



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Mål og mening

En kvalitativ studie av funksjoner og dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser knyttet til «Målekortet» i NAV

Forfatter: Benedicte Helen Lilleng

Masteroppgave i STV-3909 MPA 29. april 2018



Innholdsfortegnelse

1	Problemstilling og forskningsspørsmål	1
1.1	Bakgrunn for tema og problemstilling	1
1.2	Målekortet i NAV innbyr til flere faglige problemstillinger	2
1.2.1	Målekortet som ledelsessystem	2
1.2.2	Målekortet og handlingsrom for ledelse	3
1.2.3	Mulige dysfunksjoner i måloppfølgingsprosessen av målekortet	5
1.3	Problemstilling	6
1.4	Forskningsspørsmål	7
1.4.1	Engasjert forpliktelse hos NAV-ledere	7
1.4.2	Måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet	8
1.4.3	Motivasjon	8
1.4.4	Overmåling og målforskyvning som dysfunksjoner	9
1.5	Oppgavens disposisjon	10
2	Teori	12
2.1	Offentlige organisasjoner og perspektiver i organisasjonsteorien	12
2.2	Det instrumentelle perspektivet	13
2.3	Det institusjonelle perspektivet	14
2.4	Reformer i offentlig sektor	14
2.4.1	New Public Management og post-New Public Management	15
2.4.2	Reformideen New Public Governance	16
2.5	Selvkategorisering og engasjert forpliktelse	17
2.5.1	Identitet og motivasjon	17
2.5.2	Engasjert forpliktelse	17
2.5.3	AMO-modellen	18
2.6	Målstyring	18
2.6.1	Mål som visjon	19

2.6.2	Mål som rettesnor.....	19
2.6.3	Mål som søkeområde	20
2.7	Dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser.....	20
2.7.1	Overmåling.....	21
2.7.2	Målforskyvning	21
3	Metode.....	24
3.1	Intensivt undersøkelsesopplegg	24
3.2	Kvalitativ metode	24
3.2.1	Deduktiv datainnsamling.....	25
3.2.2	Utvalgsprosessen.....	25
3.2.3	Kvalitative intervju.....	26
3.2.4	Nærhet til det som det forskes på.....	28
3.2.5	Dokumentasjon.....	28
3.2.6	Innholdsanalyse.....	29
3.2.7	Gyldighet og pålitelighet.....	30
3.3	Etiske aspekter.....	30
4	Resultater, analyse og drøfting av datamaterialet	32
4.1	Resultater i lys av forskningsspørsmål	32
4.1.1	Tema: NAV-lederes engasjerte forpliktelse.....	32
4.1.2	Tema: Måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet.....	37
4.1.3	Motivasjon.....	41
4.1.4	Tema: Overmåling og målforskyvning som dysfunksjoner.....	44
4.2	Sammenfattende drøfting	48
5	Sammendrag.....	50
	Referanseliste	51
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	55

Figurliste

Figur 1 Eksempel på målekort i NAV 2017	2
Figur 2 Målstyringsløyfe til målekortet (NAV e-læring 2018)	3
Figur 3 Ledersjekklista (Kirkhaug 2015:83)	4
Figur 4 Westhagens styringsløyfe (Karlsen [2005] 2013:27).....	5
Figur 5 Kategori-kort (Jacobsen [2000] 2005:198).....	29

Forord

Denne masteroppgaven har for meg vært et spennende og lærerikt prosjekt. Mål- og resultatstyring er et mangesidig fenomen, og jeg har med interesse fulgt samfunnsdebatter og faglige diskusjoner knyttet til temaet. Masteroppgaven ble for meg en mulighet til å undersøke funksjoner og dysfunksjoner knyttet til måloppfølgingsprosesser i egen organisasjon. Takk til fylkesdirektør i NAV Troms som har vært positiv til studien, og takk til NAV-ledere som tok seg tid til intervju, og som bidro gjennom å dele erfaringer, kunnskap og refleksjoner.

Å gjennomføre et mastergradsprogram i tillegg til lederjobb har vært krevende, men også motiverende, utviklende og spennende. Det er en god mestringsfølelse å komme i havn med prosjektet, samtidig som studien har gitt meg energi, læring og nye spørsmål om lederskap i offentlig sektor. Takk til alle medarbeidere i NAV Balsfjord og NAV Storfjord som har vist interesse og motivert meg til å fullføre. Det har betydd mye for meg.

Jeg må rette en spesiell takk til veileder Einar Kristoffer Brandsdal som har gitt gode råd og faglig støtte. Veiledninga har vært en læringsprosess og en helt sentral faktor for at jeg har hatt vilje og evne til å fullføre studiet.

Sist, og viktigst, må jeg takke mine nærmeste støttespillere. Som tobarnsmor har det vært nødvendig å planlegge studiedager og «skrivehelger» i samråd med familien. Loftstua har vært omgjort til skrivestue, og mannen i huset og snille besteforeldre har i stor grad sørget for at hverdagen har gått rundt. Også snille tanter og onkler har stilt opp, på flere måter. Uten «flokk», hadde jeg ikke kunnet gjennomføre dette. Tusen takk for hjelp, støtte og oppmuntring.

1 Problemstilling og forskningsspørsmål

1.1 Bakgrunn for tema og problemstilling

NAV-kontoret inngår i et partnerskap mellom kommune og stat, men er også en egen organisatorisk enhet i arbeids- og velferdsforvaltningen der sentral styring forenes med lokal autonomi. I november 2016 ble meldingen «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» (St.meld. Nr.33, 2015-16) behandlet i Stortinget. Ett av vedtakene var at «Stortinget ber regjeringen sørge for at det enkelte NAV-kontor får økt handlefrihet og myndighet, og at man forsterker arbeidet med økt vekt på styring gjennom oppnådde resultater og mindre detaljstyring av virkemidler og aktiviteter» (stortinget.no 2016). Stortingsvedtakene skal føre til en forenkling av mål- og resultatstyringen i NAV, og det er utarbeidet en egen handlingsplan i Arbeids- og velferdsetaten for forbedringstiltak. I 2016 ble det innført færre mål- og rapporteringskrav i interne styringsdokumenter i etaten, og det pågår et arbeid der man skal dreie fokus fra detaljstyring av aktiviteter til måling av resultater (Årsrapport 2016: 52).

Mål- og resultatstyring har siden midten av 1980-årene vært et grunnleggende styringsprinsipp i staten, og departementene er pålagt å fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter (Reglement for økonomistyring i staten [2003] 2015: 15). Kritikere av mål- og resultatstyring har pekt på at det ikke er alt som kan måles gjennom kvantitative mål, og at mål- og resultatstyring kan føre til at kvalitet blir nedprioritert (Christensen m.fl. [2009] 2013: 110-111). Som et alternativ til mål- og resultatstyring med røtter i New Public Management, presenteres tillitsreformen som en aktuell modell. Tillitsreformen er basert på ideer fra New Public Governance, der man endrer spilleregler for organisering, rapportering, økonomistyring og kontroll. Ett av målene er å forhindre at det styres på aktiviteter, og at medarbeidere skal bruke mer tid på kjerneoppgaver, og mindre tid på unødvendig dokumentasjon (Holm og Aasland 2015). I argumentasjonen for en tillitsreform pekes det på at detaljstyring av aktiviteter kan flytte fokuset bort fra formålet og over på kvantitative delmål som kan bli oppfattet som meningsløse og demotiverende (Kuvaas m.fl. 2017, Bergstø 2015).

Etter at Stortinget vedtok økt handlefrihet og myndighet for NAV-kontorene, og mindre detaljstyring, kan det være interessant å se dette i sammenheng med idéstrømmer som preger samtidens tenkning om hvordan organisasjoner bør styres og ledes. Tilhengere av en tillitsreform i offentlig sektor peker på at begreper som tillit og handlingsrom brukes i programmer og erklæringer for bedre styring og ledelse i staten, samtidig som resultatstyring skal være hovedvirkemiddelet. Slike signaler kan oppfattes som motstridende og ledere kan havne i en situasjon der de selv skal skape handlingsrom for ledelse, samtidig som systemet ikke legger opp til dette (Kuvaas m.fl. 2017). I en slik sammenheng kan det være interessant å se nærmere på hvilke erfaringer og hvilket forhold NAV-ledere har til mål- og resultatstyring, og hvordan de oppfatter måloppfølgingsprosesser og handlingsrom for ledelse i egen organisasjon. Et sentralt verktøy for oppfølging av både statlige og kommunale styringsparametere i NAV er målekortet.

1.2 Målekortet i NAV innbyr til flere faglige problemstillinger

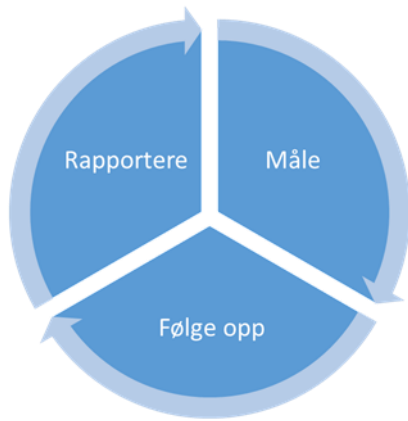
1.2.1 Målekortet som ledelsessystem

Målekortet som et ledelsessystem skal bidra til gjennomføring av etatens virksomhetsstrategi. Indikatorene i målekortet skal være en operasjonalisering av NAV sine overordnede mål, og slik skal også strategien tydeliggjøres for medarbeidere. Målekortet er en rettesnor i hva NAV-kontoret skal arbeide med og på hvilken måte, og målene inngår i et mål-middel-hierarki, der overordnede mål og delmål fastsettes sentralt (Jacobsen og Thorsvik 1997:37).

Brukerperspektivet										Produksjonsperspektivet											
ID	Navn	Prioritet	Siste periode				Hittil i år			Aktive tiltak	ID	Navn	Prioritet	Siste periode				Hittil i år			Aktive tiltak
			Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status					Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status	
B.12	Andel arbeidstakere / brukere med nedre arbeidsevne med oppløpning siste 3 mnd.	Middels	77%	75%	86%	↓	84%	75%	●	B.1	Andel journaleringsoppgaver innen 24 timer	Middels	100%	90%	93%	↑	96%	90%	●		
B.13	Andel arbeidstakere / brukere med nedre arbeidsevne under 30 år med oppløpning siste 3 mnd.	Middels	89%	85%	95%	↓	92%	85%	●	B.11	Andel mulige dialogmøte 2 som gir unnatak	Høy	80%	60%	44%	↓	50%	60%	●		
B.14	Andel graderte på 12 ukers tidspunkt	Middels	40%	45%	40%	↔	49%	45%	●												
B.15	Andel arbeidstakere med overgang til arbeid	Middels	67%	70%	50%	↑	68%	70%	●												
B.16	Andel personer med nedre arbeidsevne med overgang til arbeid	Middels	33%	47%	33%	↓	63%	47%	●												
B.22	Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedstiltak fra NAV	Høy	8,1%	20,0%	14,5%	↓	18,1%	20,0%	●												
B.23	Antall forsendinger	Høy	2,0	0,0	0,0	↓	2,3	2,8	●												
B.50	Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 25 uker (kun psykmøte uten tiltak)	Middels	0%	80%	80%	↓	89%	80%	●												
B.101	Andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp	Middels	0,4%	0,3%	0,3%	↑	0,7%	0,3%	●												
B.102	Andel som er langtidsmottakere med økonomisk sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold	Middels	0,1%	0,3%	0,2%	↑	0,0%	0,3%	●												
B.103	Andel unge som har mottatt økonomisk sosialhjelp	Middels	1,7%	1,3%	2,1%	↑	1,2%	1,9%	●												
B.104	Andel mottakere av økonomisk sosialhjelp med forsørgelsesplikt for barn under 18 år i husholdningen	Middels	14%	25%	27%	↑	23%	25%	●												
B.105	Andel virksomheter som har fått IA-tjenester og arbeidsmarkedstiltak fra NAV	Middels	8,1%	14,5%	14,5%	↔	18,1%	14,5%	●												
Medarbeiderperspektivet										Økonomiperspektivet											
ID	Navn	Prioritet	Siste periode				Hittil i år			Aktive tiltak	ID	Navn	Prioritet	Siste periode				Hittil i år			Aktive tiltak
			Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status					Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status	
M.1	Sykkelavset for statlig ansatte (sum av legemeldt og egenmeldt travet) (Tilnådd på etterskudd)	Middels	36,2%	6,3%	24,2%	↓	15,8%	6,3%	●	B.1	Faktisk forbruk hittil i år i % av budsjett hittil i år (Direkteøkonomi)	Middels	100,8%	95,0%	100,0%	↑	100,8%	95,0%	100,0%	●	

Figur 1 Eksempel på målekort i NAV 2017

Målekortet følges opp månedlig gjennom ei styringsløyfe delt inn i tre faser. I første fase måles indikatorer. I neste fase skal NAV-leder utarbeide en tiltaksplan for å korrigere avvik og i tredje fase sende en statusrapport til fylkesdirektør i NAV og rådmannen i kommunen. Styringsløyfen formidles gjennom lederopplæring og en egen e-læringsmodul i NAV.



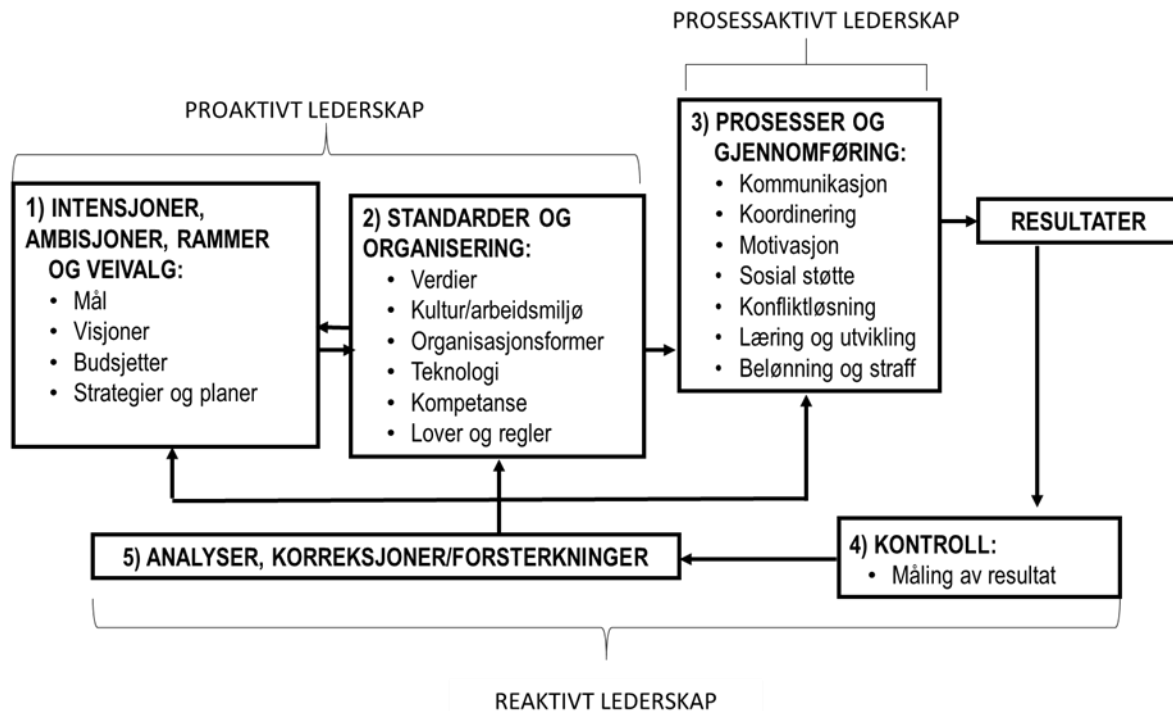
Figur 2 Målstyringsløyfe til målekortet (NAV e-læring 2018)

Målekortet inneholder mål som skal ivareta ulike perspektiv, og bygger på prinsippet om balansert målstyring (Arbeids- og velferdsetaten 2013). Balansert målstyring (BSC, balanced scorecard) ble utviklet på 1990-tallet, og knyttes opprinnelig til økonomistyringsfaget før det ble videreutviklet til et system for strategisk ledelse. BSC presenteres nærmere i teorikapittelet i oppgaven. Indikatorene i målekortet måler kvantitative aktiviteter og resultater ut fra et sentralt fastsatt måltall. Høy måloppnåelse gir grønn status, middels måloppnåelse gir gul status og lav måloppnåelse gir rød status.

1.2.2 Målekortet og handlingsrom for ledelse

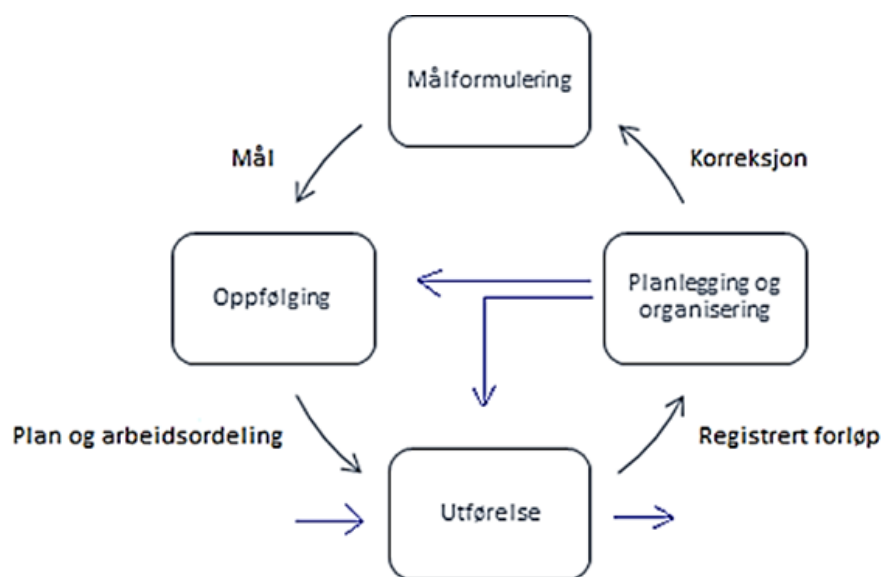
Målekortet som ledelsessystem kan gi en utfordrende balansegang mellom overordnede føringer og muligheter til medvirkning og problemløsning på lavere nivå (Knudsen og Flåten 2015: 85). Odiornes Management by objectives (MBO) tar utgangspunkt i at en organisasjon kan styres gjennom mål og delmål, og at mål kan være en styringsform og utgjøre en strategi. En viktig premis er at ansatte skal delta i målformuleringer på sitt nivå for å føle eierskap og forpliktelse til målene. I et målhierarki er ofte målene formulert ovenfra og nedover (Knudsen og Flåten 2015: 266, Karlsten [2005] 2013:51-52). Dersom en tar utgangspunkt i at ansatte bør være delaktige i å formulere mål, kan det være en risiko for at NAV sin målstyringspraksis kan svekke forankring og motivasjon blant ledere og medarbeidere.

Målformulering kan også sees i sammenheng med muligheten til å drive et proaktivt lederskap. Kirkhaugs ledersjekkliste (2015:83) kan illustrere hvordan målstyringsløyfa til målekortet kan redusere mulighetene til proaktiv ledelse, samtidig som det stilles krav til prosessaktivt og reaktivt lederskap. NAV-ledere skal følge opp og rapportere på målekortresultater, men de har ikke mulighet til å påvirke målene.



Figur 3 Ledersjekklista (Kirkhaug 2015:83)

Westhagens styringsløyfe (Westhagen m.fl. ifølge Karlsen [2005] 2013:27) illustrerer også hvordan korrigerende av mål kan inngå i en styrings- eller læringsløyfe, og kan sees i sammenheng med Kirkhaugs ledersjekkliste (fig. 3).



Figur 4 Westhagens styringsløyfe (Karlsen [2005] 2013:27)

Styringsprinsipper for Arbeids- og velferdsetaten (2017) gir overordnede føringer for hvordan etatens ledere skal utøve styring. Selv om mål- og resultatstyring er et overordnet prinsipp for statlig styring (Finansdepartementet 2015), er det også et mål at det skal gis mer rom for ledelse, og at mer myndighet skal delegeres. Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017 skal bidra til mer tillit og handlingsrom, samtidig som resultatoppfølgingen skal styrkes (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

1.2.3 Mulige dysfunksjoner i måloppfølgingsprosessen av målekortet

I Stortingsmeldingen som Arbeids- og sosialdepartementet la fram 20. mai 2016, kommer det fram at det er begrenset kunnskap om sammenhenger mellom middel og mål for flere av NAVs tjenester (St.meld. Nr.33, 2015-16). Også arbeidslivsforskere (Frøyland og Spjelkavik 2014) peker på at NAV sine standardiserte metoder i liten grad tar utgangspunkt i forskningsbasert litteratur og effektstudier. En slik problemstilling er kjent innen teori om målstyring. Deming argumenterte på 1980-tallet for at manglende systemoversikt kan føre til uegnede mål, og at kvantitetsmål kan svekke kvaliteten. Han pekte også på at det man velger å måle og kontrollere kan ta utgangspunkt i en teori som ikke nødvendigvis er godt utviklet. Det utgjør en risiko for at man gjør uheldige prioriteringer. «Experience will answer a question, and question comes from theory. The theory in and need not to be elaborate. It may be only a hunch, or a statement of principles. It may turn out to be a wrong hunch» (Deming

1986:19). Dette kan også understøttes av teorier som sier at offentlig sektor gir komplisert tjenesteyting med uklare mål-middelsammenhenger (Lipsky 1980 ifølge Jacobsen og Thorsvik 1997:47). Dysfunksjoner i oppfølging av mål og resultater kan være en konsekvens dersom fokuset på delmål blir for sterkt, og forholdet mellom middel og mål blir uklart, eller byttet om på (Busch m.fl. [1994] 2007: 101). Dersom målekortet i NAV blir oppfattet som et mål i seg selv, i stedet for et middel, kan det føre til dysfunksjoner som overmåling eller målforskyvning. Fokuset på delmål kan bli så sterkt at ansatte overser eller glemmer organisasjonens overordnede mål (Jacobsen og Thorsvik 1997:53).

1.3 Problemstilling

Masteroppgavens tema og problemstilling vil handle om funksjoner og dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet i NAV. Hvordan kan fokuset på NAV sitt hovedmål; flere i arbeid og færre på stønad, styrkes og svekkes gjennom målekortet som strategisk verktøy? Målkompleksiteten i offentlig sektor kan føre til delmål som har løse koblinger til de overordnede målene. Ut fra teori om at manglende systemoversikt kan føre til uegnede aktivitetsmål, er det også en risiko for at flere av målekortets indikatorer er kvantitative aktivitetsmål som ikke nødvendigvis bidrar til at NAV løser samfunnsoppdraget på en god måte. Disse aktivitetsmålene kan likevel bli oppfattet som viktige oppgaver for ansatte i organisasjonen.

Visjonen til Arbeids- og velferdsetaten er: «Vi gir mennesker muligheter». Denne visjonen skal ivareta tre samfunnsmessige funksjoner: mulighet for arbeid for flest mulig, mulighet for meningsfull aktivitet for mennesker med spesielle behov og mulighet for inntektssikring i henhold til rettigheter etablert i lovgivningen (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011). Hovedmålene til NAV er flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, et velfungerende arbeidsmarked, riktig tjeneste og stønad til riktig tid, god service tilpasset brukeren sine forutsetninger og behov og en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Arbeids- og velferdsetaten [09.06.17] 06.06.13). Målekortets indikatorer måler aktiviteter innafor en metodikk som skal bidra til disse målene. Det å måle om brukere for eksempel har avtalt arbeidsrettede aktiviteter med NAV, kan indikere om brukere får oppfølging, men ikke om servicen er tilpasset den enkelte brukers behov eller forutsetninger. Noen kan ha behov for en omfattende bistand, mens andre kan skaffe arbeid uten spesiell oppfølging fra NAV. En kan tilnærme seg hver enkelt indikator på denne måten. Indikatorene har hver for seg en kobling til NAV sine hovedmål, men er basert på standardisert metodikk og måler kvantitative

størrelser.

Problemstillingen i masteroppgaven har blitt utarbeidet med utgangspunkt i at den skal være forskningsmessig interessant, og temaet skal være avgrenset og mulig å undersøke. Formålet er å belyse mulige dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet i NAV. Problemstillingen utformes som en beskrivende problemstilling knyttet til et avgrenset tema (Jacobsen [2005] 2011:75-81), og forskningsspørsmålene retter seg mot NAV-lederes subjektive fortolkninger. Et slikt perspektiv kan assosieres med et fenomenologisk perspektiv der det er intervjuobjektens forståelse av virkeligheten som er relevant, ikke om den er sann rent objektivt sett eller hva som er årsaken til opplevelsen av fenomenet (Justesen og Mik-Meyer 2010:22-23). Selv om forskningsspørsmålene retter seg mot NAV-lederes subjektive oppfatning, vil det også være naturlig å bevege seg inn på forklarende forhold som årsak og virkning, da med støtte i teori og annen empiri knyttet til det samme temaet.

Problemstillingen i oppgaven blir som følger:

Hvordan oppfatter NAV-ledere koblingen mellom NAV sine offisielle mål og NAV sitt målekort, og har det oppstått dysfunksjoner i måloppfølgingsprosessen med utgangspunkt i målekortet som styringsverktøy?

1.4 Forskningsspørsmål

Tema og problemstilling er utgangspunktet for fem forskningsspørsmål som skal bidra til å belyse problemstillingen.

1.4.1 Engasjert forpliktelse hos NAV-ledere

Organisasjonspsykologien peker på ulike faktorer som kan påvirke følelsen av forpliktelse og engasjement for organisasjonen utover ren egeninteresse. Innen selvkategoriseringsteori er man opptatt av om medarbeidere identifiserer seg med og involverer seg i egen organisasjon når man skal beskrive deres engasjerte forpliktelse (Kaufmann og Kaufmann [1996] 2008:69-70, Mikkelsen og Laudal 2016b:40). Mowday, Steers og Porter (1979) presenterer tre ulike dimensjoner som kjennetegner engasjert forpliktelse hos ansatte i en organisasjon: (1) En sterk tro på- og aksept for organisasjons mål og verdier; (2) vilje til å gjøre en betydelig innsats for organisasjonen og (3) et ønske om å fortsatt tilhøre organisasjonen. Med utgangspunkt i disse tre dimensjonene, kan det være relevant å undersøke styrken på NAV-

lederes engasjerte forpliktelse til egen organisasjon. Engasjert forpliktelse kan sees i sammenheng med hvordan NAV-ledere opplever måloppfølgingsprosesser i NAV. Engasjert forpliktelse som begrep og teori presenteres nærmere i teoridelen av oppgaven. Et relevant forskningsspørsmål for å undersøke engasjert forpliktelse hos NAV-ledere er: **I hvilken grad er NAV-ledere engasjert forpliktet og identifiserer seg med NAV som organisasjon?**

1.4.2 Måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet

Odiornes Management by objectives (MBO) og balansert målstyring (BSC) tar utgangspunkt i at en organisasjon kan styres gjennom delmål og mål, og at mål kan være både en styringsform og utgjøre en strategi. For at ansatte skal føle eierskap og forpliktelse til målene, kan det være en premiss at de får være delaktige i målformulering på sitt nivå (Knudsen og Flåten 2015: 266, Karlsen [2005] 2013:51-52). I NAV er det et tydelig målhierarki der mål på lavere nivå skal bidra til å realisere mål på høyere nivå. NAV-ledere og medarbeidere i NAV-kontorene har i varierende grad adgang til å være delaktige i prosesser der delmål blir formulert. Dette kan påvirke opplevelsen av eierskap og forpliktelse til målene og hvordan man opplever handlingsrommet for proaktivt lederskap (Figur 3 Ledersjekklista). For å belyse funksjoner og dysfunksjoner knyttet til målekortet som målstyringsverktøy, kan det være relevant å undersøke hvordan NAV-ledere opplever eget handlingsrom for ledelse og målstyring gjennom målekortet. Forskningsspørsmålet som skal besvare dette er: **Hvordan opplever NAV-ledere måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet?**

1.4.3 Motivasjon

Dersom ansattes verdier og holdninger ikke samsvarer med mål eller oppgaver de skal utføre, kan det oppstå rollekonflikter som kan føre til jobbutilfredshet og manglende engasjement (Kaufmann og Kaufmann [1996] 2008: 241-242). Kirkhaug (2013:131-176) viser til at det er en direkte sammenheng mellom hvordan ansatte identifiserer seg med organisasjonen og hvor motiverte og lojale de er. Lojalitetskonflikter kan føre til at profesjonelle verdier svekkes dersom handlinger som strider med disse bedømmes som vellykkede av overordnede. For NAV-ledere kan en rollekonflikt handle om at profesjonelle verdier i rollen som fagperson eller NAV-leder er i konflikt med oppgaver som bedømmes som viktig gjennom overordnede føringer. Dersom en NAV-leder opplever at aktiviteter knyttet til målekortet strider med ens egen oppfatning av hva som er viktig og uviktig eller rett og galt, kan det føre til en rollekonflikt som kan påvirke motivasjonen negativt, og svekke profesjonelle verdier.

Innen strategisk human resource management (HRM) er det en sentral målsetting å bidra til at medarbeidere presterer til det beste for organisasjonen. AMO-modellen presenterer motivasjon som en av tre drivkrefter for at medarbeidere kan bidra til at organisasjonen når sine offisielle mål. AMO er forkortelse for evne (ability), motivasjon (motivation) og muligheter til å gjøre en god jobb (opportunity) (Mikkelsen og Laudal 2016a:33). AMO-modellen kan bidra til å belyse funksjoner og dysfunksjoner knyttet til målekortet, og AMO-modellen kan være en mulig forklaringsmodell i analysedelen av oppgaven. Det er derfor relevant å undersøke hvordan NAV-ledere opplever egen evne, motivasjon og mulighet til å prestere knyttet til oppfølging av målekortet. Et aktuelt forskningsspørsmål er derfor: **Hvordan oppfatter NAV-ledere egen evne, motivasjon og mulighet til å lede med utgangspunkt i målekortet som lederverktøy?**

1.4.4 Overmåling og målforskyvning som dysfunksjoner

Overmåling eller målforskyvning som dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser kan føre til ulike typer styringsproblemer. Et overdrevent fokus på målbare aktiviteter kan ta oppmerksomheten bort fra andre mer komplekse og viktige oppgaver. Fenomenet overmåling knyttes til en risiko for kvalitetsunderskudd som følge av at man overfokuserer på oppgaver som kan kvantifiseres (Christensen m.fl. [2004] 2009: 188). Ledere og medarbeidere kan velge å prioritere aktiviteter som gir gode resultater på målekortet, og nedprioritere komplekse og ressurskrevende saker. Dersom NAV-leder kan legge fram et målekort med godt resultat, kan resultatene tolkes som at lederskapet i kontoret fungerer godt, og at NAV-kontoret løser samfunnsoppdraget på en god måte. Dersom målekortet får en egenverdi og blir et måleinstrument for hvordan lederskapet fungerer, kan middel og mål bli byttet om på. En slik type dysfunksjon knyttes til fenomenet målforskyvning (Christensen m.fl. [2009] 2013:107).

Et eksempel fra målekortet som kan føre til overmåling, kan være indikatoren der man teller hvor mange dialogmøte 2 NAV-kontoret har avholdt innen frist. Dette er møter NAV innkaller til som en del av sykefraværsoppfølgingen av brukere. Dersom man unngår avvik på indikatoren, tolkes det som et godt resultat. Hvordan kvaliteten på møtet var, hva utfallet ble og om det var det beste tidspunktet å avholde møtet på, kan bli nedtonet. Delmålet skal bidra til at NAV når ett av sine overordnede mål om å bidra til et velfungerende og inkluderende arbeidsmarked. Slike delmål stiller krav til translatørkompetanse hos medarbeidere og NAV-leder, dersom delmålene skal bidra til å realisere NAVs overordnede mål. Røvik ([2007]

2009) knytter begrepet translatørkompetanse til overføring av organisasjonsideer, mens begrepet i denne konteksten knyttes til hvordan man oversetter fra et overordnet mål til et delmål. Leder i NAV-kontoret kan gjennom fokus på å se NAVs visjon og offisielle mål i sammenheng med delmål, bidra til å unngå overmåling. Overmåling og målforskyvning har i organisasjonsteorien blitt trukket fram som et byråkratisk problem, og teori om fenomenene utdypes i teorikapitlet (Jacobsen og Thorsvik 1997:53-54, Busch m.fl. [1994] 2007:101-104, Merton 1968:154).

En annen dysfunksjon knyttet til mål- og resultatstyring tar utgangspunkt i en antakelse om at mennesket er opportunistisk og upålitelig. Williamson (1975) beskriver hvordan medarbeidere i en organisasjon kan motsette seg overordnet strategi og samarbeid med andre dersom det kan redusere muligheten til å oppnå egne mål (Williamson 1975). Målekortet kan brukes til å rangere NAV-kontor, og NAV-ledere kan oppleve at deres lederskap blir vurdert ut fra målekortresultatene (Andersen 2015). Rangering og konkurranse kan være motiverende og føre til måloppnåelse, men det kan også føre til opportunistisk atferd og være et hinder for samarbeid. NAV-lederes erfaringer med rangering og incentivvirkemidler knyttet til målekortresultater er relevante for å belyse funksjoner og dysfunksjoner i måloppfølgingsprosessene. Med utgangspunkt i dysfunksjoner og ovennevnte drøfting, stilles til slutt disse forskningsspørsmålene:

Hvordan oppfatter NAV-ledere forholdet mellom målekortresultatet og incentivvirkemidler?

Hvilke funksjoner og dysfunksjoner opplever NAV-ledere i måloppfølgingsprosessen knyttet til målekortet?

1.5 Oppgavens disposisjon

Jeg vil her presentere oppgavens oppbygning for å gi leseren oversikt over videre struktur og rammeverk. Oppgaven er inndelt i 5 kapitler, der dette kapitlet presenterte tema, problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål.

I andre kapittel gis det en oversikt over teori om offentlige organisasjoner ut fra ulike perspektiv og paradigmer, og teoretiske innfallsvinkler knyttet til målstyring og kategorisering av mål. Videre defineres overmåling og målforskyving som mulige fenomen og dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser.

I kapittel 3 presenteres metodiske valg. Jeg beskriver undersøkelsesutvalget, hvordan jeg tilnærmer meg kvalitativ forskningsmetode og drøfter mulige forskningsmessige og etiske problemer i prosjektet.

I fjerde kapittel presenteres resultater, analyse og drøfting. Analysekapittelet har fokus på problemstillingen og forskningsspørsmålene, og teori og empiri brukes aktivt knyttet til analytiske resonnement.

Den siste delen av oppgaven er et sammendrag av funn i studien.

2 Teori

Utgangspunktet i analysen er en organisasjonsteoretisk tilnærming med faglig forankring i statsvitenskapen. Organisasjonsteoriene som omhandler offentlig sektor, baserer seg på demokratiteorier og teorier om beslutningsadferd i formelle organisasjoner (Christensen m.fl. [2009] 2013). I den teoretiske gjennomgangen legges det vekt på å presentere nøkkelbegreper og teoretiske modeller som egner seg til å belyse problemstilling og forskningsspørsmål fra ulike perspektiv og dimensjoner, og knytte aktuell forskning opp mot disse. Samtidens reformidéer som New Public Management, Post-New Public Management og New Public Governance presenteres også i teoridelen, ettersom de representerer ulike typer organisasjonsoppskrifter som fremstilles som effektive og tidsriktige, og kan inngå som forklaringsmodeller i analysedelen av oppgaven.

2.1 Offentlige organisasjoner og perspektiver i organisasjonsteorien

En fellesnevner for ulike definisjoner av hva en organisasjon er, er at en organisasjon inneholder sosiale systemer og koordinering mot felles mål. Organisasjonsteorien peker på flere områder der offentlig og privat sektor er ulike. Offentlige organisasjoner skal løse komplekse og ofte motstridende mål, og skal vektlegge rettskrav, demokratiske verdier og ivaretagelse av fellesskapet. De har også en folkevalgt ledelse og en multifunksjonell organisasjonsmodell. Det finnes mange teorier som sier noe om hvilken strukturkvalitet i offentlig sektor som best egner seg til å løse ulike typer oppgaver (Christensen m.fl. 2009:15-22).

Reformbølgene New Public Management (NPM) og post-New Public management (post-NPM) kan sees i sammenheng med framveksten av hybride organisasjonsformer i offentlig sektor. Hybriditeten kan gjøre det vanskelig å tegne et klart skille mellom offentlig og privat sektor. Hybridbegrepet defineres innen biologien som «[...] resultatet av en krysning mellom to ulike arter eller underarter (raser) av en organisme» (Store norske leksikon 2013). Denne grunnbetydningen kan belyse hva som kjennetegner hybride organisasjoner. En hybrid organisasjon kan inneholde en blanding av relasjoner og krav som er motsetningsfylte (Engelstad og Steen-Johnsen 2010) og kan bestå av en sammensetning av tradisjonelle byråkratiske trekk og NPM og post-NPM (Christensen 2014).

Organisasjonsteorier om offentlig sektor tegner et hovedskille mellom to perspektiver. Gjennom det instrumentelle perspektivet analyserer man hvordan den formelle organisasjonsstrukturen påvirker handlinger i organisasjonen, mens gjennom det institusjonelle perspektivet analyserer man hvordan uformelle elementer som kultur kan påvirke verdier og handlinger (Christensen m.fl. 2009). De ulike perspektivene kan bidra til ulike innfallsvinkler og verktøy i analysedelen av denne oppgaven for å sikre en bred tilnærming til problemstillingen.

2.2 Det instrumentelle perspektivet

I et instrumentelt perspektiv kan offentlige organisasjoner sees på som redskap eller verktøy der organisasjonsstrukturen påvirker hvordan ansatte skal tenke og handle. Det er vanlig å skille mellom en hierarkisk variant der mål og middel defineres på ledernivå, og en forhandlingsvariant der det åpnes for forhandlinger og kompromisser mellom organisasjoner og aktører som kan ha ulike mål og interesser.

Styring i en instrumentell tilnærming tar utgangspunkt i en bevisst organisasjonsstruktur og formålsrasjonelle handlinger. Ut fra et definert problem eller mål vurderer man ulike handlingsalternativer, ser for seg mulige konsekvenser ved de ulike alternativene og beslutter ut fra dette hva som kan gi den beste måloppnåelsen. Ut fra kompleksitetsteorier kan det være en rekke faktorer i en organisasjon som er i dynamisk samspill og gjensidig påvirkning med sine omgivelser (Kirkhaug 2015:18-21). En slik kompleksitet kan gjøre det vanskelig å skaffe en fullstendig oversikt over handlingsalternativer og konsekvenser. Teorien om begrenset rasjonalitet tar utgangspunkt at organisasjoner ikke har kapasitet eller mulighet til å ha en fullstendig kunnskap om mål-middel-sammenhenger. De må derfor gjøre utvelgning, og nøye seg med beslutningsregler som gir tilfredsstillende løsninger (Christensen m.fl. [2004] 2009: 33-35). Indikatorer i NAV sitt målekort kan sees i sammenheng med teorien om begrenset rasjonalitet. Styring gjennom målekortet skal bidra til handlinger som realiserer NAV sine offisielle mål, men som følge av målkompleksiteten kan man ikke ha sikker kunnskap om mål-middel-sammenhenger og om utvalgte indikatorer er de riktige prioriteringene for å realisere offisielle mål.

Innen klassisk byråkratiteori kan Webers byråkratimodell illustrere et instrumentalistisk perspektiv på organisasjoner. Webers ideal etterstreber en stabil og formell styringsform som er overlegent annen forvaltningsform. Byråkratiet skal ha en rasjonell karakter og et fast

ordnet hierarkisk system med tydelig arbeidsdeling og klare ordreveier. I den hierarkiske over- og underordningen i organisasjonen, skal et overordnet nivå kunne kontrollere og instruere de underordnede (Weber [1922] 2000 ifølge Eriksson-Zetterquist m.fl. 2014:71-72, Jacobsen og Thorsvik 1997:20, Christensen m.fl. [2004] 2009:33-35). NAV som byråkrati har formaliserte styringssystemer og sentralisert beslutningsmyndighet, og kan fremstå som en rasjonell og instrumentell organisasjon.

2.3 Det institusjonelle perspektivet

I et institusjonelt perspektiv åpner man for at organisasjonene har regler, normer og verdier som påvirker organisasjonsmedlemmenes atferd, og man er opptatt av organisasjonens uformelle elementer. Man tegner et skille mellom kulturperspektivet med fokus på organisasjonens interne uformelle verdier og normer og myteperspektivet som vektlegger verdiene og normene i organisasjonens omgivelser. Innafor kulturperspektivet vektlegges betydningen av hvordan uformelle normer og verdier i organisasjonen utvikles til en bestemt kultur som formes gjennom institusjonaliseringsprosesser. Myteperspektivet kan belyse hvordan organisasjoner gjennom institusjonelle omgivelser påvirkes av konstruerte normer og populære organisasjonsoppskrifter (Christensen m.fl. 2009).

Mintzberg skiller mellom to idealtypiske byråkratiformer; maskinbyråkratiet og det profesjonelle byråkratiet. Maskinbyråkratiet kan assosieres med Webers instrumentelle og klassiske byråkratimodell, nærmest som en mekanisk konstruksjon. I det profesjonelle byråkratiet er det en mer institusjonell tilnærming. Det legges vekt på at medarbeidere på bakgrunn av faglig ekspertise skal vises tillit og gis handlingsrom og myndighet. Det er de ansattes kompetanse som skal gi resultater, ikke detaljstyring og hierarkiske systemer (Mintzberg 1983 ifølge Eriksson-Zetterquist m.fl. 2014:83-84). Stortingets vedtak om mer ledelse og mindre styring i NAV kan peke mot et ideal som kan assosieres med Mintzbergs profesjonelle byråkrati som en foretrukket byråkratiform (St.meld. Nr.33, 2015-16).

2.4 Reformen i offentlig sektor

En kan betrakte reformer som lineære eller sykliske prosesser eller en kan se på endringene som sedimenteringsprosesser der lag på lag av reformer utfyller hverandre og smelter sammen i nye hybride former (Christensen m.fl. [2009] 2013: 218-219). Christensen og Læg Reid (2011: 398-399) peker på at noen vil hevde at post-New Public Management er et supplement

eller en modifisering av New Public Management, mens andre vil hevde at begge er viktige hver for seg og kan kombineres og brukes på ulike måter.

2.4.1 New Public Management og post-New Public Management

New Public Management (NPM) har som en reformbølge de siste 30 årene fremmet likheter mellom offentlig og privat sektor. Mål- og resultatstyring og konkurransevidning er noen av elementene man forbinder med NPM. Mål- og resultatstyring skulle representere et brudd med klassisk regelstyring, som ble sett på som en rigid styringsform. Utvikling av styringsinstrumenter som målekort, kan ha ført til et styringssystem som ikke er så forskjellig fra tradisjonell regelstyring, men kan gjennom resultatoppfølging gi læring og kunnskap om hvilke virkemidler som fungerer (Christensen m.fl. 2002, Christensen m.fl. [2004] 2009:112, Torsteinsen 2012: 31). Vångeng-utvalget (2015) konkluderte med at NAV har gått for langt i mål- og resultatstyring. Innen post-NPM-modeller kan det være tendenser til å nedtone mål- og resultatstyring, og rette mer fokus mot styring gjennom verdier (Christensen og Lægneid 2011: 397, Kirkhaug 2013).

Post-New Public Management (post-NPM) kan omtales som etterfølgeren til NPM. Post-NPM kjennetegnes av sentralisering, samordning og vekt på verdibasert ledelse, noe som skal bidra til å øke toppledelsens styringskapasitet. NAV-reformen fra 2006 (Arbeids- og velferdsetaten [2013] 2017) trekkes fram som en typisk post-NPM-reform, med blant annet horisontal kontraksjon, styrkning av byråkratiske strukturer og sentral kontroll (Christensen og Lægneid 2011, Røvik [2007] 2009:2018-2019).

Røvik ([2007] 2009:36) påpeker at typiske NPM-ideer kan være innbyrdes inkonsistente, der økonomismen vektlegger hierarki, regler og sentralisert beslutningsmyndighet, mens managerialismen fremmer et ledelsesideal der desentralisering, delegering og handlingsrom for ledere står sentralt. Styringsprinsipper for Arbeids- og velferdsetaten (2017) skal fremme mer ledelse og mindre styring, noe som kan assosieres til managerialismen innen NPM. Likevel vektlegges styring gjennom målekortet, rapportering og kontroll, noe som kan assosieres til økonomismen innen samme reformmodell. Gjennom målekortsystemet kan NAV-kontor og fylker sammenlignes gjennom utvalgte indikatorer som får fram forskjeller. En slik type benchmarking kan fremme konkurranse mellom enheter. Samtidig er det fokus på samarbeid og felles kultur i NAV, blant annet gjennom ledelsesutviklingsprogrammet

PULS (Program for utvikling av lederskap og samhandling i NAV), der ett av hovedtiltakene er «Ett NAV – til beste for brukerne» (Bjørka 2016). I et institusjonelt perspektiv skal det være en sterk felles samarbeidskultur, samtidig som det i et instrumentelt perspektiv er en styringsform som kan fremme konkurranse mellom enheter.

2.4.2 Reformideen New Public Governance

New Public Governance (NPG) er benevnelsen for et nyere styringsparadigme i offentlig sektor som vektlegger tillit, distribuert ledelse og sosial kapital. Reformideen presenteres som et alternativ til klassiske byråkratiteorier og NPM-modeller. Innen New Public Governance er autonomi og motivasjon viktige ingredienser for å realisere offisielle mål. Tillitsbasert ledelse, basert på ideer fra New Public Governance, har i Danmark og Sverige blitt omtalt som tillitsreformer. I København kommune har tillitsreformen vært innrettet mot å flytte ansvar og forenkle regler for rapportering og kontroll (Bentzen 2015), og i Sverige skal reformen endre statlige styringsprinsipper gjennom å balansere behovet for kontroll med tillit til profesjonelle medarbeidere (Regeringskansliet 2018). Det gjøres også forsøk i Norge på å innføre nye og tillitsbaserte prinsipper for styring og ledelse, blant annet i enkelte bydeler i Oslo kommune.

En dansk doktoravhandling fra 2015 basert på en casestudie fra København knytter tillitsbasert ledelse til idéstrømmene i New Public Governance. Tillitsreformen handler om å øke lokalt handlingsrom, gi bedre betingelser for selvledelse og at medarbeidere i større grad er delaktig i å designe styringsverktøy for sitt nivå. Tillit og kontroll er ikke nødvendigvis motsetninger, men kan styrkes samtidig ut fra gitte forutsetninger. Doktoravhandlingen argumenterer for at en avgjørende faktor for at tillit og kontroll skal fungere komplementært, er at kontrollen oppleves som meningsfull og motiverende (Bentzen 2015). NAV-ledere kan oppleve målekortet som et kontrollverktøy som indikerer manglende tillit, men dersom kontrollen oppleves som rettferdig og viktig, kan kontroll og tillit styrkes gjensidig. Tillitsreformens idegrunnlag kan være relevant for å belyse funksjoner og dysfunksjoner knyttet til oppfølging av målekortet i NAV.

2.5 Selvkategorisering og engasjert forpliktelse

2.5.1 Identitet og motivasjon

Selvkategoriseringsteorier konsentrerer seg om ansattes behov for identitet, og setter identitetsutvikling i sammenheng med hvilken motivasjon den enkelte har til å forplikte seg til organisasjonens mål (Mikkelsen og Laudal 2016b:39-40). Motivasjon kan defineres som drivkraften bak målrettede handlinger, og energien man er villig til å bruke for å oppnå et mål (Andersen og Pedersen 2014 ifølge Bentzen 2015:74). En kan kategorisere motivasjon ut fra ulike tilnærminger og dimensjoner, men et hovedskille kan være mellom indre og ytre motivasjon. Indre motivasjon har utgangspunkt i psykologiske behov og behov for indre vekst, mens ytre motivasjon kommer utenfra, for eksempel gjennom incentivvirkemidler som lønn eller anerkjennelse. Bentzen (2015:75) påpeker at selv om man kan tegne et hovedskille mellom indre og ytre motivasjon, kan også eksterne faktorer styrke indre motivasjon, dersom disse oppleves som understøttende og er i tråd med den ansattes verdier. Måloppfølging knyttet til målekortet i NAV kan oppleves som understøttende for noen medarbeidere, og styrke motivasjon og prestasjoner, mens for andre kan det ha en motsatt effekt dersom målene oppleves som uhensiktsmessige og i strid med egne verdier. Verdier kan defineres som «[...] relativt varige, brede preferanser som vi bruker når vi skaper og evaluerer våre tanker og følelser og vår atferd. På den måten uttrykker verdiene også hva en person oppfatter som rett og galt» (Mikkelsen og Laudal 2016b:45-46). Dersom en medarbeiders verdier ikke samsvarer med mål eller oppgaver han/hun skal utføre, kan det oppstå rollekonflikter som kan føre til jobbutifredshet og manglende engasjement (Kaufmann og Kaufmann [1996] 2008: 241-242). Dersom elementer knyttet til målekortet er i konflikt med hva NAV-ledere oppfatter som viktig eller uviktig, kan det være et hinder for motivasjon.

2.5.2 Engasjert forpliktelse

For en organisasjon kan det være en fordel at ansatte har en sosial identitet knyttet til arbeidsplassen, på engelsk kalt «commitment» eller på norsk: engasjert forpliktelse. Engasjert forpliktelse gjenspeiler styrken på hvordan man identifiserer seg med- og involverer seg i egen organisasjonen. Porter og Smith (1970 ifølge Mowday m.fl. 1979:226) definerer engasjert forpliktelse som [...] the relative strength of an individual's identification with and involvement in a particular organization». I første kapittel i oppgaven ble tre ulike dimensjoner som kjennetegner engasjert forpliktelse hos ansatte presentert: 1) En sterk tro på- og aksept for organisasjons mål og verdier; (2) vilje til å gjøre en betydelig innsats for organisasjonen

og (3) et ønske om å fortsatt tilhøre organisasjonen (Mowday, Steers og Porter 1979). For at medarbeidere skal identifisere seg med organisasjonen, kan tillit mellom ulike hierarkiske nivå, reell medvirkning og indre motivasjon være viktige forutsetninger. Styrken på engasjert forpliktelse kan være en relevant innfallsvinkel og forklaringsmodell i analyse av hvordan NAV-ledere opplever måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet i NAV (Mikkelsen og Laudal 2016b:40-41).

2.5.3 AMO-modellen

Jobbprestasjoner kan ha sammenheng med ansattes evne, motivasjon og muligheter til å delta og prestere. Disse dimensjonene kjent fra strategisk HRM utgjør AMO-modellen. A er forkortelse for evne (ability), M står for motivasjon og O står for muligheten til å gjøre en god jobb (opportunity) (Boxall og Purcell 2011 ifølge Mikkelsen og Laudal 2016a:33). Evne som forutsetning innebærer at medarbeidere har kunnskaper, ferdigheter og holdninger som samsvarer med arbeidsoppgavene. Motivasjon kan bety både en indre eller ytre motivasjon for å prestere, og virksomheten må legge til rette og skape muligheter for at medarbeidere kan delta og prestere. AMO-modellen kan være en komplisert forklaringsmodell, ettersom ansattes subjektive oppfatning av de ulike faktorene også spiller en rolle. I analyse av NAV-lederes forutsetninger for å prestere, og deres engasjerte forpliktelse, vektlegges deres subjektive oppfatning av egen motivasjon og handlingsrom for ledelse. Det må likevel tas høyde for at praksis kan tilsi noe annet (Marin-Garcia 2016:1042). Når subjektiviteten tillegges størst betydning, henger det sammen med forståelsen av hva et fenomen er. Et fenomen kan ikke eksistere uten at det er et subjekt som fortolker fenomenet. Ett og samme fenomen kan oppfattes ulikt fra person til person (Justesen og Mik-Meyer 2010:22-23). Fenomenologien presenteres nærmere i metodekapittelet i oppgaven.

2.6 Målstyring

Mål er et sentralt begrep i lederskapslitteraturen og et viktig lederverktøy. Lipsky (1980 ifølge Jacobsen og Thorsvik:47) påpeker at ettersom offentlig sektor er komplisert tjenesteyting, er det krevende å utforme klare mål-middel-sammenhenger. Ifølge Drucker (1955) skal mål være operasjonaliserte og mulige å evaluere, og de skal ha en styrende og motiverende funksjon. Mål kan kategoriseres gjennom kjennetegn og trekk, eller nivå og faser. Inndeling av mål etter trekk kan være mål som visjon, mål som rettesnor og mål som søkeområde (Knudsen og Flåten 2016:258-259). I analysedelen av oppgaven tas det utgangspunkt i mål kategorisert etter trekk, der jeg undersøker respondentenes forhold til NAVs visjon,

respondentenes fortolkninger av målhierarkiet i NAV (mål som rettesnor) og deres erfaringer knyttet til en ny, men ikke klart definert retning for NAV (mål som søkeområde).

2.6.1 Mål som visjon

Når mål uttrykker en visjon, er det ofte snakk om langsiktige mål. Visjoner har likhetstrekk med mål man også kan omtale som formål eller effektmål. En visjon uttrykker gjerne hvorfor man ønsker å oppnå noe, og kan angi en overordnet styringsretning. Kirkhaug (2015:90) viser til at visjoner kan fremme motivasjon og tilføre en organisasjon verdier. I NAV er visjonen å gi mennesker muligheter (nav.no 2013). Visjonen til NAV kan tolkes som at den indirekte også har de ansatte som en målgruppe, ettersom man skal kunne føle stolthet over å jobbe i NAV. Visjonen kan i seg selv fungere som et styringsverktøy som gir grunnlag for ledelse gjennom verdier, og den kan motivere til ekstra innsats og skape begeistring hos medarbeidere (Kirkhaug 2015:79-80, Rønning m.fl. 2013:187, 208). Dersom medarbeidere i NAV har et positivt forhold til NAV sin visjon og opplever at NAV oppfyller visjonen, kan det fremme motivasjon, yrkesmessig stolthet og styrke tilknytningen til organisasjonen.

2.6.2 Mål som rettesnor

Mål som rettesnor kjennetegnes av presise målformuleringer på flere nivå. Odiornes Management by objectives (MBO) har et ideal om at alle nivå i en organisasjon skal være delaktig i å operasjonalisere mål på sitt nivå, og målene inngår i et målhierarki. Etter at de overordnede målene er formulert, styres prosessen videre gjennom dialog mellom overordnede og underordnede. Denne involveringen skal bidra til bedre forankring og motivasjon blant ansatte. Idéen MBO har tre hovedkomponenter i målstyringen: 1) deltakelse i prosessen, 2) konkretisering av mål og 3) tilbakemeldingssystem (Knudsen og Flåten 2015: 266).

Målekortet som styringsverktøy kan assosieres med en klassisk, hierarkisk styringsoptimisme og top-down-orientering. Gjennom overvåkning av indikatorer, kan styringen minne om en vitenskapelig prosess (Røvik ([2007] 2009:159, Bentzen 2015:98). Ledere og medarbeidere i NAV-kontor er ikke delaktige i utarbeidelse av delmål knyttet til målekortet, noe som kan påvirke motivasjon og forpliktelse til målene. Dette understøttes av teori som tilsier at styringsverktøy bør utarbeides gjennom dialog med medarbeidere, og at dette kan fremme motivasjon og en opplevelse av autonomi og kontroll (Andersen og Pedersen 2014 ifølge Bentzen 2015). På en annen side kan bottom-up-orientering føre til at offisielle mål forskyves

eller endres på, som igjen kan undergrave demokratiske prinsipper (Nielsen 2011 ifølge Bentzen 2015).

2.6.3 Mål som søkeområde

Mål som søkeområde handler om mål som ikke nødvendigvis uttrykkes eksplisitt, men som uttrykker en felles retning eller et ønske om forbedring, uten at man helt vet hvor man ender opp (Odiornes 1965 ifølge Knudsen og Flåten 2015: 266). Et eksempel på et slikt mål, kan være Stortingets vedtak om mer ledelse og mindre styring i NAV (St.meld. Nr.33, 2015-16). NAV-ledere skal gis rom for mer ledelse, men erfarer de dette i praksis?

2.7 Dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser

Reformideer fra New Public Management kan svekke tradisjonelle byråkratiske verdier dersom incentivantekgangen og konkurranser blir fremtredende. Verdier som nøytralitet, ærlighet og rettferdighet kan bli nedtonet, og ansatte kan strategisk sile ut positiv informasjon oppover i organisasjonen for fremme egne interesser. Dette kan føre til at man overrapporterer gode resultater, og underrapporterer dårlige resultater for å styrke egen posisjon. Både i tidligere Aetat og i NAV har man sett eksempler på overrapportering knyttet til måling av resultater. I tidligere Aetat ble det i 2000 etter medieoppslag og en rapport fra Det Norske Veritas avdekket overregistreringer av formidlinger av arbeidssøkere. I de fleste intervjuene som ble gjennomført med ansatte, ble det gitt tilbakemelding på at de følte et høyt press på å nå måltallene, og at dette var årsaken til juksing med tall (Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2001:9). Det ble også avdekket i en internrevisjon i NAV fra 2012-2013 at NAV-ansatte kan føle seg presset til å jukse med målekortene. Dette ble satt i sammenheng med en sterk konkurransekultur, der det blant annet ble brukt ledertrøyer og klatretrøyer etter modell fra Tour de France, alt etter hvilke målekortresultater NAV-kontoret hadde (Andersen 2015). Mål- og resultatstyring og konkurransekultur i offentlige organisasjoner kan føre til et etikkproblem der fokuset dreies mer over på «[...] hva som lønner seg enn hva som sømmer seg» (Christensen m.fl. [2004] 2009: 188).

Som følge av målkompleksiteten i offentlig sektor, kan det være utfordrende å måle objektive resultater. En måloppfølgingsprosess kan heller ikke fullt ut kontrolleres, og uønskede virkninger eller dysfunksjoner kan oppstå, slik som ovennevnte eksempler fra tidligere Aetat og dagens NAV. To ulike typer dysfunksjoner kan være overmåling og fenomenet målforskyvning.

2.7.1 Overmåling

Dersom ansatte vet hvordan arbeidet blir målt, kan de prioritere oppgaver som vises i kvantitative målinger. Dette gjelder også i situasjoner der de tror at arbeidsmåten ikke gagnar organisasjonens overordnede mål (Thompson 1976 ifølge Jacobsen og Thorsvik 1997:55). Dersom oppmerksomheten ledes mot målbare aktiviteter, og dette går på bekostning av komplekse og viktigere forhold, kan fenomenet overmåling og kvalitetsunderskudd bli en konsekvens. «Man måler noe annet enn det man opprinnelig skulle ved å ta i betraktning forhold som kan kvantifiseres, tallfestes og beregnes» (Christensen m.fl. [2004] 2009: 188). Det å kvantifisere tjenesteyting kan føre til at man forbedrer kvantitative områder av tjenesten, mens viktige kvalitetsmål kan bli ignorert. Professor Veggland (2016) viser til et eksempel fra skolesektoren der gode resultater på nasjonale prøver prioriteres og blir et mål i seg selv, mens dannelsesmålet der elever skal bli gangs mennesker, kan bli nedtonet. I NAV kan det å registrere et visst antall bedriftskontakter bli et mål i seg, mens relasjonsbygging til arbeidsgivere for å bidra til et velfungerende arbeidsmarked kan være et kvalitetsmål som ikke gis samme oppmerksomhet.

Dersom mål utformes med utgangspunkt i et lukket organisasjonssyn, kan også det by på problemer knyttet til overmåling. Man kan måle resultater isolert for en organisasjon, mens brede offisielle mål som krever samarbeid på tvers av sektorgrenser og nivåer innen offentlig forvaltning, kan bli nedtonet (Milgrom og Roberts 1992 ifølge Jacobsen og Thorsvik 1997:55). Resultatindikatorer kan også føre til rollekonflikter mellom administrative og profesjonelle interesser i en organisasjon (Abbott 1988 ifølge Jacobsen og Thorsvik 1997:55), noe som presenteres nærmere i teoridelen som omhandler selvkategorisering og rollekonflikter.

2.7.2 Målforskyvning

Målforskyvning som fenomen handler om at organisasjonens mål dreies mot områder som ikke var planlagt. Sosiologen Robert Michels studier på begynnelsen av 1900-tallet viste hvordan sosial gruppedannelse kan føre til utvikling av uformelle, sosiale mål som kan undergrave de offisielle målene (Christensen m.fl. [2009] 2013:107). Etzioni studerte også dynamiske prosesser i organisasjoner, og belyser målforskyvning som fenomen i boka *Modern Organizations* (1964). Han omtaler målforskyvning som en alvorlig type forstyrrelse, og setter fenomenet i sammenheng med overmåling av enkeltelementer innen organisasjoner

(Etzioni [1964] 1978: 21). Den mildeste og vanligste type målforskyvning er ifølge Etzioni når mål og middel blir byttet om på, og når organisasjonen som et redskap for å tjene ett eller flere mål, blir oppfattet som et mål i seg selv. Da kan det oppstå interessegrupper innad i organisasjonen som begynner å bruke organisasjonen som et middel til å oppnå egne mål.

Robert Merton (1968) var opptatt av byråkratiets påvirkning på ansatte. Tradisjonell hierarkisk styring kan føre til at regler eller organisasjonen får en egenverdi, og blir et mål i seg selv. «Adherence to the rules, originally conceived as a means, becomes transformed into an end-in-itself; there occurs the familiar process of *displacement of goals* whereby ‘an instrumental value becomes a terminal value’» (Merton 1968:253). Denne typen målforskyvning kan være et hinder for at organisasjonen når sine offisielle mål. Når byråkraten overfokuserer på regler og tilpasser ethvert problem til reglene, kan organisasjonen bli rigid og lite løsningsdyktig. I tillegg kan problemløsning som utelukkende skjer ut fra forutbestemte regler, frita ansatte fra ansvar for sine avgjørelser, ettersom belønning og straff også knyttes til hvordan den enkelte følger reglene. Ulike konsekvenser kan sees i sammenheng med målforskyvning i denne formen: 1) Kontakten mellom mennesker kan bli redusert, og skjer ut fra rollen den enkelte har, 2) byråkraten kan identifisere seg så sterkt med reglene at disse tas opp som ens egne verdier og 3) det eneste kriteriet for problemløsning blir at løsningen ligger innafor regelverket (Busch m.fl. [1994] 2002: 102).

Målforskyvning kan også sees i sammenheng med ansattes behov for å håndtere krysspress som frontlinjearbeidere (Lipsky 2010 ifølge Bentzen 2015). Når medarbeidere har ansvar for å forvalte en oppgave de ikke selv kan sette vilkår for, kan det aktivere avvergesmekanismer som å modifisere målene eller fokusere på noen oppgaver framfor andre. Ett eksempel er dersom en ansatt velger å fokusere på oppgaver eller brukere som krever færre ressurser, og som man enklest kan oppnå resultater med. En annen avvergesmekanisme er å utforme standardiserte løsninger der brukeren skal tilpasses systemet, i stedet for at systemet tilpasses brukeren. Risiko med denne typen målforskyvning er at den kan ramme sosialt forskjellig og endre organisasjonens mål, samtidig som målforskyvning fra et bottom-up-perspektiv kan sees på som nødvendig dersom ansatte skal kunne håndtere motstridende mål og krysspress (Bentzen 2015). I 2016 ble det varslet om at Bergenspolitiet unnlater å ta tak i store narkotikasaker fordi sakene krever for mye ressurser. En slik sak kan være eksempel på en nødvendig prioritering og avvergesmekanisme som følge av høyt arbeidspress, noe også visepolitimesteren oppga som årsak. På en annen side ble

det i varslersaken trukket fram at politiet prioriterer saker som gir god uttelling på resultatmålinger, og dersom prioriteringen i stedet skyldtes dette, kan saken være eksempel på dysfunksjonen overmåling (Hella 2016).

3 Metode

I utviklingen av problemstilling og forskningsspørsmål, har det vært et utgangspunkt at spørsmålene kan undersøkes empirisk, undersøkelsesmetoden skal være egnet til å gi riktige svar og teoretiske innfallsvinkler skal gi et godt grunnlag for å analysere funnene (Jacobsen [2000] 2005:14). I undersøkelsen har jeg valgt å bruke kvalitativ metode i form av intervju med 6 NAV-ledere, som er mine lederkollegaer innafor samme fylkesenhet i NAV. Metodevalget kan by på noen forskningsmessige problemer, for eksempel risiko for selvoppfyllende profeti eller at det velges ut primærdata som understøtter hypoteser og teorier, mens andre relevante funn kan bli utelatt i analyse og tolkning. Et annet problem kan være nærhet til det som forskes på, noe jeg redegjør nærmere for i dette metodekapittelet.

3.1 Intensivt undersøkelsesopplegg

For å styrke muligheten til å forstå dysfunksjoner som fenomen i måloppfølgingsprosesser, er det valgt et undersøkelsesopplegg med et intensivt design. Undersøkelsesopplegget skal belyse ulike nyanser ved fenomenet og forholdet mellom fenomenet og konteksten den inngår i (Jacobsen [2000] 2005:89-93). Et ekstensivt undersøkelsesopplegg kunne ha gitt grunnlag for å utvikle generelle teorier ut fra statistiske funn, men problemstillingen utforsker i større grad fenomenet i dybden.

Undersøkelsesopplegget kan assosieres med et små-N-studie. N, fra det engelske ordet *Numbers*, viser til studier med få enheter der et fenomen belyses fra ulike innfallsvinkler. Tilnærmingen skal gi en dypere forståelse av kompleksiteten og mangfoldigheten knyttet til fenomenet. I typiske case-studier kan det også være få enheter som studeres, ofte knyttet til et sted eller en spesiell situasjon (Jacobsen [2000] 2005:93). Undersøkelsen er avgrenset til å være innafor samme fylke og respondentene befinner seg på samme nivå i organisasjonen, noe som gjør at undersøkelsen også kan assosieres med et case-studie.

3.2 Kvalitativ metode

Et utgangspunkt for undersøkelsen er å skaffe kunnskap som kan bringe inn nye perspektiver, raffinere eksisterende kunnskap og bringe fram ny lokal kunnskap, for eksempel hvordan fenomenet ser ut i en spesiell situasjon (Jacobsen 2005:14). Kriteriene som er lagt til grunn for hvordan jeg har valgt å gjennomføre undersøkelsen, har sammenheng med målet med undersøkelsen, og vitenskapsteoretisk perspektiv.

Debattene knyttet til ontologi (læren om hvordan virkeligheten ser ut) og epistemologi (læren om kunnskap) har vært grunnlaget for en kritisk tilnærming til valg av undersøkelsesopplegg. Undersøkelsesopplegget har et intersubjektivt utgangspunkt, der utgangspunktet er at kunnskap er subjektiv, samtidig som like oppfatninger av et fenomen kan øke sannsynligheten for en «sann» beskrivelse. Et slikt intersubjektivt utgangspunkt innebærer en forståelse av at studien kan gi en delvis, men ikke fullstendig forståelse av fenomenet. Det vil bli drøftet hvorvidt funn kan være analytisk generaliserbare dersom de kan sees i sammenheng med teori og andre studier knyttet til fenomenet (Jacobsen [2000] 2005: 16-28, 32-33, Yin 2003 ifølge Justesen og Mik-Meyer 2010:45).

Forskningsspørsmålene i oppgaven er flest «hvordan»-spørsmål som skal belyse prosessuelle forhold (Justesen og Mik-Meyer 2010:33). Dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser kan sies å være sosiale fenomen, ikke konstante størrelser, og slike fenomen kan være utfordrende å måle. Kvalitativ metode vektlegger både nærhet og dybde, og vurderes derfor som mest egnet i denne undersøkelsen.

3.2.1 Deduktiv datainnsamling

Det er ulike syn på hva som er riktige framgangsmåter for å samle inn empiri. En deduktiv strategi tar utgangspunkt i en teori eller antakelse som man deretter undersøker gjennom innsamling av empiri. En deduktiv datainnsamling kan også innebære risiko for selvpoppfyllende profeti dersom man aktivt søker informasjon som støtter hypotesen. En alternativ framgangsmåte er en induktiv strategi der man først samler inn informasjon ut fra en åpen tilnærming, og deretter utvikler teorier basert på empirien (Jacobsen [2000] 2005:28-29). I denne masteroppgaven har jeg valgt en deduktiv tilnærming, der utgangspunktet er en antakelse om at NAV-ledere kan oppleve dysfunksjoner knyttet til oppfølgingen av målekortet, og antakelsen knyttes opp mot egne erfaringer og eksisterende teori om fenomenet.

3.2.2 Utvalgsprosessen

For å utforske problemstillingen har jeg gjennomført en empirisk undersøkelse i Troms blant et utvalg NAV-ledere. Etter tillatelse fra fylkesdirektør hos NAV Troms inviterte jeg 6 NAV-ledere til intervju. Sammen med invitasjonen la jeg ved et eget informasjonsskriv for å ivareta at de som takket ja, gjorde det etter et informert samtykke. Alle som ble forespurt takket ja til

å delta. Jeg brukte to hovedkriterier for å velge ut hvem som skulle være respondenter. Det ene kriteriet var at de har jobbet som leder i NAV-kontor siden innføringen av målekortet i 2010 og fram til 2017, slik at de kunne svare på spørsmålene basert på førstehånds erfaring. I Troms er det 24 NAV-kontor, og det var 15 aktuelle respondenter som oppfylte det første kriteriet. Det andre kriteriet var at utvalget skulle representere bredde og variasjon så langt det lot seg gjøre, deriblant ulik fagbakgrunn, det skulle være både mannlige og kvinnelige ledere og de skulle komme fra ulike deler av fylket. De 6 respondentene som ble forspurt om å delta, var fra ulike deler av fylket, var både kvinnelige og mannlige ledere og hadde ulik fagbakgrunn. Utvalget respondenter kan likevel ha ført til mindre variasjon i funnene som følge av tilhørighet til samme fylke og lik fartstid i NAV. Dersom utvalget respondenter hadde vært flere i antall, fra et større geografisk område og med en mer variert bakgrunn, kunne det ha gitt mer bredde og dybde, og et utvidet perspektiv i tilnærmingen til forskningsspørsmålene. Disse faktorene gjør at det må tas forbehold om at de subjektive utsagnene i intervjuene kan gjenspeile og ha sammenheng med konteksten og et begrenset antall respondenter.

3.2.3 Kvalitative intervju

Intervju er en typisk metode innafor kvalitative tilnærminger til datainnsamling. Den vanligste intervjumetoden er ifølge Jacobsen (2000 [2005]:141-143) det åpne, individuelle intervjuet der undersøger og respondent gjennomfører en tilnærmet normal samtale. Datamaterialet som analyseres består av ord, setninger og fortellinger, og det åpne individuelle intervjuet egner seg godt til å få fram enkeltpersoners fortolkninger. På grunn av behovet for å redusere mulige intervju effekter som følge av det deduktive utgangspunktet og nærheten til det som forskes på, valgte jeg å gjennomføre intervjuene ut fra en strukturert intervjuguide. Intervjuguiden bestod av 23 spørsmål satt opp i en bestemt rekkefølge knyttet til 5 forskningsspørsmål. Pre-struktureringen skulle bidra til å unngå ledende spørsmål som kunne påvirke respondentenes svar. De fleste spørsmålsformuleringene var åpne og nøytrale, noe som skulle gi respondentene mulighet til å reflektere og komme med utfyllende beskrivelser. Intervjuguiden skulle bidra til at alle forskningsspørsmålene ble belyst, samtidig som respondentene kunne svare med egne ord, og ikke forhåndsdefinerte svaralternativer. Hvert intervju hadde en ytre ramme på én time, og ivaretok at vi kom innom alle spørsmålene i løpet av samtalen.

Fire intervju ble gjennomført ansikt til ansikt via Skype for business, og hensikten var å legge

til rette for en normal intervjusituasjon. Videomøter er etter hvert blitt vanlig i NAV, og samtaleformen kan derfor gi trygghet i intervjusituasjonen. Det var også et tidsbesparende valg, ettersom det er lange avstander i fylket. To intervju ble gjennomført per telefon, noe som skyldtes at respondentene ikke hadde bærbar PC-er tilgjengelige på det avtalte tidspunktet for intervju. Jeg valgte likevel å gjennomføre disse to intervjuene i stedet for å utsette, med bakgrunn i at også telefonmøter er en vanlig møteform i NAV. Samtidig kunne det gi et grunnlag for å vurdere hvordan intervjusituasjonen kan bli påvirket ut fra om det ble brukt video eller telefon. Dersom jeg hadde besøkt mine kollegaer på deres NAV-kontor, noe jeg sjelden ellers gjør, kunne situasjonen blitt oppfattet som mer unormal, noe som igjen kunne ha ført til en uønsket intervju effekt.

Det ble gjort et bevisst valg om at det ikke skulle gjøres lydopptak i intervjuene. Jacobsen [2000] 2005: 148) peker på det bør vurderes hvordan personene som intervjues kan reagere på lydopptak, og om det kan påvirke intervjusituasjonen negativt. Samtidig kan lydopptak legge til rette for en god kommunikasjon gjennom at man ikke trenger å se ned på et ark for å gjøre notater, og samtalen kan flyte lettere. Man kan også få med seg flere detaljer gjennom lydopptak med transkribering i ettertid, og man kan tolke flere ordrette sitater. Likevel har jeg valgt å la hensynet til trygghet i intervjusituasjonen veie tyngst for å øke sannsynligheten for ærlige svar, og gjorde notater underveis i intervjuene. Notatene ble gjort i stikkords form, men jeg skrev også ned ordrette sitater der respondentene kom med utsagn jeg oppfattet som viktige opp mot spørsmålene i intervjuguiden. Forholdene lå også til rette for å kunne gjennomføre flere intervju med samme respondent, eller ta kontakt på nytt ved behov for avklaringer eller for å gå mer i dybden av enkelte momenter. Det ble ikke vurdert som nødvendig i gjennomgangen av råmaterialet i ettertid. Den pre-strukturerte intervjuguiden la til rette for å gjøre oversiktlige notater, og jeg var bevisst på hvilke tema og nøkkelord jeg ønsket å belyse i intervjuene. Samtidig kan det være et forskningsmessig problem dersom jeg i for stor grad har filtrert informasjonen i intervjusituasjonen med å notere ned utsagn og fortellinger som kan understøtte antakelser og hypoteser, og har oversett annen viktig informasjon som også kan belyse og nyansere analysen (Jacobsen [2000] 2005:141-168). Jeg erfarte at det var enklere å gjøre grundige notater i telefonintervju enn i videointervju, ettersom jeg i videointervju måtte ha mer blikkontakt underveis for å opprettholde en god kommunikasjon. I telefonsamtalene kunne jeg være mer konsentrert om å lytte godt og notere. Dette var en noe tilfeldig oppdagelse som jeg ikke hadde reflektert over på forhånd.

Gruppeintervju kan være en godt egnet intervjuform dersom man ønsker å oppnå en fortolkningsutvikling der gruppedeltakerne hjelper hverandre med å forstå et fenomen. Det kunne vært forskningsmessig interessant å la NAV-ledere i ei gruppe diskutere og drøfte dysfunksjoner knyttet til måloppfølgingsprosesser. Samtidig er det ved gruppeintervju en risiko for at gruppa kan påvirke hverandre slik at individuelle syn og individuell praksis kan bli nedtonet (Jacobsen [2000] 2005:154-159). I denne undersøkelsen vektlegges de subjektive oppfatningene av fenomenet, og gruppeintervju ble derfor ikke valgt som intervjuform.

3.2.4 Nærhet til det som det forskes på

Det at jeg har forsket på egen organisasjon, innebar en nærhet mellom forsker og forskningsobjekt. Dette kunne utgjøre en risiko for en undersøkelseeffekt som kunne påvirke det som ble forsket på. Idealet om repliserbarhet innebærer at dersom en annen gjennomfører de samme intervjuene, skal en annen kunne få de samme svarene. En kan stille seg kritisk til om dette idealet er godt nok ivaretatt i dette undersøkelsesopplegget, ettersom nærhet kan være et forskningsmessig problem på flere måter. Personlige intervju legger opp til nærhet, det er fra før av nærhet mellom forsker og respondent og i tillegg er det nærhet mellom forsker og det som forskes på. På en annen side kan nærheten gi et bedre grunnlag for dybdeforståelse av temaet og en bedre forutsetning for å forstå respondentenes utgangspunkt ut fra en likeverdig relasjon. Nærhet til det som forskes på kan gi bedre forståelse for intervjuobjektene oppfatning av virkeligheten. Ettersom jeg har erfaring som leder i et NAV-kontor, kan det styrke undersøkelsens troverdighet. Jeg har kunnskaper om NAV og kjenner fagspråket og intern sjargong i NAV. Det må likevel tas i betraktning at nærheten kan føre til en uønsket intervju-effekt der respondentenes svar kan ha blitt påvirket av meg som intervjuer, og at analysen av empirien også kan ha blitt påvirket av nærheten til det som forskes på (Jacobsen [2000] 2005:30-31,39-40,129).

3.2.5 Dokumentasjon

Det er anbefalt at man etter et intervju renskriver notatene, og samtidig sjekker dem mot hukommelsen. Etter intervjuene noterte jeg umiddelbart ned hovedinntrykkene og reflekterte over hvordan intervjusituasjonen fungerte. Jeg så også gjennom om jeg forsto det jeg hadde notert opp mot hukommelsen. Notatene ble fortløpende under intervjuene nummerert ut fra de ulike spørsmålene, og råmaterialet ble i ettertid sammenfattet i 4 kategori-kort. I kategori-kortene ble respondentenes opplevelser og forståelser som kunne falle inn under samme kategori, notert ned.

Kategori:		
Respondent	Kontekst	Vurdering (respondentens subjektive opplevelser og forståelser)
1		
2		
3		
4		
5		
6		

Figur 5 Kategori-kort (Jacobsen [2000] 2005:198)

Råmaterialet, sammendraget av hovedinntrykkene og kategorikortene ble det empiriske grunnlaget for analysearbeidet (Jacobsen [2000] 2005:187-188, 198). For å beskytte respondentenes anonymitet blir ikke kategorikortene lagt ved som vedlegg til masteroppgaven, ettersom opplysningene ved offentliggjøring kunne blitt identifiserbare opp mot enkeltpersoner.

3.2.6 Innholdsanalyse

Som kvalitativt analyseverktøy har jeg valgt å benytte innholdsanalyse som metodisk tilnærming. I en innholdsanalyse bruker man kategorisering for å gruppere data slik at man kan forenkle det komplekse og detaljrike. Den pre-strukturerte intervjuguiden var utgangspunktet for hvordan jeg grupperte det innsamlede datamaterialet, og kategoriseringen ble knyttet til ulike tema og forskningsspørsmål. Utsagn og fortellinger i intervjuene ble deretter tilordnet én eller flere kategorier, som igjen gjorde det mulig å sammenligne datamaterialet innafor den enkelte kategori. Det å gruppere datamaterialet i ulike kategorier gjorde det mulig å belyse likheter og forskjeller. Hadde jeg brukt lydopptak, kunne jeg hatt flere sitat å bruke i innholdsanalysen, men under intervjuene var jeg oppmerksom på interessante utsagn, og noterte disse ordrett ned.

Det finnes også andre analyseverktøy som kan bidra til å analysere sosiale fenomener. En narrativ analyse fokuserer i større grad på prosesser og sekvenser i stedet for kategorier. I dette prosjektet har jeg av hensyn til avgrensning tatt utgangspunkt i innholdsanalyse som analyseverktøy, men også elementer fra narrativ analyse og andre analyseverktøy kan bidra til å belyse problemstillingen (Jacobsen [2000] 2005:193-211).

3.2.7 Gyldighet og pålitelighet

Det har vært et mål i undersøkelsen å redusere forskningsmessige problemer, og belyse disse gjennom kritisk drøfting av kvaliteten på data som er samlet inn. Funnene i analysen ble vurdert opp mot intern gyldighet, og jeg valgte å innrette valideringen mot å teste konklusjoner opp mot eksisterende teori og annen empiri. Jeg gjorde også drøftinger knyttet til mulige sammenhenger mellom hendelser som kan henge kausalt sammen. Jeg benytter ikke respondentvalidering i lys av at det har vært en hensikt å belyse forhold som respondentene ikke nødvendigvis har et klart og tydelig forhold til.

Når det gjelder ekstern gyldighet og mulige generaliseringer, er det ut fra metodevalget hovedsakelig teoretiske generaliseringer fra empiri til teori. Det er for få respondenter til at jeg kan generalisere fra utvalget enheter til en større gruppe enheter.

I vurderingen av om resultatene er pålitelige, drøfter jeg i dette metodekapittelet og integrert i analysedelen om det kan være trekk ved undersøkelsen som kan ha påvirket resultatene. Slike trekk kan for eksempel være risiko for intervju-effekt eller hvordan konteksten kan ha påvirket resultatet. Jeg har også hatt et kritisk blikk på kvaliteten på registrering og analyse av datagrunnlaget. Kvalitative metoder er avhengige av konteksten, og jeg etterstreber å imøtekomme krav til åpenhet og refleksivitet. Ifølge Jacobsen [2000] 2005:230) innebærer refleksivitet at man utnytter forskningssituasjonens reaktivitet positivt gjennom å forsøke å avdekke hvordan situasjonen kan påvirke det som forskes på.

3.3 Etiske aspekter

Det er et etisk dilemma knyttet til å bruke respondentene som middel til å undersøke et fenomen som kan oppfattes som negativt, dersom hensikten til undersøkelsen ikke avsløres. Likevel kan det være nødvendig å skjule hvilket fenomen som forskes på, for å redusere den forskningsmessige effekten. Dersom respondentene har detaljert kunnskap om hva som blir undersøkt, kan de opptre annerledes enn de ellers ville ha gjort. Dysfunksjoner som målforskyvning og overmåling kan oppfattes negativt, og dersom fenomenene presenteres på forhånd, kan det påvirke svarene. Samtidig skal jeg oppfylle etiske krav innen forskningsetikken, og har etterstrebet at undersøkelsen skjer etter et informert samtykke der NAV Troms og den enkelte respondent kjenner til formålet med prosjektet og oppgavens problemstilling. Undersøkelsen var frivillig, og det har blitt gitt informasjon om

hovedhensikten og hvordan datamaterialet og resultatene skal benyttes. Informasjonen som ble samlet inn har ikke gått inn på privatlivet til respondentene og det skal ikke være mulig å identifisere enkeltpersoner ut fra presentasjon av data fra undersøkelsen (Jacobsen [2000] 2005:44-53).

4 Resultater, analyse og drøfting av datamaterialet

I dette analysekapittelet tar jeg for meg hovedtrekkene i informasjonen som fremkommer i intervjuene som ble gjennomført. I tillegg til å presentere, analysere og tolke empirien, gjør jeg også teoretiske generaliseringer gjennom å knytte sammen empiri og teori. Ved bruk av sitater vil det ikke komme fram hvilken respondent sitatene er fra, og det vil være en lav detaljeringsgrad på data for å beskytte anonymiteten til den enkelte respondent (Jacobsen [2000] 2005:48). Analysekapittelets hovedfokus er å utforske forskningsspørsmålene for å belyse oppgavens problemstilling. Analysen er delt inn i 4 underkapittel kategorisert etter tema, og kritisk vurdering av gyldighet og pålitelighet av de empiriske funnene inngår som en integrert del. Analytiske resonnement knyttes til empirien og teorigrunnlaget ut fra en hermeneutisk metode, der jeg veksler mellom enkeltdeler og antakelser om helheten. Analysekapittelet avsluttes med en sammenfattende drøfting

4.1 Resultater i lys av forskningsspørsmål

I innholdsanalysen har jeg valgt å kategorisere data ut fra fire tema som fem forskningsspørsmål skulle utforske. Temaene som utgjør kategoriene i analysen er:

1. NAV-lederes engasjerte forpliktelse
2. Måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet
3. Motivasjon
4. Overmåling og målforskyvning som dysfunksjoner.

Til hvert av de fire temaene presenterer jeg først empiri fra intervjuene jeg har gjennomført, og deretter analyserer jeg funnene.

4.1.1 Tema: NAV-lederes engasjerte forpliktelse

Forskningsspørsmålet som skulle undersøke NAV-lederes engasjerte forpliktelse utforsket i hvilken grad NAV-ledere er engasjert forpliktet og identifiserer seg med NAV som organisasjon. Respondentene ble stilt spørsmål knyttet tre dimensjoner som kan bidra til å belyse deres engasjerte forpliktelse: 1) En sterk tro på- og aksept for organisasjons mål og verdier, (2) vilje til å gjøre en betydelig innsats for organisasjonen og (3) et ønske om å fortsatt tilhøre organisasjonen (Mowday, Steers og Porter 1979). I intervjuguden var det 10 spørsmål som skulle belyse temaet. På grunn av nødvendig avgrensning ble spørsmålene valgt

ut for å gi et hovedinntrykk, og kan i mindre grad gjenspeile dybde og bredde. Etter at data er presentert, knyttes analysen til hver av de 3 dimensjonene sammen med en oppsummering.

4.1.1.1 Presentasjon av data

Jeg startet intervjuene med å stille informantene spørsmål om hvilken betydning NAV sin visjon har for dem og hvilket forhold de har til NAV sine verdier og NAV sitt hovedmål. Jeg stilte også utforskende spørsmål om deres forhold til mål- og resultatstyring. Videre spurte jeg hvordan de vil beskrive egen arbeidsinnsats som NAV-leder og hvordan de vil beskrive egen lojalitet til NAV.

Samtlige respondenter uttrykte et positivt forhold til NAV sin visjon, som er: «Vi gir mennesker muligheter» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011). En respondent oppsummerte visjonens betydning med «...setter ord på meningen med det hele» og en annen sa at visjonen er: «...ganske førende for min motivasjon i jobben».

NAV sine verdier er tydelig, til stede og løsningsdyktig (Arbeids- og velferdsetaten 2013). 5 av 6 respondenter uttalte at NAV har gode verdier, og flere fremhevet at verdiene er viktige og styrende for ansatte i NAV. En respondent sier at verdiene er noe utdatert, og viser til at man i NAV er mindre til stede for brukere som følge av digitaliserte tjenester og sentralisering. En annen respondent påpekte at selv om verdiene i seg selv er gode, kan de brukes ironisk av brukere og samarbeidspartnere, og «...slå tilbake som en boomerang». Hovedinntrykket var likevel at respondentene var positive til NAV sine verdier.

Når det gjelder forholdet til NAV sitt hovedmål, «Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad» (Arbeids- og velferdsetaten [09.06.17] 06.06.13), svarte 4 respondenter at de har et godt forhold til hovedmålet. Utsagn i intervjuene som gjenspeiler et positivt forhold til hovedmålet er for eksempel «...har alltid vært mitt hovedmål», eller «...kan trykke den til mitt bryst». Hovedmålet ble knyttet til velferdssamfunnet, og at prinsippet om å «...yte etter evne, få etter behov» (respondent) er best for både den enkelte og for samfunnet. 2 respondenter gav uttrykk for et ambivalent forhold til hovedmålet. Skepsisen ble ikke knyttet til at de var uenige i målet, men det ble uttalt at målet kan oppfattes som noe «enøyd» (respondent). Dette ble forklart med at kommunale tjenester i NAV-kontoret havne i skyggen av det sterke statlige fokuset. En respondent uttalte også at innstramminger i regelverk som gjelder statlige stønader, fører til at regninga skyves over på kommunene i form av økt sosialhjelp, som er en

kommunal ytelse.

På spørsmål om hvilket forhold den enkelte respondent har til mål- og resultatstyring, svarer 5 respondenter at de er positive til det. En respondent uttaler: *«Har fått mål- og resultatstyring inn med morsmelka»* og en annen sier at *«...noen må jo sikre at vi går riktig vei»*. 1 respondent sier at han/hun har et ambivalent forhold til mål- og resultatstyring, og uttaler at *«...det sees for lite på de store resultatene, og for mye på enkeltindikatorer»*. Når respondentene blir spurt om hvordan de opplever mål- og resultatstyring i NAV, har samtlige kritiske bemerkninger som de knytter til oppfølgingen av målekortet i NAV. Halvparten av respondentene sier at det er vanskelig å måle kvalitet, og at NAV har hatt mye telling av aktiviteter gjennom målekortet. De samme respondentene peker også på at det er flere mulige feilkilder når man måler aktiviteter, og at det er mulig å jukse med tall. En respondent uttaler at aktivitetsmåling kan føre til at noen utvikler strategier der man *«...blir god på å lure systemet»*. En annen sier at han/hun *«...tror noen blir grønnere enn dem egentlig er»*. En respondent peker på at det for ledere er lett å styre etter indikatorer, og at man kan ha brukt mål- og resultatstyring i stedet for kommunikasjon på andre måter i staten. Det er likevel ingen respondenter som sier at de ikke ønsker mål- og resultatstyring eller målekortet i NAV, og samtlige presiserer at det er nødvendig å følge opp resultater. Samtlige uttaler også at aktivitetstillingen er nedtonet sammenlignet med tidligere, og at det nå i større grad er resultatmål i målekortet.

På spørsmål om hvordan respondentene vil beskrive egen arbeidsinnsats som NAV-leder, svarer 4 respondenter at de forsøker å jobbe innafor normal arbeidstid. En respondent sier: *«Det er slutt på den tida med to skift»*. En annen uttaler at han/hun *«...legger ikke lenger hjerte og sjel i det»*. Sistnevnte respondent sier videre at han/hun tenker arbeid hele tida, og svarer på e-poster utenom arbeidstid. 2 respondenter forteller at de jobber mye og tar på seg ekstraoppgaver. En av disse uttalte at: *«Lederen skal jobbe hardest, og gå foran»*, den andre sa at han/hun er veldig motivert og *«...har aldri ønsket meg ut av NAV»*.

De fleste respondentene beskriver seg selv som lojale NAV-ledere. De fleste tilføyer også at deres lojalitet ikke utelukkende retter seg mot den statlige delen av NAV-kontoret, men at man også forsøker å ivareta kommunen som en likeverdig eier og oppdragsgiver. Samtlige respondenter svarer at de kunne godtatt å få andre oppgaver i NAV, så lenge de fikk fortsette å jobbe i NAV, og 5 respondenter sier de også kunne jobbet utenfor NAV med noenlunde like

oppgaver. Det viktigste for alle er at de har en jobb som har motiverende og faglig interessante oppgaver.

4.1.1.2 Drøfting: Tro og aksept for organisasjonens visjon, mål og verdier.

Funnene i undersøkelsen viste størst likhet knyttet til respondentenes oppfatning av NAV sin visjon og NAV sine verdier. Respondentene gav uttrykk for et positivt forhold til visjonen og verdiene, og at de opplever at disse favner om alle sider av NAV sitt samfunnsoppdrag. Selv om verdiene i seg selv oppfattes som gode, ble det også trukket fram at de kan brukes ironisk av brukere. Dersom brukere eller samarbeidspartnere opplever at NAV ikke leverer tjenester i samsvar med verdiene, kan man oppleve at verdiene brukes til å kritisere NAV.

Respondentenes forhold til NAV sitt hovedmål var ut fra funnene variert. De som var positive til hovedmålet hadde refleksjoner som kan tyde på at de identifiserer seg med hovedmålet. Andre igjen uttrykte et mer ambivalent forhold til hovedmålet, og knyttet dette til at kommunale mål kan havne i skyggen av de sterke statlige føringene for NAV. I teori om engasjert forpliktelse pekes det på at det er en fordel for organisasjonen at medarbeidere har en sosial identitet knyttet til arbeidsplassen, noe som kan styrke hvordan man identifiserer seg og involverer seg (1970 ifølge Mowday m.fl. 1979:226). Stat og kommune har et felles ansvar for driften av NAV-kontoret, samtidig som de har ansvar for hver sine tjenester. NAV-leder får derfor styringssignaler fra både rådmann i kommunen og fylkesdirektør i Arbeids- og velferdsetaten. Utsagn fra noen respondenter tyder på at man identifiserer seg med mål knyttet til både kommune og stat, og disse målene kan støte mot hverandre dersom man oppfatter at NAV sitt hovedmål kan svekke kommunale mål. Det kan være komplisert å belyse NAV-lederes sosiale identitet knyttet til arbeidsplassen, ettersom NAV-leder kan ha en sosial identitet knyttet til kommunen, Arbeids- og velferdsetaten og NAV-kontoret i seg selv som en arbeidsplass med statlige og kommunale medarbeidere.

4.1.1.3 Drøfting: Vilje til å gjøre en betydelig innsats for organisasjonen

Hvorvidt NAV-ledere er villig til å yte en ekstra innsats for egen organisasjon, kan være en av dimensjonene som belyser deres engasjerte forpliktelse til NAV. Det var variasjon i hvordan respondentene beskrev egen arbeidsinnsats.

To av respondentene fortalte at de gjør sitt ytterste for å gjøre en god jobb. Arbeidsinnsatsen som beskrives, kan assosieres med fenomenet ekstrarolleatferd. Ekstrarolleatferd kan

defineres som en «[...]skjønnsmessig individuell atferd som ikke direkte eller eksplisitt er anerkjent av det formelle belønningssystemet, og som sammenlagt fremmer organisasjonens operative virksomhet» (Organ 1988 ifølge Rønning m.fl. 2013:192-193). Begrepet kan knyttes til personer som legger ned en ekstra innsats, og kan reflektere respekt for overordnet nivå. Det kan være en sammenheng mellom ekstrarolleatferd og identifisering med organisasjonens verdier og mål, noe funnene i undersøkelsen kan understøtte. De som fortolker egen arbeidsinnsats som ekstrarolleatferd, kan være en indikasjon på en sterk engasjert forpliktelse til NAV.

Andre respondenter forteller at de jobber normal arbeidstid, med det kom også utsagn som kan gjøre funnene upålitelige, for eksempel at man tenker jobb hele tiden og svarer på e-poster utenom arbeidstid. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom det man oppfatter at man gjør, og det man faktisk gjør.

Med et lite utvalg respondenter, og analyse basert på deres egne fortolkninger, kan det ikke trekkes noen entydige konklusjoner om sammenhenger mellom respondentenes vilje til å yte ekstra innsats og deres engasjerte forpliktelse. Likevel er hovedinntrykket etter intervjuene at NAV-ledere som opplever at de yter en ekstra innsats, også gir uttrykk for at de er motiverte og identifiserer seg med NAV. Dette er i samsvar med teori om at aksept for organisasjonens mål og vilje til å yte ekstra innsats er dimensjoner som belyser styrken på den engasjerte forpliktelsen (Mowday, Steers og Porter 1979).

4.1.1.4 Drøfting: Ønske om å fortsatt tilhøre organisasjonen

Det er en fordel for organisasjoner at ansatte knytter seg til dem, og har en sterk sosial identitet med virksomheten. Organisasjoner som lykkes med dette, har som regel sjelden utskiftninger av medarbeidere, lavt sykefravær og gode resultater (Mikkelsen og Laudal 2016b:40-41). Sosial identitet og ønske om å tilhøre organisasjonen er en av dimensjonene som kan belyse respondentenes engasjerte forpliktelse til NAV.

Når det gjelder behovet for å være tilknyttet NAV som organisasjon, uttrykte ikke respondentene noen spesielle ønsker om å jobbe i en annen organisasjon enn NAV. Dersom respondentene hadde hatt like meningsfulle arbeidsoppgaver i en annen organisasjon, hadde de fleste kunnet jobbe for en annen arbeidsgiver. Utvalget av undersøkelsesenheter kan ha

betydning for funnene. Respondentene var valgt ut på bakgrunn av at de har lang erfaring som ledere i NAV, noe som i seg selv kan indikere at utvalget respondenter er lojale medarbeidere som identifiserer seg med- og motiveres av arbeidsoppgavene de har som ledere i et NAV-kontor.

4.1.1.5 Oppsummering av undersøkelsen av NAV-lederes engasjerte forpliktelse

Hovedinntrykket fra analyse og tolkning er at de fleste respondentene gir uttrykk for at de har en engasjert forpliktelse til NAV, dog i variabel styrke og omfang. Funnene kan være relevante å se i sammenheng med hvordan NAV-ledere opplever måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet i NAV.

4.1.2 Tema: Måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet

Forskningsspørsmålet som skulle utforske hvordan NAV-ledere opplever måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet, var i intervjuguiden innrettet mot deres opplevelse av handlingsrom for ledelse og målstyring gjennom målekortet. I 2016 ble det vedtatt i Stortinget at NAV-kontorene skal gis mer handlefrihet og myndighet, og at det i større grad skal styres på resultater, i stedet for virkemidler og aktiviteter (stortinget.no 2016, Årsrapport 2016:52). I intervjuguiden var det 4 spørsmål knyttet til temaet.

4.1.2.1 Presentasjon av data

I intervjuene spurte jeg respondentene hvordan de tror målekortet har påvirket ledelse i NAV-kontorene, og om de opplever et større handlingsrom som NAV-ledere nå sammenlignet med tidligere. De ble også spurt om de ville beholdt målekortet som lederverktøy dersom de fikk velge.

Samtlige respondenter gav uttrykk for at målekortet har påvirket hva man legger vekt på i NAV-kontoret, og at målekortet bidrar til at man holder fokus på prioriterte områder. En respondent sier at han/hun hele tiden har vært enig i indikatorene, og at de er bedre nå sammenlignet tidligere. En annen respondent forteller at han/hun er opptatt av at målekortet skal se best mulig ut, og at: «...man må synliggjøre hva man gjør, men det er ikke noe kvalitetsstempel i seg selv». En tredje respondent uttaler: «Det som måles får større oppmerksomhet, noen ganger mer enn fortjent» og «NAV har ikke sikre indikatorer, men tellekanter som viser hvor flinke vi er til å registrere».

En av respondentene sier at målekortet har ført til målforskyving, men mer før enn nå. Respondenten trekker fram et eksempel fra 2016 der det ble forventet at NAV-ansatte skulle utføre noe som ble kalt «jobbmatch». «Jobbmatch» var del av en forventet oppfølgingsmetodikk der man søkte fram ledige stillinger som passet til brukeres registrerte jobbønsker. På målekortet var det en egen indikator som målte antall jobbmatch i løpet av en måned, og respondenten forteller at denne telleindikatoren sannsynligvis førte til juks. Han/hun erfarte at dersom det lokale NAV-kontoret registrerte en ledig stilling på vegne av en arbeidsgiver, kunne NAV-kontor fra hele landet «matche» kandidater, men ikke alle var reelle kandidater for stillinga. Respondenten sier videre at det ikke følte bra å pålegge medarbeidere å registrere «jobbmatch», ettersom det ble et konkret pålegg der de ble fratatt ansvar: «...skulle følge regelen fordi jeg sa det». En annen respondent trekker også fram «jobbmatch» som et eksempel på aktivitetstelling, og sier at han/hun som leder la et press på egne medarbeidere om å nå måltallene. Respondenten uttaler: «...jeg må innrømme at jeg har mast ufattelig mye». Den samme respondenten sier videre: «...noen ganger gjorde man det for å få telling». En tredje respondent sier at man enkelt kunne nå måltallet på «antall jobbmatch», uten at det nødvendigvis førte til at flere fikk jobb, men at NAV nå har fått bedre oppfølgings- og styringsverktøy som er avslørende med tanke på kvalitet i brukeroppfølgning. Et annet eksempel som flere kom inn på, er registreringer knyttet til en indikator i målekortet som teller antall registrerte bedriftskontakter i løpet av en måned. En respondent forteller at det er enkelt å nå måltallet, og at et grønt resultat på denne indikatoren ikke nødvendigvis betyr at man bidrar til å realisere NAV sitt hovedmål. Dersom man for eksempel deltar på et kommunalt møte sammen med flere andre kommunale enheter, kan man registrere dette som flere bedriftskontakter knyttet til ulike organisasjonsnummer. Et annet eksempel som kom fram i intervjuene er at dersom NAV-kontor har registrert få bedriftskontakter, kan det kan gjøres «stunt» for å forbedre statistikken. Man kan for eksempel ringe et visst antall bedrifter, og deretter registrere dette som bedriftskontakter. En respondent uttalte: «Det er lett å oppnå god måling uten et fnugg av kvalitet».

På spørsmål om respondentene opplever økt handlingsrom for ledelse sammenlignet med tidligere, svarer 5 av 6 at de ikke opplever dette, mens 1 respondent sier at det går i riktig retning. Respondenten som sier at det går i riktig retning, viser blant annet til at man er mindre detaljstyrt på bruken av arbeidsmarkedstiltak sammenlignet med tidligere. 2 respondenter forteller at handlingsrommet for ledelse er uendret, mens 3 respondenter sier at de opplever at handlingsrommet er blitt innskrenket. En av respondentene som sier at

handlingsrommet er innskrenket uttaler: «... har blitt verre, ikke bedre». Respondenten viser til at man fortsatt er like detaljstyrt når det gjelder bruk av arbeidsmarkedstiltak og at man i NAV-kontorene har blitt fratatt beslutningsmyndighet knyttet til statlige stønader.

Respondenten viser til at man innen kommunale tjenester i NAV har mer beslutningsmyndighet og kan utøve mer faglig skjønn. En annen respondent uttaler: «*Det er forskjell på hva som blir sagt og hva som faktisk skjer – det er to ulike ting*». Respondenten forklarer dette med at det i 2017 ble innført nye styringsverktøy som man er pålagt å rapportere i, i tillegg til målekortet. En tredje respondent sier at man som NAV-leder innen statlig styringslinje har lite handlingsrom knyttet til eget driftsbudsjett. Dersom man har sykefravær i kontoret, må man spørre overordnet nivå om tillatelse til å engasjere vikar, mens man i kommunal lederrolle sjelden må spørre om slike ting så lenge man har budsjettkontroll. Den samme respondenten sier at man er: «...*bundet opp både faglig og administrativt i staten*» og sier at det «...*mindre rom for skjønn*».

På spørsmål om respondentene opplever at målekortet har påvirket handlingsrommet for ledelse, uttaler 4 respondenter at målekortet påvirker hva man vektlegger og hva som får oppmerksomhet. En av respondentene sier at det tidligere ikke var rom for å komme med innspill til indikatorene, og uttaler: «*Det var aldri diskusjoner om indikatorene*». En annen respondent svarer at målekortet ikke påvirker handlingsrommet, og at han/hun liker målekortet og synes det er motiverende. En tredje respondent uttaler at målekortet kan begrense handlingsrommet, og sier videre at han/hun er: «...*ikke så veldig glad i målekortet*». Det var ingen respondenter som tok til orde for å forkaste målekortet, dersom de fikk velge, og to respondenter uttalte at det ville blitt et tomrom uten målekortet.

4.1.2.2 Drøfting: Måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet

Respondentene fortolker at målekortet påvirker ledelse i NAV-kontorene gjennom at det som måles, blir prioritert og satt fokus på. Noen kan oppleve dette som motiverende. Når det gjelder handlingsrom for ledelse, var det variasjon i hvordan dette ble oppfattet. De fleste uttalte at handlingsrommet er uendret eller innskrenket sammenlignet med tidligere. Funn viste at respondentene kunne beskrive like styringsområder ulikt, for eksempel styring av arbeidsmarkedstiltakene. De ulike subjektive fortolkningene kan illustrere hvordan begrepet handlingsrom og forholdet mellom styring og ledelse kan forstås og oppfattes ulikt fra person til person. Idealet om «mindre styring og mer ledelse» kan implisitt uttrykke at styring og

ledelse er i et motsetningsforhold. I lys av kompleksitetsteorier er det ikke nødvendigvis slik at det ene utelukker det andre (Kirkhaug 2015:18-28).

Flere respondenter knyttet eget handlingsrom til partnerskapet i NAV-kontoret, der de sammenligner handlingsrommet som statlig leder og handlingsrommet som kommunal leder. Flere har en oppfatning av at man i sin kommunale lederfunksjon har et større handlingsrom enn i den statlige lederfunksjonen. Det ble også uttalt at det er forskjell på hva som sies, og hva som faktisk skjer. Slike oppfatninger kan indikere at man har blitt forespeilet eller har hatt forventninger om økt handlingsrom, og erfart at det likevel ikke skjer. En slik opplevelse kan fra et institusjonelt perspektiv understøtte at populære organisasjonsideer kan fungere som sosialt konstruerte symboler som ikke nødvendigvis fører til reelle endringer. Samtidig kan ideen ha en instrumentell effekt, der for eksempel vedtaket i Stortinget om mindre styring i NAV, faktisk kan føre til endringer (Røvik [2007] 2009:218-219).

Når det gjelder handlingsrom for ledelse knyttet til målekortet, er det flere like og ulike oppfatninger. Det ble nevnt at det ikke har vært en tradisjon for at NAV-ledere får delta i vurderinger av indikatorene. Dette kan ha en sammenheng med hvilket eierskap og forpliktelse man har til målene, og hvordan man opplever eget handlingsrom (Figur 3 Ledersjekklista). Et ønske om å involveres i kritiske vurderinger kan understøttes av teori om at styringsverktøy som drøftes med medarbeidere, kan fremme motivasjon og opplevelse av autonomi og kontroll (Andersen og Pedersen 2014 ifølge Bentzen 2015). Det var likevel få respondenter som løftet dette fram som et problem. I intervjuguiden var det heller ikke spørsmål som undersøkte om man har fått være delaktig i utforming av mål, noe som kan føre til at perspektivet ikke kommer godt nok frem i analysegrunnlaget.

Undersøkelsen viser at respondentene har ulike oppfatninger av hvorvidt målekortet påvirker handlingsrommet for ledelse. Det ble pekt på at målekortet har flere resultatmål som gjenspeiler kvalitet, og færre aktivitetsindikatorer sammenlignet med tidligere. Flere pekte også på at det er en risiko for dysfunksjoner, spesielt med tanke på aktivitetsindikatorer som ikke gjenspeiler kvalitet. Det finnes en analyse som kan understøtte slike utsagn. Det ble i perioden 2012 til 2015 gjennomført en analyse av målstyringsdata fra 437 NAV-kontor. Analysen så på om det som gir gode resultater på aktivitetsindikatorer også gir uttelling på om flere kommer i arbeid, som er NAV sitt hovedmål. Undersøkelsen viste ingen sammenhenger mellom gode resultater på aktivitetsindikatorerne og oppfylging av NAV sitt hovedmål. NAV-

kontor med høy skåre på aktivitetsindikatorerne hadde i snitt færre brukere med overgang til arbeid. Konklusjonen fra undersøkelsen ble at flere forutsetninger for god målstyring ikke var oppfylt i NAV (Roaldsnes 2018).

4.1.3 Motivasjon

NAV-lederes følelsesmessige forhold til målekortet kan ha sammenheng med hvordan de fortolker egen motivasjon. Innen ledelsesfaget og målsettingsteori, kan det å ha mål være motiverende i seg selv. Det forutsetter at målene er akseptert og at man har forpliktet seg til dem (Locke 1968 ifølge Rønning m.fl. 2013:399). Dersom respondentene i undersøkelsen oppfatter mål i målkortet som feil prioritering, kan det sees i sammenheng med mulige rollekonflikter og lavere motivasjon. Strategisk human resource management (HRM) presenterer motivasjon som en sentral drivkraft for gode jobbprestasjoner hos medarbeidere. Også drivkrefter som evne (ability) og muligheten til å gjøre en god jobb (opportunity) trekkes fram som sentrale elementer, sammenfattet til AMO-modellen (Mikkelsen og Laudal 2016a:33). Forskningsspørsmålet knyttet til temaet motivasjon var: Hvordan oppfatter NAV-ledere egen evne, motivasjon og mulighet til å lede med utgangspunkt i målekortet som lederverktøy?

I intervjuguiden var det 7 spørsmål knyttet til ovennevnte forskningsspørsmål. Spørsmålene som skulle undersøke temaet var av en mer personlig art, enn øvrige spørsmål i intervjuguiden. I intervjusituasjonen kunne det være en fordel at jeg ikke gjorde lydopptak for å oppnå en åpen og trygg dialog. Jeg har tidligere problematisert omkring mulige intervju effekter som følge av nærhet til det som forskes på, og det tas forbehold om at nærheten kan ha påvirket respondentene til å konstruere svar i en retning som de tror jeg ønsker. Jeg fikk et inntrykk av at respondentene var åpne og ærlige omkring sine refleksjoner og erfaringer.

4.1.3.1 Presentasjon av data

Respondentene ble spurt om hvor motiverende de synes arbeidsoppgavene er, og om de synes de får god nok belønning for arbeidsinnsatsen. Samtlige respondenter svarer at de trives i jobben, og halvparten utdyper dette med at de har motiverende arbeidsoppgaver. De fleste respondentene sier at de får god anerkjennelse for jobben de gjør, og det er ingen respondenter som uttaler at de ikke får god nok anerkjennelse. Samtlige fremhever at det er arbeidsoppgavene i seg selv og anerkjennelse som er de viktigste motivasjonsfaktorene. 4

respondenter påpeker at det ikke er lønn som er avgjørende for motivasjonen, og utdyper dette med at lønnsnivået for statlige ledere er lavt sammenlignet med lønnsnivået i kommunen. En respondent sier at lønnsforskjellen oppleves som urettferdig.

Videre i intervjuene ble respondentene spurt om hvordan et «grønt» eller «rødt» målekort påvirker dem som NAV-ledere, og om de tror at NAV-kontor med «grønne» målekort lykkes bedre med samfunnsoppdraget, enn andre NAV-kontor. De fleste forteller at det å ha et «grønt» målekort kan indikere kvalitet på ledelse, og samtlige uttaler at det er motiverende å oppnå gode resultater. En respondent sier at målekortet kan være et barometer for ledelse og en annen viser til at de med «grønt» resultat viser styring og at det sier noe om kvaliteten. En respondent uttaler at målekortet «...pirrer konkurranseinstinktet», en annen sier at han/hun liker å ha gode resultater, og at han/hun «...vil ikke være på det dårlige teamet». Det ble også sagt i ett av intervjuene at noe kan jukses med, og at man ikke ser bort fra at det skjer. En av respondentene uttaler at han/hun tror resultater og ledelse henger i hop, og at det er hyggelig med gode resultater. Respondenten sier videre at det er så enkelt som at: «*Da kan jo de andre se at jeg har gjort jobben min*». Flere forteller at de ikke liker rødt resultat, og en sier at han/hun da: «...*kan bli litt rød selv*». En respondent forteller at grønt resultat betyr mindre nå enn før, men at man slipper unna «*mas*» hvis man er grønn, og at erfaring tilser at man da «...*får fred til å jobbe*».

5 respondenter viser til tidligere erfaringer med rangering av NAV-kontor ut fra målekortresultater. Målekortresultatene for hvert kontor i fylket ble tidligere presentert i en samlet oversikt, og flere forteller at dette kunne fremkalle frykt for å være et kontor med dårlige resultater. En respondent uttalte: «*Man prøvde med konkurranse for å få opp resultatene*», en annen sier: «*Det var sikkert hyggelig å være øverst, men pyton nederst*» og en tredje sier at det kunne være «...*urettferdig å bli uthengt*». Det ble også sagt at «*konkurranse kan være farlig*».

4 respondenter setter sitt forhold til målekortet i sammenheng med om de har konkurranseinstinkt eller ikke. Halvparten sier at de kan trigges eller motiveres av konkurranse, mens en respondent sier at konkurranse ikke er hans/hennes stil, og at «...*vi er ikke børsmeglere eller eiendomsmeglere*». En respondent sier at han/hun er mer opptatt av oppdraget og stiller kritiske spørsmål. Han/hun peker på flere mulige feilkilder og utenforliggende faktorer som kan påvirke målekortresultater. Et eksempel er NAV-kontor i

kommuner der det er jevnlig permitteringer i fiskeindustrien. Disse kontorene kan ha gode resultater på en indikator som måler hvor stor andel arbeidssøkere som har overgang til arbeid, uten at det gjenspeiler kvalitet i arbeidsrettet brukeropfølging.

Det var en entydig oppfatning blant respondentene om at konkurranse og rangering av NAV-kontor er nedtonet sammenlignet med tidligere. En respondent fortalte om et eksempel på incentiver knyttet til målekortet. Ett av NAV-kontorene i Troms ble rangert som det femte beste NAV-kontoret i landet, blant annet på bakgrunn av målekortresultater. Kontoret ble belønnet med middagsinvitasjon og konsert. Et par respondenter sier at de tror at overordnet nivå fortsatt sammenligner kontor ut fra målekortet, og en respondent forteller at han/hun selv månedlig sjekker resultater for de andre kontorene, og gjør egne sammenligninger.

På spørsmål om man som NAV-leder har opplevd rollekonflikter eller etisk dilemma knyttet til målekortet, svarer to respondentene at de har opplevd dette, og viser til at de kan ha lagt et press på medarbeidere i kontoret om å bruke tid på å registrere for å tilfredsstille resultatkrav. De andre respondentene svarte at de ikke har opplevd dette.

4.1.3.2 Drøfting: Motivasjon

Spørsmålene i intervjuguiden skulle bidra til å belyse motivasjon, hvilket følelsesmessig forhold respondentene har til målekortet og hvorvidt respondentene opplever noen form for personrollekonflikt knyttet til målekortet. Hovedinntrykket etter undersøkelsen var at respondentene opplever at de har motiverende og meningsfylte arbeidsoppgaver, og at de trives i jobben. Flere uttrykker også at de får anerkjennelse for jobben de gjør, og at dette motiverer. NAV-ledere som har et statlig ansettelsesforhold kan oppleve at kommunale ledere får en bedre anerkjennelse lønnsmessig, men det presiseres det at det ikke er lønn som har størst betydning for motivasjon. Det ble fremhevet at lederoppgavene i seg selv er motiverende og at man opplever at jobben man gjør har betydning for andre. Dette samsvarer med AFFs Lederundersøkelse 2011, der undersøkelsen viste at det som har størst betydning for lederes tilfredshet, er i hvilken grad man opplever at jobben man gjør har betydning for andre. Ledere plasseres høyt på behovspyramiden, og lederjobber kan ha en karakter av personlig utvikling langs flere dimensjoner (Rønning m.fl.2013:414).

Flere respondenter tror det er en sammenheng mellom målekortresultater og ledelse i det enkelte NAV-kontor, og dette kan indikere at målekortet kan oppfattes som et barometer på

ledelse. Samtidig ble det påpekt at det kan være utfordrende å sammenligne resultater mellom NAV-kontor, ettersom man har ulike forutsetninger for å oppnå resultater og det finnes flere mulige feilkilder. Flere respondenter reflekterer over forskjellen på aktivitetsmåling og resultmåling, og uttrykker at det har skjedd en endring med færre aktivitetsmål sammenlignet med tidligere. Samtidig kan resultatmål påvirkes av flere faktorer enn NAV-kontorets innsats, noe som også kan være problematisk med tanke på oppfølging av mål. Dersom slike indikatorer følges opp ut fra et lukket organisasjonssyn, kan det oppleves som en uheldig praksis. Resultater i målekortet kan tillegges forhold som ledelse i NAV-kontoret, mens målene i seg selv kan være brede, offisielle mål som krever samarbeid på tvers av sektorgrenser og nivåer innen offentlig forvaltning (Milgrom og Roberts 1992 ifølge Jacobsen og Thorsvik 1997:55).

Flere respondenter uttrykker at de har opplevd dårlige målekortresultater som negativt og gode resultater som positivt og motiverende. De er variasjon i hvordan respondentene oppfatter mål- og resultatstyring gjennom målekortet, men de som aksepterer og motiveres av målene, beskriver også et mer positivt forhold til målekortet. Flere respondenter knytter motivasjon for mål- og resultatstyring gjennom målekortet til at man trives med konkurranse og at man opplever gode resultater som positivt. Respondenter som uttrykker seg kritisk til målekortet, knytter dette til at målekortresultater gjenspeiler hvor flink man er til å registrere kvantitativt og at det er flere mulige feilkilder. Disse funnene kommer jeg tilbake til i drøfting av mulige dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet i NAV.

4.1.4 Tema: Overmåling og målforskyvning som dysfunksjoner

I denne delen av oppgaven drøfter jeg videre omkring det som kan oppfattes som oppgavens hovedtema, som er funksjoner og dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet i NAV. I intervjuene ble det ikke spurt eksplisitt om respondentene har erfaring med målforskyvning eller overmåling som fenomen, men temaet ble i stedet belyst gjennom å undersøke respondentenes engasjerte forpliktelse, hvordan de opplever måloppfølgingsprosesser i NAV og hvordan de fortolker egen motivasjon. Data og analyse knyttet til disse temaene har bidratt til å belyse respondentenes forhold til måloppfølgingsprosessene utfra ulike perspektiv og dimensjoner.

4.1.4.1 Drøfting: Overmåling og målforskyvning som dysfunksjoner

Forskningsspørsmålene knyttet til temaet skulle utforske hvordan NAV-ledere oppfatter forholdet mellom målekortresultatet og incentivvirkemidler, og hvilke funksjoner og dysfunksjoner NAV-ledere opplever i måloppfølgingsprosessen knyttet til målekortet.

Dersom målekortet oppfattes som et kvalitetsstempel på NAV-kontoret, og man opplever incentiver knyttet til målekortresultatet, kan det utfordre tradisjonelle byråkratiske verdier. Dersom ansatte strategisk siler ut positiv informasjon oppover i organisasjonen, kan dette føre til en overrapportering av gode resultater, og underrapportering av dårlige resultater. I teoridelen ble det presentert eksempler på overrapportering fra tidligere Aetat og NAV, der ansatte følte et høyt press på å nå måltallene, og derfor jukset med tall og målekort. Juksingen ble også satt i sammenheng med en sterk konkurransekultur (Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2001:9, Andersen 2015). Enkelte funn i undersøkelsen viser at målekortsystemet kan legge til rette for juks med rapporteringer, og at det kan være forhold i måloppfølgingsprosessen i NAV som kan innby til dette. Kunstige internmarkeder i offentlige virksomheter der det skapes en konkurransesituasjon mellom ulike enheter, knyttes ofte til idégrunnlaget fra reformbølgen New Public Management. Respondentene i denne undersøkelsen forteller om forhold som kan minne om konkurransekultur, selv om det ble presisert at konkurransekulturen er blitt nedtonet og at incentiver er blitt mindre vanlig. Det kommer også fram i undersøkelsen at belønning og anerkjennelse for gode resultater kan oppleves som positivt og være motiverende for ansatte. En av respondentene uttalte at «*konkurranse kan være farlig*». Dette kan tolkes i flere retninger, men kan bety at konkurranse kan innebære en risiko for uønskede virkninger. Et eksempel kan være dersom konkurransekultur fører til en svekkelse av tradisjonelle byråkratiske verdier. Byråkratiet skal sørge for forutsigbarhet, oversiktighet, gjennomsiktighet og ettersporbarhet, og en byråkrat skal opptre nøytralt uten personlige interesser i oppgaver og beslutninger (Meier og Hill 2005 ifølge Kirkhaug 2015:127). Det finnes data i undersøkelsen som kan tyde på handlinger som ikke er i samsvar med slike byråkratiske verdier, for eksempel overrapportering av aktiviteter som «bedriftskontakt» eller «jobbmatch». Overrapportering kan sees i sammenheng med fenomenet overmåling. En kan stille spørsmål ved om en svekkelse av byråkratiske verdier i ytterste fall kan rokke ved byråkratiets posisjon som bærebjelke i samfunnet. I en videre undersøkelse kunne det ha vært forskningsmessig interessant å gå nærmere inn på hvordan konkurransekultur kan påvirke tradisjonelle byråkratiske verdier.

Dersom NAV-ledere bevisst prioriterer oppgaver som vises i kvantitative målinger, kan det være del av et styringsproblem (Thompson 1976 ifølge Jacobsen og Thorsvik 1997:55). Funn i undersøkelsen understøtter at det kan være en risiko for at medarbeidere som vet hvordan arbeidet måles, kan prioritere aktiviteter som vises i målingene, også i situasjoner der de ikke tror aktivitetene fremmer organisasjonens offisielle mål (Thompson 1976 ifølge Jacobsen og Thorsvik 1997:55). I slike tilfeller er det også en risiko for kvalitetsunderskudd, der ressursene brukes til kvantifiserbare aktiviteter på bekostning av kvalitet som ikke kan måles like enkelt. Dersom relasjonsbygging til arbeidsgivere for å bidra til et velfungerende arbeidsmarked ikke gis samme oppmerksomhet som antall bedriftskontakter, kan det utgjøre en risiko for et kvalitetsunderskudd i NAV sine tjenester til arbeidsgivere. En respondent gav uttrykk for at det er bedre å bruke tid på å styrke relasjonen til færre bedrifter, i stedet for å etterstrebe et gitt antall kontakter i løpet av en måned. Dette kan indikere en rollekonflikt, og en opplevelse av at rapportering av aktivitet kan skje på bekostning av andre viktigere oppgaver. På en annen side kom det fram i intervjuene at respondentene også har en positiv innstilling til slike aktivitetsmålinger. Flere pekte på at telling av bedriftskontakter kan styrke fokuset på å jobbe utadrettet og arbeidsrettet, som knyttes til NAV sitt hovedmål. Ifølge Lipsky (2010 ifølge Bentzen 2015) kan dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser også sees i sammenheng med at medarbeidere forsøker å håndtere krysspress, gjennom å overfokusere på enkeltoppgaver eller endre målene, for å avverge opplevelsen av at arbeidet er uoversiktlig og komplekst.

Utvalget NAV-ledere i denne undersøkelsen opplever ikke at det er blitt mer handlingsrom for ledelse i NAV, og det ble gitt uttrykk for at NAV-ledere kan oppleve å være detaljstyrt både faglig og administrativt i statlig styringslinje. En av respondenten i undersøkelsen viste til at det kan være enklere å styre gjennom målekortet, enn gjennom andre måter å kommunisere eller lede på, noe som kan gjenspeile en instrumentell tilnærming til ledelse. New Public Governance, som et nyere styringsparadigme i offentlig sektor, vektlegger tillit, distribuert ledelse og sosial kapital. I stedet for tradisjonell mål- og resultatstyring vektlegges også autonomi og motivasjon som ingredienser for å realisere mål. Tilhengere av en slik tillitsreform har påpekt at begreper som tillit og handlingsrom brukes aktivt i programmer for styring og ledelse i staten, men at resultatstyring er hovedvirkemiddelet. NAV-ledere kan ha en forventning om økt handlingsrom for ledelse, samtidig som man har en opplevelse av at økt rapportering og resultatoppfølging ikke legger opp til det (Kuvaas m.fl. 2017). I følge teorier

knyttet til New Public Governance-reformer, er ikke nødvendigvis tillit og kontroll motsetninger, men kan fungere komplementært. En avgjørende faktor er at kontrollen oppleves som meningsfull og motiverende (Bentzen 2015). Dersom en NAV-leder oppfatter at aktivitetsindikatorer ikke gjenspeiler kvalitet, eller at resultatmål er brede, offisielle mål som ikke kan måles ut fra et lukket organisasjonssyn, kan kontrollen oppleves som lite meningsfull og demotiverende. Noen respondenter kom med uttalelser som kan peke i en slik retning. Andre funn viser at nyere indikatorer i målekortet i større grad måler resultater, og at nye styringsverktøy og oppfølgingsverktøy i NAV kan være bedre egnet til å følge opp kvalitet. Dette kan understøtte at økt resultatoppfølging kan fungere komplementært med tillit og autonomi som prinsipp for ledelse.

Det var flere funn i undersøkelsen som tyder på at NAV-ledere setter målekortresultater og kvalitet på ledelse i sammenheng, og at man som NAV-leder ønsker å synliggjøre at man oppnår gode resultater. Undersøkelsen kan ikke konkludere med at NAV-ledere i denne undersøkelsen har en subjektiv oppfatning av at målekortet har en egenverdi, men enkelte utsagn kan tyde på at målekortet oppfattes som et måleinstrument for lederskapet i NAV-kontoret. I et slikt perspektiv kan det være en økt sannsynlighet for at middel og mål har blitt byttet om på. En av respondentene viste til at medarbeidere tidligere ble pålagt å gjøre registreringer av «jobbmatch», og at hovedfokus kunne bli at registreringen skulle tilfredsstillende måltall i målekortet. En slik type dysfunksjon kan knyttes til fenomenet målforskyvning (Christensen m.fl. [2009] 2013:107). I følge teori om målforskyvning, kan organisasjonens mål dreies mot områder som ikke var planlagt. I dette eksempelet kan presset på medarbeidere om å nå måltallet ha blitt så sterkt, at oversettelsen av målet kan ha blitt glemt eller nedtonet. Eksempelet kan også vise at det er krevende å ha en god systemoversikt i offentlig sektor som følge av målkompleksitet, og at uklare mål-middelsammenhenger gir risiko for kvalitetsunderskudd (Lipsky 1980 ifølge Jacobsen og Thorsvik 1997:47), (Busch m.fl. [1994] 2007: 101). Det er indikasjoner i undersøkelsen på at målekortet i noen sammenhenger kan ha blitt oppfattet som et mål i seg selv, og at det kan ha ført til at aktivitetsmål kan ha blitt prioritert fremfor andre viktigere oppgaver (Jacobsen og Thorsvik 1997:53).

4.2 Sammenfattende drøfting

Det kan ikke gjøres generaliseringer eller trekkes klare konklusjoner i analyse og tolkning av forskningsspørsmålene, til det har undersøkelsesopplegget og metodevalget vært for usikkert med tanke på gyldighet, pålitelighet og overførbarhet. Gjennom undersøkelsen har det vært en hovedhensikt å få mer kunnskap om hvordan dysfunksjonelle fenomener kan se ut i måloppfølgingsprosesser. Analysen av forskningsspørsmålene og problemstillingen viser at NAV-ledere i Troms fortolker at det kan ha vært, og fortsatt finnes flere mulige dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser med utgangspunkt i målekortet som styringsverktøy. Funnene viser også at det kan være ulike forståelser av koblinger mellom NAV sitt målekort og NAV sine offisielle mål. Noen indikatorer i målekortet kan oppfattes som kvantitative og løsrevet fra offisielle mål, mens andre kan sees i klar sammenheng med NAV sitt samfunnsoppdrag.

Det ble i analysearbeidet gjort noen uventede funn som førte til kompleksitet i drøftingene. Faktorer som engasjert forpliktelse, lojalitet og motivasjon viste seg å være krevende å tilnærme seg, selv om fenomenene ikke skulle studeres i dybden. Begrepene gjenspeiler sosiale fenomen som i utgangspunktet er komplekse og sammensatte. NAV-ledere jobber i tillegg i en hybrid organisasjon med to eiere, og dette kan gjøre studiet av slike sosiale fenomen enda mer krevende. Jeg erfarte at teoretiske forklaringsmodeller i mindre grad enn planlagt, kunne brukes i analysearbeidet. Det viste seg også at begrep som handlingsrom for ledelse, kan tolkes og oppfattes ulikt. Respondentene hadde ulike subjektive oppfatninger av sitt handlingsrom for ledelse, og begrepet handlingsrom kan ut fra et institusjonelt perspektiv fungere som et sosialt konstruert symbol i NAV. Samtidig kan vedtak i Stortinget om mindre styring i NAV ha en instrumentell effekt. Empirien i denne undersøkelsen viste seg likevel å samsvare godt med det meste av teorien som ble lagt til grunn i analyse og drøfting.

Flere typer dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser knyttet til målekortet, ble belyst ut fra ulike perspektiv og dimensjoner. Dysfunksjonene ble i hovedsak knyttet til oppfølging av aktivitetsmål som kan føre til målforskyving, overmåling og kvalitetsunderskudd og brede offisielle mål som ikke kan måles ut fra et lukket organisasjonssyn. Det var likevel ingen NAV-ledere i undersøkelsen som tok til orde for å forkaste målekortet dersom de fikk velge. Dette kan tyde på at selv om respondenter ser utfordringer og faremomenter knyttet til oppfølging av målekortet, er systemet likevel godt forankret og oppfattes som et viktig lederverktøy.

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan målekortet fungere som et verktøy som hjelper ledere til å opprettholde fokus på prioriterte områder, og som legger til rette for styring av aktiviteter og oppfølging av mål og resultater. Samtidig kan det ut fra et myteperspektiv være at en organisasjonsoppskrift med idéstrømmer fra New Public Management er institusjonalisert i NAV, og at målekortet sees på som et nødvendig strategisk virkemiddel som bidrar til at NAV løser samfunnsoppdraget sitt på en god måte. Disse idéstrømmene kan bli erstattet av nye dominerende ideer, dersom moderniserings- og reformideologier blir en drivkraft for nye organisasjonsoppskrifter i NAV. Røvik ([2007] 2009:90) viser til at det finnes sterke normer som tilsier at organisasjoner må vise vilje og evne til omstilling og fornyelse. Dersom en moderniserings- og reformideologi også er institusjonalisert i NAV, kan for eksempel New Public Governance-reformer oppfattes som en ny og moderne oppskrift som kan bidra til omstilling og fornyelse. En institusjonalisering av idéstrømmer fra New Public Governance kan føre til at mål- og resultatstyring kan forkastes som hovedprinsipp for styring og ledelse i staten. I Sverige har politikere og byråkrater forkastet New Public Management som overordnet styringsmodell i staten. Dersom det samme skjer i Norge, kan det endre det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter, deriblant NAV. Det vil også kunne påvirke NAV-ansattes subjektive oppfattelse av hva som er den riktige organisasjonsoppskriften i NAV. Denne studien kan tyde på at NAV-ledere har kritiske refleksjoner knyttet til mål- og resultatstyring, noe som kan assosieres med idéstrømmer fra New Public Governance.

5 Sammendrag

Denne masteroppgaven er en studie av funksjoner og dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser med utgangspunkt i målekortet som styringsverktøy i NAV. I undersøkelsen ble det brukt kvalitativ metode i form av intervju med 6 NAV-ledere i Troms, og empirien har blitt knyttet opp mot aktuell organisasjonsteori og empiri basert på erfaringer til ledere i organisasjonen.

Studien viser variasjon i hvordan NAV-ledere fortolker sammenhenger mellom målekortet i NAV og NAV sine offisielle mål, og dette blir i oppgaven drøftet opp mot kompleksitetsteori om begrenset rasjonalitet i offentlig sektor. Studien belyser også flere typer dysfunksjoner i måloppfølgingsprosesser i NAV. Det ble gjort funn som viser indikasjoner på at det har blitt konstruert et kunstig internmarked i NAV med konkurranse mellom enheter, og dette kan sees i sammenheng med fenomener som målforskyvning og overmåling. Forholdet mellom kvantitet og kvalitet og risiko for kvalitetsunderskudd i NAV var også dimensjoner som ble drøftet oppgaven.

Dysfunksjoner i mål- og resultatstyring kan utgjøre en risiko for kvalitetsunderskudd, og kompleksiteten i offentlig sektor kan skape et behov for å modifisere mål eller fokusere på noen oppgaver framfor andre. Standardiserte løsninger som målekortet eller andre styringsverktøy kan sees på som nødvendige grep for å håndtere motstridende mål og krysspress. Funnene i undersøkelsen kan indikere at NAV-ledere erkjenner at instrumentell styring gjennom målekortet har sine begrensninger, og at et «grønt» målekort ikke nødvendigvis gjenspeiler kvalitet og realisering av offisielle mål. Målekortet kan likevel bidra til fokus og nødvendige prioriteringer i en offentlig virksomhet preget av målkompleksitet og begrenset rasjonalitet.

Sammenfattende drøftinger i masteroppgaven presenterer et mulig framtidsperspektiv, der New Public Governance-reformer kan bli oppfattet som en moderne og tidsriktig oppskrift for omstilling og fornyelse. Dette kan føre til en institusjonalisering av nye organisasjonsoppskrifter som kan føre til at mål- og resultatstyring forkastes som hovedprinsipp for styring og ledelse i staten. Da kan også målekortet i NAV bli ansett for å være utdatert som målstyringsverktøy i NAV.

Referanseliste

Alnes, J. (2018). Hermeneutikk. I Store norske leksikon. Tilgjengelig: <https://snl.no/hermeneutikk> [2018, 11. mars].

Andersen, B. (2015) Juksekultur i NAV [online]. Tilgjengelig: <http://www.dagensperspektiv.no/2015/juksekultur-i-nav> [2018, 7. februar].

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011) Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020 [online]. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/aktuelle-dokumenter> [2018, 7. januar].

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016) Årsrapport 2016 [online]. Tilgjengelig: <file:///C:/Users/Bruker/Downloads/%C3%85rsrapport%202016%20Arbeids-%20og%20velferdsdirektoratet.pdf> [2017, 22. september].

Arbeids- og velferdsetaten ([2013] 2017) Kva er NAV [online], Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/kva-er-nav> [2018, 19. januar].

Arbeids- og velferdsetaten (2013) Kommunale og statlige måleindikatorer [online]. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/kommunale-og-statlige-m%C3%A5leindikatorer> [2018, 7. februar 2018].

Arbeids- og velferdsetaten (2013) Visjon og verdier [online]. Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/visjon-og-verdier> [2018, 15. mars 2018].

Bentzen, T. (2018), Tillidsbasert styring: Styringskonferansen 2018: Målstyring, tillit og kontroll [online], Tilgjengelig: <https://dfo.no/filer/Kurs-og-seminarer/Styringskonferansen/2018/Presentasjoner/Colbjørnsen-Øllgaard-Bentzen-og-Quizt.pdf> [9. februar 2018]

Bentzen, T. (2015), Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer - I springet fra ambition til praksis [online], Roskilde: Roskilde Universitet. Tilgjengelig: http://www.oao.dk/fileadmin/user_upload/tillid/Tillidsbasert_styring_og_ledelse_i_offentlige_organisationer.pdf [9. februar 2018]

Bergstø, K. (2015) Tid for tillit [online]. Tilgjengelig: <http://nordnorskdebatt.no/article/tid-tillit> [2018, 7. februar].

Bjørka, H. (2016) 1600 ledere skal dreie NAV i ønsket retning [online]. Tilgjengelig: <http://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/2016/09/01/1600-ledere-skal-dreie-nav-i-onsket-retning/> [2018, 8. februar].

Busch, T. (2013) Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter, Bergen: Fagbokforlaget.

- Busch, T. m.fl. [1994] (2007) Økonomistyring i det offentlige, Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. & Læg Reid P. (2011). Beyond NPM? Some development features. I T.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2011) (red). *The Ashgate research companion to New Public Management*. London: Ashgate; s. 391-403.
- Christensen, T. m.fl. [2009] (2013) Organisasjonsteori for offentlig sektor, Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2014) «New Public Management – perspektiver, erfaringer og utfordringer», presentasjon for ECONA, 4.sep. 2014. Tilgjengelig: <https://www.econa.no/offentlig-ansatte?iid=1015735&pid=NSF-VismaGroup-Files.Native-InnerFile-File&attach=1> [2015, 26. november].
- Colbjørnsen, T. (2018) Mål- og resultatstyring - om å sette tillitsbasert styring i system, innlegg på DFØs styringskonferanse 24. jan. 2018. Tilgjengelig: <https://dfo.no/filer/Kurs-og-seminarer/Styringskonferansen/2018/Presentasjoner/Colbjørnsen-Øllgaard-Bentzen-og-Quizt.pdf> [9. februar 2018]
- Deming, W.W. [1991] (1986) Out of the crisis. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksson-Zetterquist, U. m.fl. [2006] (2014) Organisasjonsteori, Oslo: Cappelen-Damm. Originaltittel: Organisation och organisering.
- Etzioni, A. (1978) Moderne organisasjoner [online]. Oslo: Forlaget Tanum-Norli AS. Originaltittel: Modern Organizations. Tilgjengelig: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007061804056#?c=0&m=0&s=0&cv=0&xywh=-2373%252C-142%252C6548%252C2831 [2017, 24. november]
- Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015.*
Tilgjengelig: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf [2015, 20. november].
- Finansdepartementet (2015) Reglement for økonomistyring i staten [online]. Tilgjengelig: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_statens.pdf [2018, 9. februar].
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2014) Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Hella, A. m.fl. (2016) Rapport: Bergenspolitiet dropper store narkosaker [online]. Tilgjengelig: https://www.nrk.no/hordaland/rapport_-bergenspolitiet-dropper-narkotikasaker-1.13224131 [2018, 11. februar].
- Holm, T og Aasland, S (2015) Perspektivnotat. Tillit og styring [online]. Oslo: Tankesmien Agenda. Tilgjengelig: <http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Perspektivnotat-Tillitsreform-web-versjon.pdf> [2018, 18. januar].

Hybrid: biologi. (2013, 14. mai). I Store norske leksikon. Tilgjengelig: <https://snl.no/hybrid%2Fbiologi> [2018, 8. februar].

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (1997) Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. ([2000] 2005) Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jensen, Siv (2018), Styringskonferansen 2018 – målstyring, tillit og kontroll [online]. Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styringskonferansen-2018--malstyring-tillit-og-kontroll/id2587693/> [2018, 9. februar].

Justense, L. & Mik-Meyerm N. (2010) Kvalitative metoder i organisasjons- og ledelsesstudier. København: Hans Reitzels Forlag

Kaufmann, G & Kaufmann, A [1996] 2008 Psykologi i organisasjon og ledelse, Bergen: Fagbokforlaget

Kirkhaug, R. (2015) Lederskap. Person og funksjon, Oslo: Universitetsforlaget.

Kirkhaug, R. (2013) Verdibasert ledelse, Oslo: Universitetsforlaget

Knudsen, H. & Flåten, B 2015 Strategisk ledelse, Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Kontroll- og konstitusjonskomiteen (2001) Innst. S. nr. 176: Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Aetat -påstander om mulig triksing med jobbtall i arbeidsformidlingen [online]. Oslo: Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Tilgjengelig: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2000-2001/inns-200001-176.pdf> [10. februar 2018]

Kuvaas, B. m.fl. (2017) Sverige kan, så hvorfor ikke Norge [online]. Tilgjengelig: https://www.dn.no/avisen/dn_2017-02-28/4 [2018, 18. januar].

Marin-Garzia J. og Tomas J. (2016) Deconstructing AMO framework: A systematic review [online]. Tilgjengelig: <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/87438/Juan%20A.%20Marin-Garcia%3BMart%C3%ADnez-Tom%C3%A1s%20-%20Deconstructing%20AMO%20framework%3A%20A%20systematic%20review.pdf?sequence=1> [2018, 11. februar 2018].

Merton, Robert (1968) Social Theory and Social Structure, London: The Free Press

Mikkelsen, A. og Laudal, T (2016a) Strategisk HRM1, Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Mikkelsen, A. og Laudal, T (2016b) Strategisk HRM2, Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Mowday, R m.fl. (1979) The Measurement of Organizational Commitment: Journal of Vocational Behavior 14 [online]. Tilgjengelig: file:///C:/Users/Bruker/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/237360396-Organizational-Commitment-by-Mowday-Steers-and-Porter.pdf [2018, 19. januar].

NAV e-læring (2018) Målstyring ved bruk av målekort [online]. Tilgjengelig: <http://laring.adeo.no/kurs/dispatcher?marketplaceId=689402&languageId=1&siteNodeId=4594162> [2018, 7. februar]. (NAV intranett)

Regeringskanliet (2017) Tillitsreformen [online]. Tilgjengelig: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/> [2018, 8. februar].

Roaldsnes, A. (2018) Mål og resultatstyring i NAV – kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid? I Arbeid og velferd. (nr.1, 2018). Tilgjengelig: file:///C:/Users/Bruker/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Mål-%20og%20resultatstyring%20i%20NAV.pdf [2018, 23. mars]

Rønning, R. m.fl. (2013) Livet som leder. Lederundersøkelsen 3.0, Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, K. A. [2007] (2009) Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon. Oslo: Universitetsforlaget.

St.meld. Nr.33, 2015-16, NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet.

Stortinget (2016, 17. nov.), Stortingsvedtak, NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet. Meld. St. 33 (2015-2016), Innst. 49 S (2016-2017) [online]. Tilgjengelig: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=64464> [2017, 3. mai].

Torsteinsen, H. (red.) (2012) Resultatkommunen: Reformen og resultater, Oslo: Universitetsforlaget.

Veggland, N. (2015) «Overmåling» i tjenestesektoren: Ledere i både offentlig og privat sektor bør passe på [online]. Tilgjengelig: <http://www.dagensperspektiv.no/synspunkt/noralv-veggeland/overmaling-i-tjenestesektoren> [10. februar 2018]

Weber, Max [1971] (2000) Makt og byråkrati, Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag ASA.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Problemstilling	Forskningsspørsmål	Spørsmål i intervjuguide
Hvordan oppfatter NAV-ledere koblingen mellom NAV sitt målekort og NAV sine offisielle mål, og har det oppstått dysfunksjoner i måloppfølgingsprosessen med utgangspunkt i målekortet som styringsverktøy?		1. Hvor lenge har du jobbet som NAV-leder?
	I hvilken grad er NAV-ledere engasjert forpliktet og identifiserer seg med NAV som organisasjon?	2. NAV sin visjon er «Vi gir mennesker muligheter». Hvilken betydning har denne visjonen for deg? 3. NAV sitt hovedmål er «flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad». Hvilket forhold har du til dette målet? 4. Hvilket forhold har du til mål- og resultatstyring? 5. Hvordan opplever du at mål- og resultatstyring fungerer i NAV? 6. NAV sine verdier er tydelig, til stede og løsningsdyktig. Kan du si noe om hva du assosierer med disse verdiene i NAV? 7. Hvordan vil du beskrive egen arbeidsinnsats som NAV-leder? 8. Hvordan opplever du at jobben du gjør har betydning for andre? 9. Hvordan vil du beskrive din lojalitet til NAV? 10. Ville du godtatt å få helt andre typer oppgaver så lenge du fikk fortsette å jobbe i NAV som organisasjon? 11. Kunne du like godt jobbet for en annen organisasjon, så lenge du fikk være leder med noenlunde like oppgaver?
	Hvordan opplever NAV-ledere måloppfølgingsprosessen knyttet til målekortet?	12. Hvordan tror du målekortet har påvirket intern ledelse av NAV-kontorene? Har du noen eksempler? 13. En ny retning i NAV skal ære mer ledelse og mindre styring. Opplever du mer handlingsrom for ledelse nå sammenlignet med for et par år siden? 14. Opplever du at målekortet påvirker ditt eget handlingsrom for ledelse? 15. Hvis du fikk velge, hadde du beholdt eller fjernet målekortet som lederverktøy? Hvorfor/ hvorfor ikke?

	<p>Hvordan oppfatter NAV-ledere egen evne, motivasjon og mulighet til å lede med utgangspunkt i målekortet?</p> <p>Hvordan oppfatter NAV-ledere forholdet mellom målekortresultater og incentivvirkemidler?</p>	<p>16. Hvor motiverende synes du arbeidsoppgavene dine er?</p> <p>17. Synes du at du får god nok belønning for arbeidsinnsatsen?</p> <p>18. Hva betyr det for deg som leder å ha et «grønt» resultat på indikatorene?</p> <p>19. Dersom ditt kontor har hatt «rødt» resultat på indikatorene, hvordan har det påvirket deg?</p> <p>20. Tror du at NAV-kontor med «grønne» målekort lykkes bedre med samfunnsoppdraget til NAV, enn andre NAV-kontor? Hvorfor/ hvorfor ikke?</p> <p>21. Har du opplevd rollekonflikter eller etisk dilemma knyttet til målekortet. Kan du gi eksempler?</p> <p>22. Har du erfaring med rangering av NAV-kontor gjennom målekortet? Hvis – hva er positivt, og hva er negativt med det?</p>
	<p>Hvilke funksjoner og dysfunksjoner opplever NAV-ledere i måloppfølgingsprosessen knyttet til målekortet?</p>	<p><i>(Forskningsspørsmålet belyses av ovennevnte spørsmål)</i></p>
		<p>23. Er det noe som jeg ikke har spurt om og som du synes er viktig å få frem med tanke på mål- og resultatstyring og målekortet i NAV?</p>