV. NAV sine oppgaver kan karakteriseres som langvarige politiske problemer. Både det og det faktum at enheten har direktorat-status gjør at teorien heller i retning mot dobbelt-styring. Relevante studier på MRS gjennom tildelingsbrev trekker også i retning av at styringspraksisen i tildelingsbrevene ofte er preget av dobbelt-styring.

Hypotese 2: Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylke illustrerer en styringspraksis lik resultatstyring.

Hypotese 2 tar utgangspunkt i at fylkesleddet er det mellomste nivået i undersøkelsen. Når det gjelder størrelse på enheten, vil resultatstyring og aktivitetsstyring være i mellom ytterpunktene. Teorien fastslår at det er dobbelt så stor sjanse for at enheter som er etablert etter 1997, sammenlignet med de som er etablert før 1997, blir styrt med resultatstyring, og halvparten så stor sannsynlighet for å være styrt med aktivitetsstyring. Ettersom NAV er etablert i 2006, forventer jeg derfor at de blir styrt med resultatstyring. I tillegg vil fylkesleddet ha mindre politisk oppmerksomhet enn direktoratet fordi de har mindre direkte samhandling med det politiske nivået som styrer NAV. Evalueringen fra 2015 viste også at NAV ønsker en slik styringspraksis for sitt fylkesledd.

Hypotese 3: Mål- og disponeringsbrevene fra fylkesdirektørene i NAV Rogaland, NAV Nordland og NAV Oslo illustrerer en styringspraksis lik relasjonsstyring.

Begrunnelsen for hypotese 3 ligger i at enheter som styres med relasjonsstyring tenderer til å være mindre i størrelse. Sammenlignet med direktoratet og fylkeskontorene vil flere av

lokalkontorene i NAV Rogaland, NAV Oslo og NAV Nordland være små. Den politiske oppmerksomheten på hvert enkelt NAV-kontor vil også være liten sammenlignet med direktoratet. Videre kan oppgavene til de lokale NAV-kontorene være knyttet til anvendelsen av det lokale handlingsrommet, slik evalueringen fra 2018 antyder. Slike oppgaver kan kobles til «hands-off»-tilnærmingen som den overordnede enheten kan velge å ta hvis de ikke ønsker å «skade» legitimiteten og ryktet sitt. Ved å velge en slik tilnærming, vil en styringspraksis lik relasjonsstyring være det som ligger nærmest.

Hypotese 4: Egenskapene størrelse, alder, politisk oppmerksomhet og oppgaver vil ha betydning i valg av styringspraksis og vil bidra til å forklare eventuelle forskjeller mellom nivåene og mellom fylker.

Begrunnelsen for hypotese 4 kommer av at de øvrige hypotesene er utarbeidet med bakgrunn i den empiriske undersøkelsen om hvilken påvirkning de nevnte egenskapene har på valg av styringspraksis. Dette er egenskaper som har vist seg å være viktige i å forklare hvordan departementer styrer sine underliggende enheter, og min antagelse er derfor at de også kan brukes for å forklare valg av styringspraksis lenger ned i styringsnivåene. Ettersom det åpnes opp for ulik praksis på det laveste undersøkelsesnivået til analysen, kan det forekomme variasjon mellom fylkene. Det kan derfor tenkes at egenskapene kan fungere som forklaringsvariabler for disse potensielle ulikhetene.

4. Metode

I metodekapittelet vil jeg beskrive og forklare mine metodiske valg. Studien benytter seg av casestudie som forskningsdesign med dokumenter som empiri. I det videre vil jeg forklare nærmere om casestudie og dokumentstudier, mine datakilder, hvordan studien er gjennomført og gjøre en vurdering av studiens validitet og reliabilitet.

4.1. Overordnede metodevalg

Formålet med denne studien er å undersøke styringspraksis på ulike nivåer i NAV. For å illustrere dette har jeg valgt ut fem styringsdokumenter, og utformet følgende problemstilling: «På hvilken måte varierer styringspraksis i styringsdokumentene til NAV, og hva kan forklare eventuelle forskjeller?». Problemstillingen vil alltid være førende for valg av forskningsdesign (Hellevik, 2002, s. 99; Tjora, 2018, s. 41). Jeg har derfor valgt en kvalitativ casestudie som overordnet forskningsdesign. Casestudie kan defineres som «en undersøkelse som gjøres i en situasjon/sted/enhet som har en naturlig avgrensning, uavhengig av forskningsprosjektet, for eksempel en organisasjon [...]» (Tjora, 2018, s. 256). Det at jeg studerer styringsdokumentene til NAV på flere nivåer gjør derfor at casestudie passer godt for min oppgave.

Fordelene med casestudie er at man kan utvikle en helhetlig forståelse av den ene enheten som studeres (Grønmo, 2016, s. 105). I et slikt tilfelle argumenterer Grønmo (2016, s. 105) for at denne enheten enten må betraktes som unik og vitenskapelig interessant i seg selv eller betraktes som en svært typisk enhet innenfor dette universet. Helt siden oppstarten av NAV har de ansattes organisasjoner vært kritiske til hvordan MRS har vært praktisert i NAV (NAV, 2015, s. 18). I tillegg til at det er en organisasjon med et stort ansvar, et vidt spenn av oppgaver og tjenester og enheter på ulike nivåer, opplever jeg at NAV som utvalgsenhet er unik og vitenskapelig interessant i seg selv. Jeg opplever i mindre grad at NAV kan regnes som en svært typisk enhet innenfor universet av offentlige forvaltningsvirksomheter. Ettersom de forvalter 1/3 av statsbudsjettet og har på andre måter veldig stor betydning for enkeltmennesker i Norge, er det vanskelig å finne virksomheter som ligner både i omfang og påvirkning.

Likevel er det ofte et ønske ved en empirisk undersøkelse å trekke slutninger om flere enheter enn de som det er empirisk grunnlag for (Hellevik, 2002, s. 372). I dette tilfellet vil det naturligvis være flere enheter som vil ha lignende hierarkiske styringsforhold med flere

underliggende enheter. Problemet med casestudie som forskningsdesign vil være at det vil være vanskeligere å dra slike slutninger om alle de enhetene på bakgrunn av studien av den ene enheten. I denne undersøkelsen vil det bety at jeg i liten grad vil kunne si noe generelt om styringspraksis mellom ulike nivåer som vil gjelde for alle norske offentlige forvaltningsvirksomheter. Dette avhenger av i hvor stor grad den undersøkte organisasjonen er representativ for alle de utvalgte enhetene (Hellevik, 2002, s. 114). Det har jeg allerede begrunnet at jeg ikke legger opp til i oppgaven. Styringspraksisen i NAV er nødvendigvis ikke representativ for all styringspraksis i den offentlige sfæren i Norge.

Bakgrunnen for valg av case-studie ligger først og fremst i ønsket om å gå dypere inn i NAV sin styring. Det er likevel verdt å merke seg at undersøkelser lik de som er presentert under «styringspraksis gjennom tildelingsbrev», hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet sitt tildelingsbrev kun er et av flere analyseobjekter, kan by på problemer. Grunnen til det er at det vil være stor spredning i styringen innad i analyseenhetene. Rapporten til Kjærvik og Askim (2015) stiller derfor spørsmål om hvor godt egnet rene kvantitative analyser med gjennomsnittsverdier er for å gi et godt bilde av utviklingen av styringen sett under ett. En oppgave med bare et analyseobjekt vil naturligvis unngå dette problemet. Styringsdokumenter kan også bli justert for å reflektere etablerte forhold og kulturer mellom overordnet og underordnet enhet (Askim et al., 2019, s. 473). Dette kan gi utslag i hvor detaljerte styringssignalene er (SSØ, 2010, s. 13). Det taler for å ha bare en analyseenhet i oppgaven.

Det finnes i hovedsak tre måter å gjøre kvalitative undersøkelser på. Det er intervju, observasjon og dokumentanalyse. For å undersøke styringspraksis over nivåer i NAV, er det viktig å analysere den faktiske styringen. Her er styringsdokumentene sentrale. For å forstå styringsforholdene, har jeg derfor valgt å bruke ren dokumentanalyse (kun dokumenter som empiri) av årlige styringsdokumenter i tre ledd. Dokumentstudier bruker vi ifølge Tjora (2018, s. 257) i studier av dokumenter som i hovedsak er produsert for andre formål enn forskning. På den måten kan vi skaffe oss informasjon om saksforhold på bestemte tider og steder. Dokumentene kan være casespesifikke, generelle, fra medier eller forskningsdokumenter (Tjora, 2018, s. 183). En slik studie vil passe godt for min oppgave. Jeg ønsker å se hvordan styringspraksisen i NAV er på et så nylig tidspunkt som mulig, og de årlige brevene fra 2019 er derfor dokumentene som analyseres. Oppgaven vil dreie seg om å presentere funn fra dokumentene, og dokumentene er valgt ut for å være casespesifikke.

Når man bruker dokumenter som empiri, blir dokumentene vanligvis benyttet som bakgrunnsdata i tillegg til enten intervju eller observasjoner (Tjora, 2018, s. 183). Ifølge Kvale og Brinkmann (2018, s. 42) er formålet med kvalitative forskningsintervjuer «å forstå sider ved intervjupersonens dagligliv, fra hans eller hennes eget perspektiv». I denne oppgaven kunne intervjuer med ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkesdirektører og ansatte på lokalkontor gitt ytterligere belegg for hvordan styringen oppleves. Det kunne muligens ha bidratt til å gi et klarere svar på min problemstilling. I tillegg kunne det vært relevant og spurt om prosessen knyttet til utformingen av hvert dokument og eventuelt samspill med de som skal motta dokumentet. Slike intervjuer ble vanskelig å gjennomføre med det økende presset på alle nivåene i NAV med tanke på Trygdeskandalen og korona-situasjonen i 2020 (Klepp, 2019; NAV, 2020). Imidlertid er forskningsspørsmålet i oppgaven på hvilken måte varierer styringspraksis i styringsdokumentene til NAV og hva som kan forklare eventuelle forskjeller. Da vil en dokumentanalyse være tilfredsstillende empiri for å svare på problemstillingen, også uten andre former for kvalitative studier i tillegg.

4.2. Datakilder

Dokumentene som inngår i dokumentanalysen er følgende:

- Tildelingsbrevet fra ASD til Arbeids- og velferdsdirektoratet (datert 21.01.2019)
- Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Direktørene for NAV fylke (datert 19.02.2019)
- Mål- og disponeringsbrevet fra fylkesdirektøren i NAV Oslo til sine lokale NAV-kontorer (2019)
- Mål- og disponeringsbrevet fra fylkesdirektøren i NAV Rogaland til sine lokale NAV-kontorer (2019)
- Mål- og disponeringsbrevet fra fylkesdirektøren i NAV Nordland til sine lokale NAV-kontorer (2019)

Når man skal bruke dokumenter som kilder i en empirisk undersøkelse, er det viktig å sette dokumentene i kontekst (Tjora, 2018, s. 183). I denne sammenhengen vil det bety at det er nødvendig å diskutere ulike aspekter knyttet til dokumentene som når de er skrevet, av hvem, for hvem og om de er åpent tilgjengelig.

De fem brevene oppleves som hensiktsmessige valg når det gjelder utvalgsenheter. Utarbeidelsen av tildelingsbrevene er en årlig hendelse og en svært viktig operasjonalisering av politikken til sittende regjering (Askim et al., 2019, s. 486). Styringen til de underliggende enhetene på årlig basis gis i stor grad gjennom mål- og disponeringsbrevene, og de er derfor også viktige dokumenter for min oppgave. Når det gjelder årstall for utvalgsenheter, var 2019-brevene de nyeste ved analysetidspunktet. For å få en enda mer oppdatert styringspraksis, kunne jeg ha ventet ytterligere med den empiriske undersøkelsen. Dette ble imidlertid ikke mulig da flere av styringsdokumentene for 2020 ble forsinket grunnet Trygdeskandalen og ikke tilgjengelige før i mars (ASD, 2020, s. 1). Sett i sammenheng med teorien til Askim et al. (2019) om politisk oppmerksomhet, kunne også styringsdokumentene fra 2020 gitt et uriktig og skjevt bilde av den faktiske styringspraksisen i NAV med tanke på den økende oppmerksomheten på organisasjonen. Jeg opplever det derfor som hensiktsmessig å undersøke styringspraksisen før dette tidspunktet.

Den enkelte fylkesdirektør vil sende hvert sitt årlige mål- og disponeringsbrev til sine lokale NAV-kontorer. I denne oppgaven ville det blitt for mye å se på alle fylkene sine brev. Det er derfor gjort et utvalg på tre fylker. Bakgrunnen for valget er at NAV allerede fra 01.01.2019 fikk nye fylker og regioner (NAV, 2019c). Den nye inndelingen fulgte de fremtidige fylkesgrensene som ble gjeldende fra 01.01.2020 med unntak av Viken (NAV, 2019c). Det er usikkert i hvor stor grad styringspraksisen i mål- og disponeringsbrevene er endret for fylkene som er berørt av denne regionsammenslåingen. Valget falt av den grunn på tre fylker som ikke har endret struktur. NAV Oslo, NAV Rogaland og NAV Nordland ble valgt ut. Det vil finnes variasjoner i egenskapene hos de tre fylkene, og de vil være både like og ulike med tanke på forklaringsvariablene i oppgaven knyttet til delproblemstilling to. Når det gjelder alder, vil alle tre fylkene følge opprettelsen av NAV 1. juni 2006. NAV Oslo er størst med omtrent 900 årsverk, NAV Rogaland deretter med omtrent 600 årsverk og NAV Nordland er minst med rundt 375 årsverk (NAV, 2020c). Når det gjelder politisk oppmerksomhet, kan det tenkes at NAV Oslo med sin plassering i hovedstaden vil være mest utsatt for dette. De tre fylkene sine lokalkontorer vil ha de samme oppgavene med direkte oppfølging av brukere. Hvert fylke og hvert lokalkontor vil imidlertid ha sin unike kontekst med tanke på for eksempel forskjeller i arbeidsmarkedet, sosio-demografiske forhold og antall innbyggere.

Både tildelingsbrevet fra ASD og mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ligger åpent på NAV sin nettside nav.no. Fylkene sine mål- og

disponeringsbrev til sine lokale NAV-kontorer ligger ikke åpent på internett. Disse har jeg etter forespørsel fått tilsendt fra hver fylkesdirektør via mail.

Det siste aspektet ved utvalgsenhetene er om de omfatter personopplysninger. Oppgaven behandler ikke personopplysninger og faller derfor utenfor meldeplikten til NSD (Norsk senter for forskningsdata).

4.3. Gjennomføring av undersøkelsen

I enhver forskningsundersøkelse er kravet til transparens eller gjennomsiktighet viktig. Tjora (2018, s. 248) legger vekt på at transparens i undersøkelser bidrar til at leseren kan få et innblikk i forskningsprosessen, slik at de kan gjøre seg opp en formening om forskningens kvalitet. Jeg vil derfor presentere og diskutere hvordan jeg har gjennomført min empiriske undersøkelse.

Til oppgaven har jeg knyttet to delproblemstillinger. Den første delproblemstillingen angår hvilken styringspraksis som vektlegges i de ulike styringsdokumentene. I motsetning til Askim et al. (2019) sin undersøkelse, er min undersøkelse rettet mot kvalitative egenskaper heller enn kvantitative størrelser. Jeg vil derfor argumentere for hvilken styringspraksis de trekker i retning av, i stedet for å telle antallet data for å bestemme hvilken kategori styringsdokumentene «absolutt» tilhører. Grunnen til dette er at jeg kun ser på et enkelt år og de ulike brevene ikke er entydige i sin utforming. For å forklare forskjellene i for eksempel mål- og disponeringsbrevene til NAV Oslo, NAV Nordland og NAV Rogaland vil en sammenligning gjennom telling gi et urettmessig bilde av forholdet mellom dokumentene da innretningen på brevene er såpass ulike. I tillegg vil jeg se bort ifra den femte kategorien Askim et al. (2019) bruker i typologien, som ikke trekker i retning av en klar profil. Jeg opplever den som både vanskelig å identifisere og mindre relevant for min oppgave.

Jeg ønsker å bruke beskrivelsen av MRS, presentert i bakgrunnskapittelet, til å analysere hvilken styringspraksis som vektlegges i de ulike styringsdokumentene. Da ønsker jeg å se på målene, styringsparameterne, tilhørende resultatkrav/ambisjonsnivå, vektlegging av lokale forhold og aktivitetskravene som forekommer i den løpende teksten. Særlig tildelingsbrevet består av mye mer enn mål og styringsparametere. I tildelingsbrevet har jeg derfor konsentrert meg om kapittel 3 som omfatter «Mål, styringsparametere, rapportering og oppdrag for 2019». Tilsvarende avgrensning gjelder også for de andre brevene.

Når det gjelder målene, styringsparameterne, tilhørende resultatkrav og vektlegging av lokale forhold, vil dette avgjøre om styringsdokumentene trekker i retning av høy eller lav grad av output-orientert styring. Det første jeg undersøker er hvor på resultatkjeden målene og styringsparameterne legger seg. Dersom flesteparten av målene og styringsparameterne styrer mot produkter/tjenester eller bruker- eller samfunnseffekter, vil det trekke i retning av høy grad av output-orientert styring. Dersom flesteparten av målene og styringsparameterne styrer mot innsatsfaktorer eller aktiviteter, vil det trekke i retning av lav grad av output-orientert styring. Da har organisasjonen større kontroll selv. Det andre jeg ser på er hvordan resultatkravene/ambisjonsnivået er fastsatt. Dersom resultatkravet er fastsatt med et konkret tall/frist eller betegnelser som «skal øke i løpet av året» eller «skal øke sammenlignet med samme periode i fjor», opplever jeg at resultatoppnåelsen kan måles direkte. Dette har jeg tolket til å trekke i retning av høy grad av output-orientert styring. Dersom resultatkravet er fastsatt med betegnelser som «skal minst være på samme nivå som samme periode i fjor», «skal øke/reduseres» eller ikke har noe fastsatt krav tilhørende styringsparameterne, tolket jeg det til å trekke i retning av lav grad av output-orientert styring. Det vil da i mindre grad være mulig å måle resultatoppnåelsen direkte. Det tredje jeg vil se på er i hvilken grad dokumentene legger til rette for lokale prioriteringer og tilpasninger. Dersom dokumentet vektlegger nasjonale mål og nasjonale løsninger, trekker det i retning av høy output-orientert styring. Dersom dokumentene legger til rette for sterkere vektlegging av lokale forhold på bekostning av ensidig fokus på nasjonale løsninger, trekker det i retning av lav output-orientert styring.

Aktivitetskravene vil avgjøre om styringsdokumentene vektlegger høy eller lav intensitet av input-orientert styring. For å bestemme det vil jeg se på hvordan brevene i sin helhet er utformet. Dersom de er preget av konkrete aktiviteter, tiltak eller oppdrag i måten de setter opp mål, vil det trekke i retning av høy grad av input-orientert styring. Dersom dette forekommer i mindre grad, vil det tolkes som en lav grad av input-orientert styring. En slik styring vil legge til rette for å øke det lokale handlingsrommet til NAV-kontorene.

Jeg følger operasjonaliseringen presentert i bakgrunnskapittelet i definisjonen av mål og styringsparameter. Når det gjelder aktivitetskrav, har jeg i likhet med Kjærvik og Askim (2015, s. 2) brukt det litt mer skjønnsmessig. Det gjelder både aktiviteter, tiltak og oppdrag i teksten, men jeg sikter også til alle «skal»-kravene som overordnet setter for den

underordnede. Operasjonaliseringen som gjelder plasseringen av målene og styringsparameterne på resultatkjeden er også presentert i bakgrunnskapittelet. Målene og styringsparameterne vil være gjensidig utelukkende når det gjelder plassering på resultatkjeden og kan derfor bare plasseres som en type mål eller en type styringsparameter. For å illustrere plassering, vil jeg presentere noen eksempler:

- Styringsparameter kodet som brukereffekt: «Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid» (NAV, 2019d, s. 16).
- Styringsparameter kodet som produkt/tjeneste: «Andel brukere som har hatt dialog, møte eller samtale med NAV siste 30 dager, fordelt på: - situasjonsbestemt innsatsbehov - spesielt tilpasset innsatsbehov» (NAV, 2019d, s. 16).
- Styringsparameter kodet som innsatsfaktor: «Etatens sykefravær samlet (*egenmeldt og legemeldt*) skal ikke overstige 6,1 % (felles mål for etaten)» (NAV, 2019d, s. 16).
- Mål kodet som produkt/tjeneste: «Arbeids- og velferdsetaten skal tilby arbeidsrettet bistand med god kvalitet» (ASD, 2019, s. 6).
- Aktivitetskrav: «Direktoratet skal starte opp evaluering av ordningen med drifts- og prosjekttilskudd til frivillig arbeid mot fattigdom og sosial ekskludering, herunder vurdere og foreslå eventuelle endringer i tilskuddsregelverket» (ASD, 2019, s. 10).

Den andre delproblemstillingen til oppgaven angår om egenskapene (størrelse, alder, politisk oppmerksomhet og oppgaver) presentert i Askim et al. (2019) kan forklare likheter og ulikheter i valg av styringspraksis. Antagelsene som er blitt gjort til denne oppgaven følger presentasjonen av NAV og organisasjonen sitt styringssystem i bakgrunnskapittelet. Det vil derfor være mest sannsynlig at størrelsen blir mindre jo lenger ned du kommer i nivåene, alle nivåene har samme alder, det blir redusert nasjonal politisk oppmerksomhet jo lenger ned du kommer i nivåene og oppgaver som kan knyttes til relasjonsstyring blir mer aktuelt jo lenger ned i nivåene du beveger deg.

4.4. Vurdering av oppgavens reliabilitet og validitet

Begrepene reliabilitet og validitet kan brukes til å beskrive styrker og svakheter ved et forskningsdesign.

4.4.1. *Reliabilitet*

Graden av reliabilitet indikerer hvor pålitelig undersøkelsen er (Grønmo, 2016, s. 240). Reliabiliteten vil både avhenge av hvordan undersøkelsesopplegget er formulert og utarbeidet, men også hvordan selve datainnsamlingen er gjennomført (Grønmo, 2016, s. 241). I kvalitative forskningsmetoder vil dette blant annet gjelde forskerens engasjement. Tjora (2018, s. 235) argumenterer for at forskerens engasjement i tematikken vil kunne påvirke resultatene, men at det er en helt nødvendig ressurs i arbeidet. Det viktigste er å redegjøre for sin posisjon og sitt engasjement og hvordan dette kan prege forskningsarbeidet. I tillegg er det vanlig å diskutere reliabilitet rundt spørsmålet om man ville ha kommet til samme resultat dersom en annen forsker hadde gjort samme undersøkelse på de samme fenomenene (Tjora, 2018, s. 238).

En vurdering som kan trekke i retning av høy reliabilitet er at jeg ikke har noen interesse i å få fram et bestemt resultat av undersøkelsen. Jeg har aldri jobbet i NAV og har ingen egeninteresse av å sette styringen til NAV i et spesielt godt eller dårlig lys. Et annet element som kan trekke i retning av høy reliabilitet er at datagrunnlaget til undersøkelsen er skriftlig dokumentasjon. Det er nøytrale dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning og er knyttet til et bestemt styringsformål. Oppgaven vil derfor ikke være preget av intervjuer og de personlige vurderingene intervjuobjektene har om tildelingsbrevet eller mål- og disponeringsbrevene på de ulike nivåene. I tillegg er flere av styringsdokumentene offentlige kilder som kan etterprøves av andre.

Likevel er det flere aspekter ved oppgaven som kan svekke reliabiliteten. Oppgaven blir gjennomført som en kvalitativ undersøkelse hvor jeg presenterer eksempler som underbygger min forståelse av styringspraksisen i styringsdokumentene. Dette vil nødvendigvis være mine subjektive eksempler, og andre kunne ha valgt andre eksempler. Dette kan også knyttes til at spesielt tildelingsbrevet er et vanskelig brev med et profesjonelt språk. Det kan derfor ha oppstått misforståelser og feil i forståelsen/tolkningen av input- og output-styringen. Et annet aspekt kan knyttes til designvalget av dokumentanalyse. Dersom dokumentene mangler en entydig struktur på de sentrale områdene jeg skal se på i undersøkelsen, kan det påvirke påliteligheten til undersøkelsen. I denne oppgaven er det spesielt interessant å se om dokumentstrukturen er tydelig på hva som er et mål, en styringsparameter og et aktivitetskrav.

I undersøkelsen til Askim et al. (2019, s. 497) har tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2015 blitt kategorisert som dobbelt-styring. Det vil si et styringsforhold som styrer underliggende virksomhet med høy intensitet av både input- og output-orientert styring. Etersom jeg allerede har fått «bekreftet» dobbelt-styring fra andre forskere, kan det ha påvirket meg til å lete etter bekreftelse på dobbelt-styring i tildelingsbrevet også for 2019. Imidlertid har evalueringene fra NAV om egen MRS fra 2015 pekt i retning av at NAV skal nærme seg mer resultatstyring i typologien. Det indikerer at det kan ha vært en utvikling fra Askim et al. (2019) sin undersøkelse fra 2015 til mitt analysetidspunkt.

Jeg heller derfor i retning av at dersom en annen forsker hadde gjennomført samme analyse som jeg har gjort og lagt til grunn de samme forutsetningene som jeg har gjort i min oppgave, vil vedkommende komme fram til samme resultat som meg. Analysen kunne ha trukket fram alternative eksempler fra styringsdokumentene, men ville mest sannsynlig konkludert med samme styringspraksis.

4.4.2. Validitet

Kravet til validitet beskriver gyldigheten til datamaterialet og om man klarer å måle det en har til hensikt å måle (Grønmo, 2016, s. 241). Det er vanlig å skille mellom indre og ytre validitet. En måte å sikre høy indre validitet (blant annet definisjonsmessig validitet) er å være nøye på å fange opp innholdet i teorien når man operasjonaliserer begrepene (Hellevik, 2002, s. 183). Ved å beskrive disse valgene, har leseren mulighet til å ta stilling til forskningens relevans og presisjon (Tjora, 2018, s. 234). Ytre validitet vil på den andre siden se om resultatene fra din studie kan generaliseres, dvs. om undersøkelsen har gyldighet utover enhetene som har blitt undersøkt (Tjora, 2018, s. 258).

Når det gjelder ytre validitet, vil enkelte prosjekter se bort fra temaet generalisering. Tjora (2018, s. 238-239) argumenterer for at målet med slike studier vil kunne være å gå i dybden på et spesifikt område. Med casestudie som forskningsdesign vil en slik tilnærming passe min oppgave godt. Undersøkelsen vil derfor kunne si noe om styringspraksisen til NAV sine styringsdokumenter, men ikke styringspraksis i hierarkiske organisasjoner generelt. Dette kan trekke i retning av lav ytre validitet. Dersom de tre utvalgte fylkene har mål- og disponeringsbrev som ligner i struktur og innhold, kan resultatene imidlertid ha gyldighet til styringspraksisen i de resterende fylkene.

Jeg vurderer den indre validiteten i oppgaven som god. Når det gjelder definisjonsmessig validitet, som er en form for indre validitet, har jeg definert og operasjonalisert en rekke teoretiske begreper. Jeg har forklart nøyte hvilken modell jeg har valgt og forklart min forståelse av denne modellen. Jeg har videre presentert hvordan jeg har valgt å operasjonalisere input- og output-dimensjonene og hvordan jeg har brukt dem i min undersøkelse. Dette innebærer også eksempler fra de ulike brevene. Med hjelp av dette har jeg utformet tydelige hypoteser som viser sammenhengen mellom min operasjonalisering av teorien og mine forventninger til empirien.

Når man definerer og operasjonaliserer flere teoretiske begreper, kan man tenke seg at andre kunne gjort dette på en annen måte. Min oppgave velger en annen tilnærming enn Askim et al. (2019) sin studie som operasjonaliserer de ulike typologiene ved å se på antallet mål, styringsparametere og aktivitetskrav, mens jeg i større grad drøfter den output-orienterte siden av modellen. I tillegg kan det være utfordrende å kategorisere mål og styringsparametere i resultatkjeden. Kjærвик og Askim (2015, s. 2) peker blant annet på at mål som refererer til produkter/tjenester og mål som refererer til brukereffekter kan være vanskelige å skille. Dette er fordi brukerbegrepet kan oppleves flertydig.

En annen mulig svakhet kan være at ved å ikke ha intervjuer, mister jeg muligheten til å sikre forståelsen av hvordan dokumentene faktisk brukes og hvordan prosessen med forankring mellom overordnet og underordnet faktisk er. Til slutt kan en annen svakhet ved den indre validiteten til oppgaven knyttes til delproblemstilling nummer to. Undersøkelsen skaper nødvendigvis ikke et eksakt bilde av hva som forårsaker ulik (eller lik) styringspraksis på de forskjellige nivåene. Det kan være andre egenskaper eller forhold enn de som er studert i Askim et al. (2019) som er avgjørende i valg av styringspraksis i NAV på de ulike nivåene. Det kan for eksempel være personlige preferanser hos topplederne på de ulike nivåene eller at det foreligger konkrete politiske eller samfunnsmessige problemer som påvirker NAV, som for eksempel at det er utfordringer i arbeidsmarkedet.

5. Empiri

Gitt min problemstilling, vil det være nødvendig å beskrive hvordan styringen kommer til uttrykk i hvert av de fem valgte styringsdokumentene. Under empiri presenteres målene, styringsparameterne, resultatkravene og andre sentrale aspekter ved brevene for å danne grunnlaget til analysekapittelet. Etter gjennomgangen av hvert styringsdokument følger en oppsummerende oversikt over de viktigste funnene (se tabell 1-5).

5.1. Tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tildelingsbrevet for 2019 består av syv kapitler, men undersøkelsen avgrenses til kapittel tre. En videre avgrensning består av å analysere underkapitlene 3.1, 3.2 og 3.4. Grunnen til det er at underkapittel 3.3 i sin helhet ikke er relevant for arbeids- og tjenestelinjen.

Tildelingsbrevet har en klar og ryddig oppbygging med et målhierarki på tre nivåer. Det øverste nivået med målformuleringer består av to hovedmål formulert som samfunnseffekter. De beskriver samfunnsoppdraget til NAV som er å sikre høy sysselsetting, men samtidig også økonomisk og sosial sikkerhet (ASD, 2019, s. 4). Det neste nivået med målformuleringer er knyttet til NAV sin rolle i det norske samfunnet. Nivået består av en blanding av mål på samfunnseffekter og produkter/tjenester. Målene «flere i arbeid» og «gode levekår for de vanskeligst stilte» er begge formulert som samfunnseffekter, ettersom det er noe NAV bare kan påvirke indirekte, og de retter seg ikke mot enkeltbrukere (ASD, 2019, s. 4-9). Målet «tilgjengelige tjenester med god service» er et tydelig mål som beskriver egenskaper ved de produktene/tjenestene som skal leveres, og målet kan derfor knyttes til produkt/tjeneste i resultatkjeden (ASD, 2019, s. 12). Når det gjelder det laveste nivået med målformuleringer i tildelingsbrevet, er disse stort sett rettet mot produkter/tjenester på resultatkjeden. Et eksempel på det er målet «gode brukermøter preget av respekt, service og brukermedvirkning» (ASD, 2019, s. 12). Målet beskriver kvaliteter ved rådgivningen som skal holdes, og tjenesten vil slutføres i samspill med bruker.

Til de aller fleste målene er det blitt formulert tilhørende styringsparametere. Det finnes styringsparametere som kan plasseres både under aktiviteter, produkter/tjenester og brukereffekter. For eksempel vil «gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal være innenfor frist» kun rette seg mot selve saksbehandlingen og vil derfor kunne knyttes til aktiviteter, mens «antall arbeidssøkere som formidles til ledige stillinger av Arbeids- og velferdsetaten

skal øke» vil inneholde en faktisk formidling og vil rette seg mot produkter/tjenester som NAV har kontroll på selv (ASD, 2019, s. 8-10). Det store flertallet av styringsparametere retter seg likevel mot brukereffekter. Grunnen til det er at de som regel er avhengig av arbeidsmarkedet eller samarbeidspartnere for å oppnå høy måloppnåelse, f.eks. ved at «andel AAP-mottakere som er i arbeid eller tiltak ved 26 ukers tidspunkt skal øke» (ASD, 2019, s. 7). Det er ikke NAV sitt arbeid alene som sikrer måloppnåelse på dette styringsparameteret.

De tilhørende resultatkravene til styringsparameterne er ikke ensidig utformet. Det finnes eksempler på både konkrete tall/frister, skal øke/ redusere og ikke noe fastsatt krav i det hele tatt (ASD, 2019, s. 4-13). Mens tall/frister og ikke noe fastsatt krav blir brukt henholdsvis 3 og 2 ganger i tildelingsbrevet, blir de fleste resultatkravene fastsatt ved at de enten skal øke eller redusere (ASD, 2019, s. 4-13). Det vil da i mindre grad være mulig å måle resultatoppnåelse direkte.

Tildelingsbrevet legger ikke til rette for lokale prioriteringer og tilpasninger. Brevet henvender seg til NAV med sine nasjonale tjenester. Dokumentet preges av konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag i måten de setter opp mål på. Under hvert av målene er det relativt mange aktivitetskrav uttrykt som oppdrag, og det er flere oppdrag enn styringsparametere. Oppdragene beskriver hva etaten skal gjøre, og flere av disse er svært konkrete. Et eksempel er: «Direktoratet skal i 2019 starte en gjennomgang av rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Departementet vil ha dialog med direktoratet om det nærmere innholdet av gjennomgangen, tidsplan og prioriteringer i dette arbeidet» (ASD, 2019, s. 10).

Tabell 1: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i tildelingsbrevet fra ASD.

Type brev, avsender og mottaker	Analyseområde	Funn
Tildelingsbrevet fra ASD til Arbeids- og velferdsdirektoratet	Plassering av mål på resultatkjeden	Til høyre i resultatkjeden fra produkter/tjenester og utover
	Plassering av styringsparametere på resultatkjeden	Flest styringsparametere retter seg mot brukereffekter
	Fastsetting av resultatkrav	Vil i mindre grad kunne måle resultatoppnåelse direkte
	Lokale prioriteringer og tilpasninger	Vektlegger nasjonale mål og nasjonale løsninger
	Brevets helhetlige utforming	Preget av konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag

5.2. Mål- og disponeringsbrevet til NAV Fylke

Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke bygget opp sine målformuleringer som et klart målhierarki. Dersom man hadde fulgt et system for målhierarki i styringsdokumentet, skulle både «innvandrere fra land utenfor EØS-området» og «flere unge i arbeid og utdanning» ha vært mål, men i realiteten er det bare «flere unge i arbeid og utdanning» som kan regnes som et mål (NAV, 2019d, s. 5). Min tilnærming til dokumentet vil derfor være at de overskriftene som kan ivareta kravene i definisjonen til mål satt i bakgrunnskapittelet blir analysert.

Brevet har mål som kan knyttes til alle nivåene på resultatkjeden. Det er til sammen flere mål rettet mot innsatsfaktorer og aktiviteter enn summen av mål rettet mot produkter/tjenester og bruker- og samfunns effekter (NAV, 2019d, s. 3-15). Det kan tyde på at målene plassert som innsatsfaktorer og aktiviteter fungerer som forutsetninger for å realisere målene senere i resultatkjeden. De fleste av målene knyttet til innsatsfaktorer på resultatkjeden er mål som skal bidra til å øke kompetansen til de ansatte i NAV, og et eksempel på det er «økt kompetanse på arbeidsinkludering av brukere med nedsatt arbeidsevne» (NAV, 2019d, s. 13). De fleste målene knyttet til aktiviteter på resultatkjeden er mål som skal sikre videreføring av

samarbeid med blant annet helsesektoren, fylkeskommunen, fylkesmannen og kriminalomsorgen (NAV, 2019d, s. 9-11). Både god kompetanse hos de ansatte og godt samarbeid med lokale institusjoner vil være en forutsetning for å eksempelvis lykkes med målet «økt inkludering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet» som retter seg mot livssituasjonen til brukerne (NAV, 2019d, s. 5). Dette vil derfor forstås som en brukereffekt.

Når det gjelder styringsparameterne, er flesteparten av de uttrykt som brukereffekter. Fylkeskontorene blir ikke målt på styringsparametere som retter seg mot aktiviteter eller samfunnseffekter i det hele tatt og i mindre grad innsatsfaktorer og produkter/tjenester (NAV, 2019d, s. 16). Det kan derfor virke som om de blir holdt ansvarlige for brukereffektene, men ikke samfunnseffektene. De tilhørende resultatkravene er gjennomgående knyttet til konkret styring. Det mest typiske er «skal øke sammenlignet med samme periode i fjor», mens styringsparameterne knyttet til innsatsfaktorer styres alltid med konkrete tall (NAV, 2019d, s. 16). Begge disse formene for resultatkrav/ambisjonsnivå vil gi en resultatoppnåelse som kan måles direkte.

Mål- og disponeringsbrevet legger til en viss grad til rette for lokale prioriteringer og tilpasninger. Ettersom de fleste av resultatkravene er satt etter «skal øke sammenlignet med samme periode i fjor», vil de bli sammenlignet med seg selv heller enn hele landet. I tillegg blir det operative samarbeidet mellom stat og kommune i hvert NAV-kontor (partnerskapet) presentert i brevet (NAV, 2019d, s. 13). Når man skal samarbeide med kommunene innad i fylket, kan disse være ulike. Da må samarbeidet tilpasses hvert fylke. I tillegg er en sentral del av mål- og disponeringsbrevet knyttet til samarbeid med andre aktører (NAV, 2019d, s. 9-11). For å kunne samarbeide med blant annet fylkeskommunen og Fylkesmannen, må man se på lokale forhold. Det overordnede bildet av brevet er likevel i stor grad preget av nasjonale mål og nasjonale satsninger. Dette blir synliggjort gjennom stor oppmerksomhet på inkluderingsdugnaden, flere i arbeid og aktivitet og flere unge i arbeid (NAV, 2019d, s. 3-9).

Det er mange aktivitetskrav i mål- og disponeringsbrevet som sier noe om rammene for aktiviteten som skal skje i fylkene. Etter hvert av målene er det førende skal-aktiviteter for hva fylkene skal gjøre, men også hvordan de skal gjennomføre aktivitetene. Et eksempel på dette er at «alle NAV fylker skal ha utpekte ressurspersoner og en plan for egen kompetanseutvikling på fagområdet» (NAV, 2019d, s. 5). Slike krav vil være førende for

fylkets arbeid. Så selv om målene kan være utformet på nivåer til høyre i resultatkjeden, vil direktoratet likevel styre fylkene på aktiviteter med slike løpende aktivitetskrav.

Tabell 2: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Type brev, avsender og mottaker	Analyseområde	Funn
Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylke	Plassering av mål på resultatkjeden	Flest mål retter seg mot innsatsfaktorer og aktiviteter
	Plassering av styringsparametere på resultatkjeden	Flesteparten er uttrykt som brukereffekter
	Fastsetting av resultatkrav	Konkret styring hvor resultatoppnåelse kan måles direkte
	Lokale prioriteringer og tilpasninger	Det overordnede bildet er preget av nasjonale mål og nasjonale satsninger
	Brevets helhetlige utforming	Mange aktivitetskrav som gir førende rammer

5.3. Mål- og disponeringsbrevet til lokalkontorene i Nordland

NAV Nordland har i utarbeidelsen av mål- og disponeringsbrevet til lokalkontorene laget en egen virksomhetsplan for fylket som gjelder for NAV Nordland med underliggende virksomheter. Et av grunnlagene for virksomhetsplanen er det mottatte mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet (NAV Nordland, 2019, s. 2).

Mål- og disponeringsbrevet til NAV Nordland har et klart målhierarki med målformuleringer på alle områdene bortsett fra samfunnseffekter. Det er flest målformuleringer til høyre i resultatkjeden, fra produkter/tjenester og utover. Flest mål plasseres under produkter/tjenester, og et eksempel på det er «styrket kontakt med arbeidsgivere for å beholde og skaffe arbeid», hvor produktet/tjenesten vil være kontakten med arbeidsgivere (NAV Nordland, 2019, s. 10).

Alle styringsparameterne fra mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet er med og i tillegg er det lagt til fire egne styringsparametere (NAV Nordland, 2019, s. 17-19). De nye styringsparameterne er i hovedsak formulert som produkter/tjenester, og et eksempel på det er «andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand og IA-tjenester» (NAV Nordland, 2019, s. 17). Hovedfokuset på styringsparameterne til NAV Nordland ligger derfor på produkter/tjenester og brukereffekter, og det er tydelig at det er i skjæringspunktet mellom disse at fokuset ligger. For hvert av resultatkravene har de satt inn konkrete verdier som gjelder for Nordland (NAV Nordland, 2019, s. 17-19). De har derfor videreført direktoratets krav med for eksempel «skal øke sammenlignet med samme periode i fjor», men har synliggjort kravene som gjelder for Nordland (f.eks. større enn 44 %). Et slikt oppsett gjør det enklere å måle, og det vil være lite usikkerhet om hva som gjelder for Nordland og måloppnåelsen i fjor. Dette er gjennomgående utført på alle styringsparameterne.

I begynnelsen av brevet beskrives hva som er de største utfordringene for Nordlandssamfunnet (NAV Nordland, 2019, s. 3-4). Det er blant annet at virksomhetene sliter med å finne kompetent arbeidskraft og at fylket generelt har lav befolkningsvekst (NAV Nordland, 2019, s. 3). To hele sider er satt av til en beskrivelse av egne problemer og egen situasjon. Et eksempel på det er at 2449 personer er helt ledige, og dette utgjør 2,0 % av arbeidsstyrken ved inngangen til 2019 (NAV Nordland, 2019, s. 4). Dette gir et klart bilde av hva som er utfordringene for Nordland, og dokumentet er tilpasset de lokale utfordringene. I tillegg til at resultatkravene henvender seg direkte til Nordland sine krav, blir også de ulike målene konkretisert med prioriteringer som gjelder Nordland. Det vil si at når man kommer ned på forklaringene av målet, gjør Nordland prioriteringer for seg selv. Et eksempel på dette er under målet «gjennomføre regjeringens inkluderingsdugnad», hvor Nordland skal etablere HelseIArbeid i hele fylket, og Helgeland og Salten trekkes fram som de prioriterte områdene for 2019 (NAV Nordland, 2019, s. 7). Slike prioriteringer legger i stor grad vekt på lokale forhold og beskriver tydelig hva som skal gjelde i NAV Nordland.

Når det gjelder hvordan brevet i sin helhet er utformet, beskriver fylkeskontoret hvilke ordninger som skal brukes. Hvordan disse ordningene skal brukes, er i stor grad opp til det spesifikke tjenesteområdet (en geografisk region bestående av flere NAV-kontorer) selv å bestemme. Et eksempel på det er kravet om at det skal være markedsteam etablert i alle tjenesteområdene (NAV Nordland, 2019, s. 10). Hvordan dette markedsteamet skal arbeide, blir ikke spesifisert i styringsdokumentet. I tillegg vil også krav som «unge under 30 år er

prioritert gruppe for å få arbeidsrettede tiltak» gi et stort handlingsrom for de lokale NAV-kontorene i hvordan dette skal sikres (NAV Nordland, 2019, s. 8).

Tabell 3: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i mål- og disponeringsbrevet fra NAV Nordland.

Type brev, avsender og mottaker	Analyseområde	Funn
Mål- og disponeringsbrevet fra fylkesdirektøren i NAV Nordland til tilhørende lokalkontorer	Plassering av mål på resultatkjeden	Flest til høyre i resultatkjeden fra produkter/tjenester og utover
	Plassering av styringsparametere på resultatkjeden	Hovedfokuset ligger på produkter/tjenester og brukereffekter
	Fastsetting av resultatkrav	Konkrete tallfestede verdier som gjelder for Nordland
	Lokale prioriteringer og tilpasninger	Sterk vektlegging av lokale forhold og fokus på lokale utfordringer
	Brevets helhetlige utforming	NAV-kontorene gis stort handlingsrom i utforming av ordninger

5.4. Mål- og disponeringsbrevet til lokalkontorene i Oslo

NAV Oslo velger i all hovedsak å kopiere de ulike elementene fra mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet. Det er svært lite tekst utenom hovedmålene og styringsparameterne med resultatkrav, og man må nesten forutsette at mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet også blir sendt til lokalkontorene for at brevet skal gi mening.

Når det gjelder målformuleringer, har de valgt ut alle målene sine fra de overordnede målene i mål- og disponeringsbrevet til direktoratet (NAV Oslo, 2019, s. 4). De er spredt på alle kategoriene av mål i resultatkjeden, men hovedvekten ligger på produkter/tjenester.

Styringsparameterne og de tilhørende resultatkravene til NAV Oslo er også helt identiske med direktoratet sitt mål- og disponeringsbrev (NAV Oslo, 2019, s. 5). De fleste

styringsparameterne som lokalkontorene i NAV Oslo blir målt på er derfor uttrykt som brukereffekter, og det mest typiske resultatkravet er «skal øke sammenlignet med samme periode i fjor» (NAV Oslo, 2019, s. 5). Det tyder på at de blir holdt ansvarlige for brukereffekter, og at resultatoppnåelsen ønsker fylkeskontoret å måle direkte.

Det er vanskelig å avgjøre i hvilken grad dokumentet legger til rette for lokale prioriteringer og tilpasninger da det er såpass lite som tas med i det styringsdokumentet jeg har fått tilgang til. Ettersom de bare viderefører mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet, gjør de nasjonale mål og målsettinger til sine lokale mål og målsettinger, uten å revidere eller tilpasse de til lokale forhold. Dermed har målene lite eller ingen særskilt lokal forankring. Det er heller ingen konkrete aktiviteter, tiltak eller oppdrag som beskrives.

Tabell 4: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i mål- og disponeringsbrevet fra NAV Oslo.

Type brev, avsender og mottaker	Analyseområde	Funn
Mål- og disponeringsbrevet fra fylkesdirektøren i NAV Oslo til tilhørende lokalkontorer	Plassering av mål på resultatkjeden	Hovedvekten ligger på produkter/tjenester
	Plassering av styringsparametere på resultatkjeden	De fleste styringsparameterne er uttrykt som brukereffekter
	Fastsetting av resultatkrav	Resultatoppnåelsen kan måles direkte
	Lokale prioriteringer og tilpasninger	Vektlegger nasjonale mål og løsninger uten særskilt lokal forankring
	Brevets helhetlige utforming	Ingen tekst utover hovedmål og styringsparametere med resultatkrav

5.5. Mål- og disponeringsbrevet til lokalkontorene i Rogaland

I Rogaland har de en uttrykt mening om hva de ønsker å jobbe spesielt med i 2019. Det kommer til uttrykk gjennom mål- og disponeringsbrevet som kalles «Hovedsatsningsområder

2019 – Prioriteringer for NAV Rogaland». I brevet viser de til at mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet vil angi mer detaljerte og sentrale føringer (NAV Rogaland, 2019, s. 1).

Målformuleringene er fordelt på innsatsfaktorer, aktiviteter og produkter/tjenester og inneholder derfor ingen mål som kan knyttes til bruker- eller samfunnseffekter (NAV Rogaland, 2019, s. 1-2). De fleste målene er rettet mot produkter/tjenester, og det er flere målformuleringer i den kategorien enn de to andre til sammen. De har ikke tatt med styringsparametere i sine prioriteringer for NAV Rogaland. Det at brevet ikke inneholder styringsparametere, skiller dette fra de to andre mål- og disponeringsbrevene til lokalkontornivå som har det veldig tydelig. I starten av brevet viser de imidlertid til mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet, og man kan derfor forutsette at de legger styringsparametere og resultatkravene i det overordnede mål- og disponeringsbrevet til grunn og ikke legger til egne indikatorer. De fleste styringsparametere vil da være uttrykt som brukereffekter, og de tilhørende resultatkravene vil gjennomgående være knyttet til konkret styring som gjør at resultatoppnåelse kan måles direkte.

I utgangspunktet har NAV Rogaland valgt en særegen tilnærming til hvordan de har satt opp prioriteringer og satsninger for 2019. Denne tilnærmingen skiller seg fra mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet. Det legges i stor grad til rette for lokale tilpasninger. Dette kommer fram ved at de legger vekt på at de må «holde pulsen på arbeidsmarkedet» og tilpasse seg de endringene som arbeidsmarkedet krever (NAV Rogaland, 2019, s. 2). Det står imidlertid ikke hvordan de skal gjøre dette, noe som peker på at lokalkontorene kan tilpasse aktiviteten etter lokale utfordringer og behov. I tillegg vektlegges verdier på en annen måte i mål- og disponeringsbrevet til NAV Rogaland. De ønsker blant annet en «åpenhetskultur» og en «høy etisk standard» (NAV Rogaland, 2019, s. 1). Dette er elementer som ikke bygger på de nasjonale målene og de nasjonale løsningene. Det er også interessant at de beskriver målgruppene til NAV på en annen måte enn de andre enhetene gjør. Et eksempel på det er under prioriterte grupper, hvor NAV blir trukket fram som «arbeidsgiveren» til de sykemeldte uten arbeidsgiver (NAV Rogaland, 2019, s. 2).

Mål- og disponeringsbrevet er skrevet svært generelt, og det er lite preg av konkrete aktiviteter, tiltak eller oppdrag. Det blir heller beskrevet normer som gjelder for selve aktiviteten eller tiltakene, og det vektlegges i vesentlig større grad i styringsdokumentet enn

mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet. Et eksempel på det er at de «vil dele gode erfaringer med hverandre og hente gode ideer fra andre» (NAV Rogaland, 2019, s. 1).

Tabell 5: Oppsummerende oversikt over empiriske funn i mål- og disponeringsbrevet fra NAV Rogaland.

Type brev, avsender og mottaker	Analyseområde	Funn
Mål- og disponeringsbrevet fra fylkesdirektøren i NAV Rogaland til tilhørende lokalkontorer	Plassering av mål på resultatkjeden	De fleste målene er rettet mot produkter/tjenester
	Plassering av styringsparametere på resultatkjeden	Legger overordnet brev til grunn og styringsparametere er uttrykt som brukereffekter
	Fastsetting av resultatkrav	Legger overordnet brev til grunn og resultatoppnåelse kan måles direkte
	Lokale prioriteringer og tilpasninger	Legger i stor grad til rette for lokale tilpasninger
	Brevets helhetlige utforming	Lite preget av konkrete aktiviteter og oppdrag

6. Analyse

Jeg skal i dette kapittelet studere funnene fra empirikapittelet i lys av det teoretiske rammeverket som ble beskrevet i kapittel tre. Det vil bli strukturert etter hypotesene som er formulert om forventet variasjon i styringsdokumentene til NAV (se tabell 6). Jeg vil derfor først kartlegge hvilken av de fire kategoriene hvert enkelt styringsdokument trekker i retning av. Deretter vil jeg se på om størrelse, alder, politisk oppmerksomhet og oppgaver har betydning for valg av styringspraksis og om egenskapene kan bidra til å forklare eventuelle forskjeller i styringspraksis.

Tabell 6: Oversikt over forventninger ut ifra teorien om fire idealtyper av styringspraksis.

Hypotese 1	Tildelingsbrevet fra ASD til Arbeids- og velferdsdirektoratet illustrerer en styringspraksis lik dobbelt-styring.
Hypotese 2	Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylke illustrerer en styringspraksis lik resultatstyring.
Hypotese 3	Mål- og disponeringsbrevene fra fylkesdirektørene i NAV Rogaland, NAV Nordland og NAV Oslo illustrerer en styringspraksis lik relasjonsstyring.
Hypotese 4	Egenskapene størrelse, alder, politisk oppmerksomhet og oppgaver vil ha betydning i valg av styringspraksis og vil bidra til å forklare eventuelle forskjeller mellom nivåene og mellom fylker.

6.1. Dobbelt-styring i tildelingsbrevet

Når det gjelder utformingen av tildelingsbrevet fra ASD, vil plasseringen av mål og styringsparametere på resultatkjeden trekke i retning av høy intensitet på output-dimensjonen. Dette er fordi målformuleringene er satt til høyre i resultatkjeden fra produkter/tjenester og utover, og det store flertallet av styringsparametere retter seg mot brukereffekter. Det tyder på at ASD ikke vil styre Arbeids- og velferdsdirektoratet på innsatsfaktorer og aktiviteter som organisasjonen har kontroll over selv. På den måten legges det klare føringer om at etaten skal arbeide aktivt med naturlige samarbeidspartnere for å sikre høy måloppnåelse. Et typisk eksempel på det er «andel unge under 30 år som har vært registrert hos Arbeids- og velferdsetaten i mer enn åtte uker, som deltar i arbeidsrettede aktiviteter» (ASD, 2019, s. 7). Arbeidsrettede aktiviteter skjer i tett samhandling med arbeidsgivere eller tiltaksarrangører. På den andre siden kan måten resultatkravene er fastsatt på, trekke i retning av lav output-orientert styring. Ettersom de fleste resultatkravene er satt som skal øke eller redusere, vil det

i mindre grad være mulig å måle resultatoppnåelsen direkte. Det siste aspektet ved output-orientert styring er i hvilken grad dokumentet legger til rette for lokale prioriteringer.

Tildelingsbrevet er et nasjonalt brev som går fra en nasjonal enhet til en annen. Empirien viser at brevet i stor grad omtaler nasjonale tjenester. En naturlig konsekvens er derfor at det ikke legges til rette for lokale prioriteringer eller utfordringer. Dette trekker igjen i retning av høy intensitet på output-styringen.

Et brev som er preget av konkrete aktiviteter, tiltak eller oppdrag i måten det settes opp mål på, vil trekke i retning av høy intensitet på input-dimensjonen. Ettersom brevet inneholder mange aktivitetskrav (uttrykt som oppdrag) som veldig konkret beskriver hva etaten skal gjøre, har ASD valgt høy intensitet på input-styring i utformingen av tildelingsbrevet. Et eksempel på et oppdrag som tydeliggjør dette er: «Arbeids- og velferdsetaten skal i første halvår 2019 i dialog med departementet utrede og komme med forslag til hvordan en kan måle overgang til arbeid for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne» (ASD, 2019, s. 5).

Til sammen trekker empirien i retning av at tildelingsbrevet illustrerer en styringspraksis lik dobbelt-styring med høy grad av både input- og output-orientert styring. Selv om måten resultatkravene er fastsatt på vektlegger lav output-orientert styring, vurderer jeg at summen av alle aspektene til sammen viser en høy intensitet. Det betyr at jeg har funnet støtte for hypotese 1 i empirien. En konklusjon i den retningen støtter oppunder artikkelen til Askim et al. (2019) om at tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykker en styringspraksis som ligner dobbelt-styring. Øvrige forskningsfunn har også lagt vekt på at dobbelt-styring har preget tildelingsbrevene i mange år. Når det gjelder NAV sine egne evalueringer, som også inkluderer tildelingsbrevet fra ASD, vil konklusjonen kun til en viss grad bekrefte at de har utviklet seg i ønsket retning. På den ene siden har brevet lyktes i å synliggjøre brukereffekter både gjennom målformuleringer og gjennom styringsparametere. På den andre siden var det også et ønske om å kutte detaljerte aktivitetskrav. Funnet i empirien vil ikke kunne støtte dette.

En styringspraksis lik dobbelt-styring beskriver en styringssituasjon hvor den overordnede forsøker å styre etter prinsippet om resultatstyring, men som i realiteten kombinerer forsøket med aktivitetsstyring. Ettersom tildelingsbrevet kombinerer mål og styringsparametere til høyre i resultatkjeden og en vektlegging av nasjonale løsninger med konkrete

aktivitetsbeskrivelser, vil en slik styringspraksis passe godt for dokumentet. I dobbelt-styring er det også vanlig at den overordnede ser på den underordnede som en «forlenget arm» i styringen. Arbeids- og velferdsetaten er underlagt politisk styring fra ASD. Gjennom eksempler både presentert i empirikapittelet og analysekapittelet er det tydelig at direktoratet styres gjennom et tett samarbeid hvor departementet har mye innsikt og påvirkningskraft. Dette heller i retning av at direktoratet har et mer begrenset handlingsrom.

6.2. Dobbelt-styring i mål- og disponeringsbrevet på nivå 2

Når det gjelder hypotese nummer to, forventet jeg i utgangspunktet at mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet illustrerte en styringspraksis lik resultatstyring. Resultatstyring består av høy grad av output-orientert styring og lav grad av input-orientert styring.

Når det gjelder output-dimensjonen, vil plasseringene av mål på resultatkjeden i mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 uttrykke en styringspraksis med lav grad av output-orientert styring. Grunnen til det er at de fleste av målene er knyttet til å øke kompetansen til de ansatte på NAV-kontorene og at man skal fortsette samarbeidet med viktige samarbeidspartnere for NAV. Slike målformuleringer vil organisasjonen ha kontroll på selv, og det styres derfor på innsatsfaktorer og aktiviteter som ligger tidlig i resultatkjeden. De resterende output-dimensjonene trekker imidlertid i retning av høy output-orientering. Flesteparten av styringsparameterne er uttrykt som brukereffekter, og de tilhørende resultatkravene er knyttet til konkret styring. Det er tydelig at resultatkravene som var nokså «slappe» fra departementet har blitt skjerpet gjennom dette leddet. I departementet sitt tildelingsbrev kunne flere av styringsparameterne mangle resultatkrav, mens i mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 er det konsekvent satt resultatkrav på alle styringsparameterne. Det mest typiske er «skal øke sammenlignet med samme periode i fjor», men det styres også på konkrete tall. I likhet med tildelingsbrevet er dette et nasjonalt brev som vil vektlegge nasjonale løsninger og mål. Det kommer til uttrykk gjennom inkluderingsdugnaden og nasjonale mål som flere unge i arbeid. Det åpnes allikevel for en viss grad av lokale tilpasninger knyttet til partnerskapet med kommunene. Det overordnede bildet trekker likevel i retning av høy grad av output-orientert styring.

Mål- og disponeringsbrevet bryter med forventningen om resultatstyring på input-styringen. For at styringen skal karakteriseres med lav intensitet på input-styringen må det i mindre grad

forekomme konkrete aktiviteter, tiltak eller oppdrag i måten det settes opp mål. I mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 er det mange løpende aktivitetskrav som direktoratet styrer fylkene på. I motsetning til tildelingsbrevet er de ikke uttrykt som oppdrag, men «skjult» gjennom «skal»-setninger. Et eksempel på det er at «digital aktivitetsplan og andre verktøy skal brukes aktivt i oppfølgingen» (NAV, 2019d, s. 5). Direktoratet vil derfor styre fylkene konkret på bestemte aktiviteter og da vil fylkene i mindre grad ha handlingsrom til å velge verktøy selv. En slik praksis illustrerer høy intensitet på input-styringen.

Til sammen trekker derfor empirien i retning av at mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 illustrerer en styringspraksis lik dobbelt-styring med høy intensitet på både output- og input-styringen. Det betyr at vi ikke finner støtte til hypotese 2 i empirien og evalueringene fra NAV om egen MRS bare delvis bekreftes. De har lyktes i å synliggjøre brukereffektene på styringsparameterne, men har ikke oppfylt planen om å kutte detaljerte aktivitetskrav. Teorien rundt dobbelt-styring peker på at den overordnede enheten velger å bruke fleksibiliteten i kontrakten til å legge til «skjulte» strenge kontrollregimer. På den måten får den overordnede enheten fortsatt mulighet til å styre på input, selv om output-styringen er høy. Ettersom mål- og disponeringsbrevet inneholder mange detaljerte aktivitetskrav, bekrefter dokumentet at en slik praksis forekommer.

6.3. Ulik styringspraksis i mål- og disponeringsbrevene på nivå 3

Ettersom man beveger seg ned til det laveste nivået denne oppgaven undersøker, ble forventningene til styringspraksis at mål- og disponeringsbrevene skulle vektlegge relasjonsstyring. En slik styringspraksis vil styre med lav intensitet på både input og output. Begrunnelsen for det ble særlig knyttet til anvendelsen av det lokale handlingsrommet. For at de lokale kontorene skal kunne benytte seg av det, ville fylkesdirektørene velge en «hands-off»-tilnærming for å understøtte legitimiteten til beslutningene tatt på lokalt nivå.

For NAV Nordland vil både plasseringene av mål og styringsparametere på resultatkjeden trekke i retning av høy intensitet på output-styringen. Det er fordi hovedfokuset til målformuleringene ligger på produkter/tjenester, og styringsparameterne oftest lå i skjæringspunktet mellom produkter/tjenester og brukereffekter. Når det gjelder hvordan resultatkravene er fastsatt, skiller Nordland seg fra de andre mål- og disponeringsbrevene. De har satt inn konkrete verdier for Nordland for å synliggjøre direktoratet sine krav. Et eksempel på det er at «andel brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov med arbeidsrettet aktivitet»

skal øke i løpet av året, og for Nordland vil det bety at den skal være høyere enn 80 % (NAV Nordland, 2019, s. 18). En slik praksis viser høy intensitet på output-styringen ettersom resultatoppnåelsen kan måles direkte. Den sterke vektleggingen av lokale prioriteringer og tilpasninger kommer også til uttrykk andre steder i brevet. Ettersom mål- og disponeringsbrevet gjennomgående knytter de nasjonale målene til lokale utfordringer, har de ikke et ensidig fokus på de nasjonale løsningene. Dette vil trekke i retning av lav output-orientert styring. Input-dimensjonen viser at mål- og disponeringsbrevet til NAV Nordland gir et stort handlingsrom for de lokale NAV-kontorene. Begrunnelsen er at det i mindre grad forekommer konkrete aktivitetskrav i måten det settes opp mål på. Det fremstår som at tjenesteområdene/NAV-kontorene har stor frihet i hvordan de ulike ordningene skal brukes. Til sammen trekker derfor empirien i retning av at mål- og disponeringsbrevet til NAV Nordland illustrerer en styringspraksis lik resultatstyring med høy grad av output-styring og lav grad av input-styring.

Mål- og disponeringsbrevet fra fylkesdirektøren i NAV Oslo til NAV-kontorene samsvarer i stor grad med mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet. Det bidrar til at analysen av styringsdokumentet ligner på analysen av dokumentet fra overordnet nivå. Plasseringene av målene er spredt på alle kategoriene i resultatkjeden, men hovedvekten ligger på produkter/tjenester. Styringsparameterne er i sin helhet kopiert fra det overordnede mål- og disponeringsbrevet, og de fleste styringsparameterne uttrykkes som brukereffekter med tilhørende resultatkrav som kan måles direkte. Ettersom innholdet i brevet tar utgangspunktet i mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet, vektlegger også dette dokumentet nasjonale mål og nasjonale løsninger. Det tas i svært liten grad hensyn til lokale forhold i Oslo. Alle de fire output-aspektene vil derfor trekke i retning av høy intensitet på output-styringen. Det er imidlertid ikke like enkelt å konkludere hvor styringsdokumentet legger seg på input-dimensjonen. På den ene siden inneholder brevet ingen konkrete aktiviteter i måten det settes opp mål. Dersom man velger å legge mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 til grunn når man evaluerer helheten i brevets utforming, vil det trekke i retning av høy intensitet på input-styringen. Det er fordi det overordnede mål- og disponeringsbrevet illustrerer en styringspraksis hvor den underliggende enheten blir styrt meget konkret på aktiviteter. På den andre siden kan et så «tynt» brev tolkes i en helt annen retning. Når mål- og disponeringsbrevet i liten grad har beskrevet virkemidler og presiseringer ved målene, kan det tyde på at NAV-kontorene i Oslo har stor frihet i hvordan de skal nå målene. En slik tolkning vil trekke i retning av lav intensitet på input-styringen. Min vurdering trekker i retning av at

det er helt avgjørende å legge ved det overordnede mål- og disponeringsbrevet for å kunne styre underliggende enheter i Oslo. Til sammen trekker derfor empirien i retning av at mål- og disponeringsbrevet til NAV Oslo illustrerer en styringspraksis lik dobbelt-styring med høy grad av både input- og output-styring.

De fleste målformuleringene i mål- og disponeringsbrevet til NAV Rogaland retter seg mot produkter/tjenester, mens de fleste styringsparameterne styrer mot brukereffekter. Begge disse plasseringene er til høyre på resultatkjeden, og vil indikere høy intensitet på output-styringen. Resultatkravene er også fastsatt på en måte som trekker i retning av høy grad av output-styring. Den mest typiske benevnningen er «skal øke sammenlignet med samme periode i fjor», og resultatoppnåelsen kan derfor måles direkte. Mål- og disponeringsbrevet viser en sterk vektlegging av lokale forhold på bekostning av et ensidig fokus på nasjonale mål og løsninger. Det kommer særlig godt fram da de beskriver hvordan de skal fortsette å satse på arbeidsgivere (NAV Rogaland, 2019, s. 2). Dokumentet legger vekt på at NAV-kontoret er nødt til å tilpasse seg endringer i situasjonen på arbeidsmarkedet (NAV Rogaland, 2019, s. 2). Dette gir en indikasjon på lav intensitet på output-dimensjonen. Når det gjelder input-styringen bærer dokumentet lite preg av konkrete aktiviteter, tiltak eller oppdrag. Brevet viser heller til normative skildringer hvor fokuset skal ligge på blant annet en «åpenhetskultur» hvor det ikke skal legges lokk på ytringer og en «høy etisk standard» hvor man skal omtale brukeren på en respektfull måte (NAV Rogaland, 2019, s. 1). Slike føringer gir de lokale NAV-kontorene stort handlingsrom i hvordan de skal utføre samfunnsoppdraget sitt. Til sammen trekker derfor empirien i retning av at mål- og disponeringsbrevet til NAV Rogaland illustrerer en styringspraksis lik resultatstyring med høy grad av output-styring og lav grad av input-styring.

På nivå 3 illustrerer de tre analyserte enhetene enten resultatstyring eller dobbelt-styring. Det betyr at ingen av mål- og disponeringsbrevene understøtter hypotese 3 om relasjonsstyring. De tre brevene skiller seg betydelig fra hverandre. Som bakgrunnskapittelet introduserte, er det opp til hver fylkesdirektør i hvilken grad direktøren ønsker å bearbeide mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet. Mål- og disponeringsbrevet til NAV Oslo er det brevet som i størst grad har valgt å videreføre kravene og løsningene fra det overordnede nasjonale brevet. NAV Rogaland og NAV Nordland bryter veldig tydelig med mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 og har i stor grad gjort brevene om til sine egne. I NAV Rogaland kommer dette fram ved at de vektlegger å beskrive normer i mye større grad, mens i

NAV Nordland kommer dette fram ved at de gjennomgående knytter målene til de lokale utfordringene for Nordland. På den måten opplever jeg at de to fylkene har med seg klare relasjonelle trekk.

Det viktigste forslaget til forbedring fra NAV sin egen evaluering til styringsdokumentene på nivå 3, var å legge opp til en mer tillitsbasert styring hvor de lokale NAV-kontorene kunne tilpasse tjenestene etter lokale utfordringer og behov. Mine forventninger og antagelser gikk i retning av at hvis man skulle styre på en slik måte, ville relasjonsstyring være en forutsetning. Analysen viser imidlertid at kontorene som styres med resultatstyring i stor grad gir de lokale NAV-kontorene frihet og handlingsrom for å styre etter spesifikke lokale utfordringer. Resultatstyring er den typen styringspraksis som er utgangspunktet for styringsprinsippet om MRS i staten. Det kan derfor være at MRS er nærmere tillitsbasert styring slik DFØ legger opp til, enn det motsetningsforholdet mange peker på som presenteres i innledningen av oppgaven. Tillitsbasert styring må ses i sammenheng med hvilke forutsetninger og definisjoner man legger til grunn. I resultatstyring vil tilliten komme til uttrykk ved at den overordnede har tillit til at den underliggende enheten vil handle ut ifra forventningene til den overordnede, og kontrollen vil komme i etterkant. Dette vil passe bra med praksisen til NAV Nordland og NAV Rogaland som har fokus på målformuleringer og styringsparametere til høyre i resultatkjeden og at man unngår detaljerte instruksjoner om ressursbruk og aktiviteter.

6.4. Hva kan forklare variasjonen i styringspraksis?

Til nå har analysen vist at styringsdokumentene skiller seg fra hverandre mellom nivåene. Tildelingsbrevet, mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 og mål- og disponeringsbrevet til NAV Oslo illustrerer en styringspraksis lik dobbeltstyring, mens mål- og disponeringsbrevene til NAV Nordland og NAV Rogaland illustrerer en styringspraksis lik resultatstyring. Alle styringsdokumentene har til sammen gitt en høy intensitet på output-dimensjonen, men skiller seg fra hverandre ved at de styrer med ulik styrke på input-aksen. I tillegg har styringsdokumentene ulike trekk som uttrykker lav outputstyring. Typisk for analyseobjektene som styrte sine underordnede med resultatstyring er at de i sterkere grad vektlegger lokale forhold på bekostning av et ensidig fokus på nasjonale løsninger. En grunn til det kan være at vi på nivå 3 nærmer oss det operative nivået og at lokale tilpasninger først vil bli aktuelt på dette nivået.

Den videre analysen vil ta for seg om egenskaper ved den underliggende enheten kan sies å ha betydning for valg av styringspraksis. For det første kan det virke som at størrelse kan sies å ha betydning for valg av styringspraksis for styringsdokumentene i NAV. Teorien fastslo at enheter som ble styrt med en styringspraksis lik dobbelt-styring tenderte til å være større, mens enheter som ble styrt med en styringspraksis lik relasjonsstyring tenderte til å være mindre (Askim et al., 2019, s. 481-482). NAV er en stor organisasjon med omtrent 13 500 årsverk. De tre enhetene som ble styrt med dobbelt-styring i analysen er de analyseobjektene hvor flest årsverk blir tilsendt styringsdokumentet (henholdsvis 13 500, 9 150 og 900 årsverk). Dette er store enheter også sammenlignet med enheter utenfor NAV. I Askim et al. (2019, s. 479) var gjennomsnittsstørrelsen på 1001 årsverk og medianen på 197 årsverk i enhetene som mottok tildelingsbrev. I Kjærvik og Askim (2015, s. 14) sin rapport er det også tydelig at det store flertallet av underliggende etater har under 1000 årsverk. Det er også sannsynlig at de to andre enhetene, med henholdsvis 375 og 600 årsverk, passer godt inn i resultatstyringskategorien når det gjelder størrelse. Tatt de samme undersøkelsene (nevnt ovenfor) i betraktning, vil ikke disse kunne regnes som små. I denne oppgaven er hypotesene fastsatt i sammenheng med den hierarkiske strukturen til NAV med fallende enhetsstørrelser. Et funn er at det fungerer dårlig å se hierarkisk struktur og størrelse i sammenheng i en organisasjon med relativt store enhetsstørrelser i alle ledd (slik som NAV). Man er i stedet nødt til å se hver enhet for seg og hvor mange årsverk hver enhet har. På den måten vil størrelse fungere som en variabel for å forklare forskjellene mellom fylkeskontorene.

Når det gjelder alder, vil kun det ene aspektet være aktuelt å diskutere. Ettersom alder målt i antall år som hadde gått siden enheten ble etablert ikke varierte systematisk, velger jeg å se bort ifra dette aspektet. I tillegg vil alle enhetene i oppgaven også være like gamle, og egenskapen vil ikke kunne bidra til å forklare eventuelle forskjeller mellom nivåene og mellom fylkene. Den andre måten alder ble målt på var om enheten var etablert før eller etter 1997. Teorien fastslo at sammenlignet med de eldre enhetene, har de yngre enhetene dobbelt så stor sannsynlighet for å være styrt med resultatstyring og halvparten så stor sannsynlighet for å bli styrt med aktivitetsstyring (Askim et al., 2019, s. 484). Alder kan derfor sies å bare delvis ha betydning i forklaringen av styringspraksis. Ettersom alle de analyserte enhetene i NAV er etablert i 2006, var det forventninger om bruk av resultatstyring. Det var imidlertid bare to av fem styringsdokumenter som illustrerte en styringspraksis lik resultatstyring. Det bryter derfor med aspektet alder at tildelingsbrevet, mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 og mål- og disponeringsbrevet til NAV Oslo vektlegger en styringspraksis lik dobbelt-styring.

Det kan imidlertid virke som at dobbelt-styring er utbredt i den norske forvaltningen. All tidligere forskning som er presentert i oppgaven trekker i retning av at dobbelt-styring har vært typisk for tildelingsbrevene i mange år. I tillegg kan en mulig forklaring på hvorfor NAV også i stor grad bruker dobbelt-styring, tross sin unge alder, ligge i at NAV er en konstruksjon som bygger på de tidligere etatene Trygdeetaten og A-etat som ble etablert i henholdsvis 1895 og 1945 (Buraas, 2009, s. 16; Jakhelln, 2013).

Undersøkelsen heller i retning av at politisk oppmerksomhet, målt i nasjonal medieoppmerksomhet, har betydning for valg av styringspraksis for styringsdokumentene i NAV. Teorien fastslo at den politiske oppmerksomheten er høyere hos enheter som styres med dobbelt-styring eller aktivitetsstyring enn de to andre kategoriene (Askim et al., 2019, s. 484). I tillegg pekte teorien på at alle enheter som håndterte langvarige politiske dilemmaer med mye medieoppmerksomhet blir styrt med en styringspraksis lik dobbelt-styring, og at det er større sjanse for å finne at direktorater blir styrt med dobbelt-styring enn relasjonsstyring (Askim et al., 2019, s. 484). I følge mine antagelser vil store deler av oppmerksomheten i nasjonale medier falle på departementet og direktoratet. Jeg la også som forutsetning at NAV Oslo med sin plassering i hovedstaden kunne være det fylkeskontoret som var mest utsatt for nasjonal politisk oppmerksomhet. Etersom styringsdokumentene til direktoratet og lokalkontorene i NAV Oslo vektlegger en styringspraksis lik dobbelt-styring, vil derfor politisk oppmerksomhet kunne ha betydning i valg av styringspraksis. Antagelsen blir også støttet av at NAV håndterer langvarige politiske dilemmaer. Alle fylkeskontorene vil imidlertid håndtere samme type langvarige politiske dilemmaer, men ut ifra min oppfatning tenderer NAV Nordland og NAV Rogaland til å være mindre utsatt for nasjonal medieoppmerksomhet, og politisk oppmerksomhet kan derfor også bidra til å forklare forskjeller mellom fylkene.

Den egenskapen det er vanskeligst å se har betydning i valg av styringspraksis for nivåene i NAV er oppgaver. Teorien tar utgangspunkt i at alle enheter med oppgaver som ligner på meglings, analyser og klage/anke styres med relasjonsstyring (Askim et al., 2019, s. 484). Dette kan linkes til oppgaver hvor overordnet enhet velger en «hands-off»-tilnærming for å ikke skade legitimiteten og ryktet sitt. Mine antagelser ble knyttet til at overordnet enhet ville velge en «hands-off»-tilnærming når man nærmet seg enheten med den direkte samhandlingen mellom bruker og NAV-kontor (altså på nivå 3). Analysen viste at ingen av de analyserte styringsdokumentene vektlegger relasjonsstyring. Etter min vurdering hadde NAV

Nordland og NAV Rogaland klare relasjonelle trekk gjennom fokuset på lokale prioriteringer og tilpasninger. Det kan kobles til det faktum at alle lokalkontorene har samme typer oppgaver, men unike kontekster med tanke på forskjeller i arbeidsmarkedet og forskjeller i befolkningstall og -utvikling. Jeg heller derfor i retning av at egenskapen oppgaver i liten grad vil ha betydning i valg av styringspraksis og vil i liten grad kunne bidra til å forklare forskjeller mellom nivåene og fylkene.

7. Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å analysere hvordan styringen utøves på tre ulike nivåer i NAV. Studien er blitt gjennomført som en dokumentanalyse basert på følgende problemstilling: «På hvilken måte varierer styringspraksis i styringsdokumentene til NAV, og hva kan forklare eventuelle forskjeller?». To delproblemstillinger og fire hypoteser har konkretisert og målrettet analysen, slik at studien gir et grundig svar på problemstillingen.

7.1. Svar på problemstillingene

Studien har vist at styringspraksisen som fremkommer i de ulike styringsdokumentene til NAV varierer mellom nivåene. Tildelingsbrevet, mål- og disponeringsbrevet på nivå 2 og mål- og disponeringsbrevet til NAV Oslo illustrerte en styringspraksis lik dobbelt-styring, og mål- og disponeringsbrevene til NAV Rogaland og NAV Nordland illustrerte en styringspraksis lik resultatstyring. To av styringsdokumentene vektlegger derfor styringspraksisen som er utgangspunktet for styringsprinsippet om MRS. Alle nivåene denne oppgaven har analysert skal egentlig benytte seg av en slik styring. Studien har imidlertid vist at den praktiske utførelsen av MRS blir praktisert ulikt i NAV. Min studie underbygger derfor kritikken om at de underliggende virksomhetene ikke har den autonomien og friheten som styringsprinsippet legger opp til. Når tre av fem styringsdokumenter har en styringspraksis basert på dobbelt-styring, viser analysen at den overordnede styrer den underliggende enheten for detaljert, gitt ambisjonene om redusert detaljstyring.

For å forklare eventuelle forskjeller i styringspraksis er fire egenskaper vurdert. Størst betydning for valg av styringspraksis har egenskapene størrelse og politisk oppmerksomhet. Disse egenskapene forklarer både forskjeller mellom nivåene og forskjeller i styringsdokumentene på nivå 3. Studien viser at høye verdier på størrelse og politisk oppmerksomhet entydig trekker i retning av en styringspraksis basert på dobbelt-styring. Studien viser at alder, målt som enhet etablert før eller etter 1997, bare delvis har betydning for valg av styringspraksis. En grunn til det kan være knyttet til at NAV, som ble etablert i 2006, bygger på tidligere etater som ble etablert lenge før 1997. Analysen min viser at oppgaver som selvstendig forklaringsvariabel i liten grad kan forklare eventuelle forskjeller i styringspraksis. En grunn til det kan være at denne egenskapen kun knyttes til relasjonsstyring, og ingen av de analyserte styringsdokumentene illustrerte en slik styringspraksis. Styringen kan imidlertid også i stor grad påvirkes av egenskaper som ikke er

analysert i denne oppgaven. På nivå 3 legges det i stor grad opp til at lederens personlige preferanser kan påvirke valg av styringspraksis ettersom fylkesdirektøren selv bestemmer om vedkommende vil sende det overordnede brevet videre uten bearbeidelse eller gjøre brevet «om til sitt eget». Studien viser at de tre fylkesdirektørene har valgt tre helt ulike tilnæringer til dette. Det kan indikere at fylkesdirektørens preferanser er den viktigste forklaringsvariabelen på forskjeller mellom styringsdokumentene på nivå 3.

7.2. Avsluttende diskusjon og forslag til fremtidig forskning

Et viktig utgangspunkt for statlige nasjonale tjenester er å sikre at det ytes likeverdige tjenester over hele landet. Det er interessant å se hva som skjer med føringene lagt i overordnede styringsdokumenter når man gjennomfører en flernivåanalyse i NAV. Et annet perspektiv som tar hensyn til effektivitet i offentlig forvaltning, er å vektlegge muligheter for lokale tilpasninger. Dersom det er for detaljerte føringene, vil dette redusere autonomien og mulighetene for effektive lokale tilpassede tjenester. Studien har gitt muligheter for å analysere hva som skjer når styringssignaler går igjennom flere nivåer. Analysen indikerer at nasjonale tjenester i ulik grad blir omformet på veien igjennom det vertikale styringssystemet. Analysen setter søkelyset på hvordan kontrollerende styringsformer reduserer handlingsrommet på underliggende nivå. Jeg finner likevel eksempler på styringsdokumenter på nivå 3 som klart prioriterer det lokale handlingsrommet og tilpasser nasjonale føringene til lokale forhold. Dette kan som konsekvens føre til at NAV leverer et ulikt tjenestetilbud i fylker.

Forholdet mellom nivåene i offentlig forvaltning er under stadig debatt, og det er derfor et svært aktuelt tema å forske videre på. Denne oppgaven har sett på utvalgte styringsdokumenter i NAV fra 2019, men siden den tid har det vært mye oppmerksomhet på NAV med Trygdeskandalen/EØS-skandalen og det enorme presset under koronapandemien (Klepp, 2019; NAV, 2020). Med en slik oppmerksomhet, kan det være svært interessant å følge styringen mellom nivåene i organisasjonen. Et forslag til fremtidig forskning er derfor å gjøre en lignende undersøkelse som inkluderer styringsdokumenter fra for eksempel 2020 og 2021 for å se hvordan styringsdokumentene har utviklet seg med bakgrunn i de «store sakene» som har truffet NAV. Det kan tenkes at flere styringsdokumenter i NAV vil vektlegge en styringspraksis lik dobbelt-styring ettersom den politiske oppmerksomheten er høyest for enhetene med slik styringspraksis. For mål- og disponeringsbrevene på nivå 3 vil det kunne bety at detaljstyringen vil øke.

Et annet forslag til fremtidig forskning vil være å gå tilbake i tid for å inkludere styringsdokumentene fra 2018. På den måten kan man undersøke om regionreformen i NAV kan ha hatt betydning på valg av styringspraksis (NAV, 2019c). Etersom NAV har gått fra 19 til 12 fylkesenheter og disse naturligvis er gjennomgående større i størrelse, vil det være interessant å undersøke om mål- og disponeringsbrevene på nivå 3 i større grad vektlegger dobbelt-styring. Det er det grunn til å anta ettersom økende enhetsstørrelse ifølge teorien i denne oppgaven har en liten, men signifikant positiv effekt mot mer bruk av dobbelt-styring. I tillegg er det også egenskapene politisk oppmerksomhet og størrelse som har vist seg å ha størst betydning for valg av styringspraksis for styringsdokumentene i NAV.

Litteraturliste

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2019, 21. januar). Tildelingsbrev for 2019. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tildelingsbrev-2019-arbeids--og-velferdsdirektoratet.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2020, 2. mars). Tildelingsbrev for 2020. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tildelingsbrev_2020_-arbeids_velferdsdirektoratet.pdf
- Askim, J., Bjurstrøm, K. H. & Kjærvik, J. (2019). Quasi-Contractual Ministerial Steering of State Agencies: Its Intensity, Modes, and How Agency Characteristics Matter. *International Public Management Journal*, 22(3), 470-498. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1547339>
- Birkelund, H. R. (2020, 12. januar). Navs målstyring påvirker det faglige arbeidet negativt, sier Fellesorganisasjonen. Hentet fra <https://fontene.no/nyheter/navs-malstyring-pavirker-det-faglige-arbeidet-negativt-sier-fellesorganisasjonen-6.47.671251.c6ecc93de9>
- Boyne, G. A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2), 211-227. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00343>
- Buraas, C. (2009). *Trygdekontorenes historie 1911-2006*. Stavanger: Bryne Stavanger Offset AS.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- DFØ. (2019, 29. april). Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring? Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring>
- DFØ. (2019b, 29. april). Hva er mål- og resultatstyring? Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- DFØ. (2019c, 29. april). Litt om den historiske utviklingen mot mål- og resultatstyring. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/litt-om-den-historiske-utviklingen-mot-mal-og-resultatstyring>
- Dixon, R., Arndt, C., Mullers, M., Vakkuri, J., Engblom-Pelkkala, K. & Hood, C. (2013). A lever for improvement or a magnet for blame? Press and political responses to international educational rankings in four EU countries. *Public Administration*, 91(2), 484-505. <https://doi.org/10.1111/padm.12013>

- Drucker, P. F. (1976). What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO. *Public Administration Review*, 36(1), 12-19. <https://doi.org/10.2307/974736>
- Eliassen, G. & Karlsen, S. (2016). *Mål- og resultatstyring eller fortsatt detaljstyring i staten? Analyse av tildelingsbrev fra utvalgte departement 2010-2016* (Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus). Hentet fra <http://hdl.handle.net/10642/5027>
- Eltun, R. (2013). *Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012* (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Hentet fra <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-37395>
- Finansdepartementet. (2019, 23. september). Reglement for økonomistyring i staten: Bestemmelser om økonomistyring i staten. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Gerrish, E. (2016). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 76(1), 48-66. <https://doi.org/10.1111/puar.12433>
- Grønlie, T. (2001). Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken. I B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten: Reform, makt og styring* (s. 39-66). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jackson, P. (1988). The Management of Performance in the Public Sector. *Public Money & Management*, 11-16.
- Jackson, P. M. (2011). Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years? *Public Money & Management*, 31(1), 13-26. <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.545542>
- Jakhelln, H. (2013, 4. desember). Aetat. Hentet fra <https://snl.no/Aetat>
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2010). Resultatstyringens mytologi: Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt? *Nordiske Organisasjonsstudier*, 12(1), 5-28. <http://hdl.handle.net/10642/492>
- Johnsen, Å. (2015). For mye detaljstyring og for lite målstyring? *Stat & Styring*, 2015(2), 36-40. <https://www.idunn.no/stat/2015/02>

- Kjærvik, J. & Askim, J. (2015, 2. juli). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Hentet fra <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2015/11/Etatsstyring-i-praksis-En-kartlegging-av-departementenes-malstyring-av-underliggende-virksomheter.pdf>
- Klepp, T. (2019). *Kartlegging av fakta i EØS-saken* (Spesialoppdrag – D2019-10). Oslo: NAV.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, 3. april). *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014 – 2017: Erfaringsrapport*. Hentet fra <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/files/2018/04/Program-for-bedre-styring-og-ledelse-sluttrapport-endelig.pdf>
- Kuvaas, B. (2017, 15. mars). *Tillitsbasert ledelse virker*. Hentet fra <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2017/03/tillitsbasert-ledelse-virker/>
- Kuvaas, B., Kleivane, T. & Olesen, B. M. (2017, 6. mars). *Erstatt målstyring med tillitsbasert styring*. Hentet fra <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2017/03/erstatt-malstyring-med-tillitsbasert-styring/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2018). *Det kvalitative forskningsintervju* (3.utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NAV. (2015). *Mål- og resultatstyring i NAV* (Evaluering del 1). Oslo: NAV.
- NAV. (2018). *Mål- og resultatstyring i NAV – del II*. (Evaluering del 2). Oslo: NAV.
- NAV. (2019, 9. oktober). *Arbeids- og tjenestelinjen*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/arbeids-og-tjenestelinjen>
- NAV. (2019b, 12. desember). *Aktuelle dokumenter*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/aktuelle-dokumenter>
- NAV. (2019c, 22. januar). *Nye fylker og regioner i NAV*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav/kommunereformen-og-nav/nye-fylker-og-regioner-i-nav>
- NAV. (2019d). *Mål- og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke* (Saksnr. 18/3277-3). Oslo: NAV.

- NAV. (2020, 21. mars). NAV har mottatt 113.500 søknader om dagpenger på under en uke. Hentet fra <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyheter/nav-har-mottatt-113.500-soknader-om-dagpenger-pa-under-en-uke>
- NAV. (2020b, 25. februar). Organisering av NAV. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>
- NAV. (2020c). *Antall og årsverk – 1. januar 2020*. Upublisert materiale. NAV, Oslo.
- NAV Nordland. (2019). *Virksomhetsplan 2019: For NAV Nordland med underliggende enheter; NAV-kontor, NAV Arbeidslivssenter og NAV Arbeidsrådgivning* (Mål- og disponeringsbrev). Nordland: NAV.
- NAV Oslo. (2019). *Ledergruppemøte 15.1.2019: Status, informasjon og retning* (Mål- og disponeringsbrev). Oslo: NAV.
- NAV Rogaland. (2019). *Hovedsatsningsområder 2019 – Prioriteringer fra NAV Rogaland* (Mål- og disponeringsbrev). Rogaland: NAV.
- Nyseter, T. (2019, 4. juni). Det meningsløse arbeidet. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/debatt/det-meningslose-arbeidet-1.1532982>
- SSØ. (2010). *Veileder Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagområder/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Sund, S. S. (2018, 30. september). *Bedre kontroll med tillitsbasert ledelse*. Hentet fra <https://www.ledernytt.no/bedre-kontroll-med-tillitsbasert-ledelse.6151938-112537.html>
- Sørensen, R. J. & Thomsen, C. (2018). *En effektiv offentlig sektor: Organisering, styring og ledelse i stat og kommune* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tjora, A. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3.utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.