

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE304E Økonomistyring

Navn på kandidat: Marianne Løkkebakken

Styring i NAV – en illusjon i praksis?

En kvalitativ studie i hvordan styringspraksis påvirkes av styringssystemets
utforming og ledes holdninger

Dato: 18.05.16

Totalt antall sider: 91 inkl vedlegg

Forord

Denne studien er gjennomført som en del av masterprogrammet ved Handelshøgskolen, Nord Universitet i Bodø våren 2016 innenfor hovedprofilen økonomistyring. Studien teller 30 studiepoeng.

Formålet med studien har vært å se på hvilke forutsetninger store statlige virksomheter har for å designe og mobilisere egne styringssystemer samt hvordan dette påvirker medarbeiderne i organisasjonen. Studien har vært en casestudie av NAV, Arbeids- og tjenestelinjen. Det har vært gjennomført 10 intervjuer med ledere på fire ulike styringsnivåer.

Jeg ønsker å rette en stor takk til alle lederne som tok seg tid til å delta i studien og bidra med sine refleksjoner rundt dette temaet. I tillegg rettes en stor takk til min leder og flere gode kollegaer ved NAV Nordland som har tilrettelagt for meg, støttet meg underveis samt vært fantastiske diskusjonspartnere når jeg har trengt det.

Videre vil jeg også takke min veileder, professor Katarina Kaarbøe ved Norges Handelshøyskole i Bergen. Hennes engasjement og tilstedeværelse under hele studien har vært uvurderlig!

Til sist: Tusen takk til min kjære Stig Morten og våre to fantastiske barn, Ingrid og Kristoffer, som tålmodig har ventet, støttet og utfordret meg. Dere er mitt alt!

Marianne Løkkebakken

Bodø, mai 2016

Sammendrag

Samfunnet i dag preges av mange og store endringer i omgivelsene og stiller større krav til at styringssystemene i offentlige virksomheter må kunne håndtere slike endringer raskt. NAV er en stor og kompleks organisasjon som består av to offentlige styringslinjer som i fellesskap skal løse et betydelig samfunnsoppdrag. Driften av NAV utgjør ca 1/3 av statsbudsjettet og dette innebærer naturlig et stort fokus fra politikerne på hvilke resultater som leveres tilbake. Dagsaktuelt er den store ledighetskrisen i oljesektoren og flyktningstrømmen til Norge som setter NAVs styring og evne til levere resultater under et sterkere press.

Spenningen mellom politiske prioriteringer, samfunnets forventinger, eiernes ulike styringsfilosofier og NAVs egne faglige vurderinger bidrar til å gjøre styringen av NAV kompleks. I tillegg er NAV en av de største offentlige etatene i Norge med 19 000 medarbeidere og disse er viktige ressurser og bidragsytere for at NAV kan nå resultatkravene. Videre ser man at offentlig sektor skal effektiviseres og det skjer gjennom reduserte budsjetter og dermed også redusert handlingsrom for å utføre oppdraget. Alle disse faktorene gjør sitt til at NAVs forutsetninger for å designe og mobilisere egen styring begrenses. Dette har vært bakgrunnen for denne studien hvor jeg har ønsket å se nærmere på hvilke muligheter NAV selv har for utforme og justere sin styringspraksis.

Studien er gjennomført som en casestudie og det empiriske grunnlaget er bygget på intervjuer med ledere på fire ulike styringsnivåer i NAV. Analysen av empiri er gjort gjennom prinsippal-agent og stewardship-teori. Studien viser at styringssystemene er utformet med en hierarkisk struktur med fokus på kontroll, men hvor man ønsker tillit og deltakelse fra lederne for å utføre oppgaven. Videre viser studien at styringssystemet har for liten dynamikk i seg og det viser seg også gjennom knappere budsjetter jo lengre ned i hierarkiet man kommer. Budsjettene er ikke beregnet med bakgrunn i realitetene ved enhetene, men er derimot basert på statistiske beholdninger og bidrar til at budsjettet som styringsverktøy kan miste relevanse og troverdighet. Studien viser også at medarbeidere oppfatter at de har liten påvirkningskraft til å endre styringssystemet, og at dette blir en demotiverende faktor som medfører at man ikke forholder seg til styringssystemet. Det vil på sikt oppstå et behov for å gjøre større endringer i styringssystemet for å sikre at man leverer enda bedre resultater. Dette kan gjøres på flere måter; eksempelvis ved å involvere og engasjere medarbeiderne, endre designet eller endre organisasjonsstrukturen.

Abstract

Society today is characterized by major changes in the environment and demands that management systems in the public sector must be able to adapt to such changes quickly. NAV is a large and complex organization consisting of two public management lines who jointly plays a significant social role. The operation of NAV amounts to about 1/3 of the state budget and this naturally involves a major focus on the achieved results by politicians. Current events such as the major unemployment crisis in the oil sector and the influx of refugees to Norway, puts the ability to deliver better results in NAV under higher pressure.

The tension between political priorities, society's expectations, different management philosophies by the two owners together with NAV's own professional judgment make the management of NAV complex. In addition, NAV is one of the largest public agencies in Norway with 19,000 employees and these are important resources and contributors so that NAV can meet its performance requirements. Furthermore, we see that the public sector will be streamlined and that happens through reduced budgets and thus reduced scope for its control systems. This has been the background for this study.

The study was conducted as a case study and the empirical foundation is built on interviews with executives at four different governance levels in NAV. The analysis of empirical data is done through the principal-agent and stewardship theories. The study shows that management systems are designed with a hierarchical structure with a focus on control, but where you want the confidence and participation of leaders to accomplish the task. The study also shows that the management system is not dynamic enough, with decreasing budgets the further down the hierarchy. Budgets are calculated based on statistics and not on the realities. The consequence is that the budget as a management tool may lose relevance and credibility. The study also shows that employees perceive that they have little influence to change the management system, and that this is a demotivating factor which means that they may not relate to the management system. It will eventually become necessary to make major changes in the management system design to ensure that NAV can deliver even better results. This can be done in several ways; for example by involving and engaging employees, changing the design or change the organizational structure.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
Abstract.....	iii
Innholdsfortegnelse.....	1
1.0 Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn og formål.....	4
1.2 Problemstilling.....	5
1.3 Kontekst.....	7
1.4 Avgrensning av oppgaven.....	8
1.5 Oppgavens oppbygging.....	9
2.0 Teori og teoretisk rammeverk.....	9
2.1 Kompleksitet i styringen.....	9
2.1.1 Definisjon av styringssystem.....	10
2.1.1.1 Design og mobilisering.....	13
2.1.2 Kritikk av tradisjonell styringsforskning.....	15
2.1.3 Styring i offentlig sektor.....	17
3.0 Analytisk referanseramme – to forklarende perspektiver.....	20
3.1 Tilnærming for å studere kompleksitet i styringen i NAV.....	20
3.2 Prinsipal-agentteori.....	22
3.2.1 Empiriske implikasjoner.....	25
3.3 Stewardship.....	26
3.3.1 Empiriske implikasjoner.....	29
3.4 Oppsummering.....	30
4.0 Metode.....	31
4.1 Vitenskapsteoretisk forankring.....	31
4.2 Forskningsdesign og forskningsmetoder.....	32
4.3 Kvalitativ forskningsdesign.....	33
4.3.1 Casedesign.....	33
4.4 Datainnsamling og valg av informanter.....	34
4.4.1 Valg av informanter og utvalgsstrategi.....	34
4.4.2 Datamaterialet.....	35
4.4.3 Dataanalyse.....	36
4.4.4 Intervjuguide og kobling mot teori.....	36
4.5 Vurdering av data.....	37
4.5.1 Reliabilitet.....	37
4.5.2 Validitet.....	38
4.6 Metodiske utfordringer.....	39
4.7 Oppsummering.....	39
5.0 Empirisk bakgrunn og empiri.....	40
5.1 Empirisk bakgrunn.....	40
5.2 Design av styringssystemet NAV.....	41
5.2.1 Kulturell styring.....	42
5.2.2 Økonomisk styring.....	42
5.2.3 Administrativ styring.....	44
5.3 Empiri.....	44
5.3.1 Design av styringssystemer NAV- opplevelser av designet.....	45
5.3.2 Mobilisering av styringssystemet – opplevelser av mobilisering.....	50

5.4 Oppsummering av empiriske funn	63
6.0 Analyse.....	64
6.1 Styringssystemets kompleksitet	64
6.2 Analyse.....	65
7.0. Avslutning	74
7.1 Konklusjon	74
7.2 Implikasjoner av studien	78
7.3 Videre forskning.....	80
8.0 Referanseliste	82
9.0 Vedlegg	85
9.1 Rammeverk styringssystem som en styringspakke.....	85
9.2 Oversikt informanter	85
9.3 Samtykkeskjema fra informantene.....	86
9.4 Intervjuguide	88

Figuroversikt:

Figur 1: Overordnet organisasjonskart NAV	s. 8
Figur 2: Strategier for å korrigere for utilsiktede effekter av design	s. 15
Figur 3: Analysemodell	s. 31

Tabelloversikt:

Tabell 1: Ulikheter mellom prinsipal-agent og stewardship	s. 30
Tabell 2: Oppsummering empiri	s. 63

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Samfunnet i dag preges av stadig mer turbulens i omgivelsene. Dette gjelder ikke lenger bare bedrifter i privat sektor, men også virksomheter i offentlig sektor står nå overfor dynamiske og til dels uforutsigbare endringer i omgivelsene sine (Bogsnes, 2009). Dette legger føringer på hvordan disse virksomhetene må designe styringssystemene sine for å være rustet til å håndtere dette. Det rette designet på styrings- og kontrollsystemene vil videre bidra til at offentlige virksomheter kan tilpasse driften best mulig, og raskest mulig, samt i tillegg klare å levere gode resultater i forhold til velferdsoppgavene de er satt til å løse.

Offentlig sektor skal løse mange ulike velferdsoppgaver i samfunnet og disse oppgavene varierer i stor grad. Dette kan være ulike tjenester og service overfor innbyggerne som er vanskelig å tallfeste. Videre er virksomheter i offentlig sektor styrt av politikk og politiske føringer som pålegger virksomhetene mål og resultatkrav som skiller seg betydelig fra privat sektor. Andre viktige faktorer er lover og regler som styrer hvordan oppgaveløsningen i forvaltningen kan gjennomføres. Dette innebærer at styrings- og kontrollsystemene må være designet på en annen måte enn i privat sektor, for å kunne håndtere registrering, måling og rapportering av disse kravene tilbake til overordnet myndighet, og til slutt Stortinget.

Det innebærer samtidig at det ikke alltid er virksomheten selv som alene kan beslutte hvordan styringssystemet kan utformes. I privat sektor har man et lønnsomhetsfokus og eierne ønsker størst mulig avkastning på sine investeringer. I offentlige virksomheter er fokuset rettet mot best mulig kvalitet i velferdstjenestene til innbyggerne innenfor tildelt budsjetttramme. På grunn av dette vil man ha flere aktører i, og rundt, bedriften, som er svært ulike og som legger føringer for utformingen av styringssystem. I denne studien ønsker jeg å se nærmere på hvordan disse aktørene påvirker styringspraksis og hvilke forutsetninger og rammebetingelser dette gir NAV til selv å designe og mobilisere styring internt. Aktørene omtales som prinsipaler, agenter og stewarder. Agentene og stewardene motiveres ulikt og opptre også forskjellig i sin relasjon med prinsipalen. Agentene motiveres av og har samtidig større anledning til, å opptre i egeninteresse fremfor i prinsipalens interesse. Stewardene motiveres av felles mål og gode resultater til beste for eierne eller dem de er til for.

I privat sektor har man de siste tiårene sett et skifte mot mer interaktive og dynamiske styringssystemer med mer fokus på prestasjonsledelse for å nå målene (Ferreira og Otley, 2009). Virksomheter i offentlig sektor har ikke i like stor grad klart å tilpasse sine styringssystemer med det resultat at de står overfor endrede, og til dels store styringsutfordringer. Reformen som kom på 80- og 90-tallet - New Public Management (NPM) - var et forsøk på å innføre bedriftsøkonomiske prinsipper i den offentlige forvaltningen. Dette var et forsøk på å modernisere offentlig sektor og måten man styrte på, men har i stedet medført at styringen har fått et økt kontrollfokus og en ytterligere rigid regelstyring (Nyland og Pettersen, 2010). I forbindelse med NPM ble mål- og resultatstyring innført som det obligatoriske styringsprinsippet i statsforvaltningen og man gikk bort fra den tradisjonelle byråkratiske styringen som hadde vært det førende styringsprinsippet i mange år.

For å få en økt forståelse av disse styringsutfordringene er det interessant å se på hvilke forutsetninger og muligheter store statlige virksomheter har for å designe gode styrings- og kontrollsystemene, hvilke aktører påvirker hvordan designet skal være og også på hvilken måte de ulike aktørene påvirker designet. Det vil også være interessant å se på hvordan de måler resultatene, hvilke styrings- og kontrollsystemer som brukes samt hvilke spenninger og utfordringer som kan eksistere på grunn av designet. Disse spenningene vil kunne gi implikasjoner for styringspraksis i virksomheten og som virksomheten må kunne håndtere gjennom mobilisering.

Denne studien vil være teoretisk interessant for virksomheter i statlig sektor fordi det med stor sannsynlighet oppstår motstridende styringssignaler fra de ulike styringssystemene på grunn av hvordan de er designet samt hvordan ledere og medarbeidere i organisasjonen oppfatter styringssystemet. Når man kjenner til disse utfordringene, vil man lettere kunne mobilisere og dermed være bedre rustet for å håndtere usikkerhet og kompleksitet i omgivelsene.

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven vil jeg se nærmere på styringssystemene i NAV og hvordan disse er designet for å håndtere resultatkravene NAV er pålagt. NAV som organisasjon er stor og består av mange enkeltenheter, flere styringsnivåer og mange ansatte. Internt vil dette mangfoldet skape behov for ulike systemer. Eksternt er NAV i stor grad politisk styrt og skal omsette de politiske føringene Stortinget har besluttet. I tillegg er det mange og store aktører rundt NAV samt raske endringer i samfunnet som NAV må forholde seg til. Dagsaktuelt er

den store ledigheten på grunn av oljekrisen samt den store flyktingestilstrømmingen. Disse aktørene er på mange måter premissleverandører og påvirker hvordan styringssystemet kan designes og mobiliseres i NAV. NAV består videre av to offentlige styringslinjer; den kommunale og den statlige. Disse, samt den interne strukturen med mange nivåer gjør at det vil eksistere mange prinsipaler og agenter som påvirker styringen. Dette medvirker til at NAV blir en stor organisasjon med kompleks oppgaveløsning, komplekse styringssystemer og dertil mange styringsutfordringer.

NAV er valgt fordi NAV skiller seg ut i statlig sammenheng av flere årsaker. NAV er den største statlige virksomheten i Norge og representerer ca 1/3 av statsbudsjettets kostnader. NAV er også spesiell fordi den forholder seg til to offentlige styringslinjer – den kommunale og den statlige styringslinjen. NAV-kontoret er videre et lovpålagt samarbeid mellom de to offentlige styringslinjene gjennom en partnerskapsmodell i hver kommune. Spenningen mellom politiske prioriteringer, de kommunale og statlige eierne og deres samhandling mot oppnåelse av felles, og til dels ulike mål, kan ha betydelige implikasjoner på hvordan styringssystemene må utformes.

NAV og deres systemer og oppgaveløsning kritiseres ofte i media. Blant annet gikk arbeidsministeren ut i VG 23.02.16 og ba NAV «rydde opp» i regelverk som er utgått på dato, og som kan hindre den praktiske oppgaveløsningen som skal gjøres for å få brukerne ut i arbeidslivet (Wøden, 2016). Dette kan stå som et eksempel på at regelstyringen i og av staten har noen uønskede effekter for den bistanden som ytes til brukerne. Høyres Stefan Heggelund kritiserte politikerne for å drive detaljstyring av NAV og at denne detaljstyringen hemmer fleksibiliteten i oppgaveløsningen, og henviste da spesielt til tiltaksbudsjettene i NAV. Den politiske detaljstyringen av NAV på dette området overstyrer NAVs egen budsjettoppfølging. Han omtaler dette som «den siste rest av planøkonomi i Norge» (Sandvik, 2016).

På bakgrunn av dette vil det være interessant å se nærmere på hvilke muligheter NAV har for å designe styringen samt hvordan styringen kan mobiliseres for å tilpasse seg omgivelsene.

Problemstillingen som skal besvares i denne oppgaven: *Hvilke forutsetninger har NAV for å designe og mobilisere styringspraksis?*

For å kunne besvare denne problemstillingen er den dekomponert i 3 deler:

- 1) Hvordan er styringssystemene i NAV designet?
- 2) Hvilken holdning til styringssystemene har lederne på ulike nivåer i NAV?
- 3) Hvordan påvirker designet og mobiliseringen forutsetningene for styringspraksis?

Denne studien skal analyseres gjennom et prinsipp- agent og stewardship-perspektiv og vil bidra til økt forståelse rundt styringspraksis og håndtering av ulike utfordringer på grunn av styringssystemets design i NAV. Det er et økt fokus på gevinstrealisering i statlig sektor og dette medfører kutt i budsjettammer, men gjenspeiles ikke i like stor grad i antall mål og resultatkrav som virksomhetene stilles overfor. Dette vil være en naturlig konsekvens av NPM-filosofiens endrede styringsfokus. Dermed vil det være nødvendig med flere ulike styringssystemer som vil måtte endres over tid og hvor det kanskje vil være behov for helt andre styringssystemer etterhvert.

1.3 Kontekst

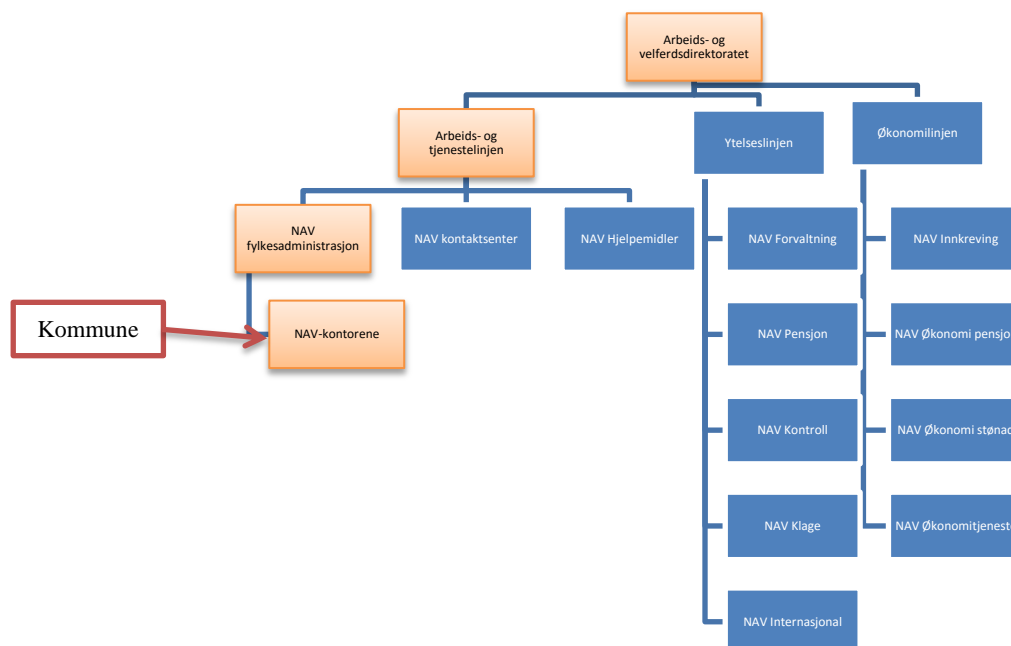
NAV-reformen har endret seg betydelig siden etableringen 1. juli 2006. På tidspunktet for etablering av NAV-kontorene hadde reformen et todelt mål. For det første gikk for mange innbyggere i yrkesaktiv alder på typiske trygde- og sosialytelser som eksempelvis uførepensjon og inntektssikrende bistand, og som på grunn av dette, dermed sto på utsiden av arbeidslivet. Flere av disse hadde i tillegg sammensatte utfordringer og man så det som nødvendig at det offentlige hadde en mer helhetlig tilnærming for å hjelpe disse. For det andre mente man at samordnet bistand fra det offentlige skulle sikre flere ut i arbeid og man etablerte derfor en felles førstelinje for brukerne – «NAV-kontoret – en dør» (Andreassen og Fossetøl, 2011). De senere årene har NAV endret fokus, og det legges økende vekt på å sørge for overgang fra trygd til arbeid. Fokuset rettes nå mot økt kontakt med både brukere og arbeidsgivere der disse befinner seg. Med andre ord et mer markedsrettet fokus hvor NAV ønsker å være mer tilstede der brukeren er. Dette stiller helt andre krav til både medarbeidere i NAV, budsjettene, resultatkravene og styringssystemene. Andre mål og resultater forventes oppnådd og strammere budsjettammer med fokus på gevinstrealisering vil påvirke handlingsrommet man har for ressursfordelingen samt hvordan ressursene vil understøtte oppgaveløsningen som er ønsket. NPM har bidratt til mer rigid styring på mål enn intensjonen

var og det vil bli viktigere med mer fokus på de langsiktige effektmålene og bedre samhandling med viktige aktører rundt NAV for å sikre et enda bedre tilbud til brukerne.

Ekspertutvalgets granskningsrapport om NAV som ble fremlagt for arbeidsministeren i april 2015 legger tydelige føringer for hvordan NAV bør vurdere å endre sin organisasjonsstruktur for å kunne løse det pålagte samfunnsoppdraget – nemlig det å få flere innbyggere over fra trygd og ut i arbeid. Blant annet sier Vångutvalget at det er nødvendig å redusere antall NAV-kontorer i Norge og etablere «færre NAV-kontor med større kompetansemiljøer...», eierne av NAV (kommune og stat) må få en mer felles forståelse av hvordan de utøver mål- og resultatstyring, samt et behov for økt fokus på kunnskapsledelse og læring (Ekspertutvalgets granskningsrapport 2015:17).

1.4 Avgrensning av oppgaven

NAV er en stor og kompleks organisasjon og består av både en statlig og en kommunal styringslinje. Arbeids- og sosialdepartementet er overordnet ledd på statlig side. NAV Direktoratet er overordnet ledd og håndterer den statlige delen av NAV. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det overordnede leddet på kommunal side. NAV direktorat har inndelt virksomheten i 3 underliggende styringslinjer, også kalt resultatområder. Disse tre styringslinjene er henholdsvis Arbeids- og tjenestelinjen, ytelseslinjen og økonomilinja.



Figur 1: Overordnet organisasjonskart NAV. Basert på NAVs eget organisasjonskart

Denne studien er gjort i én av disse 3 styringslinjene, Arbeids- og tjenestelinjen. Denne styringslinjen har ansvar for å legge rammebetingelsene for NAV-kontorene. I denne linjen vil man også finne partnerskapet til kommunene med samarbeid og samhandling om oppgaveløsningen for brukerne. Ut fra oppgavens tidsperspektiv er denne studien begrenset til kun å omfatte hierarkiet fra direktoratet via fylkesadministrasjonen og ned til NAV-kontoret i Nordland fylke i statlig linje. Studien er videre begrenset til å omfatte deler av styrings-systemet med fokus på budsjetter og målekort og hvordan disse er utformet, brukes og oppfattes på ulike styringsnivåer i NAV på statlig side. Man kan derfor ikke legge til grunn av dette er generelle oppfatninger som gjelder for hele NAV.

1.5 Oppgavens oppbygging

I kapittel 1 er bakgrunnen og formålet for studien nærmere forklart. Her utdypes også problemstillingen som ønskes belyst. Kapittel 2 og 3 inneholder den teoretiske og analytiske referanserammen for studien. Ulike begreper og konsepter vil bli gjennomgått i tillegg til analysegrunnlaget for hvordan innsamlede data skal fortolkes. Forskningsmetoden og gjennomføringen av studien er utdypet i kapittel 4. Empirisk bakgrunn og en oppsummering av empiri presenteres i kapittel 5 og analysen kommer i kapittel 6. Kapittel 7 inneholder en oppsummering av hovedfunn i studien samt en konklusjon og forslag til videre forskning.

2.0 Teori og teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil det bli redegjort for den teoretiske rammen for studien. Kapittelet beskriver relevante begreper og konsepter som er relatert til problemstillingen.

2.1 Kompleksitet i styringen

Styring av organisasjoner i offentlig sektor kan by på utfordringer av flere årsaker. Ett eksempel kan være at aktørene rundt organisasjonen begrenser handlingsrommet for organisasjonen selv til å utforme styringssystemet. Økte resultatkrav fra både politikere, myndigheter og innbyggere krever også at styringssystemene må utformes med mer dynamikk enn tidligere for å klare å levere gode resultater. Raskere endringer i omgivelsene bidrar til ytterligere økt press på organisasjonen.

Et annet eksempel kan være den tradisjonelle, hierarkiske organisasjonsstrukturen med klar delegering og styring ovenfra og ned. Styringssystemet er utformet for å understøtte denne styringsretningen. I offentlig sektor ser man i tillegg økende grad av partnerskap og

samstyring av flere organisasjoner. Med styringssystemene innrettet i vertikal styringslinje vil man kunne erfare utfordringer med den horisontale samhandlingen. Dette vil innebære at det blir mange styringsnivåer, flere «eiere», mange ledere og medarbeidere i organisasjonen som vil ha ulike mål og behov. Et resultat av dette blir ofte komplekse organisasjoner, med flere styringsutfordringer.

Mål- og resultatstyringen som preger offentlig sektor har bidratt til økt styring og kontroll gjennom at mål og resultatkrav skal defineres på hvert styringsnivå i organisasjonen. Styringssystemene er innrettet for å kunne registrere måling på kvantitative mål og kontrollere resultatoppnåelse i forhold til dette. På den andre siden har man brukerorienteringen som kanskje er det viktigste prinsippet for ledelse i offentlig sektor (Ellingsen, 2013). Den kvalitative brukeropplevelsen er i liten grad inkorporert i styringssystemet, men er ofte en viktig faktor for hvordan medarbeiderne i offentlige organisasjoner opptrer for å løse oppgaven.

2.1.1 Definisjon av styringssystem

Denne oppgaven tar utgangspunkt i styringssystemer i statlige virksomheter og hvilke forutsetninger virksomhetene selv har for å designe og mobilisere styringspraksis i virksomheten. Det vil derfor være naturlig å trekke tråder tilbake til hvordan tradisjonell økonomistyring samt kontroll- og styringssystemene har endret seg opp gjennom årene. Med tradisjonell økonomistyring og styringssystemer forstås hvordan økonomistyring historisk har vært foretatt og hvordan styringssystemene har vært designet for å understøtte økonomistyringen.

Styringsbegrepet har endret seg mye siden 60- tallet og frem til i dag og kan forstås ut fra flere perspektiver. Robert Anthony er den som anses som pioneren på den tradisjonelle økonomistyringen. Han definerte styring som: «The process by which managers influence other members of the organization to implement the organizations strategies» (Anthony and Govindarajan, 2007:6). Ut fra denne definisjonen kan man trekke ut flere ulike aktiviteter styring historisk har hatt fokus på; planlegging av mål, visjoner og strategier for virksomheten, fastsettelse av mål og aktiviteter, koordinering av aktivitetene, kommunisere mål og strategier ut i virksomheten samt påvirke medarbeidernes adferd for å sikre at målene kan nås. Et styringssystem er derfor nødvendig for å følge opp dette. (Anthony, 1965) definerte styringssystem som en prosess der ledelsen kan sikre at ressursene brukes effektivt

og på best mulige måte for å oppnå virksomhetens fastsatte mål. Styringssystemet skal samle den informasjonen som er nødvendig for å kunne evaluere resultatene av virksomhetens ressursutnyttelse og i hvilken grad disse kan påvirke virksomhetens evne til å implementere strategiene. Anthony mente at styringssystemet bestod av 3 hovedoppgaver; strategisk planlegging, taktisk og operativ økonomistyring og oppgavekontroll. I den strategiske planleggingsprosessen skulle bedriftens mål og strategier fastsettes, mens de øvrige fasene bestod i å kontrollere at planlagte aktiviteter ble gjort og at man nådde målene.

Frem til ca. 70-tallet ble styring og sett på som en struktur hvor man hadde fokus på input og output. Dette omtales som en teknisk-rasjonell tilnærming og vektlegger at økonomistyringssystemet skal være et beslutningsstøttesystem for ledelsen slik at de kan ta rasjonelle beslutninger for å nå virksomhetens mål. Som utgangspunkt mente man at regnskapsinformasjon vil lede frem til rasjonelle beslutningsprosesser. Denne tilnærmingen har ofte et internt rettet fokus i virksomheten hvor regnskapsinformasjon vil måle hvor effektivt ressursene er fordelt. En annen underliggende forutsetning i denne tilnærmingen er fokuset på byråkrati, hierarkiske kontroller og optimal ressursfordeling. Dette er noe en typisk ser i statlig sektor hvor budsjettet er et viktig styrings- og beslutningsverktøy (Hoque, 2003). Styringssystemene i virksomhetene fokuserte mest på selve regnskapssystemet gjennom måling og rapportering av finansielle resultater. Ledelsen satte opp budsjettene basert på ulike estimater og gjerne basert på historisk regnskapsinformasjon og økonomistyringen gikk ut på å kontrollere for eventuelle avvik mot budsjettet. Rapportering av status omhandlet å rapportere på avvikene. I strukturperspektivet var det ingen aktører, og man så i stor grad bare verktøyene som kun var regnskap og budsjett, der regnskapet ble ansett som det viktigste styringsverktøyet. Man kan videre si at dette perspektivet er objektivt og rasjonelt og hvor formålet var å fremskaffe informasjonsgrunnlag til beslutningstakerne i virksomheten (Berry et al., 2009).

Utover på 80- og 90-tallet, begynte styringslitteraturen å endre seg. Bakgrunnen for dette var raskere endringer i virksomhetens omgivelser og økt konkurranse i markedet med det resultat at styringsdataene ikke kom raskt nok frem til beslutningstakerne i virksomheten. Styringsdataene var ikke tilstrekkelig relevante fordi de var knyttet til historiske hendelser, var for aggregerte og dermed lite egnet som beslutningsgrunnlag (Bjørnenak, 2010). Det ensidige fokuset på budsjett og regnskap var ikke lenger tilstrekkelig som styringsverktøy.

Medarbeiderne i organisasjonen ble mer viktig i styringen og ledelsen så nytten av å involvere

disse fordi det var de som kunne påvirke måloppnåelsen og de ulike prosessene internt. Dette innebar at ulike styringsverktøy kom til etter hvert gjennom denne utviklingen. Det ble mer viktig å se styringen som en løpende prosess i virksomheten. En slik prosess består av ulike faser. Styring handlet i stor grad om forhandlinger og da gjerne typisk budsjettforhandlinger. Gjennom disse ble man enige om hvordan ressurser skulle fordeles. Økonomistyringen gikk ut på følge opp resultatene og iverksette eventuelle nødvendige korrigerende tiltak. I etterkant ble resultater evaluert og dannet grunnlaget for ulike belønninger. Fordelene med dette perspektivet var at man klarte å involvere aktørene i styringsprosessen.

I dag ser man på styring som en pakke av ulike kontroller og systemer – en styringspakke. Det er ikke lenger kun én prosess, men det er en prosess gjennom å se de ulike systemene samlet og med et helhetlig perspektiv. De fleste virksomhetene har flere ulike kontroll- og styringssystemer. Dette er systemer som er utviklet og implementert i virksomheten over tid av ulike interessegrupper. Dermed kan man ikke se på dette som et felles styringssystem, men styringen må hensynta de ulike systemene som en pakke av flere. Hovedutfordringen i dette ligger i å klare å håndtere den underliggende kompleksiteten mellom de ulike systemene og hvordan dette påvirker adferden til brukerne av systemene. Resultatet av dette er et bredere perspektiv på styringsprosessen (Malmi og Brown, 2008).

I denne studien er det tatt utgangspunkt i at et styrings- og kontrollsystem må bestå av flere deler. Malmi og Brown (2008) ser på styringssystemet som en pakke av flere systemer – en styringspakke (se vedlegg 1). Denne styringspakken skal inneholde styringsprinsipper og ulike styringsverktøy som skal definere hvordan styring og kontroll skal skje. De hevder det er viktig å se disse prinsippene og verktøyene samlet fordi systemene henger sammen og påvirker hverandre. Ved å endre ett av elementene i styringspakken uten å vurdere konsekvenser for de øvrige elementene, vil det kunne få betydelige konsekvenser for styringspraksis. Rammeverket prøver å skille beslutningsprosessene og kontrollene og legger til grunn at styringssystemet består av alle de systemene og verktøyene som brukes for å styre adferd og beslutninger samt sikre at dette er i tråd med organisasjonens mål (Malmi og Brown, 2008). Rammeverket består av 3 deler; kulturell styring, økonomisk styring og administrativ styring.

Kulturell styring: Organisasjonskultur kan defineres som de verdiene og normene som deles av medlemmene i en organisasjon og som påvirker tanker og handlinger (Flamholz, Das og

Tsui, 1985). I dette rammeverket ses kultur fra tre perspektiver; klankontroller, verdi-kontroller og symbolkontroller. Klankontroller kan være sosialiseringprosesser i organisasjonen med det formål å innføre et sett av verdier. Symbolkontroller er forsøk på å skape visuelle uttrykk for å utvikle ønsket kultur gjennom eksempelvis et målbilde. Disse ulike kontrollene skal samlet gi retning for hva som anses for akseptabel adferd i organisasjonen (Malmi og Brown, 2008).

Økonomisk styring: Herunder kommer planlegging, kybernetiske kontroller samt belønningssystemene. Organisasjonen må ha systemer på plass for å kunne planlegge driften på både kort og lang sikt. Langsiktig planlegging har et mer strategisk fokus og har et tidsperspektiv på mer enn ett år frem i tid. Kortsiktig planlegging har et mer taktisk fokus og omfatter aktivitetsplanlegging de nærmeste tolv månedene, typisk ressursallokering og fastsettelse av mål (Malmi og Brown, 2008). Organisasjonen må videre ha systemer for å kunne måle kvantifiserbare prestasjoner, standarder som forklarer hvordan mål skal nås samt ha rapporteringssystemer som kartlegger status. Budsjetter og målekort er typiske prestasjonsmålingsverktøy i denne kategorien, i tillegg til ulike internkontrollsystemer. Belønningssystemer skal sikre at medarbeideres motivasjon og styre adferd i riktig retning mot måloppnåelse for organisasjonen (Malmi og Brown, 2008).

Administrativ styring: Disse kontrollene omfatter blant annet organisasjonsstruktur, styringsstruktur og ulike rutiner, prosedyrer, regler og kontroller som skal følges. Organisasjonsstrukturen skal forklare hvordan organisasjonen er innrettet i forhold til oppfølging. Styringsstrukturen beskriver beslutningslinjene og ansvarsforholdene (Malmi og Brown, 2008).

2.1.1.1 Design og mobilisering

Design omhandler hvordan styringssystemet er bygd opp og hvordan ulike ledelsesverktøy brukes i disse systemene. Et styringssystem inneholder som regel flere forskjellige design som utfyller forskjellige roller i bedriften. Disse rollene er dermed grunnlaget for styringen og oppfølgingen. Videre består design av hvilke metoder man benytter for å fordele arbeidskraft, ressurser og oppgaver blant ansatte, ledere og eiere samt hvordan man motiverer og måler medarbeidernes prestasjoner. Designet er ment å visualisere en optimal situasjon eller en idealisert modell (Sjødin, 2009) for hvordan styring og kontroll skal skje. I ytterste konsekvens er det slik at designet kan, om det fungerer som det er ment, skape negative

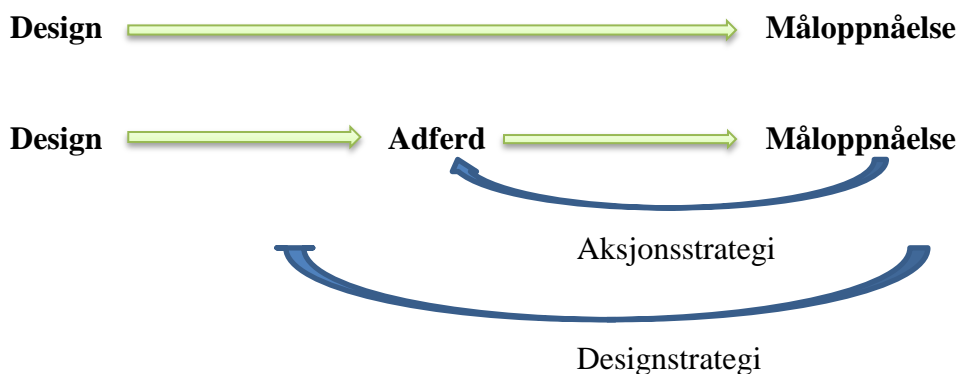
effekter. ”The assumption is that there are situations where the design, if it is allowed to work, will create bad performance” (Mouritsen, 2005:106)”.

Bakgrunnen for dette er at designet i seg selv inneholder spenninger og konflikter. Disse spenningene kan skyldes de iboende og grunnleggende ideene og forutsetningene bak styringssystemet eller styringsverktøyet. Ett eksempel på dette kan være tradisjonell budsjettkontroll og balansert målekort. Dette er to kjente økonomistyringssystemer som ofte er i bruk samtidig. Ideen bak, oppbyggingen og den praktiske bruken av disse verktøyene er fundamentalt ulike og vil kunne trekke styringspraksis i ulike retninger, avhengig av hvordan systemene brukes. Den ene med et historisk perspektiv og den andre med et fremtidsperspektiv. Disse modellene er i seg selv fundamentalt ulike og de krever, og skaper, ulik adferd og resultater. Dermed ser man også at dette kan skape motstridende styringssignaler dersom man ikke klarer å utnytte de positive effektene fra begge systemene.

Designet påvirkes av flere faktorer og forhold; medarbeideres holdninger, verdier, kultur og interesser er faktorer som må hensyntas. Designet skal si noe om hvordan styring og kontroll skal skje i virksomheten, mens den faktiske bruken av systemene løpende vil kunne være annerledes, endre seg og ikke alltid være i henhold til intensjonen med designet. Dermed må man justere og bearbeide designet for å håndtere de utilsiktede effektene som designet har skapt. Det gjøres via mobilisering hvor man iverksetter ulike tiltak og handlinger som skal korrigere for de uønskede effektene som er skapt av designet (Mouritsen, 2005).

Design og mobilisering oppleves som en kontinuerlig endringsprosess fordi relasjonene mellom det designede styringssystemet og medarbeiderne ikke er stabilt. Når designet er implementert har man etablert et basissystem av hvordan man ser for seg at aktivitetene i utgangspunktet skal gjennomføres for å oppnå god styring. Ofte kan man si at prosessene med å designe styrings- og kontrollsystemet er viktigere enn selve designet, men designet på styringssystemet må være slik at bedriften oppnår den ønskede effekten av strategiene sine. Hvordan man ønsker designet skal være er opp til hver enkelt virksomhet utfra den situasjonen og konteksten som virksomheten befinner seg i. I betingelsesteorien og tilhørende forskning finner man at det ikke finnes et ideelt og universelt system som fungerer for alle, og dermed må virksomheten selv definere hvilke faktorer som påvirker designet og som legger føringer på hvordan virksomheten kan håndtere disse faktorene (Chenhall, 2003), (Otley, 1980).

Design av styringssystemer skal gi organisasjonen resultateffekter. Ledelse handler derfor om evnen til å forutsi hvor designet vil feile. Mobilisering vil være et ledelsesfenomen fordi det handler om å iverksette tiltak som reduserer de utilsiktede effektene designet av styringssystemet skaper. Mobilisering vil være en kontinuerlig endringsprosess og kan skje på ulike måter avhengig av hva som må korrigeres. I første omgang vil det være naturlig å korrigere adferden gjennom ulike aksjonsstrategier. Dersom dette ikke gir den ønskede resultat-effekten, må man mobilisere gjennom designstrategier. Det vil innebære korrigerende av selve utformingen av styringssystemet og anses for være både risikofylt og vanskelig (Mouritsen, 2005).



Figur 2: Strategier for å korrigerende for utilsiktede effekter av design. Kilde: (Mouritsen, 2005).

2.1.2 Kritikk av tradisjonell styringsforskning

Kritikken som er fremkommet i tidligere forskning i forhold til tradisjonell økonomistyring og økonomistyringssystemer har gått på at det har vært for mye fokus på selve målingen og rapporteringen av økonomiske indikatorer og resultater. Dette har medført at man har oversett helhetsperspektivet i styringen og også kompleksiteten som kan eksistere i og mellom de ulike styringssystemene. Forskningen har nærmest sett bort fra andre perspektiver enn de rent økonomiske og gjennom dette ikke hensyntatt eksempelvis menneskene i virksomheten. Spesielt det teknisk-rasjonelle perspektivet er kritisert for å være urealistisk fordi det ikke hensyntar de menneskelige aspektene med individuelle verdier, ei heller den sosiale, politiske og økonomiske konteksten virksomheten forholder seg til samt målinkongruens internt i virksomheten. Mye av forskningen har videre sentrert rundt at man bruker mye tid og ressurser på måling av det som kan telles og som er kvantifiserbart. Et velkjent uttrykk er at

det som måles, er ofte det som blir gjort. Når man ikke hensyntar dette vil det å bruke kun målbare og kvantifiserbare størrelser gi misledende informasjon (Hoque, 2003).

Budsjettet er det styringssystemet som fortsatt er viktigst for mange virksomheter. Budsjettet representerer en plan for de aktivitetene som skal gjennomføres der man har fordelt ressurser til disse aktivitetene. Dette bidrar til å skape legitimitet overfor omgivelsene. Styringen og kontrollen består av å sjekke måloppnåelsen i forhold til budsjett - altså at man er på rett kurs og at planlagte aktiviteter gjennomføres etter planen. Kritikken mot budsjettet som styringsverktøy har gått på selve budsjettprosessene og at disse er for tids- og ressurskrevende samt at selve budsjettet har blitt oppfattet som en «ordre» om å bruke opp tildelte midler. Suksessen måles og belønninger vurderes ut fra om man har klart dette. Beyond budgeting-filosofien er motvekten til budsjettet og er kjennetegnet av at man har forlatt budsjettet som styringsverktøy og fokuserer på rullerende prognoser og dynamisk ressursallokering til prosjekter som skaper vekst og profitt (Bogsnes, 2009). Dette har medført et større forskningsfokus på privat sektor.

I statlig sektor er budsjettet ansett som det viktigste styringsverktøyet i virksomheten og det er derfor naturlig et sterkt fokus på budsjettet som prestasjonsmål. Det er videre sterk fokus på effektivisering av statlig sektor og det gjennomføres med årlige budsjettkutt. Størrelsen på budsjettkuttene vil legge føringer på hvor tett budsjettkontrollen må være, men vil også legge betydelige føringer for virksomhetenes handlingsrom for å løse arbeidsoppgavene. Måloppnåelse vurderes ofte i forhold til størrelsen på avviket mellom budsjettet og regnskapet. Statlige virksomheter har fått midler for å løse et samfunnsoppdrag gitt av politikerne. I dette ligger det en forventning om at beløpet skal brukes til et gitt formål og med visse resultatkrav. Et underforbruk kan gi et signal om at de økonomiske ressursene som er stilt til rådighet for å gjennomføre politiske føringer ikke er oppfylt og at innbyggerne ikke har fått den service og de tjenestene som politikerne har lagt opp. I motsatt fall kan overforbruk bli oppfattet som manglende budsjett disiplin som påvirker velferden og demokratiet. På bakgrunn av dette bør statlige virksomheter med fordel fortsette med tett budsjettkontroll dersom budsjettkuttene er betydelige for å sikre at ressursene utnyttes best mulig (Johansson og Siverbo, 2014).

Videre har mye av kritikken også dreid seg om fokuset på den vertikale styringen fra overordnet myndighet og ned til underliggende enheter. Budsjettet er forberedt og fordelt ut i

virksomheten, men er gjenstand for en godkjennelsesprosess av overordnet myndighet. Et annet aspekt ved dette er at beslutningene tas høyt oppe i hierarkiet og formidles nedover i organisasjonen gjennom retningslinjer og ulike policyer som må implementeres og iverksettes (Johanson og Skoog, 2007). Webers byråkratiske rasjonelle autoritetsperspektiv kan man lett gjenkjenne i statlige virksomheter hvor utøvelse av kontroll skjer gjennom universelle kriterier, formaliserte regler og rutiner samt tydelige, hierarkiske beslutningslinjer og kommunikasjonskanaler (Hoque, 2003).

I virksomheter med mer fokus på den horisontale styringen ser man en flatere organisasjonsstruktur og hvor en større del av involvering og samhandling skjer på tvers. Dette perspektivet har mer fokus på menneskene i organisasjonen og hvordan man i fellesskap jobber mot felles mål (Chenhall, 2008, Berry et al., 2009). Man kan også omtale dette som et HR-perspektiv hvor utgangspunktet er at menneskelige relasjoner mellom medarbeiderne i virksomheten samt deres individuelle holdninger, adferd og jobbfornøydhets er kritisk for måloppnåelsen. Man ser at manglende deltakelse og involvering i beslutningsprosesser kan medføre dysfunksjonell adferd som kan resultere i redusert måloppnåelse (Hoque, 2003, Adler og Borys, 1996).

2.1.3 Styring i offentlig sektor

I offentlig sektor har man i løpet av de siste 60-70 årene hatt ulike styringstradisjoner. Disse styringstradisjonene har bidratt til å sette sitt preg på hvordan styring og ledelse har vært utøvd opp gjennom årene. Den tradisjonelle styringen som etablerte seg på 50-60-tallet var i stor grad relatert til finansielle kontroller og sterk kontroll fra det offentlige. Lover, regler og retningslinjer ble laget og implementert i styringen. Det var også i denne perioden at byråkratiet slik mange kjenner det, fikk fotfeste (Holmen, 2016). Man kan også si at det har vært et større fokus på styring enn ledelse i offentlig sektor, men begrepenes er svært ulike. Styring handler om hvordan ledere bruker strukturer, rutiner og prosesser for å fatte beslutninger samt påvirke medarbeidernes adferd. Ledelse handler om mellommenneskelige relasjoner (Røvik et al., 2009).

Det er mange ulikheter mellom privat og offentlig sektor som bidrar til å gjøre styring og ledelse i offentlige virksomheter mer kompleks. Et tydelig skille mellom privat og statlig sektor er det strategiske langtidsperspektivet. I privat sektor kan bedriftene legge langtidsplaner og planlegge driften i forhold til disse. Offentlig sektor skal implementere politiske

føringer og prioriteringer gitt fra Stortinget. Dette gjøres gjennom bevilgninger av årlige budsjetter med tilhørende mål og disponeringsbrev som definerer mål- og resultatkrav til virksomhetene. Statlige virksomheter spesielt, har dermed et 4-årsfokus i sitt strategiperspektiv og er i stor grad påvirket av hvilken regjering som styrer landet. Videre vil budsjettene i statlig sektor innvilges kun for ett kalenderår av gangen med det resultat at man har liten anledning til å planlegge økonomi utover 1 år. Styringssystemer i staten må derfor være innrettet på en annen måte for å sikre en tilstrekkelig helhetlig styring, resultatmåling og rapportering på målkravene stilt fra Stortinget.

En annen forskjell er at privat sektor har profitt og lønnsomhet som viktige fokusområder, mens offentlig sektor skal produsere velferdstjenester for innbyggerne i landet samt løse viktige samfunnsoppdrag pålagt fra Stortinget og ulike departementer. Det handler om å iverksette politiske føringer og prioriteringer gitt av overordnede myndigheter. Slike oppdrag er vanskelig å tallfeste og målet med styring og styringssystemer er ikke profitt, men best mulig tjenester for innbyggerne. Strategiperspektiver og langtidsplanlegging vil i mindre grad være relevant for den løpende styringen i offentlig sektor.

Filosofien New Public Management (NPM) er et sentralt begrep om som betegner endringene av økonomistyringssystemene i offentlig forvaltning som skjedde på 70 og 80-tallet. Man kan se på denne innføringen som et paradigmeskifte og kom som en kritikk av, og en respons til, oppfatningen av offentlig sektor som byråkratisk og ineffektiv. Denne styringsfilosofien tok sikte på å modernisere måten offentlig sektor skulle styres på og hvor man har sett hen til privat sektor og markedsmekanismene som eksisterte der (Almquist et al., 2012). Man forsøkte å overføre private styringsprinsipper for økonomistyring inn i offentlige virksomheter. Formålet med dette var et forsøk på å effektivisere driften og oppnå et forbedret resultat. Forskning viser imidlertid at denne reformen ikke nødvendigvis har fungert etter intensjonen. Statlige styringssystemer er for rigide, for hierarkiske og for lite fleksible. Spesielt NPM er kritisert fordi et bedriftsøkonomisk perspektiv ikke alltid passer inn i statlig tankegang og fordi formålet med styringen er et annet enn for bedrifter i privat virksomhet (Johnsen, 2001). Økonomireglementet i staten legger også sterke føringer for hvordan mål- og resultatstyringen skal være i staten. Det sterke fokuset på budsjettkontroll og styring i statlig sektor kan resultere i ulike dysfunksjonelle effekter fordi budsjettbalanse innebærer at man har hatt måloppnåelse. Ulike handlinger som å bruke opp budsjettet er ofte vanlige, og da

særlig på slutten av året. Andre dysfunksjonelle effekter kan være at budsjettrammene er så knappe at de mister relevans samt at det kan gå utover aktiviteten som vil være mulig å få til.

I statlig sektor har disse endringene imidlertid medført at styringen har fått mer fokus på kontroll og en mer rigid detaljstyring (Verbeeten og Speklé, 2015, Almquist et al., 2012). NPM har også medført at statlige virksomheter differensieres i styringsformen og hvor blant annet helsesektoren nå er etablert i regionale helseforetak rundt om i landet med et bedriftsøkonomisk perspektiv på styringen. Helsesektor og utdanningssektor har et prestasjonsbasert finansieringssystem, mens andre statlige virksomheter som eksempelvis NAV og Skatteetaten retter sin styring mot budsjettbalanse i forhold til tildelte bevilgninger fra overordnet departement. Dette representerer en annen fundamental ulikhet mellom offentlig og privat sektor. I offentlig sektor er de økonomiske rammebetingelser gitt gjennom årlige tildelinger fra departementet, mens i privat sektor skal driften sørge for inntjening og profitt til eierne. Styringssystemer i offentlig sektor må derfor være innrettet på en annen måte for å sikre en tilstrekkelig helhetlig styring, resultatmåling og rapportering på målkravene stilt fra Stortinget. Men selv innenfor offentlig sektor er det store forskjeller, spesielt mellom kommunale og statlige virksomheter.

New Public Management er ikke lenger en «ny» filosofi. De senere årene er man kommet over i en ny fase som kalles «New Public Governance» (NPG). I denne fasen er det mer fokus på et demokratisk medborgerskap, fellesskap og samarbeid hvor politisk sosiologisk teori ligger i bunnen for hvordan man forstår styringsbegrepet. Samstyring i offentlig sektor er blitt mer viktig og beskriver en miks av hierarki og marked som en type styringsmodell (Johnsen, 2007). Mens New Public Management hadde fokus på å bedre effektiviteten, differensiere styringsformene til mer markedstankegang og desentralisering av myndighet, har NPG mer fokus på interorganisasjonelle relasjoner og samarbeid horisontalt mellom organisasjoner.

De tre nevnte styringstradisjonene har i ulik grad påvirket styringen og lederrollene i offentlig sektor (Holmen, 2016). Det er nok likevel fortsatt en oppfatning av at offentlig sektor preges av en hierarkisk struktur med tydelige beslutningslinjer og ofte med et regelverk som er styrende for hvordan virksomheten kan styres. Man kan si det er en generell oppfatning av offentlig sektor som tungrodd, byråkratisk, rigid, regelstyrt og lite tilpasningsdyktig til omgivelsene i forhold til privat sektor. Offentlig forvaltning har tradisjonelt hatt styringssystemer med faste måleindikatorer, standardiserte prosedyrer og mer rigid

regelstyring. Slik styring bidrar i liten grad til fleksibilitet og innovasjon, men skaper i større grad økt kompleksitet nedover i organisasjonen gjennom at prioriteringer og resultatkrav skyves nedover i organisasjonen.

3.0 Analytisk referanseramme – to forklarende perspektiver

Den teoretiske referanserammen skal forklare fra hvilken synsvinkel problemstillingen skal analyseres og tolkes og vil dermed bidra til å avgrense problemstillingen (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011). Oppgavens problemstilling er knyttet til design og mobilisering av styringssystemene i NAV og hvilke forutsetninger NAV selv har for å mobilisere styringspraksis. Innledningsvis gis en kort beskrivelse av kompleksitet i NAV som utgangspunktet for valget av to analyseperspektiver. En beskrivelse av de underliggende forutsetningene i de to perspektivene vil bli gjennomgått før jeg tilslutt oppsummerer den teoretiske referanserammen i en analysemodell. Denne analysemodellen vil være utgangspunktet for analysen av innsamlede data i kapittel 6.

3.1 Tilnærming for å studere kompleksitet i styringen i NAV

Mål og resultatstyring (MRS) har vært det grunnleggende og overordnede styringsprinsippet i statsforvaltningen de siste 25-30 årene og er hjemlet i Stortingets bevilgningsreglement samt Reglement for økonomistyring i staten. Mål- og resultatstyring handler om at styringen i virksomheten må innrettes på en slik måte at virksomheten når sine langsiktige og strategiske mål. Dette innebærer at målene og politiske føringer som Stortinget fastsetter må operasjonaliseres i konkrete mål som i etterkant kan måles, følges opp og evalueres. En definisjon på MRS er: «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ, veileder resultatmåling, 2010:9). Mål- og resultatstyringen innebærer at fullmakter og budsjett disponeringsmyndighet delegeres ned til virksomhetene. I tillegg følger det da også krav til mål og resultater som det forventes at virksomheten skal oppnå. NAV er som et statlig organ pålagt å følge prinsippet om mål- og resultatstyring og dette er gjenspeilet i hele styringsprosessen. Formålet med MRS som er at ansvar og fullmakter delegeres nedover og at underliggende nivå selv får bestemme hvilke tiltak som må iverksettes for å nå målene. MRS bidrar til økt kompleksitet internt i NAV fordi målkravene og resultatene fastsettes på hvert enkelt styringsnivå. På grunn av dette må man innrette organisasjonsstrukturen på tilsvarende måte med det resultat at det blir mange enheter

og mange styringsnivåer. Dermed vil NAV ha flere prinsipaler og agenter vertikalt og horisontalt i organisasjonen.

Et annet og viktig styringsprinsipp for NAV er at organisasjonen er politisk styrt. NAV skal iverksette de politiske føringene som besluttes i Stortinget, og dermed vil styringen i stor grad påvirkes av hvem som sitter i regjeringen. Spenningen mellom politiske forventninger, behovet for å vise politisk handlekraft på kort sikt samt NAVs egne faglige vurderinger med et mer langsiktig fokus, kan være utfordrende for styringen. NAV skal videre forvalte et stort og detaljert regelverk i tillegg til at det er mange regler og lover som legger føringer på hvordan NAV kan organisere virksomheten sin. Hyppige og store endringer i regelverk kan også påvirke NAVs målsetninger og prioritering (Kilde: internt arbeidsnotat)

NAV er en stor organisasjon med mange ansatte og mange enheter. Enhetene vil kunne ha mange og ulike behov som styringssystemet må håndtere. Dermed oppstår også behovet for mange forskjellige verktøy og systemer og vil kunne bidra til økt kompleksitet og mindre helhet i styringen. Medarbeiderne i organisasjonen er viktige ressurser og premiss-leverandører for måloppnåelsen. Deres holdninger og oppfatninger av styringssystemet vil avgjøre hvordan styringssystemet brukes, men også hvilke muligheter organisasjonen har for å mobilisere styringen på rett måte for å oppnå målene.

Byråkrati er en vanlig styringsform i offentlig forvaltning som skal sørge for å iverksette politikernes beslutninger og vedtak. Embetsverket får i oppdrag å sikre dette gjennom styring eller maktutøvelse. Max Webers rasjonelle byråkrati bygger på antakelser om hierarkiske styringssystemer og hvor medarbeidere styres vertikalt. Byråkrati oppfattes av mange som noe negativt og forbinder dette med tungrodd, regelstyrte og lite fleksible offentlige organisasjoner (Fivelsdal og Sterri, 2015). Det eksisterer også oppfatninger av at byråkrati automatisk gir negativ jobbtilfredsstillelse fordi organisasjonen er så regelstyrt at det begrenser handlefriheten og innovasjonsevnen (Theuvsen, 2004). NAV er en stor, byråkratisk organisasjon og i slike organisasjoner er styringssystemene innrettet med en tydelig vertikal styringslinje og hvor formålet med utformingen er å dekke ledelsens behov for beslutningsinformasjon.

Rammeverket til (Adler og Borys, 1996) tar utgangspunkt i at byråkrati ikke nødvendigvis trenger å være negativt og at det er medarbeidernes holdning og oppfatning av styrings-

systemet som er viktig. I denne artikkelen benyttes uttrykk som *enabling* og *coercive* formalisering, og i det videre vil dette omtales som henholdsvis muliggjørende og tvingende trekk. Muliggjørende trekk ved styringssystemet innebærer liten grad av formalisering og at medarbeidere har en oppfatning av at de har handlingsrom til å utføre arbeidsoppgavene sine mer effektivt. Sett fra dette perspektivet oppfattes medarbeidernes kunnskap og kompetanse som en viktig ressurs. Styringssystemet er ofte fleksibelt og gjerne tilpasset lokale forhold (Adler og Borys, 1996). Muliggjørende trekk ved styringssystemet bidrar til å mobilisere medarbeidernes ferdigheter og dermed skape utvikling og læring (Wouters og Wilderom, 2008). Tvingende trekk vil ofte kunne være relatert til formaliserte rutiner og oppgaver og derfor kunne oppfattes som negativt fordi det er faktorer som begrenser medarbeidernes handlingsrom (Adler og Borys, 1996).

I denne studien ønsker jeg å analysere forholdet mellom de ulike prinsipalene og agentene på forskjellige styringsnivåer og hvordan deres holdninger og oppfatninger påvirker ledelsens muligheter for å styre og mobilisere styringspraksis. Prinsipal-agentteori, stewardshipteori samt rammeverket til (Adler og Borys, 1996) er funnet å være relevant for å belyse dette.

3.2 Prinsipal-agentteori

Prinsipal-agentteorien forsøker å forklare hva som er grunnen til samt resultatet av, at medlemmene i en organisasjon og organisasjonen kan ha konflikterende, eller ulike mål samt at partene besitter ulik informasjon. Utgangspunktet i teorien er at prinsipalen ikke kan stole på agenten fordi i valget mellom to alternativer, er antakelsen at agenten vil velge det alternativet som gagnar han selv best. Derfor må det innføres ulike kontrollsystemer for å sikre at agenten handler til prinsipalens beste (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). Prinsipal-agentteori innebærer en relasjon mellom en prinsipal og en agent og der eierskap og kontroll er adskilt (Arwinge, 2013). Denne relasjonen er formalisert gjennom en agentkontrakt mellom prinsipalen og agenten hvor fullmakter og beslutningsmyndighet er delegert til agenten. Det innebærer at agenten får i oppdrag å gjennomføre et oppdrag, eller ta beslutninger på vegne av prinsipalen. I tilknytning til denne kontrakten vil det være agentkostnader som skal sikre at agenten handler i prinsipalens interesse (Jensen og Meckling, 1976, Andresen og Idsø, 2014). Agentkostnadene vil være de ulike kontrollmekanismene som prinsipalen pådrar seg for å sikre seg at agenten opptrer slik han ønsker. Man kan si at prinsipal-agentteori er en konfliktteori som har som mål å redusere de konflikterende

interessene mellom prinsipal og agent samt mulighetene for opportunistisk adferd hos agenten (Van Puyvelde et al., 2016).

Rasjonell, økonomisk teori tar utgangspunkt i at alle mennesker er motivert av å maksimere sin egen velferd og handle i egeninteresse for å sikre seg det beste økonomiske utfallet (Cappelen og Tungodden, 2012). Prinsipalen og agenten forventes å ha ulike interesser og at det for begge parter vil eksistere en motivasjon for å handle i egeninteresse. Kritikere av denne teorien mener at fordi det er rasjonalitet som er utgangspunktet for beslutningene til et individ, klarer den ikke å fange den kompleksiteten som vil eksistere mellom individer.

Asymmetrisk informasjon mellom prinsipalen og agenten er en sentral antakelse. Agenten vil ha tilgang til mer informasjon ex ante enn prinsipalen når en beslutning skal tas og prinsipalen kan i mindre grad kontrollere dette. Det er flere ulike situasjoner hvor dette kan oppstå. Ett eksempel kan være informasjon som skjules for den ene parten på det tidspunktet kontrakten inngås. Det kan også være at agenten gjennom handlinger utnytter at han besitter mer informasjon enn prinsipalen år ulike beslutninger fattes (Arwinge, 2013).

Et annet agentproblem eksisterer når prinsipal og agent har ulike eller motstridende mål. Dersom agenten har andre mål enn prinsipalen vil det kunne resultere i opportunistisk adferd fra agentens side (Arwinge, 2013). Utfordringen her blir da forsøkt løst gjennom agentkontrakten og omfanget av agentkostnadene. Jo vanskeligere det er å kontrollere eller observere agenten, jo høyere vil agentkostnadene være i betydningen av kontrolltiltak. Incentiver brukes for å styre agentens adferd i ønsket retning.

Generelt vil en kunne si at i en prinsipal-agentrelasjon vil agenten oppfatte kontrollmekanismene som tvingende. Tvingende trekk ved styringssystemet handler om at styringssystemet er utformet slik at det begrenser agentens handlingsrom og dermed tvinger oppgaveløsning og adferd i retning av prinsipalens beste. Styringssystemet er innrettet som et fullstendig og helhetlig system som er tilrettelagt for alle og som skal brukes likt av alle. Det er utformet for å håndtere alle eventualiteter og feil som måtte oppstå. Her krever systemet noe av medarbeiderne og samtidig at alle medarbeidere gjør det som kreves. Det er mindre fokus på agentens kunnskap og kompetanse og man får ikke utnyttet potensialet som finnes hos agenten. Kontrolltiltakene skal sikre at agenten bruker systemet slik som det er innrettet. Det kan medføre at det skape negative holdninger og adferdseffekter samt illojalitet til styringssystemet hos agenten fordi han opplever at det kun er målet og resultatene som er

viktig (Adler og Borys, 1996). Tvingen agenten oppfatter vil bidra til at han velger å opptre slik at det gagnar han selv best.

(Adler og Borys, 1996) omtaler i sitt rammeverk 4 designprinsipper og kriterier som påvirker medarbeidernes holdning til og oppfatning av styringssystemet; reparasjon, intern transparens, global transparens og fleksibilitet. Disse vil være relevante når man skal analysere hvordan design av styringssystemet påvirker medarbeiderne (Ahrens og Chapman, 2004).

Reparasjon: Dersom ledere frykter opportunistisk adferd fra medarbeidere mer enn de verdsetter det potensielle bidraget fra medarbeiderne dersom uforutsette hendelser inntreffer, eller der man avdekker muligheter for forbedring, vil styringssystemet innrettes med prosedyrer, arbeidsstandarder og kontrollmekanismer som gir mindre handlingsrom. Her skiller man ut reparasjonsoppgavene slik at medarbeiderne ikke trenger å forholde seg til dem. Dermed blir man avhengig av andre for å løse utfordringene og dette vil hemme effektiviteten i oppgaveløsningen (Adler og Borys, 1996). Medarbeidernes manglende muligheter for å korrigere problemer i designet vil være et tvingende trekk som oppfattes negativt og som kan medvirke til opportunistisk adferd hos agenten. Den kan gi seg utslag på flere måter og kan eksempelvis være at agenten kun leverer det som prinsipalen etterspør eller kontrollerer, og velger bort eller nedprioriterer det øvrige. Det vil også kunne vise seg gjennom manglende engasjement hos agenten for å bidra til mobilisere til forbedring fordi en oppfatter at dette ikke nytter eller fordi agenten ikke vil oppleve en bedring i egen velferd ved å bidra (Wouters og Wilderom, 2008, Chapman og Kihn, 2009, Adler og Borys, 1996).

Intern transparens: Intern transparens handler om at medarbeiderne har kjennskap til og en forståelse av interne prosesser og prosedyrer lokalt (Ahrens og Chapman, 2004). Et tvingende styringssystem legger ikke vekt på medarbeidernes kompetanse og ferdigheter og anser ikke dette som nødvendig kunnskap for medarbeiderne (Adler og Borys, 1996). Agenten vil her mangle en forståelse for prinsipalens mål fordi han kun har kunnskap om egen situasjon. Her kan en se at prinsipal og agent vil ha asymmetrisk informasjonstilgang som bidrar til at agenten vil ta beslutninger på manglende grunnlag. Dermed er det en antakelse i denne teorien om at agenten vil opptre ut fra kunnskap tilgjengelig fra hans ståsted.

Global transparens: Global transparens handler om medarbeidernes forståelse av hvordan de lokale prosessene passer inn i organisasjonen som helhet. Fra et tvingende perspektiv kan global transparens være relatert til asymmetrisk informasjon som er en sentral antakelse i

prinsipal-agentteorien. Prinsipalen vil ha mer forståelse for hvorfor systemene er utformet slik de er og dersom agenten mangler tilsvarende informasjon er det en kilde til opportunisme. Agenten vil kunne oppleve manglende involvering eller manglende interesse for hans kunnskap og kompetanse som negativt og dermed tvingende. Dette vil kunne medføre frustrasjon, manglende aksept (Jordan og Messner, 2012) og derav også et manglende engasjement fra agenten for å løse oppdraget til prinsipalens beste. I en hierarkisk organisasjon kan manglende global transparens bidra til å forsterke koordineringsutfordringer mellom styringsnivåene (Ahrens og Chapman, 2004) som igjen skaper økt avstand mellom prinsipal og agent. Global transparens kan også være knyttet til risiko og dermed innrettes styringssystemet slik at risiko minimeres (Adler og Borys, 1996).

Fleksibilitet: Fleksibilitet i styringssystemet handler om i hvilken grad medarbeiderne kan utøve skjønn og dermed sette styringssystemet «til side». For mye fleksibilitet kan skape styrings- og kontrollutfordringer for ledelsen fordi det kan bli vanskelig å sammenligne (Jordan og Messner, 2012), og derfor trenger fleksibilitetsperspektivet en viss struktur i tillegg for at det skal være mulig å oppnå positive resultater (Chapman og Kihn, 2009). I et tvingende styringssystem vil det være spesifikke stegprosesser som må følges, og hvor medarbeiderne kun utfører oppdraget (Adler og Borys, 1996). Fra et prinsipal-agentperspektiv vil agenten oppfatte det negativt dersom handlingsrommet for å løse oppgaven slik han selv ønsker, er borte. Ett eksempel vil kunne være arbeidet med å fastsette måleindikatorer. Dersom agenten oppfatter måleindikatorer som lite hensiktsmessig, relevante eller er uenig med prinsipalen om disse, vil dette skape negativ holdning hos agenten og være kilde til opportunistisk adferd. Den kan gi seg utslag i at agenten kun leverer det prinsipalen ber om.

I hierarkiske organisasjoner er styringssystemene i større grad tvingende fordi de er mer strikt og komplekst innrettet (Ahrens og Chapman, 2004). Utviklingsprosessene og bruken av styringssystemene er også viktige faktorer for om de oppfattes tvingende (Adler og Borys, 1996). Agenten vil oppfatte styringssystemet negativt og tvingende dersom han ikke involveres i utviklingsprosesser. Dette vil igjen hemme mobiliseringen og resultatoppnåelsen og man vil kunne ende opp med et styringssystem som ikke passer organisasjonen (Adler og Borys, 1996).

3.2.1 Empiriske implikasjoner

Prinsipal-agentperspektivet skal forsøke å forklare hvordan styringssystemet i NAV er utformet og hvordan det ment å fungere. For NAV sin del vil organisasjonsstrukturen bidra til at det eksisterer mange prinsipaler og agenter. Ett eksempel vil kunne være internt i direktoratet fra styringsstab og ned Arbeids- og tjenestelinjen. Disse blir i neste omgang prinsipal for fylkesadministrasjonene som videre vil opptre som prinsipaler overfor NAV-kontorene. Et annet eksempel er at en NAV-leder må forholde seg til to prinsipaler på grunn av den kommunale og den statlige styringslinjen.

Det antas at den kommunale og statlige styringslinjen har ulike mål- og rolleforståelser og at dette kan gi styringsutfordringer for NAV-kontoret. Slike strukturer som går både vertikalt og horisontalt kan påvirke styringspraksis dersom man ikke har sammenfallende mål eller interesser (Storvik, 2010).

Jeg antar at man vil avdekke at styringssystemets design skaper spenninger nedover i organisasjonen og at det vil eksistere muligheter for at agentene på de ulike styringsnivåene vil opptre opportunistisk. Ett eksempel vil kunne være ressursfordelingsmodellens utforming som bidrar til at budsjettene blir knappe. En kan se for seg at denne utformingen oppfattes som rigid, lite fleksibel, lite relevant og der leder og medarbeider har liten påvirkningskraft for å endre nedenfra. Dette vil være faktorer som gjør at styringssystemet oppfattes negativt og dermed vil kunne bidra til at man ikke forholder seg til styringssystemet.

Det er videre en antakelse om at maktavstanden mellom «topp og bunn» kan bli for stor og at dette vil bidra til økt asymmetri mellom styringsnivåene i NAV. Nærheten til oppgaveløsningen og kunnskap om lokale forhold er bedre jo lengre ned i hierarkiet man kommer, og det å ha tilgang på mye lokal informasjon kan være nyttig i driften lokalt. En sentral antakelse her vil være at jo lengre ned man kommer i hierarkiet, jo høyere vil den lokale transparensten være i forhold til den globale.

3.3 Stewardship

Denne teorien har sitt opphav i psykologi og sosiologi og tar utgangspunkt i en steward og en prinsipal. En steward er en person som gjennom ansvarlig og ærlig adferd håndterer andres eiendeler. Teorien kom som en motpol mot prinsipal-agentteorien og som en forklaring på at mennesker ikke alltid vil opptre i egeninteresse, men motiveres gjennom å sørge for prinsipalens beste (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). For en steward vil adferden være

rettet mot organisasjonens beste og kollektiv adferd vil ha høyere verdi enn egeninteressen hos eksempelvis agenten. Dermed vil en steward i valget mellom egeninteresse eller organisasjonens beste velge det alternativet som sikrer organisasjonen. En steward vil motiveres av at organisasjonen når målene sine og teorien antar at det er en sterk relasjon mellom organisasjonens suksess og prinsipalens tilfredsstillelse (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). En steward vil gå på jobb for å gjøre en best mulig jobb (Schillemans, 2013).

Det er flere psykologiske faktorer som utgjør forskjellen mellom denne teorien og prinsipal-agentteori. Eksempelvis vil tillit, motivasjon og organisasjonsidentitet være viktige faktorer. Når det gjelder motivasjon skiller man mellom indre og ytre motivasjon. Stewardship handler om den indre motivasjonen til lederen og medarbeideren og at denne resulterer i en kollektiv adferd for å sikre ønsket opptreden. Ytre motivasjon kan man relatere mer til prinsipal-agentteori fordi det krever eksterne incentiver for å sikre agentens adferd. En steward vil også i større grad identifisere seg med organisasjons mål, visjon og verdier og bidrar til en økt følelse av tilhørighet og lojalitet til organisasjonen (Van Puyvelde et al., 2016, Schillemans, 2013). Det betyr at man ikke oppfatter at man jobber for prinsipalen, men jobber for organisasjonen. Denne teorien handler i større grad om tillit mellom partene og derfor kan styrings- og kontrollsystemene være annerledes utformet med mindre fokus på kontrollmekanismene.

Andre typer incentiver for å styre adferd kan brukes mot en steward i forhold til en agent. Omdømme og ikke-økonomiske incentiver som eksempelvis ros, anerkjennelse og fokus på læring og kompetanse er mer viktig for en steward (Schillemans, 2013). Bildet vil imidlertid ikke være så svart-hvitt mellom stewardship og prinsipal-agentteorien. Forskning har vist at begge perspektivene er viktig og at det handler om å finne den rette balansen mellom kontroll og deltakelse i styringen (Van Puyvelde et al., 2016). Organisasjonsstruktur og virksomhetsstruktur vil også påvirke prestasjonene til en steward og styringssystemene bør være utformet slik at man har en følelse av autonomi og handlingsrom for å løse oppgavene best mulig (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997).

De fire designprinsippene og kriteriene fra rammeverket til (Adler og Borys, 1996) er også relevante her, men da fra et motsatt perspektiv. En steward vil være gitt tillit og handlingsrom og vil derfor kunne oppfatte styringssystemet som muliggjørende og positivt.

Reparasjon: Medarbeidernes muligheter for å korrigere problemer i designet vil være et muliggjørende trekk. Det betyr at styringssystemet må utformes slik at medarbeiderne kan utnytte den kunnskapen og erfaringen de har for forbedring. Det vil bidra til at medarbeidere lærer og dermed utvikler ny kunnskap (Wouters og Wilderom, 2008). For at medarbeiderne skal kunne forstå hvordan de kan korrigere styringssystemet, må de være kjent med hva som ligger bak utformingen (Chapman og Kihn, 2009). Først når de kjenner til dette, kan de justere styringssystemet slik at arbeidsprosessene og standardene utvikles og tas i bruk som «beste-praksis»-løsninger i organisasjonen (Adler og Borys, 1996).

Intern transparens: Intern transparens handler om at medarbeiderne har kjennskap til og forståelse av interne prosesser og prosedyrer lokalt. I et muliggjørende styringssystem vil medarbeidernes ferdigheter og innsikt i prosessene være viktig for å kunne løse arbeidsoppgavene på best mulig måte. En forståelse for hvordan styringssystemet er utformet, vil sette medarbeiderne bedre i stand til å håndtere uforutsette hendelser (Adler og Borys, 1996).

Global transparens: Global transparens handler om medarbeidernes forståelse av hvordan de lokale prosessene passer inn i organisasjonen som helhet. Når medarbeiderne forstår på hvilken måte deres bidrag resulterer i at organisasjonen som helhet når de fastsatte målene, vil dette øke den globale transparensen og dermed være et muliggjørende trekk ved styringssystemet (Chapman og Kihn, 2009). Økt informasjon om styringssystemet vil bidra til at medarbeidere og ledere i organisasjonen i større grad forstår og aksepterer styringssystemet slik det er utformet (Jordan og Messner, 2012). Det kan også bidra til at det blir enklere å implementere endringer. Involverende og åpne budsjettprosesser kan bidra til å øke transparensen og redusere koordineringsutfordringer i et hierarki (Ahrens og Chapman, 2004).

Fleksibilitet: Fleksibilitet i styringssystemet handler om i hvilken grad medarbeiderne kan utøve skjønn og dermed sette styringssystemet «til side». Fleksibilitet bidrar til at medarbeiderne utnytter egne ferdigheter og har handlingsrom til å håndtere hendelser. I et muliggjørende styringssystem vil medarbeiderne få råd og anbefalinger underveis som støtter dem i oppgaveløsningen ved behov (Adler og Borys, 1996) og dermed være en arena for læring (Wouters og Wilderom, 2008).

Utviklingsprosessene og bruken av styringssystemene er også viktige faktorer for om de oppfattes som muliggjørende (Adler og Borys, 1996). Måleindikatorer brukes i de fleste organisasjoner for å måle prestasjoner og i tillegg bruker lederne disse for å tilrettelegge oppgaveløsningen. Jo mer handlingsrom man har til å tilpasse disse måleindikatorerne, jo mer oppfattes styringssystemet som muliggjørende. Muliggjørende trekk ved utviklingsprosesser samt bruk av styringssystemene, oppnås dersom man involverer medarbeiderne. Da vil man få et styringssystem som passer organisasjonen bedre og som oppfattes som positivt (Adler og Borys, 1996).

Oppsummert kan man si at en steward vil opptre til prinsipalens og fellesskapets beste. Videre vil muliggjørende trekk ved styringssystemet og positive holdninger bidra til å øke stewardens motivasjon fordi han opplever at prinsipalen setter pris på han som en viktig ressurs.

3.3.1 Empiriske implikasjoner

Stewardship-perspektivet vil forsøke å forklare hvordan medarbeidernes og ledernes faktiske adferd og holdninger påvirker styringen i NAV.

Jeg forventer å finne bevis for at ledere og medarbeidere har en brukerorientert kultur som er relatert til verdiene og visjonen og at det å oppnå gode resultater på dette er mer viktig enn detaljerte kontrollsystemer. Ett eksempel er innføringen av lean som arbeidsmetodikk for å involvere medarbeidere og ledere i styringen samt klare å konkretisere overordnede mål ned til de lokale utfordringene.

Det legges til rette for at lederne på hvert styringsnivå har ansvar og mulighet for å tilpasse handlingsrommet for styring. Jeg forventer i sammenheng med dette å finne bevis for at dette handler om tillit til lederne og medarbeiderne og deres evne til å løse oppdraget best mulig. Ett eksempel kan være når NAV-kontorene jobber lokalt med målekortindikatorer som er tilpasset de lokale utfordringene. Dette vil kunne øke den lokale transparensen fordi man får en nærmere forståelse for hvorfor man skal måle resultatene på dette (Ahrens og Chapman, 2004). I tillegg vil man kunne se en positiv effekt på den globale transparensen fordi man får økt forståelse for hvorfor målene er viktig.

3.4 Oppsummering

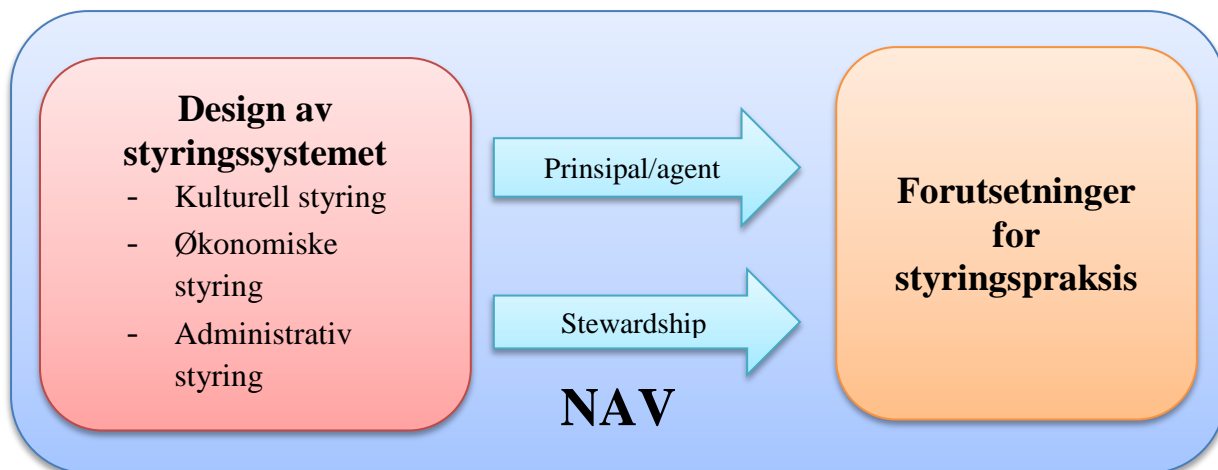
Oppgavens problemstilling skal belyses ved bruk av prinsipal-agentteori, teori om stewardship og rammeverket til Adler & Borys (1996). Incentivteori er relevant for å belyse medarbeideres adferd når designet og utformingen av styringssystemene gir utilsiktede konsekvenser. Asymmetrisk informasjon og ulik måloppfatning kan gi anledning til opportunistisk adferd, som igjen vil kunne medføre sterkere fokus på kontroll og styring. Stewardshipteorien vektlegger tillit, læring og indre motivasjon hos medarbeiderne, og dette tilsier at styringssystemene kan innrettes med mindre grad av kontroll. Organisasjonskultur og medarbeideres indre motivasjon kan være faktorer som motvirker de utilsiktede effektene av styringssystemets utforming. Rammeverket til Adler & Borys vil belyse hvordan medarbeidere i organisasjonen oppfatter styringen og hvordan eventuelle muliggjørende og tvingende trekk ved styringssystemet og utviklingsprosesser påvirker styringspraksis og mobiliseringsprosessene. Tabellen nedenfor viser en oppsummering av grunnleggende ulikheter mellom de to analytiske perspektivene.

	Prinsipal-agent	Stewardship
Interesser/ mål	Konflikterende, motstridende mål i forhold til organisasjonen	Identifikasjon, målkongruens med organisasjonens mål
Fokus	Egeninteresse	Fellesskapet, kollektiv adferd
Motivasjon	Ytre faktorer	Indre faktorer
Maktavstand	Høy	Lav
Bruk av makt	Institusjonell	Personlig
Lederstil	Ekstern ledelse	Selvregulerende
Holdninger	Tvingende	Muliggjørende

Tabell 1: Ulikheter mellom prinsipal-agentteori og stewardshipteori og holdninger til disse. Kilde:

Basert på (Schillemans, 2013).

Avslutningsvis vises en modell slik jeg ser for seg at analyse og diskusjon av empiri skal skje. Utgangspunkt er designet av styringssystemet utfra et kulturelt, økonomisk og administrativt perspektiv og utilsiktede effekter man ser av dette. De to teoriperspektivene skal belyse hvordan designet påvirker forutsetningene for å mobilisere styring.



Figur 3: Analysemodell. Kilde: egen

4.0 Metode

I dette kapittelet vil den metodiske gjennomføringen forankres. Vitenskapelig metodikk er nødvendig for å sikre at problemstillingen belyses på best mulig måte. Metoden man velger vil være definert av problemstillingen, hvilke data forskeren må innhente samt hvordan forskningsprosessen skal gjennomføres. Metodebeskrivelsen skal videre forklare og rettferdiggjøre de dataene som samles inn samt oppklare hvordan dataene skal analyseres og derav besvare problemstillingen (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012).

4.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Innenfor vitenskapen skiller man mellom to hovedretninger; ontologi og epistemologi. Dette er to viktige begreper som i stor grad vil påvirke forskningsdesignet gjennom at de vil legge føringer på hvilken metode samt hvilke teknikker man kan bruke for å samle inn og tolke data. Ontologi er ofte utgangspunktet og handler om hvordan mennesker tenker, ser og oppfatter virkeligheten rundt seg, mens epistemologi handler om ulike måter man kan lære om denne virkeligheten på. I det epistemologiske perspektivet har man to ytterpunkter; positivisme og konstruksjonisme. Førstnevnte tar utgangspunkt i at forskeren ønsker å bekrefte eller avkrefte en teori eller gitte hypoteser. Sistnevnte fokuserer på hvordan virkeligheten skapes, hvordan mennesker tenker og mener om denne. Slik forskning vil vektlegge hva mennesker mener og hvordan de tolker virkeligheten rundt seg basert på deres erfaring.

Det er ikke nødvendigvis slik at forskningen er rettet kun mot det ene eller andre ytterkanten, og det er ofte miks av begge perspektivene. Positivism tar utgangspunkt i at den sosiale verden eksisterer og at den kan måles med objektive metoder heller enn gjennom refleksjon og intuisjon. Sosial konstruksjonisme har som utgangspunkt at verden er konstruert av, og gitt mening av mennesker heller enn gjennom eksterne og objektive faktorer. Sosial konstruksjonisme prøver å besvare ulike problemstillinger hvor det kan være vanskelig å finne eksakte svar. Dette oppnås på flere måter, men vanligvis gjennom samtale med mennesker (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012).

Denne studien ligger innenfor det sosialkonstruksjonistiske perspektivet fordi dataene er innhentet gjennom samtale med informanter som har utvidet kunnskap om styringssystemet i NAV. Deres oppfatning og forståelse for hvordan styringssystemene er bygd opp og hvordan de reelt brukes er viktig for tolkningen og analysen i etterkant.

4.2 Forskningsdesign og forskningsmetoder

Det må gjøres mange valg og vurderinger når man skal bestemme seg for hvordan studien skal gjennomføres. Dette kan være å avklare hva som skal undersøkes, hvem som skal bidra og for øvrig hvordan studien skal gjennomføres. Forskningsdesignet skal forklare alt som er gjort i forbindelse med studien (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011). Det skiller mellom flere ulike typer forskningsdesign; eksplorativt design er nyttig dersom det er lite kunnskap om forskningstemaet og når eventuelle sammenhenger mellom teori og data er uklare. Deskriptiv design brukes når man har god forståelse for forskningstemaet og det finnes mye teori. Kausalt forskningsdesign brukes når man ønsker å kartlegge årsaks-virkningsforhold (Yin, 2014). For denne studien finnes mye teori om styringssystemer, design av ulike styringssystemer samt hvordan dette påvirker styringspraksis. Forfatteren har god kjennskap til organisasjonen NAV og et deskriptivt design passer dermed best.

Innenfor vitenskapsteorien skiller man mellom kvalitative og kvantitative forskningsmetoder for å belyse ulike problemstillinger. Kvantitative metoder brukes ofte der man har definerte hypoteser man ønsker å teste i forhold til teorien. I slike metoder er det nødvendige med større mengder data og hvor dataene er standardiserte og kvantifiserbare. Statistiske metoder benyttes for å analysere dataene i etterkant (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012).

Kvalitativ forskningsmetode benyttes der man ønsker mer inngående og dypere kunnskap om enkelte fenomener. Man ønsker en økt forståelse og nyanserte beskrivelser av et gitt fenomen og dataene som samles inn kommer i form av tekst, lyd eller bilder. Disse dataene kjennetegnes ofte av språk og ord og hvor dette ikke kan måles og telles i tall. Kvalitativ metode innebærer færre informanter, men hvor spørsmålene som stilles kan være mange og samtidig åpne for refleksjon og samtale (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012, Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011).

Kvalitative forskningsdata innhentes gjennom tekster, lyd og bilde. Typiske metoder er intervjuer, og observasjoner av språket. Intervjuer er en vanlig metode fordi denne er fleksibel og anvendelig i mange anledninger. Et kvalitativt forskningsintervju er en samtale mellom intervjuer og informant med struktur og et tydelig formål. Hvor stram strukturen behøver å være er definert av problemstillingen, men en viss grad av fast struktur vil bidra til en bedre analyse i etterkant. (Johannessen et al, 2011:143).

4.3 Kvalitativ forskningsdesign

Problemstillingen i denne oppgaven skal belyses gjennom en kvalitativ forskningsstudie. Kvalitative undersøkelser egner seg godt når man ønsker inngående kunnskap om et definert fenomen og hvorfor mennesker tenker, handler og opptrer på den måten de gjør. Slike undersøkelser er videre gode for å forklare hvordan- og hvorfor-spørsmål fordi man ønsker økt forståelse av utviklingen, prosessene og hvorfor ting har blitt slik de er blitt. Formålet med kvalitativ forskningsmetode er å komme så tett på menneskene i målgruppen som mulig. Derfor er det vanlig med få informanter, og hvor datamengden kan bli både stor og informativ (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012). Et kvalitativt forskningsdesign vil også egne seg godt der man skal undersøke få enheter og der man er interessert i å finne ut hvordan informanten tenker og fortolker fenomenet (Jacobsen, 2015). I denne besvarelsen ønsker jeg en dypere forståelse for hvordan styrings- og kontrollsistemene i NAV har blitt designet og hvordan medarbeiderne oppfatter de og derfor passer kvalitativt forskningsdesign godt.

4.3.1 Casedesign

Casestudier har to særtrekk: det ene er at casestudien er en dybdestudie av én eller et lite antall organisasjoner, individer eller hendelser. Det andre er at mengden data som samles inn om akkurat dette caset er betydelig. Casestudier egner seg godt for problemstillinger som skal forsøke å besvare «hvordan-spørsmål» samt i tilfeller hvor fenomenet er knyttet til en reell kontekst. I en casestudie kan man ha en eller flere analyseenheter (Yin, 2014).

Denne oppgaven skal belyse hvordan NAV har designet og mobilisert styringssystemene sine og hvordan disse er implementert nedover i organisasjonen. Jeg ønsker å kartlegge hvilke begrunnelser som har blitt lagt til grunn for å velge det aktuelle designet og hvordan dette har påvirket den faktiske styringspraksisen i NAV. NAV er en stor og kompleks organisasjon og det er flere aktuelle analyseenheter. De analyseenhetene som er valgt er knyttet til en av tre styringslinjer i NAV, også kalt resultatområder, og heter for Arbeids- og tjenestelinjen.

I denne hierarkiske styringslinjen finner man det enkelte NAV-kontoret. I denne studien er det 4 analyseenheter som representerer de 4 styringsnivåene i denne styringslinjen. Bakgrunnen for dette har vært at jeg ønsker å se nærmere på hvordan designet av styringssystemene i Arbeids- og tjenestelinjen påvirker den daglige og løpende styringen og driften i enhetene i denne linjen. Ved å samle inn data fra flere, og ulike enheter i NAV, vil jeg i tillegg få flere perspektiver som vil være nyttige i den videre analysen. Utover dette vil det også bidra til et mer robust analysegrunnlag som vil øke validiteten på de innsamlede dataene. På bakgrunn av dette, vil en casestudie være den forskningsmetoden som belyser problemstillingen best (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012).

4.4 Datainnsamling og valg av informanter

Dataene man samler inn i studien vil være avgjørende for de resultatene man får. I en kvalitativ casestudie ønsker man dybdekunnskap om caset og temaet, og det blir dermed viktig å definere det riktige utvalget gjennom å velge ut informanter som har kunnskaper og kjennskaper til problemstillingen (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011).

4.4.1 Valg av informanter og utvalgsstrategi

Utvalgsstrategien for valget av informanter er en stratifisert utvalgsmetodikk som kalles kvoteutvelgelse, hvor informantene er valgt utfra ulike kriterier og kategorier.

Kvoteinndelingen er gjort for å sikre utvalg med bestemte særtrekk og kjennetegn, og hvor informantene plukkes ut fra disse kvotene (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011).

Oppgavens problemstilling tilsier at informantene bør ha inngående kjennskap til hvordan styringssystemene er designet og mobilisert samt hvordan styringsprosesser skjer på de ulike nivåene i denne styringslinjen. Valget falt på å plukke to informanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, avdeling styringsstab. Man kan definere dette som styringsnivå 1 i denne studien. Denne avdelingen er direkte underlagt NAV-direktøren og er den avdelingen som

håndterer og koordinerer alle styrings- og kontrollsystemer samt styringsprosesser i NAV på overordnet nivå. På styringsnivå 2 er to informanter plukket fra økonomistaben i Arbeids- og tjenestelinjen fordi de har god kunnskap om designet av styringsverktøyene og økonomi-prosesser som skjer videre nedover i den valgte styringslinjen.

For å nyansere perspektivet ytterligere er to informanter knyttet til styringsnivå 3 – NAV fylkesadministrasjonen i Nordland. Informantene her har god kunnskap om hvordan styring i det praktiske skjer fra fylkesadministrasjonen og nedover til NAV-kontoret, men også hvordan styringssystemene påvirker deres styringspraksis i det daglige. Fylkesadministrasjonen fungerer som et mellomledd mellom direktoratet og det enkelte NAV-kontor og vil kunne bidra med refleksjoner rundt styringsprosesser begge veier i hierarkiet.

4 informanter er knyttet til styringsnivå 4 – NAV-kontorene. NAV består av en kommunal og en statlig styringslinje slik at informantene herfra har enten et statlig eller et kommunalt tilsetningsforhold, og må forholde seg til begge styringslinjene. Siden NAV er et partnerskap med både statlig og kommunal styringslinje, og hvor det ikke alltid er målkongruens vil NAV-ledere kunne være gode informanter da de er de nærmeste til å kjenne på kompleksiteten i, og mellom, statlige og kommunale styringssystemer. Det er informanter som representerer begge styringslinjene. En oversikt over informantene finnes i vedlegg 2.

4.4.2 Datamaterialet

Primærdataene i denne studien ble innhentet gjennom intervjuer. Intervjuer ble vurdert som den beste informasjonskilden fordi jeg fikk muligheten til å skaffe meg betydelig og detaljert informasjon om temaet. Det ble gjennomført totalt 10 intervjuer hvorav varigheten på disse varierte fra 30 – 75 minutter. Forfatteren tok kontakt med aktuelle informanter i forkant pr telefon hvor formålet med studien ble forklart og hvor de ble spurt om de ønsket å stille opp. Alle som ble kontaktet ønsket å bidra og fikk i forkant av intervjuene tilsendt et samtykkeskjema (vedlegg 3). Dette samtykkeskjemaet beskrev formålet og bakgrunnen for studien. Skjemaet informerte videre om problemstillingen for studien samt hvilke temaer spørsmålene ville være knyttet til. Det ble også informert om at intervjuene ble tatt opp på lydfil og at samtalen skulle transkriberes i etterkant. Informantene ble også opplyst om at deltakelse i studien er frivillig og at de stod fritt til å avbryte uten å oppgi årsak til dette. Alle informantene har skrevet under på dette skjemaet og derav bekreftet at de ønsket å stille opp i studien. Dette samtykkeskjemaet omfattet også noen forskningsetiske forhold som er viktig å

forholde seg til (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012). Blant annet ble det opplyst om konfidensialitet omkring forskningsdataene, formålet med studien samt informantens rett til å trekke seg.

6 av de 10 intervjuene ble avholdt ved et fysisk møte mellom forfatteren og informanten. 2 av intervjuene ble avholdt via videokonferanse og de siste 2 ved telefonmøte. Rammen rundt intervjuene var preget av ro og god stemning mellom forfatter og informant. Alle informantene fikk det transkriberte intervjuet tilsendt for å kvalitetssikre opplysningene som ble gitt samt gi aksept til at opplysningene kunne benyttes videre i analysen.

I en casestudie er det viktig å bruke flere ulike datakilder fordi dette vil bidra til et mer nyansert perspektiv og samtidig underbygge analysen. I casestudier er det diskusjonen og vekslingen mellom empiri og teori som er viktig, og nok et argument for at intervjuer kan være den beste informasjonskilden. Sekundærdata i form av blant annet andre masteroppgaver, offentlige publikasjoner, media, interne dokumenter i NAV er også innhentet og benyttet i studien.

4.4.3 Dataanalyse

Dataanalysen gjøres i kapittel 6. Den empiriske bakgrunnen vil være en beskrivelse av NAV generelt og fremkommer i kapittel 5. Beskrivelsen av styringssystemet basert på rammeverket til (Malmi og Brown, 2008) og øvrige innsamlede data fra informantene er presentert helt uten teoretiske referanser og representerer informantenes oppfatninger. I denne delen vil sitater bli brukt for å underbygge de «bildene» en forsøker å skape for leseren. Det er foretatt en tekstanalyse av de transkriberte intervjuene hvor jeg har forsøkt å trekke ut relevant informasjon fra informantene og sammenstille i ulike kategorier (Jacobsen, 2015).

4.4.4 Intervjuguide og kobling mot teori

Under intervjuene ble det benyttet en intervjuguide (vedlegg 4). Intervjuguidens oppbygging var semistrukturert og det innebar at den hadde en tydelig struktur ved at den var inndelt i temaer. En slik oppbygging av intervjuguiden bidrar til en fleksibilitet rundt intervjusituasjonen som gjør det mulig for forskeren og stille oppfølgingsspørsmål ut fra den informasjonen som fremkommer underveis og at intervjuguiden derfor kun definerer en ytre ramme for samtalen (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012).

Det ble benyttet en intervjuguide på alle informantene som i oppbygging var lik, men hvor spørsmålene var tilpasset det styringsnivået som informanten tilhørte. Forfatteren hadde utarbeidet spørsmålene og de ulike temaene i intervjuguiden i forkant, basert på problemstillingen samt den teoretiske referanserammen for analysen for å sikre at sammenhengen mellom teori og innsamlede data var til stede. Dette er viktig å få til slik at man får testet ut teoriene i forhold til de innsamlede dataene. Spørsmålene i intervjuguiden var inndelt i 4 ulike temaer; begrunnelse og design, deltakelse og aktører, utfordringer med designet samt bruk og mobilisering. Informantene hadde ikke kjennskap til spørsmålene på forhånd annet enn informasjonen i samtykkeskjemaet de hadde fått tilsendt i forkant.

4.5 Vurdering av data

Dataene som samles skal brukes i analysen i etterkant og fungere som et grunnlag for å konkludere studien. Dermed blir det viktig å kontrollere at dataene er av god kvalitet. Datamaterialet sies å inneha god kvalitet når to kriterier er oppfylt; reliabilitet og validitet (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012).

4.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet betyr pålitelighet og innebærer å avklare om dataene er egnet til å belyse problemstillingen. Her må man vurdere hvilke data som er samlet inn, hvilken innsamlingsmetode som er benyttet og videre hvordan dataene er analysert. Et tegn på god pålitelighet i dataene er når datainnsamlingen og prosessen kan gjennomføres på nytt av andre og hvor man kommer frem til tilnærmet det samme resultatet (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012).

Reliabilitetsvurderinger knytter seg til de dataene som er innhentet i studien og også hvordan dataene er behandlet. På hvilken måte er disse samlet inn og hvordan er datamaterialet bearbeidet og håndtert i etterkant. I kvalitativ forskning er disse reliabilitetsvurderingene vanskelig nettopp fordi det er mennesker og deres tanker og oppfatninger som utgjør den primære datakilden. Det er samtalen mellom informant og forsker som er viktig og ingen samtaler vil være like. Rammene rundt samtalen kan også påvirke hvilken informasjon forskeren får av informantene. Tid og sted for gjennomføring av intervjuer, og også til en viss grad kjemien mellom forsker og informant er faktorer som kan påvirke dataene som fremkommer. Forskerens ståsted og utgangspunkt er også viktig for hvordan dataene tolkes

og analyseres i etterkant. God reliabilitet tilsier at forskningen skal kunne gjentas av andre og at dataene man får vil være tilnærmet like. På bakgrunn av faktorene over vil man dermed kunne si at det er vanskelig å oppnå maksimal reliabilitet (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011).

Formålet må derfor bli å sikre så høy reliabilitet som mulig. I forhold til denne studien vil faktorer som at alle intervjuer er tatt opp på lydfil og deretter transkribert være faktorer som øker reliabiliteten. Derfor fikk alle informantene det transkriberte intervjuet i retur for å kvalitetssikre nettopp dette. Dette bidro til at man unngikk subjektive vurderinger og feilfortolkninger.

Alle intervjuene er gjennomført med en trygg ramme for begge parter. 6 av 10 intervjuer var fysiske møter mellom forfatter og informant i informantens kontorlokaler og bidro til at informanten var kjent med omgivelsene. Øvrige intervjuer ble avholdt enten pr telefon eller videokonferanse som for begge parter også er kjente rammer. Disse faktorene har bidratt til at informantene har gitt sine svar og refleksjoner på en god og ærlig måte.

Når det gjelder faktorer som kan svekke reliabiliteten kan det typisk være at utvalget er skjevt, at spørsmålene er ledende i enten positiv eller negativ retning, eller forskerens forhåndskunnskap og utgangspunkt. Da spørsmålene i intervjuguiden ble formulert ble det lagt stor vekt på å unngå ledende spørsmål, men underveis i intervjuene kan enkelte av spørsmålene ha blitt farget på grunn av forfatterens utgangspunkt. Dette vil dog være unntaket. Utvalgskriteriene kan også ha vært noe skjeve fordi de er plukket ut på bakgrunn av deres kunnskap, men også av forfatterens forhåndskunnskap om temaet. Oppsummert vil jeg likevel kunne si at reliabiliteten i denne studien er god.

4.5.2 Validitet

Validitet betyr gyldighet og skal avklare om dataene fremstår som troverdige og er relevante for å besvare problemstillingen. Dette oppnås gjennom å etablere årsaks- og virkningsforhold i dataene, og redusere spuriøse sammenhenger samt unngå subjektive vurderinger og fortolkninger. Et kvalitetsmål på god validitet innebærer at konklusjonen i studien kan generaliseres utover utvalget i studien og benyttes av andre i annen forskning (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2012, Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011).

Et tegn på god validitet i denne studien er at spørsmålene i intervjuguiden er relatert til problemstillingen. Informantene er valgt ut fra ulike nivåer i NAV for å kunne bidra med refleksjoner ut fra deres ståsted. De representerer ulike fagområder, ledernivåer, begge styringslinjer i NAV samt både store, mellomstore og små enheter. Alle informantene har hatt kunnskap om temaet og har kunnet svare på de ulike spørsmålene ut fra sitt ståsted.

Faktorer som kan svekke validiteten i denne studien kan være utvalget og størrelsen på denne. Utvalget er lite og hentet fra én av de tre styringslinjene i NAV. Studiens funn vil derfor ikke uten videre kunne generaliseres ut over dette utvalget.

4.6 Metodiske utfordringer

Forfatteren er selv medarbeider i NAV, og det er viktig for troverdigheten og gyldigheten av studien at leseren er kjent med dette faktum. Det har vært ekstra viktig å påse at dataene er uten subjektive skjønn og vurderinger. Flere av informantene i studien ble plukket fra avdelinger i NAV som forfatteren selv ikke kjenner, mens andre som ble plukket ut, hadde forfatteren kjennskap til fra tidligere. På grunn av forfatterens kjennskap til informantene og forhåndskunnskap om forskningstemaet, forelå det en viss risiko for at dataene kunne inneholde skjevheter. På den annen side bidro akkurat denne kunnskapen om virksomheten til ytterligere dybdeinformasjon om temaet som ble nyttig i analysen og fortolkningen av dataene.

4.7 Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet beskrevet og redegjort for de valgene som er tatt i forhold til valg av forskningsdesign. Det var et naturlig og riktig valg å velge kvalitativt design på bakgrunn av problemstillingen i studien. Problemstillingen og forskningstemaet var av en slik art at det krevde at informantene kunne gi dybdeinformasjon om temaet og hvor de samtidig kunne gi sine fortolkninger og oppfatninger av temaet. Kravene til vitenskapelig forankring samt at prinsippene omkring god reliabilitet og validitet er etter forfatterens vurdering godt ivaretatt gjennom at informantene har hatt god kunnskap og kjennskap til NAV. Koblingen mellom spørsmålene i intervjuguiden og den teoretiske referanserammen bidrar også til man har fått belyst problemstillingen godt. Intervjuene har vært den primære datakilden. Av sekundære kilder som er benyttet kan nevnes interne arbeidsdokumenter, rutinebeskrivelser, annen forskning på NAV, media og offentlige høringer og utredninger.

5.0 Empirisk bakgrunn og empiri

Dette kapittelet består av en gjennomgang og presentasjon av informasjonen informantene har bidratt med. I første del gis en kort beskrivelse av NAV etterfulgt av en presentasjon av styringssystemet utfra prinsippene i kapittel 2. Avslutningsvis i kapittelet oppsummeres informantenes fortolkninger og oppfatninger av styringssystemet.

Data man samler inn i forskning representerer den informasjonen som er registrert på ulike måter gjennom enten observasjon, samtaler, bilder osv. Dataene er noe som skapes i prosessen og utgjør derfor koblingen mellom virkeligheten og analysen (Johannessen, Christoffersen og Tuft, 2011). Man kan si at dataene er de bildene og oppfatningene av virkeligheten som informantene har bidratt med i studien.

5.1 Empirisk bakgrunn

NAV er et egennavn på Arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge. NAV er den største statlige virksomheten i landet og får årlig tildelt rammer som representerer ca 1/3 av det totale statsbudsjettet. Disse midlene skal dekke den ordinære driften av NAV samt forvaltning av ulike ytelser som blant annet arbeidsrettede tiltak, dagpenger, sykepenger, pensjoner og barnetrygd. NAV ble etablert 1. juli 2006 hvor man slo sammen trygdeetat, arbeidskontoret og de sosiale tjenestene i kommunene. Formålet med denne etableringen var et ønske om å samkjøre flere offentlige tjenester for brukerne man så hadde sammensatte behov og som måtte forholde seg til flere ulike etater. Begrepet «èn dør» skulle signalisere at brukerne skulle få utført nødvendige tjenester på det samme kontoret.

NAV består av en kommunal og en statlig styringslinje. Arbeids- og sosialdepartementet er overordnet departement for den statlige styringslinjen og Kommunal og moderniseringsdepartementet tilsvarende for den kommunale styringslinjen. Det jobber ca 19 000 medarbeidere i NAV og av disse er ca 14 000 statlige medarbeidere og ca 5000 kommunale medarbeidere. NAV, statlig del, er organisert med et direktorat som er overordnet alle underliggende enheter i NAV. Virksomheten er videre inndelt i 3 resultatområder, også kalt styringslinjer. Disse er økonomilinja, ytelseslinja samt Arbeids- og tjenestelinja. Sistnevnte styringslinje, Arbeids- og tjenestelinja, omfatter alle fylkeskontorene og den statlige delen av alle NAV-kontorene i landet. Direktoratets ansvarsområde er knyttet til den overordnede styringen og ledelsen av hele NAV. Deres ansvar er å påse at NAV som etat

klarer å levere resultater på de mål- og resultatkrav som Stortinget har satt. Med andre ord er det direktoratets oppgave å sørge for at NAV omsetter de politiske føringene som er besluttet.

Fylkesadministrasjonen i hvert enkelt fylke skal sørge for å implementere de sentrale føringene som kommer fra direktoratet til sine underliggende NAV-kontorer. Alle fylkene har en egen fylkesdirektør som har et oppfølgings-, koordinering- og resultatansvar. Fylkesdirektørene er videre ansvarlig for partnerskapet med kommunene i sitt fylke gjennom et samarbeid med rådmennene i hver kommune. Partnerskapet er et lovpålagt samarbeid som skal sikre et felles ansvar for driften av NAV-kontoret, men også koordinering og samordning av et felles tjenestetilbud til kommunens innbyggere. Dette gjøres gjennom partnerskapsmøter hvor man drøfter hvilke satsinger og prioriteringer som skal gjøres i den enkelte kommunen. Kommune og stat er hver for seg ansvarlig for sin del av tjenestene som ytes. Partnerskapet reguleres gjennom samarbeids- og driftsavtaler som definerer ansvarsforholdet mellom partene og hvilke kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret. Dette innebærer at NAV-kontoret har to styringslinjer å forholde seg til og man kan si at de har 2 «eiere» som hver for seg gir sine styringssignaler til den lokale NAV-lederen. Den kommunale styringslinjen har ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret, mens den statlige styringslinjen har ansvar for arbeid, trygd og pensjonsordninger. Det er store forskjeller mellom stat og kommune i måten de styres på. Kommunene har i langt større grad rammestyring og hvor de selv bestemmer hvordan midler skal fordeles og brukes. Staten får sine tildelinger fra departementet med tydelige føringer, mål og resultatkrav som videreføres nedover i organisasjonen. Likeverdighetsprinsipp er lagt til grunn for dette samarbeidet og betyr at ingen av partene kan bestemme over den andre.

NAV-kontoret skal være møteplassen mellom brukeren og etaten og hvor tjenestene skal utføres mot brukerne. I NAV-kontoret vil det være både kommunale og statlige tilsatte medarbeidere som skal håndtere et bredt og svært forskjellig sett av tjenester.

5.2 Design av styringssystemet NAV

I teorikapittelet ble Malmi og Brown (2008) sitt rammeverk gjennomgått. Dette rammeverket var inndelt i 3 komponenter; kulturell styring, økonomisk styring samt administrativ styring. I de 3 påfølgende kapitlene vil designet av styringssystemene i NAV beskrives og presenteres ut fra disse 3 komponentene og vil besvare forskningsspørsmål 1.

5.2.1 Kulturell styring

Kulturell styring i NAV skjer gjennom en verdiplattform med en visjon og noen verdier.

Visjonen er «Vi gir mennesker muligheter» og verdiene; tydelig, tilstede og løsningsdyktig.

Visjonen reflekterer noen grunnleggende funksjoner som NAV skal sikre i oppgaveløsningen.

Det å gi mennesker muligheter inkluderer både brukere av NAV og medarbeidere i NAV.

Målet er at visjonen skal skape et ønske om å gå på jobben, føle stolthet og forpliktelser

internt og samtidig ha forståelse for den eksterne brukeren og kunne gi brukeren muligheten

til å skape en god hverdag selv. Visjonen og verdiene skal være en rettesnor for handlingene

og utviklingen av NAV. Hovedoppdraget for NAV er å gi brukere overgang fra ulike

stønadsordninger til arbeid. I tillegg skal man sikre en verdig velferdsforvaltning gjennom å gi

mennesker en meningsfull aktivitet og hverdag for øvrig ved inntektssikrende ytelser (internt

dokument, NAV). Verdiene blir en form for klan- og verdistyringskontroll fordi man gjennom

disse forsøker å skape felles normer og holdninger for medarbeiderne i NAV. Visjonen og

verdiene er forankret i virksomhetsstrategien (NAV, virksomhetsstrategi 2012-2020).

5.2.2 Økonomisk styring

Som nevnt i kapittel 2 vil økonomisk styring i utgangspunktet bestå av systemer som setter

virksomheten i stand til å planlegge, måle og følge opp resultater samt belønningssystemer for

å styre adferd til medarbeidere i ønsket retning.

På overordnet nivå i NAV er det årlige mål- og disponeringsbrevet som kommer i Stortingsproposisjonen via departementet et av de viktigste styringsverktøyene. Mål- og

disponeringsbrevet inneholder en fremstilling av forventningene politikerne har til NAV i

tillegg de mål og resultater som de forventer skal nås innenfor de gitte rammene. Dette brevet

vil også være utgangspunktet for planlegging av aktiviteten som skal skje innenfor

budsjettåret på kort sikt og samtidig beskrive hvilke rapporteringsrutiner som gjelder.

Direktoratet har tilsvarende prosesser i Arbeids- og velferdsdirektoratet som viderefører dette

ytterligere nedover i organisasjonen etter en intern prosess. Mål og resultatkrav, også kalt

styringsparametere, operasjonaliseres for hvert styringsnivå og håndheves gjennom definerte

rapporterings- og kontrollrutiner.

Av øvrige planleggingsverktøy som brukes med et lengre fremtidsfokus er ulike fremtids-

analyser og ressursfremskrivingsmodeller som gir prognoser på eksempelvis ledighets-

utvikling og demografisk utvikling og som er noe av bakgrunnen for budsjettfordelingen til de

tre styringslinjene. I tillegg har man langtidsplaner og disse verktøyene ser fra 4-10 år frem i tid. Direktoratet følger opp styringsparameterne og budsjettet på overordnet nivå gjennom blant annet styringsdialoger med underliggende enheter og samt via regnskapsrapporter.

Staben i Arbeids- og tjenestelinjen bruker også mål- og disponeringsbrevet som et viktig planleggingsverktøy. Det konkretiseres med mål- og resultatkrav og sendes videre nedover til fylkene. Staben bruker videre en egenutviklet ressursfordelingsmodell for å fordele administrasjonsbudsjett, statlige midler, videre til fylkesadministrasjonene. Modellen ble utviklet i 2011 da man forsøkte å lage en «NAV-modell». Inntil da hadde man hatt en sammenslått ressursfordelingsmodell basert på den gamle modellen i gamle trygdeetat og Aetat. Ressurs-fordelingsmodellen er todelt og består av beholdningskriterier og kostnadskomponenter. Beholdningskriteriene er beholdninger av ulike brukergrupper som eksempelvis arbeids-søkere, arbeidssøkere med redusert funksjonsevne, sykmeldte og innbyggere. Det er årlige tellinger og oppdateringer av beholdningsstatistikk som er utgangspunktet for ressurs-fordelingen til fylkene. Oppfølging av resultater på administrasjonsbudsjettet skjer gjennom rapporteringer fra fylkene 5 ganger pr kalenderår og forøvrig løpende budsjettkontroll månedlig. Styringsdialoger brukes for å kommunisere om resultatene.

I tillegg tildeles fylkene et tiltaksbudsjett som er midler som skal benyttes til brukerrelaterte tiltak og er eksternt rettet. Dette er økonomiske virkemidler for å få brukere av NAV ut i ulike arbeidsrettede tiltak. Oppfølging av disse midlene skjer gjennom tett budsjettkontroll månedlig og enda oftere ved større avvik innenfor et definert handlingsrom. Rapportering skjer på overordnet nivå direkte til departementet månedlig. Fylkesadministrasjonen er ansvarlig for fordeling og oppfølgingen av disse for fylket.

Målekortet brukes i Arbeids- og tjenestelinjen og fungerer som en operasjonalisering av mål og disponeringsbrevet samt at det måler resultater og effekter av produksjonen. Målekortet har 4 perspektiver; brukerperspektivet, medarbeiderperspektivet, produksjonsperspektivet og økonomiperspektivet og hensyntar både finansiell og ikke-finansiell informasjon. Målekortet brukes noe forskjellig nedover i hierarkiet og har en fleksibilitet i at det kan tilpasses lokalt.

Fylkesadministrasjonen bruker det tilsendte mål- og disponeringsbrevet i sin planlegging av driften i Nordland fylke. Ut fra dette lages det virksomhetsplaner i alle enheter i fylket. Det

brukes en ressursfordelingsmodell som fordeler administrasjonsbudsjett på statlig side til de enkelte NAV-kontorene. Regnskapsrapporter brukes til oppfølging av budsjettet og NAV-ledere rapporterer 3 ganger pr år til fylkesadministrasjonen for sin enhet. Nordland har 43 NAV-kontorer og har inndelt disse i geografiske samarbeidsregioner, også kalt tjenesteområder. Målekort brukes for å måle resultater på produksjonen. Det brukes i stor grad de samme styringsindikatorerne som kommer i mål- og disponeringsbrevet. NAV-lederne kan videre tilpasse sitt målekort i egen enhet og legge til flere indikatorer som eksempelvis kommunale resultatmål. Styringsstatistikk kan tas ut ukentlig for tettere styring av løpende produksjon i NAV-kontoret. Fylkesadministrasjonen gjennomfører oppfølgingsmøter i tjenesteområdene med alle NAV-lederne for å kommunisere resultatoppnåelse. Fylkesadministrasjonen er også ansvarlig, sammen med de enkelte rådmennene, for å håndtere partnerskapet mellom stat og kommune i alle kommuner i fylket. Dette forholdet er regulert gjennom samarbeids- og driftsavtaler og samhandling skjer gjennom partnerskapsmøter.

5.2.3 Administrativ styring

Administrative kontroller i NAV består av den formelle organisasjonsstrukturen, regelverket og kontrollene. Organisasjonsstrukturen er formell og hierarkisk med tydelige beslutningslinjer og delegert budsjett-disponeringsmyndighet nedover på hvert styringsnivå. Styringsstaben i direktoratet delegerer ned til de tre resultatområdene som igjen delegerer videre til sine underliggende enheter. Arbeids- og tjenestelinjen delegerer myndighet til fylkesdirektøren som videre delegerer enkelte fullmakter videre til NAV-lederne.

Regelstyringen i og av NAV er relativt omfattende. NAV må forholde seg til mange lover som sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, NAV-loven, arbeidsmiljøloven, folketrygdloven, økonomiregelverket i staten, statsbudsjettet, tildelingsbrev for å nevne noen. Disse må man forholde seg til på alle nivåer i organisasjonen. Dette vil kunne være regler som er pålagt av eksterne aktører, men også interne regler og rutiner som beskriver hvordan styring, oppgaveløsninger skal skje. Andre systemer vil være risikostyringssystemer, personalsystemer, HMS-rutiner, etiske retningslinjer og internkontroller som skal sikre at lover, regler og rutiner overholdes.

5.3 Empiri

Dataene som presenteres her vil i sin helhet være informantenes tolkninger og forståelse for designet og mobiliseringen av styringssystemet. Dataene er innhentet fra ulike styringsnivåer i NAV fra direktoratet og 3 underliggende nivåer i Arbeids- og tjenestelinjen; økonomistaben

i Arbeids- og tjenestelinjen, fylkesadministrasjonen NAV Nordland samt 4 NAV-ledere for ulike kommuner i Nordland. Der dette er relevant vil sitater gitt av informantene fra ulike styringsnivåer understøtte funnene ytterligere og fremstilles i kursiv.

5.3.1 Design av styringssystemer NAV- opplevelser av designet

Intervjuguiden var inndelt i 4 ulike temaer; begrunnelse og design, deltakelse og aktører, utfordringer med designet og bruk/mobilisering. Presentasjon av empiri vil følge samme struktur som oppbyggingen i intervjuguiden.

Tema: Begrunnelse og design

I all hovedsak viser tilbakemeldingene at den generelle oppfatningen av styringssystemet er at det er komplekst og fragmentert med til dels høy brukerterskel. Det er mange systemer og styringsverktøy som kan brukes og flere av informantene mener de er kompliserte å bruke og økonomistyringsverktøyene og personalsystemene nevnes spesifikt. Resultatet blir da at man tar i bruk egenkomponerte verktøy.

«Nå er det sånn at det systemet som NAV bruker, discoverer heter det, opplever jeg som et veldig vanskelig system å bruke. Så det blir ofte at man lager sine egne regneark og sine egne systemer for å følge opp, forså vidt de samme tallene, som systemisk kunne vært håndtert i det fellessystemet. I tillegg til det er det egentlig masse systemer for å følge opp, men de er også litt komplisert å bruke. Så jeg bruker også der egenkomponerte systemer som gjør at det blir mye enklere å forholde seg til»

Flere informanter sier at NAV er stort med mange enheter og styringsnivåer og at det derfor oppstår ulike behov for både styring og systemer. En informant nevner at NAV sliter med stordriftsulemper på grunn av dette og at det kan gjøre det vanskelig å få til et helhetlig styringssystem. De fleste informantene sier også at den formelle organisasjonsstrukturen på statlig side bidrar til å gjøre hele organisasjonen kompleks fordi det blir mange nivåer med mange ledere rundt omkring i landet.

Den overordnede styringsfilosofien på statlig side er at ansvar og myndighet skal delegeres lengst ned i organisasjonen. Når det delegeres myndighet, medfører det også et ansvar for å styre og følge opp resultatkravene som følger myndigheten. Flere informanter nevner at de har handlingsrom og frihet til å prioritere selv om mye ser ut til å være avklart ovenfra. Oppfølgingen blir tettere dersom det viser seg at man ikke klarer å levere resultater eller at avvikene blir for store. En informant nevner at det er blitt enklere å forstå styringssignalene og at det er viktig å forstå disse for å kunne utnytte handlingsrommet som er gitt. Det ble også

nevnt at NAV er blitt flinkere til å se helheten mellom ledelse og faget. Flere informanter nevnte at det jobbes for å dreie styringsfokuset over på mindre kontroll, mer ledelse og rammestyling, men at dette ikke er helt på plass enda.

Alle informantene oppfatter en tydelig vertikal styringslinje på den statlige siden i NAV hvor styring, kontroll og oppfølging skjer ovenfra og ned. En informant sier at dette gjør det oversiktlig og forutsigbart, men at man samtidig tvinges inn strukturen og rammene. Den vertikale styringsretningen skiller seg tydelig fra den kommunale og NAV-lederne oppfatter at de har mer påvirkningsmuligheter samt er mer involvert i de kommunale styringsprosessene. Flere av NAV-lederne nevner at de har mer handlefrihet og myndighet på den kommunale siden og at dette gjør styringen på statlig side mer oppstykket og uklar.

«På økonomistyring så er det litt forskjellig fra kommune og stat. Der må jeg nok si at det er enklere å forholde seg til det kommunale systemet enn det statlige. Sånn generelt på statlig side er det veldig mye mer oppstykket myndighet. Noe har jeg myndighet å gjøre noe med og noe har jeg ikke myndighet til å gjøre noe med. Og det er satt i et system. På kommunal side er det mer rammestyrte. Jeg har fått ei ramme og det er målene for kommunale tjenester – do it!»

Styringssystemet oppfattes videre som rigid og lite fleksibelt fordi man må følge pålagte prinsipper for mål- og resultatstyring. I tillegg er NAV i stor grad påvirket av politiske føringer fordi de skal iverksette den politikken Stortinget beslutter. Regelstyringen oppfattes også litt hemmende fordi man har mange regler man skal forholde seg til i forvaltningen. Flere informanter nevner at regelverket i enkelte tilfeller gjør saksbehandlingen mer komplisert og i tillegg medfører at brukere ikke får den bistanden de burde fått. Likevel forsøker man å ha en så fleksibel tilnærming til det som mulig ved at man tilpasser seg løpende til det man oppfatter som «beste praksis» innenfor den rammen man har.

«Det er mål og resultatstyring som er grunnprinsippet som ellers i statsforvaltningen. Det er vi pålagt å bruke da det står i økonomireglementet, så der er det ikke noe valg. Når det er sagt, så er utfordringen at vi er underlagt politisk styring som ikke alltid stemmer overens med mål og resultatstyringen. Så har vi også regelstyringen på alt – veldig mye av det vi gjør er nedfelt i regler og jeg viser til økonomireglementet som egentlig er regler. Veldig mye av det vi gjør er fordi det er pålagt og ikke fordi vi velger det»

«Men det henger også sammen med at det er en lang tradisjon i NAV, som en offentlig etat og som forvaltning, at vi er veldig regelverksorientert. Det gir seg også uttrykk i at når vi forvalter regelverk,

så blir det også mye regelverk i hvordan vi styres. Det har vi jo nok ut av. Det er vel få etater som har så detaljerte regelverk å styre etter i forhold til at vi ønsker mer skjønnsutøvelse ute»

Det er mål- og disponeringsbrev, budsjetter og målekort som oppfattes som de viktigste styringsverktøyene blant alle informantene. Fra direktoratets styringsnivå (styringsnivå 1) er det spesielt mål- og disponeringsbrevet samt budsjettet som anses som viktig. For stab i Arbeids- og tjenestelinjen (styringsnivå 2) og nedover er i tillegg målekortet viktig som et resultatmål. NAV-ledere omtaler målekortet og løpende produksjonsstyring som de viktigste styringsverktøyene i hverdagen og at de forsøker å tilpasse dette innenfor budsjettammen.

Det er videre en generell oppfatning blant alle informantene at styringssystemene har utviklet seg til det bedre i løpet av de 10 årene NAV har eksistert. Det var en utfordring å skulle samkjøre to store statlige etater som hadde sterke tradisjoner på styring sammen med en kommunal enhet og dette tok tid. I oppstartsperioden var fokuset i større grad rettet mot å sikre at brukerne ikke skulle bli skadelidende og at det var viktig å trygge ytelsene til brukerne. En informant nevner at styringssystemene i denne perioden ble oppfattet som litt mindre viktig. Etter hvert har systemene utviklet seg fra manuelle rutiner og man har fått mer avanserte dataverktøy som har forenklet hverdagen betydelig.

Styringssystemet har også endret seg i retning av forenkling samt at leveransene skal ha bedre kvalitet. Det er viktigere med effektmål i målekortet enn aktivitetsmål. Direktoratet har jobbet hardt for å forenkle mål- og disponeringsbrevene og det jobbes løpende for å redusere styringsparameterne som kreves nedover i organisasjonen. Dette ble gjort fordi man innså at prioritering var nødvendig på overordnet nivå for å lette på belastningen i NAV-kontoret. I tillegg så man at et for stort fokus på aktivitetsmål resulterte i feil styringsfokus i tillegg til en erkjennelse av at jaget etter å hake av for best resultater på aktivitet, skapte uønsket adferd i organisasjonen. Det er også en oppfatning av at styringsprosessene og oppfølgingen er mindre konfronterende i dag enn i oppstartperioden og alle informantene sier at NAV nå har betydelig større fokus på ledelse i stedet for styring: *«Det nye slagordet er «mindre styring, mer ledelse».*

Tema: Deltakelse og aktører

Det er en klar oppfatning blant alle informantene at det er mange aktører, både internt og eksternt, som legger premisser for hvordan styringssystemet skal og kan utformes og samtidig hvordan styring, kontroll og oppfølging kan gjøres. Det skiller seg likevel litt på de ulike styringsnivåene. I direktoratet er det tydelig at det er Stortinget og politikerne som er premissleverandører. Siden NAV skal operasjonalisere beslutningene og føringer fra politikerne vil deres beslutninger være avgjørende. Departementet oppfattes som den viktigste eksterne aktøren som påvirker fordi det er de som avgjør rammebetingelsene:

«Det er mange aktører som påvirker. Men de som er mest sentral er de som setter rammen. Og det er egentlig Stortinget og departementet og hvor detaljert de krever styringa nedover i systemet»

Andre eksterne aktører som kan legge føringer på hvordan styring og kontroll kan skje er Riksrevisjonen. Deres kontroll kan medføre vedtak om iverksettelse av ulike tiltak for å korrigere praksis og dette resulterer ofte i at det blir flere kontroller:

«Når det gjelder andre som kan påvirke styringen kan det være Riksrevisjonen. Om de avdekker noe som ikke fungerer godt, for eksempel styringssvikt, svikt i internkontroll, er vi pålagt å rette opp det. Du kan ha ønske om å redusere kontrollmiljøet eller antall kontroller, og ha en intensjon om å forenkle - så kommer revisjonen og avdekker mangler. Da må du utbedre det, og måten å utbedre det på er å innføre flere kontroller»

Av interne aktører som påvirker styringssystemet nevnes medbestemmelsesapparatet av alle informantene. De tillitsvalgte har drøftingsrett på både mål- og disponeringsbrevet samt budsjettet før det vedtas. Flere informanter omtaler samarbeidet med de tillitsvalgte som et godt og nyttig samspill for å løse dagsaktuelle problemstillinger ute i enhetene. Andre informanter nevner at samhandlingen av og til kan være en utfordring i forhold til enkelte fagforeninger er grunnleggende uenig i prinsippet om mål- og resultatstyring. Av andre interne aktører nevner flere informanter de enkelte lederne og direktørene og hvilket fokus de har. En informant nevner også den enkelte rådgiveren eller saksbehandleren som utformer styringsdokumentene. Deres prioriteringer kan være farget av deres erfaringer, ståsted og holdninger til styring og styringssystemer og dermed legge føringer på ordlyd og formulering i styringsdokumentene.

«Så er det de facto også avhengig av den ene saksbehandleren, rådgiveren som jobber i praksis med mål- og disponeringsbrevet. Deres personlige synspunkter, ideologiske overbevisning i forhold til

styring vil faktisk også kunne påvirke det brevet ganske mye, med mindre direktøren er ekstremt tydelig på hvordan det skal være. De har faktisk ganske mye makt de som sitter og fører mål og disponeringsbrevet i pennen på vegne av direktøren. Det ligger mye makt i å lage et førsteutkast...»

For fylkesadministrasjonen vil den viktigste aktøren være direktoratet gjennom sine tildelinger i mål- og disponeringsbrevet. I tillegg kommer partnerskapet med kommunene inn som en faktor som må håndteres i styringen. Partnerskapet er lovpålagt og administreres fra fylkesadministrasjonen sammen med rådmannen i hver kommune. Dette er partnerskap hvor partene er likeverdige og hvor man er nødt til å bli enige om organisering og oppgaveløsning.

«Men så er det også sann at en fylkesdirektør og ledelsen på et fylke, de forholder seg til en kontekst der de er. Og det spesielle med NAV er partnerskapet. Partnerskapet gjør jo det at det er veldig vanskelig å styre ensidig i den statlige linjen. Du er nødt til å samhandle med et partnerskap, og det er partnerskap som ikke tar beslutninger for eller i mot, men som må bli enige. Så partnerskapet styrer veldig de reelle mulighetene – for eksempel hvordan du skal organisere NAV i Nordland. Hvor mange kontorer skal du ha, hvor store skal de kontorene være, hvor store geografiske områder ... Det styres både av føringer fra Stortinget, men også aksept for interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåinger»

For NAV-kontoret vil rådmannen være overordnet leder på kommunal side og fylkesdirektøren overordnet leder på statlig side. NAV-lederen vil derfor måtte forholde seg til to «ledere» og ha rapporteringsansvar oppover i to styringslinjer. Disse oppfattes for NAV-leder som de aktørene som legger mest føringer på rammebetingelsene i kontoret, både i forhold til resultatkrav, tildeling av årsverksressurser og budsjett. Av eksterne aktører som NAV-ledere trekker frem, nevnes IMDI (Integrerings- og mangfoldighetsdirektoratet) og fylkeskommunen: «Andre plasser som har myndighet er IMDI – kjempeviktig aktør for et NAV-kontor. Ikke engang kommunen har noe de skulle sagt i forhold til for eksempel +/- 1,2,3 eller 4 mottak. Det betyr en del, men de berører vårt myndighetsområde i forhold til ansvarsområde i hvert fall»

Et felles inntrykk som informantene ga var at aktørene påvirket styringssystemet og styringspraksis i stor grad negativt med tanke på at det var pålegg som ofte kom ovenfra og ned samt at man hadde liten mulighet for å påvirke dette oppover. Flere informanter på de nedre styringsnivåene opplyste at de oppfattet at det meste av krav og styringssignaler var avklart og besluttet før de ble kjent med dem. Ett eksempel på dette som var nevnt av flere var budsjetter

der budsjettmodeller besluttet i direktoratet ble brukt som fordelingsmekanisme fra toppen og nedover i styringslinjen uten å se hen til realitetene.

5.3.2 Mobilisering av styringssystemet – opplevelser av mobilisering

Tema: utfordringer knyttet til designet

De fleste informantene mente at status på budsjett, målekort og produksjon var viktig i den daglige driften. De fleste mente også at denne informasjonen var tilstrekkelig og ga dem et helhetlig bilde av status. Når det gjaldt styringsinformasjon i forhold til produksjon ble det sagt av flere informanter at de all den informasjonen de trengte tilgjengelig, men at man ikke hadde et enkelt styringsverktøy som enkelt sammenstilte all informasjonen for dem. Det ble derfor brukt mye tid på å hente ut informasjon fra flere systemer for å sette dette sammen i egenkomponerte oppstillinger, og at dette var veldig ressurskrevende. Flere av informantene nevnte at de så veldig frem til et nytt styringsverktøy som skulle komme våren 2016 og som ville håndtere dette for dem:

«Om jeg tenker på produksjonssida, oppfølging av brukere. Det er for mange systemer og det er vanskelig for meg som leder å holde oversikt over hva vi faktisk gjør. Det tar altfor langt tid for meg å finne ut av alt dette. Skal man styre så blir det for lite og for dårlig styringsdata til at man kan gjøre endringer over på organisasjonen i det ene eller den andre retningen. Jeg vet at det kommer det forbedringer på, men det er sånn ting som kanskje har vært utfordrende på produksjonssida at vi har enormt med data. Men for meg som leder, så makter jeg ikke å samordne og nyttiggjøre all denne dataen i hverdagen. Sånn at det nye verktøyet som kommer nå blir veldig viktig, fordi det har noe med prioriteringer å gjøre, hvilke områder skal man sette innsatsen inn på osv. Det er ikke mangel på informasjon, men det blir for mye informasjon på produksjonssida»

De aller fleste informantene var kritiske til ressursfordelingsmodellen som brukes for fordeling av budsjett fra styringsstaben i direktoratet ned til de tre styringslinjene og videre nedover til fylkesadministrasjonen og NAV-kontorene. En informant nevnte at man på overordnet nivå i NAV ikke har en objektiv ressursfordelingsmodell ned til de tre styringslinjene. Man fordeler administrasjonsbudsjett i «potter» som er basert på historikk, prognoser på forventet utvikling av eksempelvis ledighet etc for å fremskrive et ressursbehov.

«Den tar utgangspunkt i at dagens fordeling er den rette, og det er den neppe. Det budsjettet vi har, og den fordelingen vi har i dag mellom linjene, er derfor basert litt på tilfeldigheter. Så vi har ikke en objektiv modell for fordeling av de 11 milliardene vi får ut på direktoratet og de tre linjene. Man tar det man hadde i fjor, viderefører det med noen justeringer og ser om man har noe ekstra som man evt kan legge på ekstra. Så det er ikke en stor sammenhengende modell som enkelt fordeler alle pengene»

På neste styringsnivå, stab Arbeids- og tjenestelinjen, benyttes en annen ressursfordelingsmodell. Denne modellen ble laget i 2011 der man prøvde å lage en mer egnet modell som ville passe NAV-kontoret bedre. I årene fra 2006-2011 hadde man brukt en sammenstilt modell fra gamle Aetat og Trygdeetaten. Flere informanter nevner at ulempen med denne fordelingsmodellen er at den er beholdningsstyrt. Beholdningene tar utgangspunkt i ulike brukergrupper og oppdateres i årlige statistikker. 3 av informantene sa at man erfarte et etterslep i beholdningene på grunn av dette og at ressursfordelingsmodellen derfor ikke fanget opp endringene i omgivelsene raskt nok. Andre nevnte at det var vanskelig å implementere ressursfordelingsmodellen pga av de gamle modellene som var brukt.

«Problemet vil være at fordi det er historiske tall i stor grad, så vil man fordele ressurser i forhold til hvordan ting var for ett år siden. Man får et etterslep her, for eksempel ledighet. Man bruker statistikk for å fordele penger – her vil det alltid være et etterslep»

«Så innførte vi denne modellen i 2012 og da hadde vi i en periode fra 2006, brukt de tidligere modellene fra Aetat og trygdeetaten som vi bare hadde ført videre. Ved innføring av den nye, så vi at mange fylker var langt unna. Da er det en utfordring, fordi det vi ser er at det er mye større problemer med å bli tatt ned mye enn å få tilført mye ekstra. Derfor er det innført bånd der vi setter maksimum og minimum i forhold til maks nedtrekk og maks tillegg. Vi har et målbilde og ressursfordelingsmodellen er et målbilde som vi tror er riktig. Men siden det har vært såpass store avvik, har vi ikke klart å implementere den fullt ut. Det vi også ser, sånn som overgangen mellom 2015-2016 er et godt eksempel på, er at når det skjer endringer, i eksempelvis arbeidsmarkedssituasjon, så skjer endringene så raskt at modellen fanger det ikke opp. Vi fordeler i utgangspunktet pr 31.12, men vi ser at sånn fra oktober og frem til januar på arbeidsledigheten, så har det i enkelte fylker vært over 50 % økning i arbeidsledigheten og det er dramatisk»

«... men i forhold til problemer som har oppstått siden 22.12 da foreløpig mål- og disponeringsbrev ble delt ut, ser vi på der problemene er størst og tar noen punkttildelinger, om jeg kan kalle det det. Dette er en ekstremt vanskelig prosess fordi vi da setter fordelingsmodellen til side kortsiktig. Dette er noe bare er blitt sterkere og sterkere utfordring fordi vi ser at nå skjer endringene i samfunnet vårt raskere og raskere. Så det betyr at de fordelingsmekanismene vi har, settes på prøve. Det gjør også at vi er nødt til å gå flere runder i forhold til hva vi gjør nå»

Flere andre informanter nevnte at den største utfordringen med denne fordelingsmodellen er at den er beholdningsstyrt og derfor påvirket av omgivelsene rundt:

«Den er kanskje vanskelig å håndtere og vi ser spesielt i år utfordringa i forhold til at når det blir store endringer i samfunnet, slik som nå med økt ledighet og endringer i porteføljen, så skjer det plutselig store endringer i tildelinga som kan være vanskelig å håndtere ute i fylkene. Vi har sett for 2016 at fylker som fikk økte bevilgninger i fjor og som økte bemanningen og ressursbruk osv, fikk tilsvarende i kutt dette året. De må ta ned aktiviteten pga at porteføljen har endra seg»

Én sa at fordelingsmodellen var logisk oppbygget fordi den tok utgangspunkt i beholdninger som skulle anslå forventet belastning til NAV-kontoret. På den andre siden hadde den samme fordelingsmodellen den effekten at de enhetene som jobbet godt med å redusere beholdningene, endte opp med lavere budsjett påfølgende år og en risiko med modellen var at den hadde et for kortsiktig fokus og kunne gi manglende incentiv til å jobbe for gode resultater.

«Det er noe med den budsjettmodellen vi har, og som det erkjennes at man kanskje må ses litt på, på nytt igjen, for den gir enda mer kortsiktighet. For eksempel et fylke som eks XXXX som er at de fylkene med best resultater. De har redusert sykemeldte, redusert ledigheta, økt overgangen til arbeidet, redusert antallet med redusert antallet og færre på AAP og det fører til at de får mindre penger året etter. Incitamentet til å skape resultater, kan for mange virke sånn at det er jo dumt, for takken vi får er vi bli færre. I år får de ca 10 mill mindre fordi de hadde oppnådd gode resultater. Samtidig er jo argumentet for måten vi tildeler penger at du skal få penger i forhold til hvordan trykket og belastningen er mot kontoret. Det er ett av problemene med budsjettmodellen vi har nå- den straffer egentlig gode resultater om du ser helt isolert på det. Så håper jeg at vi har fornuftige ledere og medarbeidere som skjønner det at belønningen er at oppdraget løses bra»

Fylkesadministrasjonen benytter en annen fordelingsmodell for budsjett til NAV-kontorene enn direktoratet bruker. Det ble nevnt at det skyldes at den modellen gir for store utslag til å implementere den i Nordland som fylke og at det skyldes organisasjonsstrukturen og kostnadsstrukturen lokalt.

En annen utfordring med styringssystemet som ble nevnt var administrasjonsbudsjettet og hvordan dette ble brukt og oppfattet som et styringsverktøy. Informantene i direktoratet omtalte dette som et svært viktig styringsverktøy og at budsjettkontroll er viktig i oppfølgingen: *«Ja, det er budsjettkontroll. Forbruk mot tildeling for man har ikke lov å bruke mer enn man har fått, og så skal du aller helst treffe så nært som mulig det man har fått».*

Informanter på fylkesadministrasjonsnivå var også av den oppfatning av budsjettet og budsjettkontroll var viktig. Bakgrunnen for det var at administrasjonsbudsjettet la rammen og grunnlaget rundt aktivitetene og hvor mye aktivitet som er mulig innenfor rammen. Tilbakemeldingene gikk også på det var viktig å jobbe for måloppnåelse på budsjett til tross for til dels betydelige budsjettkutt hvert år. En av informantene mente i forbindelse med dette at det forelå en risiko for at man ble for lojal mot budsjettkuttene dersom man likevel alltid hadde måloppnåelse og at man tilslutt kunne bli litt passiv og dermed akseptere for store kutt. En annen informant mente at budsjettet var viktig å ha med seg som et utgangspunkt og en plan, men at det viktigste var å levere gode, kvalitative resultater på det oppdraget NAV har fått:

«I et statlig system er det en kjempefordel med budsjettdisiplin. Det kan være en fordel og en ulempe. Og så er det sånn hvis du ikke har budsjettdisiplin, straffer det seg veldig kraftig fordi du må ta det igjen selv. Samtidig kan jeg si at i en sånn organisasjon, kan det fort bli en lojalitet til budsjettene som påvirker muligheten til å oppnå resultatene. Så det er det negative med det. Når man lojalt følger det, når man lojalt gjør arbeidet, kan det hende at man aksepterer for store kutt»

«Jeg er opptatt av at budsjettet er en plan og at vi må få best mulig kvalitet igjen for pengene. Sånn sett tenker jeg at å holde budsjettet er viktig. Men aller viktigst er på en måte oppdraget vi gjør og at kan hende at vi ikke har sett alle utfordringene når vi legger budsjettet. Vi må i alle fall minne oss selv på at det er ikke budsjettet i seg selv som er viktig, men at vi har en god plan for å nå de målene vi er satt til å nå»

Informanter på NAV-kontor har litt ulike oppfatninger av administrasjonsbudsjettet. En oppfatning blant flere er at det kan være frustrerende at den statlige siden har trege budsjettprosesser og at enhetene får tildelingen først i mars måned. Dette avviker fra den kommunale siden hvor budsjettprosessene skjer på høsten og er ferdig før budsjettåret. Et annet moment som alle informantene ga tilbakemelding på var den manglende involveringen i budsjettprosessene på statlig side og at enhetene hadde liten påvirkningsmuligheter på fordelingen. En informant mente at budsjettet ikke kunne brukes som et troverdig styringsverktøy av flere årsaker. For det første var det ikke skapt av organisasjonen og for det andre hadde det ingen sammenheng med virkeligheten ute på enhetene. Budsjettet ble i følge informanten oppfattet negativt og skapte svært lite engasjement. På grunn av dette ble det ikke benyttet som et relevant og nyttig styringsverktøy.

«Det å begynne å jobbe med budsjettet, er som å prate inn i et stort tomt rom. Det er ingen som klarer å forholde seg til det, fordi det ikke oppleves som reelt. Og da er det heller ikke noe styringsdokument sånn som jeg ser det. Jeg tror nok at det er rimelig stor aksept for at det skal være systemer for

styring. Som jeg sa, tror jeg det er unison aksept for virksomhetsstyringssystemet – altså målekortet og den biten. Jeg opplever at det er en stor aksept for den måten å tenke på. Så er det ditto mindre aksept for budsjettet og de tingene der. Det blir helt tomt når jeg snakker om det – det er ingen som har noe forhold til det. Det er tomt fordi i personalgruppa mener man at her er det ingen påvirkningskraft. Og det er også min oppfatning. Jeg opplever at jeg har heller ikke noen påvirkningskraft på budsjettet og i så måte er det som styringssystem egentlig ingenting verdt. Nettopp fordi at man ikke kan påvirke det»

For det andre nevnes det også at budsjettene er så trange nedover i hierarkiet på grunn av stadige budsjettkutt og effektiviseringstiltak at det ikke lenger har relevans i forhold til den reelle hverdagen i fylkesadministrasjonen og NAV-kontoret. Det brukes budsjettmodeller basert på statistiske beholdninger for å beregne ressursbehov i enhetene, men den reelle bemanningen som finnes i enhetene er ikke en del av fordelingsmodellen. Videre er det bestemt at ingen medarbeidere i NAV skal sies opp og dermed blir budsjettene for små. En informant nevnte at lønnskostnadene utgjør vel 90 % av budsjettet og dermed mister man mye av fleksibiliteten og handlingsrommet. Det kan av og til være en vanskelig balansegang mellom å holde budsjettet og samtidig levere gode brukertjenester. En annen informant sier at det årlig tildeles budsjetter til 100 flere årsverk, men at dette spises opp av effektiviseringskrav.

«Du har bestandig et ønske om høyest mulig måloppnåelse, og slik som man har det nå med utviklingen i ledighet i oljerelaterte næringer, og hvor dette har truffet enkelte fylker veldig hardt, så er det på den ene siden å rope om at man må gjøre noe for disse ledige samtidig som man har et budsjett som man som hovedregel skal holde. Da blir det et dilemma – du får ikke offentlig aksept for at vi ikke har penger til å ta imot flere ledige eller ikke gjøre mer oppfølgingsarbeid. Selv om det ikke er på oppfølginga vi får medieoppslag. Det skjer når folk ikke får utbetalinga si. Det nytter ikke at noen av direktørene skal stå på tv og si at det tar 8 uker å betale dagpengesøknader fordi vi har så lite driftsmidler. Det er klart at du kan føle et press mot å gjøre ting du egentlig ikke har budsjettmessig dekning til, men det handler ikke om verktøyene. Det handler jo mer om hele styringssystemet og som gjør at man må ta en diskusjon om hvilke prioriteringer man skal gjøre og om man har rom for å omprioritere»

«Man prøver desperat å overføre mer penger til NAV-kontorene, men problemet er at vi får årlige rammekutt på ca 0,5-0,7 %, så det spiser opp det som vi klarer å overføre til NAV-kontorene – ca 100 årsverk årlig. Det er ganske tøft prioritering, men så får vi kutt. Vi prioriterer også en del utvikling og da er det noe som heter gevinstrealisering. Vi får forbedret systemene og så må vi ta ut gevinstene. Slik at summen av gevinstrealisering pluss rammekutt gjør at styrkingen av NAV-kontorene nesten blir borte»

I NAV har man også et tiltaksbudsjett som skal brukes på arbeidsrettede tiltak for å få brukere over i arbeid. Dette budsjettet omtales av nesten alle informantene som komplekst å forstå. En unison oppfatning for øvrig er at dette budsjettet detaljstyres av departementet i for stor grad og at det oppleves som et forstyrrende element i ledernes styringsmuligheter. En informant stilte spørsmålsteget ved om departementet, konstitusjonelt sett, kunne kreve så detaljert informasjon som de krever hver måned. En annen mente nettopp denne detalj-styringen bidro til at hele budsjettoppfølgingen resulterte i for kort styringsfokus og at man fikk «jojo-styring» alt avhengig av avvikene i forhold til budsjett. Informanter på NAV-ledernivå nevnte at denne detaljstyringen var en kilde til frustrasjon hos medarbeidere og medførte at det av og til ble stilt spørsmål ved ledelsen av dette området.

«Det har noe å gjøre med den enkelte saksbehandler og autonomien til den enkelte saksbehandler. Det skal være en inspirerende jobb å ha, du har frihet i jobben. Det er klart at i forhold til styring blir det sett på som at vi har for dårlig styring og kontroll. Det er ikke noe tvil om det. Nå har vi vært gjennom dette så mange ganger og de vet hvordan dette er, men de er ikke positivt sånn sett i forhold til omdømme av ledelsen i NAV – det gjelder ikke bare her på XXXX, men også fylket og lenger opp»

Målekortet ble av alle informantene omtalt som et positivt styringsverktøy fordi det bidro til involvering av medarbeidere ved kontoret. I tillegg nevnte flere at det var god fleksibilitet og anledning til å tilpasse kravene i målekortet til lokale forhold innenfor gitte rammer.

Informanter i direktoratet var tydelig på at styringsparameterne i målekortet skulle være færrest mulig for å forenkle kravene nedover i styringslinjen. En informant nevnte imidlertid at nettopp denne fleksibiliteten med lokal tilpasning av og til kunne gjøre det vanskelig å få en felles nasjonal satsing på enkeltområder. En annen informant mente at det var vanskelig å skulle lage et godt målekort for alle enhetene i styringslinjen fordi behovene og utfordringene kunne være svært forskjellige fra ett fylke til et annet. Dermed ble det et minste felles multiplum som ikke alltid var det optimale. Flere informanter fra NAV-ledernivå mente målekortet i utgangspunktet er kvantitativt og det kunne være svært nyttig om man klarte å bruke det kvalitativt i kontoret. Andre mente det var viktig å se bak resultatene i målekortet over tid og at man hadde en oppfatning av at dette ble gjort. En informant nevnte at læringsaspektet i målekortet burde komme mer frem i styringen, fordi man kan bruke det til å lære av de som er flinke.

Partnerskapet ble av flere informanter nevnt som en større styringsutfordring. Bakgrunnen ser ut til å være at den kommunale og den statlige styringslinjen ikke er samkjørt fra over-

ordnet nivå. En informant nevnte at én utfordring var at styringslinjene tilhørte 2 ulike departementer og at departementene ikke alltid hadde samme fokus. En annen nevnte at NAV skulle omsette den statlige politikken og dermed ikke kunne styre kommunale ressurser. Informanten mente dette kunne bidra til at man ikke fikk den enhetlige adferden ute på enhetene fordi styringssignalene kunne være ulike.

«Partnerskapet er vanskelig, og det at vi har mindre styring, eller ikke styring, mot den kommunale biten, gjør at det blir vanskelig med den enhetlige adferden ute på NAV-kontoret»

Kommunale ressurser og kommunale målkrav er ikke inkludert i styringsparameterne og heller ikke del av ressursfordelingsmodellen fra direktoratet. Informanter fra fylkesadministrasjonen nevnte at dette bidro til en styringsutfordring for dem fordi man ikke fikk tildelt ressurser for å håndtere garantibemanningen ved små enheter. Dette hadde som konsekvens at ressurser må tas fra de store og mellomstore enhetene og fordeles til små enheter fordi det er pålagt fra politikerne at det skal være minimum 3 statlige medarbeidere på alle kontorer. En NAV-leder omtaler dette som et element som gjør en trang situasjon for store kontorer ytterligere utfordrende.

«En annen utfordring er at vi må være representert i hver kommune med minst 3 statlige ansatte. Det er utfordrende, for det er ikke alle kontorene som har jobb til 3 statlige ansatte. Det kan være utfordrende når man har mange små kontorer i fylket»

«Så har vi i Nordland dette med disse garantikontorene som i et nullsumspill, eller i en negativ ressursutvikling, så blir det tilslutt en ganske tøff situasjon for de store kontorene når de aller fleste kontorene i fylket skal skjermes»

En annen stor utfordring med partnerskapet som deles av flere informanter er at man er avhengig av felles mål- og rolleforståelse. Dette oppfattes av flere informantene at mangler innimellom og at det representerer en styringsutfordring spesielt lokalt for en NAV-leder. Informanter fra fylkesadministrasjonen mener at det er utfordrende å håndtere 43 partnerskap fordi det er ett partnerskap pr kommune. De har dermed valgt å samhandle gjennom partnerskapsmøter i de geografiske tjenesteområdene for flere kommuner samlet. Dette gjøres for det første fordi dette bidrar til å løfte blikket utover enkeltkommunen og for det andre bidra til forbedret samhandling og samarbeid på tvers av kommunene. For det tredje vil det være et ressursbesparende element.

«På grunn av at det er 44 kommuner og 43 NAV-kontor, har vi valgt å ha partnerskapsmøter med de 9 geografiske tjenesteområdene som en felles møteplass for alle kommunene. I tillegg vil det være behov for partnerskapsmøter for den enkelte kommune, men vi trenger ikke det så ofte etter at vi har tatt i bruk partnerskapsmøter for de 9 geografiske tjenesteområdene. For da får vi løftet noen diskusjoner som kan være interessant for flere kommuner og vi sparer litt tid på det».

En NAV-leder mener samhandlingen i partnerskapet ikke er optimal nettopp på grunn av at fylkesadministrasjonen har valgt denne samhandlingsformen.

«Den største utfordringen som jeg har opplevd, er egentlig dialogen mellom NAV Nordland og kommunen. Det å samkjøre og harmonisere de lokale utfordringene opp mot de sentrale styringssystemene og styringssignalene som kommer på statlig side, har jeg opplevd som ganske problematisk. Så det er vel kanskje det som jeg opplever at jeg blir alene i forhold til det å måtte forholde meg til to styringslinjer. De linjene snakker ikke sammen. Jeg opplever at begge linjene sånn går greit, den samhandlingen med meg som utgangspunkt går greit i begge retninger. Men jeg kunne godt tenke meg at trekanten ble tilstede.... Men hvorfor vet jeg ikke, men undres litt på hvorfor det skjer. Det skal i bunn og grunn være partnerskapsmøtene som skal kunne være den kontakten, men NAV Nordland har prioritert bort partnerskapsmøtene med enkeltkommunene og fokusert på å ha regionale partnerskapsmøter og det er i alle fall ikke til gunst for å knytte kontakt med det enkelte NAV-kontor»

Informanter fra fylkesadministrasjonen nevner også at en god dialog mellom partene kan bidra til å forbedre samarbeidet mellom partene. Informanten sier videre at kommunikasjonen mellom partene er varierende og at engasjementet til NAV-kontoret ikke alltid er til stede i kommunen.

«Altså et godt partnerskap kan gjøre at vi finner ut av ting sammen og kan gi oss kanskje bedre rammevilkår, enn om ikke får den dialogen godt til».

«Jeg oppfatter at fra statlig side at det skal være flest mulig i arbeid og aktivitet. Fra kommunal side savner jeg vel av og til det eierskapet til NAV-kontoret. Kommunale NAV-tjenester er det fort hvis sosialhjelpsbudsjettet øker for mye eller er for høyt, da kommer diskusjonen om hvordan man kan få flest mulig i jobb. Men det er jo viktig at vi analyserer det og forstår hvorfor det er sånn, og det vil gjøres i et samarbeid mellom kommune og stat»

Det kan se ut til at det er ulik oppfatning av hvordan partnerskapet fungerer lokalt blant NAV-lederne. 3 av NAV-lederne mener det fungerer godt og begge parter har en god forståelse for oppdraget til NAV-kontoret. Én mener dette kan være relatert til gode relasjoner mellom

personene lokalt. Flere mener at samarbeidet mellom kommunale og statlige ansatte er godt i kontoret og at de er godt integrert. Én NAV-leder oppfatter imidlertid at de to eierne er svært ulik i rolle- og målforståelsen og at dette er utfordrende fordi styringssignalene kan trekke i ulike retninger. Ett eksempel som ble nevnt var at kommunen hadde økt satsen for sosialhjelp og hvor NAV-leder mente dette ikke gagnet det overordnede målet om å få flere over fra trygd til arbeid.

«Der har vi det at XXXX kommune har valgt å øke satsen på sosialhjelp. Det er jo klart at det kan man stille spørsmål om gagnar overgangen til arbeid. Det er ulike syn på det. Det jeg ønsker at vi skal få ressurser til å følge opp aktiviteten og ikke at de nødvendigvis skal få utbetalt alt i sosialhjelp»

Et annet eksempel som ble nevnt var at det kunne eksistere motstridende mål mellom stat og kommune i særlig små kommuner der stat hadde mobilitetskrav til sine brukere hvor de må flytte for å få jobb og der kommunens mål var å beholde flest mulig innbyggere i kommunen: *«Systemene kan jo gå mot hverandre og det å ha to styringslinjer er ikke gunstig slik som jeg opplever det av mange årsaker. Ett eksempel kan være folk flytter og mobiliteten øker. Det er ikke sikkert at en liten kommune som XXX er like positiv til at folk flytter i seg selv, at du vil ha en del motstridende hensyn som kan dra NAV-kontoret i forhold til styring»*

Et annet trekk som ble nevnt var at den statlige styringslinjen var mer opptatt av kompetanseutvikling med større fokus på god kvalitet og positive brukereffekter i oppgaveløsningen. Den kommunale linjen var mer opptatt av økonomi og det ble stilt lite spørsmål til kvaliteten på tjenestene som ble levert.

Organisasjonsstrukturen er av flere nevnt som en kilde til utfordringer. Den er hierarkisk med tydelige beslutningslinjer ovenfra og ned på nærmeste underliggende nivå: *«Vi er veldig byråkratisk bygd opp, ovenfra og ned er det»*. Informanter i direktoratet er opptatt av å forenkle styringen for å redusere styringsutfordringene som vil oppstå lengre ned i organisasjonen. Samtidig har de ulike styringsnivåene anledning til å legge til flere indikatorer som passer lokalt og dette ser man blir gjort. Dette vil kunne få den effekten at styringen blir mer kompleks jo lengre ned i organisasjonen man kommer og at det tilslutt blir NAV-lederen som må håndtere alle kravene og prioriteringene og også rapporteringen tilbake oppover. Flere informanter nevner at jo lengre avstand det blir i hierarkiet, jo mer viktig blir kravene til rapportering og dialogen mellom partene blir vanskelig: *«Trykket på det enkelte NAV-kontoret blir veldig stort. Og kompleksiteten - alt det som skal meldes tilbake. Det kan oppleves som av og til at*

man ikke forstår helt meningen med dette. Det har vært sånn med virksomhetsrapporten. Det har vært mye diskusjon rundt den og det man rapporterer tilbake på der»

«Joda, det er klart at man opplever vel nærmest daglig at det kan være ulike behov i forhold til hvor du er i den strukturen. Og jo lenger opp du kommer oppi strukturen, i alle fall er det min opplevelse, jo større behov har man for rapportering på at de tiltakene mitt område, faktisk blir levert»
«Det er alltid et spørsmål om hvor nært man er virksomheten. Og avstand til kjernevirksomheten, og om du definerer NAV XXXX som en del av den kjernevirksomheten som NAV i stort skal drive, er det klart at jo større avstand man får til det, jo mer krevende blir det å få til den dialogen»

Man prøver å mobilisere dette gjennom at det er etablert felles møtearenaer for å samle opp innspill på forhold som ikke fungerer og hvor målet er å redusere dette.

«Det som gjelder ute, NAV-kontor/ kontaktsenter, kontaktsenter/ forvaltning, så har man laget egne interne møtestrukturer i direktoratet hvor man samler opp innspill som er kommet og går gjennom disse. Det kan handle om det ansvarsskillet man har på papiret – er dette satt korrekt? Burde grensesnittet vært endret, eller avklare om det er et gap som ingen har ansvar for. Det er også samspillet som kontaktsenteret har brukt sine tilbakemeldinger der de ser at grensesnittrutinene ikke har vært fulgt. Internt prøver man å ta et møte og diskutere i gjennom det, men det er ikke alt som bare lar seg løse ved at man snakker sammen. Innimellom må man ta det opp med sjefen og be om hjelp for å løse. Noen ganger blir også ting løftet opp på direktørnivå»

Tema: Mobilisering

Det er et generelt inntrykk blant alle informantene at resultatoppnåelsen i NAV har blitt bedre de seneste årene. Det er ulike meninger om hva som er årsaken til dette. Mange informanter mener at fokusendringen fra aktivitetsmål til effektmål i målekortet har vært positiv. Dette har skapt en holdningsendring i organisasjonen fordi man er blitt opptatt av kvalitet til brukeren i stedet for kvantitative tellinger på eksempelvis antall brukermøter. Samtidig er kvalitet og effekt vanskelig å måle og man kan ikke nødvendigvis avgjøre om det er NAVs egen innsats som er årsak til forbedringen eller om det er andre eksterne faktorer. Andre informanter mener at årsaken kan være at NAV er blitt flinkere til å finne de rette indikatorene som gir gode resultater. Flere informanter på NAV-ledernivå mener at det har vært positivt å bruke målekortet i kontormøter jevnlig for å vurdere resultatene og hvilke tiltak som man eventuelt skal iverksette. Informant fra fylkesadministrasjonen mener at det at fylkesleddet er blitt flinkere til å prioritere har bidratt til bedre resultater.

Flere skryter av innføringen av lean-metodikken i Nordland i 2014. Dette verktøyet ble tatt i bruk som et lederutviklingsverktøy som skulle bidra til at lederne lettere kunne konkretisere og operasjonalisere målene ned til lokale forhold.

«.. mer et lederprogram i den forstand at vi ønsket å si at hvordan skal vi klare å løse de operative utfordringene? Hvordan skulle vi forstå de verdiene og de kravene som er satt på oss ledere og hvordan skal vi utøve dem. Og hvordan kan vi finne metoder som gjør at vi kan foreta en forbedring av organisasjonen og en tydeligere prioritering. Vi valgte da å bruke metodikken som var utviklet i direktoratet, og prøvd ut i noen fylker, – «fra ord til handling» som egentlig handler om elementer fra kontinuerlig forbedring. Og knytte både metodikk fra kontinuerlig forbedring og noen klare verktøy som skulle gjøre lederne i stand til å ta de beslutningene. Vi besluttet også da at det var viktig å bruke den prosessen til å styrke ledergruppene - altså at ledergruppa fikk en større forståelse av oppdraget, og at man klarte å prioritere. I tillegg til å tilføre verktøy, tror jeg også at en av de erkjennelsene var at en av de viktigste rollene til leder er å klare å oversette oppdraget sånn at det blir forståelig for den enkelte. Det å bli bedre på å kommunisere det, og ikke minst kommunisere det på en sånn måte – klare å definere oppdraget sånn at det blir konkret for den enkelte»

Denne måten å jobbe på, gjennom ukentlige tavlemøter, har bidratt til et større engasjement blant medarbeiderne lokalt og lederne har klart å gjøre målene mer forståelig for ansatte. Flere informanter nevner at dette verktøyet har bidratt til at man har fått mer styringsfart, bedre forståelse og i tillegg gjort organisatoriske endringer som har resultert i enda bedre resultater. Flere nevner også den gode dialogen mellom fylkesadministrasjonen og NAV-ledere hvor man i fellesskap jobber for å finne de gode løsningene.

Styringssystemets utforming og design viser seg ikke å være avgjørende for medarbeideren ved NAV-kontoret. På NAV-kontoret har brukeren det største fokuset og medarbeiderne er opptatt av at brukeren skal få god hjelp og god kvalitet. Tidligere hadde målekortet mer kvantitet enn i dag og dette skapte aggresjon og frustrasjon hos medarbeidere fordi kvalitet til brukeren ikke var en del av målekortet.

«Hvis jeg hadde brukt målekortet på den måten som oppfølgingsmøtene med NAV-kontorene fokuserer på – historisk sett, det har endra seg litt nå det siste halvåret, så hadde det skapt mye aggresjon tror jeg. Fordi at man er så opptatt av kvalitet i møte med brukeren og det fokuserer ikke målekortet. Og så fokuseres det på veldig kortsiktig informasjon – altså antall bedriftsbesøk pr måned, antall ...»

Flere informanter mener at lederen er viktig for å skape engasjementet som er nødvendig for å skape gode resultater:

«Vi kan snakke om økonomiske styringssystemer, design, målekort og påvirkninger, men i den praktiske hverdagen så er det lederne som er den viktigste enkeltfaktoren i forhold til å få til gode resultater. For deres viktige og gode arbeid i hverdagen er helt, helt avgjørende i forhold til de gode resultatene. Det å ha en XXX, hvor hans ansatte har lyst til å levere for XXXX er det viktigste han gjør hver dag. Altså så banalt er det at det å få ansatte rundt seg som har lyst til å levere for avdelinga»

«Jeg er av den oppfatning av at det som er spennende med å jobbe i NAV, er å få være med og utvikle etaten på kontorene. I det ligger også belønningen til den enkelte medarbeiderne. Vi som ledere må sette dem i stand til, og gi de rom til, utvikling av tjenester innenfor sitt område. Det er å få de beste løsningene innenfor den store ramma og innenfor de målene som er satt. Jeg ønsker at NAV XXXX skal være litt i forkant, for jeg ser at det gir motivasjon til å gå på jobb. Det blir litt forandringer hele tiden. Dersom det blir helt likt slik det var året for så er ikke det bra. Vi må være i kontakt med verden»

Et annet moment er at det ikke finnes økonomiske belønningssystemer i NAV og at det blir økt fokus på å finne de gode eksemplene som flere kan lære av og som gir enda bedre resultater. Når resultatene er gode kan det også bidra til at lederne får ytterligere tillit og handlingsrom.

«Vi har ikke noe form for bonusordning for de som gjør det bra. Ellers er det rett og slett ros og trekke frem gode eksempler. Vi har gjort det slik på noen områder at de som gjør en god jobb, legger frem hvordan de har gjort på et ledermøte. Vi ser at det gir den beste effekten for å få flere til å gjøre det sammen. Det er vel ikke noe anna enn ros og gjøre det vi kan for å gjøre mer av det som virker. Det vil fort kunne ha betydning for den tilliten - jeg var inne på det litt tidligere: jo bedre man forstår oppdraget, jo mer kan vi ta sjansen på å gi den lederen et driftsbudsjett fordi vi har tillitt til at det blir brukt i rett retning. Det er verdt investeringa som vi gjør. Og motsatt hvis man ikke har så gode resultater, så blir vi kanskje ekstra streng dessverre»

De fleste informantene er av den oppfatning at de har fått handlingsrom til å tilpasse oppgaveløsningen og samtidig prioritere utfra lokale forhold innenfor gitte rammer. Flere nevner også at de oppfatter at direktoratet er opptatt av at det skal være handlingsrom nedover i organisasjonen og at det jobbes med dette. NAV-ledere oppfatter at fylkesadministrasjonen er opptatt av lederne skal ha stor frihet og at de opplever liten styring i det daglige.

«Det er da i samråd med fylkesledelsen blir man enige om ting, men stort sett jobber man mot de målene som ligger i virksomhetsplanen og har egentlig opplevd liten styring fra fylket sin side i

forhold til de målene der og de vi jobber med. Vi står ganske fritt til å jobbe mot målene, men at vi skal jobbe mot målene er klinkende klart»

Andre informanter nevner også betydningen av hvor viktig det er lederne klarer å kommunisere de overordnede målene og verdiene til medarbeiderne i NAV. Dette vil bidra til en økt forståelse av samfunnsoppdraget til NAV, men også klare å skape en unik motivasjon for å fortsette å levere gode resultater.

«Så er det at brukerne skal ha god opplevelse i møtet med NAV. Det skal være en god brukeropplevelse. Det er det som er de overordnede målene vi jobber med. Nå i det siste har vi snakket mye om dette med verdig velferdsforvaltning. Hva oppleves som bra service av brukerne, og hva oppleves ikke som bra service av brukerne. Målene er definert i utgangspunktet i mål og disponeringsbrevet og kommunebrev og andre kommunale styringssignaler. Det er innenfor det vi prøver å tilpasse til vår virkelighet»

«Det er ikke bare verktøyet som motiverer, men det er også hvordan du bruker det og kommuniserer rundt verktøyene. Kanskje veldig mye av forbedringspotensialet ligger ute i enhetene og hvordan man snakker om resultatene. Før satt jeg ofte inne på styringsdialogmøtene som direktøren for fylkene hadde, og satt nesten med tårer i øynene når de fortalte om småbarnsmødre som jobber overtid til 22. desember. Da tenker jeg: De får det til! At de klarer å motivere dem til å stå og jobbe overtid tre dager før jul. Da kjenner at jeg at «Gud- for et folk! Det tror jeg handler om kommunikasjon. Når du klarer å få til det, da har du kommunisere på en god måte»

Flere arbeidsmiljøundersøkelser internt i NAV har avdekket at medarbeiderne ønsker at endringene i større grad må initieres nedenfra og opp fordi dette vil være faktorer som får medarbeidere til å føle seg sett og akseptert.

«Så har også NAVs interne undersøkelser, både HKI og OHI, pekt på det at det, i denne styringa, er behov for mer innovasjon og nytenking og mer frihet til å løse oppgavene ute der man kjenner utfordringene fremfor detaljstyringa»

«I HKI har vi hvert år alltid utfordringer med dette å se de ansatte og gi aksept, eller støtte og forstå hverdagen til den enkelte ansatte. Da er vi vel på et sentralt punkt for er en faktor for å oppnå dette. Det å se de ansatte. Vi har ikke noe incitament utover det annet enn at vi gir gode tilbakemeldinger og har kanaler for å se det»

5.4 Oppsummering av empiriske funn

Nedenfor gis en kort oppsummering på overordnet nivå.

Empiriske funn	Beskrivelse
Mål- og resultatstyring	<ul style="list-style-type: none"> • Pålagt, rigid og lite fleksibelt • Øker kompleksiteten for hvert styringsnivå • Kan skape regelbundet og uselvstendig organisasjon som leverer resultater kun på det som etterspørres
Aktører	<ul style="list-style-type: none"> • Politikere • Direktører • Riksrevisjonen • Medbestemmelsesapparat • Ledere og medarbeidere
Ressursfordelingsmodell	<ul style="list-style-type: none"> • Beholdningsstyrt av statistikk. Store variasjoner i beholdninger skaper ujevne og uforutsigbare budsjetter • Reduksjon av beholdninger medfører lavere budsjett • Kan skape mulighet for opportunistisk adferd • For lite dynamisk til å fange opp endringer rundt NAV • Ulike ressursfordelingsmodeller i hierarkiet
Budsjettene som styringsverktøy	<ul style="list-style-type: none"> • Viktig prestasjonsmål • Ikke skapt av organisasjonen lite knyttet til realiteter lokalt • Mister relevans og troverdighet nedover i hierarkiet • Liten påvirkningsmulighet • Budsjettdisiplin kan skape lojalitet til budsjettkutt • Detaljstyring ved avvik
Partnerskapet	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke en del av ressursfordelingsmodell • Stat og kommune kan ha ulike mål og rolleforståelse • Relasjonsbetinget • Krever mer horisontal samhandling
Organisasjonsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • formell og hierarkisk med vertikal styringsretning • skaper koordineringsutfordringer om avstand mellom styringsnivåene blir for stor
Målekortet som styringsverktøy	<ul style="list-style-type: none"> • handlingsrom for å tilpasse måleindikatorer lokalt • oppfattes positivt fordi det definerer og konkretiserer målene • skaper med lean skaper engasjement, involvering og økt forståelse for oppgaveløsningen
Brukerorientert kultur	<ul style="list-style-type: none"> • brukeren er viktigere enn at budsjettet går i balanse • god kvalitet i leveranser til bruker viktig
Generelle holdninger	<ul style="list-style-type: none"> • Komplekse, kompliserte og fragmenterte systemer • Medarbeidere og ledere ønsker mer frihet og handlingsrom til å løse oppgavene • Positive til at styringssystem er nødvendig, men negativitet til for mye styring og kontroll

Tabell 3: Oppsummering empiri

6.0 Analyse

I dette kapittelet skal problemstillingen besvares. Dette vil bli gjort ved å gjennomgå empiriske funn og diskutere disse opp mot det teoretiske og analytiske rammeverket. I teori-kapittelet ble det presentert en analysemodell som er grunnlaget for diskusjonen i dette kapittelet. I analysen vil det trekkes frem enkelte hovedfunn som jeg finner relevante og beskrivende for å besvare forskningsspørsmålene.

6.1 Styringssystemets kompleksitet

Styringssystemets kompleksitet vil legge føringer for hvilke forutsetninger NAV har for å styre og mobilisere for god styringspraksis. Empirien har vist at det er mange aktører som påvirker hvordan styringssystemet må utformes og hvordan styring reelt kan skje. De viktigste eksterne aktørene har vist seg å være politikerne gjennom departementet som bestemmer selve samfunnsoppdraget til NAV. De politiske føringene og signalene som kommer fra disse må iverksettes og implementeres nedover i organisasjonen og bekrefter den tydelige politiske styringen ovenfra og ned. Andre viktige eksterne aktører lengre ned i hierarkiet er samhandlingen med kommunene gjennom partnerskapet i NAV-kontoret. Her ser man at en NAV-leder vil måtte forholde seg til to styringslinjer og to «ledere» med svært forskjellig styresett i egen kommune.

Internt ser man at organisasjonsstrukturen gjennom mange styringsnivåer også bidrar til at styringssystemet blir mer komplekst nedover i organisasjonen. Alle mål- og resultatkrav skal operasjonaliseres på hvert styringsnivå og tilpasses lokale utfordringer. Ansvarsstruktur og rapporteringslinjene følger samme retning motsatt vei. Empirien har her vist at dette kan gjøre det vanskeligere å få til den helhetlige satsingen og forståelsen av overordnede mål fordi det er mange enheter, mange ulike behov og også mange forskjellige måter å styre egen enhet på.

Empirien har videre vist at styringssystemets utforming oppfattes som lite fleksibelt med liten mulighet for å påvirke. Dette har resultert i at de ulike styringsnivåene blir mer opptatt av å levere gode resultater for egen enhet innenfor den tildelte rammen man har fått. Utfordringene kommuniseres i for liten grad oppover i organisasjonen og dermed blir det vanskelig å korrigere. Styringssystemet fremstår statisk og mobilisering skjer løpende gjennom forsøk på å tilpasse seg best mulig til omgivelsene. Dette vil fungere greit inntil videre og så lenge man fortsatt har måloppnåelse. På lengre sikt vil det kunne bli nødvendig å endre designet av styringssystemet for å klare å nå de fastsatte målene.

Oppsummert kan en se at styringssystemets kompleksitet med mange nivåer, mange prinsipaler og agenter og mye eksternt press vanskeliggjør NAVs mulighet for selv å designe og mobilisere styring. Styringen påvirkes av mange forhold og det kan være vanskelig å korrigere slik organisasjonen selv ønsker fordi det løpende «brenner» på flere steder samtidig.

6.2 Analyse

Hovedproblemstillingen som skal besvares i dette kapittelet er: «*Hvilke forutsetninger har NAV for å designe og mobilisere styringspraksis?*»

Jeg vil i dette kapittelet analysere empiriske funn knyttet til hvilke utfordringer designet av styringssystemet skaper og hvordan dette mobiliseres utfra et prinsipal-agentperspektiv og et stewardship-perspektiv. Jeg ønsker å analysere enkelte empiriske funn som jeg mener er relevante å belyse gjennom disse to perspektivene; ressursfordelingsmodellen, budsjettene og målekortet som styrings-verktøy, partnerskapet samt organisasjonsstrukturen.

Som nevnt i teorikapittelet vil utgangspunktet være at agenten vil opptre opportunistisk dersom muligheten for det er tilstede og når det vil øke agentens egen velferd. Det vil være spesielt to forhold som vil kunne være kilde til opportunistisk adferd hos agenten; asymmetrisk informasjon og motstridende eller ulike mål (Van Puyvelde et al., 2016, Jensen og Meckling, 1976). Styringssystemet må ut fra dette perspektivet utformes på en slik måte at prinsipalen kan kontrollere og styre agentens adferd i ønsket retning. En slik utforming vil agenten kunne oppfatte som tvingende trekk og dermed skape negative holdninger til styringssystemet (Adler og Borys, 1996). En steward forventes å opptre til prinsipalens og fellesskapets beste. Tillit mellom prinsipal og steward er viktig og en steward vil ha en egeninteresse i å sørge for at organisasjonen som helhet når målene sine (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). En steward vil kunne oppfatte utformingen av styrings-systemet muliggjørende og positivt fordi en vil føle at man får utnyttet egen kompetanse, er involvert i utviklingsprosesser som gagnar brukerne (Adler og Borys, 1996). Dette tilsier at styringssystemet kan utformes med mindre fokus på kontrollmekanismer enn ved et prinsipal-agentperspektiv.

Ressursfordelingsmodellen: Ressursfordelingsmodellen er en del av den økonomiske styringen i NAV (Malmi og Brown, 2008), og oppfattes som formalisert og tvingende på

underliggende enheter (Adler og Borys, 1996). Formalisert fordi den er basert på faste kriterier og faste strukturer som er like for alle. Det brukes ressursfordelingsmodeller for å tildele ressurser ut til hver enhet. Felles for disse modellene er at tar utgangspunkt i objektive og målbare kriterier som eksempelvis statistikk. Direktoratet bruker en skjønnsmessig vurdering i tillegg for å korrigere for eventuelle utilsiktede utslag av selve modellen. Empirien viste at det brukes ulike ressursfordelingsmodeller på hvert styringsnivå. På overordnet nivå har man ikke en definert fordelingsmodell, men fordeler midler ned til de tre styringslinjene basert på historikk. Staben i Arbeids- og tjenestelinjen bruker en egenutviklet fordelingsmodell som fordeler ressurser videre ned til fylkesadministrasjonene. Fylkesadministrasjonen bruker en annen fordelingsmodell basert på organisasjons- og kostnadsstruktur i eget fylke. På de tre øverste styringsnivåene brukes 3 ulike modeller som alle vektlegger til dels ulike kriterier.

Alle modellene beregner tildeling av ressurser ned til underliggende styringsnivå basert på statistikkbeholdninger som skal anslå en forventet belastning av sakstilgang til NAV-kontoret. Denne beregningen er lite koblet til realitetene i forhold til faktisk bemanning i enhetene og oppfattes som lite fleksibel. Modellene oppfattes også som lite fleksible fordi lederne ikke kan påvirke modellens utforming utfra reparasjonsperspektivet. Dermed oppfattes den som tvingende. Fordi modellene har for liten kobling mot de reelle ressursene vil medarbeiderne mangle forståelse for hvorfor de er utformet slik de er og man kan si at de bidrar til lav intern og global transparens (Adler og Borys, 1996).

Andre tvingende trekk ved ressursfordelingsmodellen fra fylkesadministrasjonen sitt ståsted er den såkalte garantikontorordningen som pålegger fylket å tildele ekstra ressurser til små enheter for å opprettholde et minimum av statlig bemanning i små kommuner. Fylket får ikke tilført ekstra midler for å håndtere dette og det er ingen anledning til å si opp bemanning. Denne garantien må derfor oppfylles innenfor tildelt budsjetttramme. Dette bidrar til at fylkesadministrasjonens handlingsrom og fleksibilitet begrenses betydelig (Adler og Borys, 1996). Dette bidrar til at lederne nedover i organisasjonen har en mer negativ holdning til ressursfordelingsmodellen fordi den kan hemme optimal oppgaveløsning på grunn av knappe ressurser. På den andre siden kan man si at et muliggjørende trekk ved ressursfordelingsmodellen er at fylkesadministrasjonen har fleksibilitet til å bruke egne fordelingskriterier som passer best i eget fylke. Man er ikke tvunget til å implementere direktoratets ressursmodell, men kan tilpasse tildelingen til lokale utfordringer og dette oppfattes positivt (Adler og Borys,

1996). Det reelle handlingsrommet er dog ikke til stede fordi ressursene er svært knappe, og dermed reduseres fleksibiliteten (Adler og Borys, 1996).

Ressursfordelingsmodellen kan best forklares fra et prinspal-agentperspektiv. Fra empiri kan man se at ressursfordelingsmodellen gir flere utilsiktede effekter. Man ser fra empirien at modellene som brukes kan basere seg på ulikt informasjonsgrunnlag fordi man bruker ulike statistiske kriterier på beholdninger av ulike brukergrupper. I følge teorien vil dette kunne være kilde til opportuniste fordi partene vektlegger forskjellig informasjon (Jensen og Meckling, 1976). Bakgrunnen for at det brukes ulike kriterier er imidlertid at det er gitt anledning til det samt fordi prinspal ser at konsekvensen for agenten blir for stor ved å kreve at samme modell skal brukes. Man kan derfor ikke si at agenten opptrer opportunistisk slik teorien antar, men at agenten etter beste evne forsøker å tilpasse ressursene best mulig til omgivelsene og så langt det strekker til.

Flere utilsiktede effekter oppstår fordi modellene benytter statistikk. Statistikk oppdateres årlig og derfor vil man erfare et etterslep i tallene. Dette resulterer i at beholdningene oppdateres for sent og dermed ikke fanger opp raske endringer i omgivelsene som skjer mellom to statistikkoppdateringer. Dermed kan man risikere at man fordeler ressurser utfra en nåsituasjon som er helt annerledes enn statistikken skulle tilsi. På grunn av de raske endringene som skjer i omgivelsene vil det kunne være store svingninger i beholdningene fra år til år og dermed skape store variasjoner i ressurstildelingen fra år til år. Empiri viser at effekten for budsjettet vil medføre være nedtrekk dersom agenten jobber godt for å redusere beholdningene av brukergrupper. Prinspal-agentteorien antar at i en slik situasjon vil agenten vil opptre opportunistisk fordi dette vil han ha mest nytte av (Arwinge, 2013). Agenten vil ved å opptre opportunistisk oppnå en stabil eller høyere ressurstildeling dersom beholdningene varierer lite fra år til år. Agenten vil kunne ha et incitament for å opptre i egeninteresse fordi han vet at stabile beholdninger over tid gir forutsigbarhet på økonomisiden ved at budsjettet vil variere lite hvert år. En interessant side ved dette funnet er at til tross for at agenten har denne anledningen til lene seg litt tilbake, så handler ikke agenten i egeninteresse. Agenten ser ut til å opptre mer som en steward i dette tilfellet gjennom at han ikke agerer opportunistisk, men fortsetter å jobbe med det formålet å redusere beholdningene og dermed hjelpe brukerne av NAV best mulig. Dette funnet bryter dermed med teorien om at agenten vil opptre opportunistisk. Dette vil være et typisk trekk for en steward ved at organisasjonens mål er viktigere enn å utnytte de utilsiktede effektene ved styringsverktøyet

til egen fordel (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). I stedet viser empiri at man løfter frem gode eksempler for å lære av de som får det til slik at også andre enheter i NAV kan bli bedre. Dette vil øke den interne og globale transparensten samt reparasjonsmulighetene til medarbeiderne fordi man fokuserer på læring og helhetsforståelsen. Dette vil bidra til mer positive holdninger til styringssystemet (Adler og Borys, 1996).

Budsjettene som styringsverktøy: Budsjettene er en del av den økonomiske styringen i NAV (Malmi og Brown, 2008) og dermed formalisert og tvingende fordi det kommer tildelt fra overordnet styringsledd (Adler og Borys, 1996). Administrasjonsbudsjettet er tildeling av økonomiske midler basert på beregningene fra ressursfordelingsmodellene. Empirien viser at budsjettmyndighet delegeres ned til underliggende styringsnivå med fleksibilitet som utgangspunkt. Det er en oppfatning blant informanter at de har fått et handlingsrom og at det forventes at man utnytter dette handlingsrommet best mulig. Man kan her si at budsjettet skaper en høyere intern transparenst og fleksibilitet fordi man lokalt vil ha anledning til å utnytte kunnskap og kompetanse for å utnytte potensialet i tildelingen (Adler og Borys, 1996).

På overordnet nivå viser empirien av administrasjonsbudsjettet er ansett som et svært viktig prestasjonsmål og at god budsjett disiplin er viktig. Samtlige informanter omtaler budsjettet som et viktig styringsverktøy. Budsjettene følges opp jevnlig i forhold til avvik. Utgangspunktet er at hvert styringsnivå selv disponerer tildelte midler og er ansvarlig for at disse midlene benyttes til rett formål. Intensiteten på kontrollene er dynamisk og avhenger av størrelsen på avviket mellom budsjett og regnskap. Agenten kan disponere budsjettet med maksimalt 2 % over-/ underforbruk. Større avvik vil resultere i økte kontroller og tettere oppfølging. Fra et prinsipal-agentperspektiv ser en at agenten kontrolleres jevnlig for at prinsipalen skal være sikker på at agenten ikke forbruker mer midler enn tildelt. Teorien forteller at agenten her vil sørge for å bruke opp hele budsjettet fordi dette er i hans egeninteresse. Årsaken kan være en risiko for å miste budsjettmidler. Empiri viser at det vil straffe seg for agenten å bruke mer enn tildelt budsjett, fordi det medfører trekk i neste års budsjett. Agenten vil derfor ha liten nytte av å bruke mer budsjett enn tildelt, noe som vil understøtte prinsipalens egeninteresse.

Empirien viste at NAV årlig får betydelige effektiviseringskutt i budsjettene sine, men skal løse de samme arbeidsoppgavene. Det er besluttet at ingen medarbeidere skal sies opp og dette innebærer at agenten får ytterligere trangere rammer og mindre handlingsrom. Budsjettet

er videre ikke et resultat av involverende budsjettprosesser og er heller ikke skapt på bakgrunn av de reelle behovene organisasjonen har. Det er besluttet på toppen og fordelt nedover i organisasjonen. Dermed mister det fleksibilitet og gjør at agenten lokalt har lite forståelse for budsjettets utforming. Agenten vil ha liten intern og global transparens fordi de ikke klarer å relatere dette til hverdagen (Adler og Borys, 1996).

Empirien viser at budsjettet som prestasjonsmål ser ut til å miste noe av troverdigheten og relevansen som styringsverktøy jo lengre ned i hierarkiet man kommer. Spesielt viser dette seg på nederste styringsnivå. En årsak til dette ser ut til å være at budsjettet etter hvert er blitt så knapt, at det ikke lenger dekker reelle lønnskostnader. Man kan si at den som tildeler budsjettet og den som mottar budsjettet har like mål ved at de oppfatter at budsjettet er viktig. Det kan imidlertid se ut til at prinsipalen og agenten har ulike perspektiver på budsjettet som styringsverktøy. Når budsjettene ikke lenger har relevans og de ikke er relatert til realitetene vil agenten opptre opportunistisk i den forstand at han velger og ikke forholde seg til det. Man er heller ikke involvert i budsjettprosessene og dermed vil medarbeider mangle motivasjon til å forsøke å reparere det (Adler og Borys, 1996). Andre aktiviteter som eksempelvis daglig produksjon og kvalitet i leveransene til brukerne blir mer viktig fordi det føles mer kjent og meningsfull for medarbeiderne. Budsjettet vil på grunn av dette bli oppfattet som negativt av lederne og medarbeiderne (Adler og Borys, 1996).

Empiri viser at man til tross for betydelige budsjettkutt oppnår budsjettbalanse. Ser man på dette fra et stewardship-perspektiv kan man se for seg at dette handler om å levere resultater på det prinsipalen krever og at man lojalt innretter seg innenfor de rammene man har fått tildelt. Medarbeiderne er opptatt av å levere gode resultater og gjøre jobben best mulig innenfor systemet fordi de mener dette er viktig (Schillemans, 2013, Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). En utilsiktet effekt av dette kan være at det foreligger en risiko for at agenten blir for lojal mot budsjettkutt og på sikt aksepterer for store kutt uten at man tar initiativ til å reparere det (Adler og Borys, 1996). Dette kan også være en form for opportunistisk adferd ved at man som agent kun leverer det som etterspørres uten å kommunisere tilbake til overordnet styringsmyndighet at dette ikke lenger kan aksepteres. Dette bidrar til at man får et budsjett som ikke er tilpasset organisasjonen.

Ut fra et prinsipal-agentperspektiv vil prinsipalen i en slik situasjon stramme inn budsjettkontrollene fordi det vil være nødvendig å sjekke at det ikke brukes mer penger enn tildelt.

Dette støttes av (Johansson og Siverbo, 2014) som mener at tett budsjettkontroll er viktig for offentlige virksomheter som opplever budsjettkutt. Om man ser det fra et stewardship-perspektiv vil man kunne redusere den negative holdningen ved at medarbeiderne involveres i budsjettprosessene og at budsjettmodellene i større grad er relatert til realitetene. Dette vil øke forståelsen og aksepten for budsjettet som et troverdig styringsverktøy og gjøre at agenten forholder seg til det.

Partnerskapet: Partnerskapet er en del av den administrative styringen i NAV (Malmi og Brown, 2008) og fremstår som formalisert og tvingende fordi man ikke kan velge dette samarbeidet bort (Adler og Borys, 1996). Partnerskapet er et lovpålagt samarbeid mellom kommune og stat og håndteres i praksis av de to laveste styringsnivåene; fylkesleddet og NAV-kontoret.

Fra et prinsipal-agentperspektiv kan en se at stat og kommune kan ha både asymmetrisk informasjonstilgang og ulike mål. Innimellom kan målene også være motstridende og empirien viser flere eksempler på dette. Ulike eller motstridende mål kan vise seg gjennom at statens og kommunens engasjement i NAV-kontoret er ulikt. En årsak til dette kan være at staten er fullt engasjert i NAV-kontoret, mens for kommunen er NAV-kontoret kun en av flere kommunale virksomheter. Det kan også vise seg gjennom at kommunen kan ha et ønske om at innbyggerne skal bli boende i kommunen, mens statens mål kan være at innbyggeren kanskje må flytte for å få jobb. Andre eksempler kan være at kommunale og statlige ressurser styres adskilt fra de to styringslinjene med egne regelverk og rutiner som er forskjellige. I henhold til prinsipal-agentteorien vil antakelsen være at partene opptrer opportunistisk. Den interne transparensen kan være god hos begge parter, men den globale transparensen kan bli skadelidende fordi de mangler en felles forståelse (Adler og Borys, 1996). Global transparens og asymmetrisk informasjon er knyttet til hverandre og jo mer asymmetri, jo mindre helhetsbilde har man. Dette kan bidra til at både den interne og globale transparensen blir skadelidende fordi man ikke forstår helhetsbildet (Adler og Borys, 1996).

Det at partene har ulike mål vil i følge teorien gi anledning til opportunistisk adferd fra agenten (Jensen og Meckling, 1976). Her kan man se at agenten har anledning til å opptre opportunistisk ved å være lojal mot en av styringslinjene. Imidlertid viser det seg at agenten ikke opptrer opportunistisk i slike situasjoner, men opptrer mer som en steward (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). Agenten bruker det beste fra begge styringslinjer for å

utnytte potensialet som ligger i enheten og for å sikre best mulig måloppnåelse, og en finner ikke støtte for argumentet om at agenten vil oppføre seg opportunistisk i en slik situasjon. Dette kan handle om tillit mellom partene og det grunnleggende fundamentet om likeverdighet i samarbeidet. Empiri viser at samarbeidet kan være relasjonsbetinget og derfor også både tvingende og muliggjørende (Adler og Borys, 1996). God dialog og samhandling lokalt kan medvirke til at får til de gode løsningene for NAV-kontoret og utnytter potensialet hos medarbeiderne. Dette vil øke både den interne og globale transparenshen og resultere i positiv holdning til partnerskapet fordi det er basert på tillit. En slik samhandling kan også oppfattes som et positivt element fordi partene oppfatter at de involveres i å reparere forholdet. (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). På den andre siden kan NAV-leder og fylkesleddet ha ulike mål som viser seg gjennom samarbeidsmøtene. Fylkesleddet prioriterer felles møter med flere kommuner fordi de mener dette vil løfte et større område i samme retning og dermed øke global transparenshen (Adler og Borys, 1996). En NAV-leder vil kunne oppfatte dette negativt fordi utfra hans perspektiv vil ikke dette gagne lokalkontoret og lokale utfordringer. Dersom medarbeiderne mangler forståelse for det kommunale og statlige perspektivet vil transparenshen reduseres og på den måten gjøre at holdningene til samarbeidet blir negative.

Videre ser en fra empirien at holdningene til partnerskapet varierer etter hvor man befinner seg i hierarkiet. For NAV-lederne som sitter nærmest i det daglige er holdningen generelt mer positiv. På overordnet nivå ser man en erkjennelse av at partnerskapet gir noen styringsutfordringer som styringssystemet ikke er utformet for å håndtere, men har liten mulighet til å mobilisere for dette på annen måte enn god dialog og samhandling med kommunal styringslinje. Om man ser partnerskapet fra et stewardship-perspektiv kan en se at man forsøker å bruke kunnskap og kompetanse lokalt for å sikre at brukerne får de tjenestene de skal ha på best mulig måte. Det overordnede målet, uavhengig om man er statlig eller kommunal medarbeider, er å sørge for at enheten leverer gode tjenester til innbyggerne i kommunen. Man oppfatter dermed at man jobber for hele NAV-kontoret og kommunen, og ikke for en av «eierne» (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997).

Målekortet som styringsverktøy: Målekortet er del av den økonomiske styringen i NAV (Malmi og Brown, 2008) og er formalisert gjennom at det er obligatorisk på de tre nederste styringsnivåene i Arbeids- og tjenestelinjen. Målekortet oppfattes som muliggjørende og positivt for lederne i NAV (Adler og Borys, 1996). Det er en generell oppfatning fra informantene at målekortet er et positivt styringsverktøy fordi det gir anledning for agenten til

å tilpasse styringsindikatorerne til egne utfordringer. Et formalisert trekk ved målekortet er at de fleste styringsindikatorerne er faste, men fleksibiliteten til å justere og legge til egne, bidrar til at det oppfattes som positivt (Jordan og Messner, 2012, Adler og Borys, 1996). Flere informanter nevner at målekortet brukes aktivt i faglige diskusjoner i kontoret og som grunnlag for styring. Gjennom å bruke målekortet slik, oppnår lederne også at medarbeidere lærer fordi de utnytter kompetansen sin. Deltakelse i utviklingsprosesser bidrar til økt engasjement og faglig utvikling for medarbeideren og samtidig en økt forståelse for styringssystemet (Wouters og Wilderom, 2008). En ytterligere positiv effekt av dette vil være at man får et styringssystem som passer bedre med organisasjonen (Adler og Borys, 1996).

NAV Nordland innførte lean-metodikk som et støtteverktøy for lederne ved NAV-kontorene for å klare å kommunisere overordnede mål, konkretisere dem samt fortolke styringssignalene på en mer forståelig måte. På den måten involveres medarbeiderne og man sikrer økt forståelse for målene. Den interne transparensen ser man er forbedret gjennom dette arbeidet, og at det samtidig vil kunne øke den globale transparensen fordi medarbeiderne forstår hvordan eget bidrag påvirker måloppnåelsen for NAV (Adler og Borys, 1996). Man kan også se at lederne kan reparere målekortet ved at de kan endre det selv innenfor definerte rammer dersom de ser at enkelte indikatorer ikke er egnet lokalt. Dette er ytterligere et argument for at målekortet oppfattes positivt og muliggjørende (Adler og Borys, 1996).

Utfra et stewardship-perspektiv kan man forstå at dette handler om å ta i bruk medarbeidernes kunnskap og kompetanse i større grad fordi man vet at dette vil skape et økt engasjement og motivasjon for å jobbe videre. Det handler om å gi tillit og fleksibilitet til medarbeiderne fordi prinsipalen ser at de kan løse oppgaven best mulig. Det fremkommer fra flere informanter at belønningen for medarbeiderne ligger i å lykkes i fellesskap og at ros og anerkjennelse er viktige motivasjonsfaktorer. Friheten til å tilpasse målekortets styringsindikatorer er også basert på tillit mellom overordnet og underordnet ledd (Davis, Schoorman og Donaldson, 1997). Flere informanter nevnte at det var viktig å se hva som ligger bak resultatene i målekortet og forstå mekanismene om hvordan det fungerer. Dette vil bidra til at medarbeiderne opptrer mer som stewarder og i større grad forstår hvorfor de ulike målene er viktige. Dette øker samtidig den globale transparensen og helhetsforståelsen (Adler og Borys, 1996).

Målekortet kan raskt bli et negativt styringsverktøy dersom man fokuserer for mye på de kvantitative resultatene og god innsikt og forståelse vil bidra til å redusere uønsket adferd som kan oppstå som følge av feil fokus. Agenten kan bli for opptatt av å levere gode resultater på målekortindikatorerne og opptre opportunistisk i den forstand at han nedprioriterer andre mål. Utfra et prinsippal-agentperspektiv kan man tenke at friheten til å tilpasse målekortet lokalt kan forsterke den asymmetriske informasjonstilgangen som kan eksistere mellom styringsnivåene. Fra empirien ser det ut til at det overordnede målet om forenkling av styringsparametere blir mer kompleks nedover i NAV fordi hvert nivå i utgangspunktet kan legge til egne indikatorer. Dette kan gjøre det vanskeligere å satse i felleskap i samme retning, og at man lokalt blir mer opptatt av å oppnå gode resultater på egne mål. I sammenheng med dette kan man også se for seg at det kan være vanskelig å finne gode styringsparametere som kan fungere for alle fylkesleddene og NAV-kontorene og at det derfor er positivt at denne lokale handlefriheten eksisterer.

Organisasjonsstrukturen: Organisasjonsstrukturen er formell og hierarkisk i NAV med mange styringsnivåer og mange enheter. Den er en del av administrative styringen i NAV og tydelig formalisert gjennom fullmaktsdelegeringer (Malmi og Brown, 2008). De fleste informantene oppfatter organisasjonsstrukturen som tvingende og har derfor en negativ oppfatning av den (Adler og Borys, 1996). Fra et prinsippal-agentperspektiv vil man se at flere styringsnivåer vertikalt vil kunne bidra til at avstanden mellom topp og bunn i organisasjonen kan bli lang. Dette vil øke den asymmetriske informasjonen mellom dem fordi nærheten til kjerneoppgavene samt forståelsen for lokale utfordringer kan bli mindre. Dette gir seg utslag i ulike koordineringsutfordringer (Arwinge, 2013). Imidlertid var det oppfatning fra flere at man hadde god dialog og felles arenaer for å redusere denne avstanden og dette ble oppfattet positivt. Asymmetrisk informasjonstilgang er også knyttet til den globale transparensen (Adler og Borys, 1996). Jo mer asymmetri som finnes mellom topp og bunn i NAV jo lavere vil helhetsforståelsen være. Flere informanter nevnte at jo lengre avstanden ble, jo mer rapportering ble innført og at agenten kunne oppleve dette som mistillit.

Informanter nevnte også at de manglet myndighet til å utføre enkelte arbeidsoppgaver og at de oppfattet at fleksibiliteten og handlingsrommet var for snevert og rigid. Som agent vil man kunne bli for opptatt av seg selv og egne resultater og i så måte vil agenten opptre i egeninteresse. På sikt kan dette gå utover helhetsforståelsen for NAV fordi det blir vanskelig å skape en enhetlig praksis internt. Man kan se en form for suboptimalisering der helheten

taper for den «interne konkurransen» om gode resultater. Man ser altså en høyere intern transparens som kan gå på bekostning av den globale (Adler og Borys, 1996).

Organisasjonsstrukturen kan være en hemsko fordi den ligger fast og den er vanskelig å endre og reparere.

Ansvar og myndighet delegeres ned til underliggende styringsnivå og i det ligger det at nivåene i utgangspunktet har fleksibilitet til å tilpasse egen drift til lokale forhold. Denne «friheten» kan imidlertid bidra til at det skapes et mangfold av ulike måter å gjøre ting på. I følge (Adler og Borys, 1996) er fleksibilitet en faktor som oppfattes positivt av agenten. På den andre siden kan for mye fleksibilitet gjøre det vanskelig å trekke alle i samme retning. For å øke den globale transparensen og helhetsforståelsen må prinsipalen innføre kontroller og stramme inn på fleksibiliteten.

Oppsummering analyse: I empiri fremgår det at styringssystemets utforming gir flere utilsiktede effekter. Enkelte av disse har jeg belyst gjennom prinsipalagent-perspektivet og stewardship-perspektivet for å vise hvordan disse påvirker lederne i NAV. Rammeverket til (Adler og Borys, 1996) har belyst hvordan tvingende og muliggjørende trekk ved styringssystemet påvirker medarbeidernes holdninger og muligheter til å korrigere styringssystemet. Disse perspektivene har vært nyttige for å vise hvordan kontrollproblemet oppstår og hvordan dette kan mobiliseres.

7.0. Avslutning

Dette kapittelet vil konkludere studien samt presentere implikasjoner og fremme forslag til videre forskning.

7.1 Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å se på hvilke forutsetninger NAV har for å designe og mobilisere styring. For å kartlegge dette har jeg gjennomført 10 intervjuer med ledere på 4 ulike styringsnivåer i NAV som har bidratt med sine tolkninger av dette temaet. Jeg velger å besvare forskningsspørsmålene først før jeg tilslutt oppsummerer problemstillingen.

Forskningsspørsmål 1: Hvordan er styringssystemet i NAV designet?

NAV's styringssystem består av både kulturelle, økonomiske og administrative elementer. Den kulturelle styringen skjer gjennom visjonen og verdiene og skal fungere som retningslinjer og grunnleggende normer og holdninger som skal prege oppgaveløsningen i NAV. Den økonomiske styringen skjer gjennom mål- og disponeringsbrevet som kommer tildelt fra departementet og som operasjonaliseres videre nedover i hierarkiet. Dette brevet vil legge rammen for de aktivitetene som skal skje på kort sikt. Ressursfordelingsmodeller brukes for å fordele ressurser til underliggende enheter i form av medarbeidere og penger. Budsjetter og målekort er viktige prestasjonsmål som skal sikre oppfølging av resultatene. Den administrative styringen skjer gjennom virksomhetsstrukturen, organisasjonsstrukturen og de regler, rutiner og prosedyrer som er gjeldende.

Forskningsspørsmål 2: Hvilken holdning til styringssystemene har lederne på ulike nivåer i NAV?

Studien viser at det er en generell aksept for styringssystemet i seg selv og at det er nødvendig med en eller annen form for styring. Styringssystemet er utformet med tydelige ansvarsområder og med delegerte fullmakter som følger organisasjonsstrukturen. Kontrollmekanismer er utgangspunktet for oppfølgingen av resultater. I utgangspunktet delegeres ansvar og handlingsrom, men i praksis kan man se at det reelle handlingsrommet blir betydelig mindre jo lengre ned i hierarkiet man kommer. I tillegg involveres ikke medarbeiderne i utformingen av styringssystemet. Dermed ser man at styringssystemet oppfattes som tvingende, lite fleksibelt og gjør at man får lite engasjement for å bidra til å endre det. Dette understøttes også av tidligere forskning da dette er typisk for hierarkiske organisasjoner.

Studien har vist at styringssystemets utforming gir flere utilsiktede effekter nedover i organisasjonen. Blant annet ser man at ressursfordelingsmodellen som brukes kan gi agenten muligheter for opportunistisk opptreden på bakgrunn av kriteriene som vektlegges i den. Funnene tyder imidlertid på at man ikke utnytter dette og at man i stedet opptrer som en steward som søker den beste løsningen for organisasjonen og ikke minst brukeren. Man ser også at holdningene til budsjettene endres nedover i organisasjonen. Det er oppfattet som et svært viktig styringsverktøy i hele organisasjonen, men oppfattes etter hvert som så knapt at det mister både relevans og troverdighet. Fra et prinsipal-agentperspektiv vil man da kunne se

at agenten velger og ikke forholde seg til budsjettet som verktøy, men heller fokuserer på produksjonstall og målekortresultater fordi de oppfattes som relevante og meningsfulle.

Fra et stewardship-perspektiv kan en tolke holdningene til lederne slik at styringssystemets utforming er underordnet brukerorienteringen og brukerperspektivet og da spesielt på de nederste styringsnivåene. En ser her at det blir mer viktig å klare å prioritere tilstrekkelig og riktig samt levere best mulig kvalitet til brukerne innenfor den rammen man har fått tildelt. Ledernes evne til å kommunisere mål og resultater, evne til å konkretisere disse og gjøre de forståelig for medarbeiderne har vist seg å være viktige elementer som skaper økt forståelse og motivasjon. Dette viser seg også i situasjoner der medarbeiderne involveres i praktiske prosesser for å fortolke målene og resultatene i egen enhet.

Forskningsspørsmål 3: Hvordan påvirker designet og mobiliseringen forutsetningene for styringspraksis?

Styringslinjene er utformet med et prinsipal-agentperspektiv i bakhodet og hvor kontroller er viktig oppfølgingsprinsipp for å følge opp underliggende enheter. De er utformet på en slik måte at det skal være likt for alle og brukes for alle samt hvor kunnskap og kompetanse fra medarbeiderne er mindre viktig. Den praktiske bruken av systemet viser imidlertid at man delegerer ansvar og handlingsrom nedover i organisasjonen og ønsker at enhetene selv skal ha frihet til å innrette egen drift etter lokale rammebetingelser, strukturer og kompetansenivå.

Oppsummert kan jeg si at prinsipal-agenttankegangen er implementert i systemene fra toppen fordi ledelsen har et behov for kontroll. Spesielt viktig blir dette med tanke på organisasjonsstrukturen fordi den har så mange styringsnivåer. Det er også viktig med den tette budsjettkontrollen siden budsjettene trange. Den faktiske bruken av styringssystemet viser seg å være mer i henhold til stewardship-perspektivet. Medarbeiderne opptrer i liten grad som agenter, men mer som stewarder som ønsker å gjøre best mulig jobb for brukeren. De har tillit til hverandre lokalt jobber de godt sammen for å finne de beste måtene å løse oppgavene på. De involverer seg med sin kompetanse og er i stor grad selvregulerende innenfor gitt rammer. Dermed kunne styringssystemet vært utformet med mindre fokus på kontroll og mer fokus på handlingsrom og utvikling. På den annen side er man likevel avhengig av å ha en viss struktur for å være sikker på oppgavene løses etter organisasjonens formål.

Empiri og analyse viser at styringssystemets utforming bidrar til at høy lokal transparens hvor lederne har god forståelse av egen situasjon. Den globale transparensen er ikke like høy på alle styringsnivåer og ser ut til å være høyest på de lavere styringsnivåene. Reparasjon handler om læring i organisasjonen og ledernes muligheter for å endre styringssystemet. De fleste styringssystemene er lite involverende; spesielt ressursmodeller og budsjetter og bidrar til lite læring og negative holdninger. Empiri og analyse viser at beslutningen om at ingen medarbeidere skal sies opp får store konsekvenser for enheter som har svært trange budsjetter. Dette medfører at man heller ikke klarer å reparere styringssystemet slik at det på sikt kan fungere bedre. Fleksibilitet er i utgangspunktet delegert på alle styringsnivåer innenfor gitte rammer. Arbeidet med målekortindikatorer lokalt oppfattes positivt og øker lokal transparens. Dette kan komme litt i konflikt med helhetsbildet fordi man kan bli for opptatt av egne resultater. Mer involvering og delaktighet av lederne oppover i styringen ville bidratt til mer forståelse for hele styringssystemet og dermed også få en sjanse til å endre styringssystemet der dette feiler. Styringssystemets utforming og praktisk bruk avviker fra hverandre og dette må mobiliseres for løpende gjennom kontinuerlig design.

Problemstilling: Hvilke forutsetninger har NAV for å designe og mobilisere styringspraksis?

Designet av styringssystemet påvirkes av flere eksterne faktorer og aktører som på ulike måter legger føringer for hvordan styring og kontroll skal skje i NAV. Den politiske styringen samt mål- og resultatstyringen i staten legger store føringer, og ikke minst de raske endringene i samfunnet og omgivelsene for øvrig. NAV er i tillegg en stor organisasjon med mange enheter, mange ansatte, mange behov og mange styringsnivåer. Dette bidrar til økt kompleksitet og mangfold i hele organisasjonen. Styringssystemets utforming er statisk og det endres ikke til tross for de effektene man ser det skaper. Den manglende dynamikken i styringssystemet mobiliseres løpende ulike aksjonsstrategier. På sikt vil antakelig styringssystemet slik det er utformet i dag, ikke lenger kunne håndtere omgivelsene på en tilstrekkelig måte uten å måtte foreta endringer i designet. Med andre ord å gjennomføre designstrategier. Ett eksempel vil kunne være skape et større samsvar mellom inntektssiden og kostnadssiden for enhetene. Stadige budsjettkutt med samme bemanning og kostnadsnivå vil på sikt ikke kunne fortsette.

NAVs forutsetninger for å designe og mobilisere styring er vanskelig. Årsaken til dette er et komplekst oppdrag fra politikerne, ytre press fra omgivelsene, kompleksitet i systemer og

organisasjonsstruktur samt trangere budsjetter og handlingsrom. Utfordringene med systemet varsles ikke oppover og dermed blir det også en utfordring å skulle mobilisere for endring av styringssystemets design.

Prinsipal-agent og stewardship-teori har hver for seg bidratt til å øke forståelsen for hvordan styringssystemer i statlige virksomheter er designet og hvordan den praktiske bruken av systemene samt medarbeidernes holdninger til det, påvirker mulighetene for å mobilisere.

7.2 Implikasjoner av studien

Studiens funn har avdekket flere praktiske implikasjoner på hvordan NAV kan håndtere styringsutfordringene de møter på grunn av styringssystemets design og mobilisering. Jeg vil oppsummere noen av de jeg finner mest relevant her.

Hierarkisk kontroll vs tillitt:

Studien viser at styringssystemet er utformet i en hierarkisk struktur med en vertikal styringsretning. Styringssystemene er utformet med delegering av budsjett disponeringsmyndighet og ansvar nedover i organisasjonen som grunnleggende styringsfilosofi. Tanken er at de ulike styringsnivåene selv skal kunne tilpasse sin drift lokalt innenfor de gitte rammene. Likevel er kontrollmekanismer viktig i styringen og oppfølgingen av underliggende enheter. Styringssystemet er på den ene siden designet i en hierarkisk struktur med fokus på kontroll, mens oppfølgingen av resultater og intensiteten på kontrollene er basert i stor grad på tillit og frihet til å løse oppdraget best mulig lokalt. Den praktiske bruken av styringssystemet viser imidlertid at systemene brukes litt annerledes enn intensjonen og derav gir noen utilsiktede effekter. Styringssystemets utforming har ingen form for økonomisk belønning for gode resultater, og medarbeiderne i organisasjonen motiveres i større grad av god kvalitet i leveransene til brukerne. Gjennom involvering og deltakelse rundt arbeidet med å sette lokale mål ser man at det skaper økt forståelse for hvordan deres kompetanse bidrar til måloppnåelse. Dermed ser man at styringssystemets utforming med fokus på kontroll burde vært annerledes utformet og hvor kontrollfokuset er mindre.

Manglende dynamikk i styringssystemet vs relevans for styringsverktøyene og oppfølgingen:

Utforming av blant annet ressursfordelingsmodell og budsjett utfordres betydelig av endringer i samfunnet rundt NAV og hvor politikerne og innbyggere ofte krever rask håndtering av

NAV for å løse utfordringene. Et annet eksempel er de stadige budsjettkuttene og effektiviseringskravene som NAV utsettes for. Det forventes at man skal løse oppgavene enda mer effektivt og med lavere budsjetter samtidig som at man ikke skal si opp bemanningen. Gjennom dette skjer ingen reell effektivisering, men vil oppleves som tøft for enheter med små budsjetter. På sikt vil man kunne erfare betydelig overforbruk fordi man ikke klarer å balansere inntektssiden og kostnadssiden og resultatet vil kunne være et budsjett som ikke passer organisasjonens oppgaveløsning. Styringssystemet er ikke dynamisk nok og settes løpende på prøve. De utilsiktede effektene man ser designet skaper, mobiliseres gjennom løpende tilpasninger og det (Mouritsen, 2005) omtaler som aksjonsstrategier. Så lenge mobiliseringen likevel skaper måloppnåelse vil den fungere greit. På sikt vil ikke aksjonsstrategier lenger være tilstrekkelig og dermed indikere at man bør vurdere å endre designet på styringssystemet.

Påvirkningsmulighet vs motivasjon:

En annen implikasjon er at den vertikale utformingen av styringssystemer og kontrollene gjør at ledere og medarbeidere føler de har liten påvirkningsmulighet til å endre det. Da kan et resultat være at de engasjerer seg lite i forhold til dette og dermed blir mer opptatt av å løse oppgavene best mulig innenfor det handlingsrommet man har. Utformingen og designet av styringssystemet virker demotiverende med det resultatet at de i seg selv blir mindre viktig som styringsverktøy nedover i hierarkiet. Brukerorienteringen og fokuset på god kvalitet til brukere blir viktigere. For liten involvering av medarbeiderne og deres kunnskap og kompetanse kan begrense læring og utvikling og dermed påvirke måloppnåelse. Oppfatningene av utfordringene med styringssystemet blir i liten grad kommunisert oppover i organisasjonen fordi man mangler engasjementet. Dermed blir det også vanskeligere å gjøre noe med selve designet som kan gjøre at styringssystemet passer bedre til organisasjonens mål, struktur og arbeidsmåte.

Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen kan medvirke til at NAV blir litt bakkbundet. Strukturen er fast og vanskelig å endre. Studien har vist at trangere budsjetter gjør at rammebetingelsene og handlingsrommet er begrenset. I fylker med krevende organisasjons- og kostnadsstruktur er aksjonsstrategier ikke lenger tilstrekkelig og man tvinges til å vurdere organisatoriske endringer for at styringssystemet skal kunne understøtte strukturen.

7.3 Videre forskning

De mange aktørene rundt NAV vanskeliggjør NAVs egen mulighet for å tilpasse styringen og styringssystemet selv. Spesielt kan nevnes den sterke politiske påvirkningen NAV utsettes for. Balansegangen mellom det å være en fagetat med god kunnskap om hva som virker på lang sikt på den ene siden og politikernes behov for å markere seg samt løse samfunnsutfordringer raskt på den andre, vil ofte legge begrensninger på forutsetningene NAV selv har for å designe og mobilisere styring. Det kunne være interessant å se nærmere på hvilke konsekvenser for styringspraksis den sterke politiske påvirkningen gir.

Det pålagte prinsippet om mål- og resultatstyring bidrar også til å øke kompleksiteten internt i NAV fordi dette krever at mål og resultater skal konkretiseres på hvert styringsnivå og for hver enhet. Organisasjonsstrukturen i NAV blir i så måte en hemske. Tidligere forskning har kritisert nettopp dette perspektivet fordi den har bidratt til at regelstyring og målstyringen er blitt for rigid og for lite fleksibel (Johnsen, 2007). Empiri har vist at mål- og resultatstyring kan bidra til at medarbeidere i organisasjon kan miste motivasjon fordi de involveres i for liten grad i beslutningsprosesser. Det kunne vært interessant å

Studien har vist at partnerskapet i NAV kan påvirke forutsetningene for evnen til å designe og mobilisere styring. Styringssystemet er designet med et vertikalt styringsfokus og hvor samhandlingen med partnerskapet og kommunene ikke er en del av det. På grunn av studiens avgrensning har jeg kun sett på den statlige delen av NAV. Empiri har vist at kommunale styringssignaler ikke er en del av det statlige styringssystemet og at dette kan vanskeliggjøre en felles målforståelse for samfunnsoppdraget. Fremtidig forskning kunne tatt for seg hvordan den horisontale samhandlingen mellom stat og kommune påvirker styringspraksis og hvordan dette bedre kan integreres i styringen.

En annen begrensning i studien er at den kun er foretatt i én av NAVs 3 styringslinjer. Dermed vil datagrunnlaget og funnene bli for snevre til å kunne generalisere funnene på NAV som helhet. Studien er videre foretatt i ett fylke og det er ytterligere et argument for manglende generaliserbarhet. Internt i NAV Arbeid- og tjenestelinje er det store forskjeller på hvordan styringssystemet er designet og utfordringene kan være helt annerledes i andre fylker. Studien er gjort i et fylke med stramme budsjetter og en komplisert kontorstruktur. Det vil være rimelig å anta at andre fylker står overfor en annen situasjon. Det vil derfor kunne være interessant å se funnene i denne studien i sammenheng med, og opp mot, andre fylker.

Det vil også være interessant å utvide studien til å omfatte hele NAV for å kartlegge styringsutfordringene i en større skala.

Prinsippal-agentteori er den teorien som er mest vanlig å ty til når man skal kartlegge styringsutfordringer i offentlig sektor og i hierarkier. Stewardship-teorien kan være mer relevant å benytte fordi de grunnleggende forutsetningene i teorien passer bedre i komplekse organisasjoner som NAV og hvor medarbeiderne motiveres av verdier og kvalitet til brukerne enn økonomiske kompensasjoner. Det å jobbe i NAV handler i stor grad om verdivalg og fremtidig forskning kunne sett på hvordan steward-rollen bedre kan integreres i styringssystemet.

8.0 Referanseliste

- Adler, P. S. & Borys, B. (1996) Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41 (1), s. 61-89.
- Ahrens, T. & Chapman, C. S. (2004) Accounting for Flexibility and Efficiency: A Field Study of Management Control Systems in a Restaurant Chain*. *Contemporary Accounting Research*, 21 (2), s. 271-301.
- Almquist, R. et al. (2012) Public sector governance and accountability.
- Andreassen, T. A. & Fossestøl, K. (2011) *NAV ved et veiskille*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag. ISBN: 978-82-05-39880-1
- Andresen, M. E. & Idsø, J. (2014). 15.05.14. Prinsipal agentteori [Internett]. Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/prinsipal-agent-teori>> [Lest 28.03.16].
- Anthony, R. N. (1965) *Planning and Control Systems. A framework for analysis*. Harvard Graduate School of Business, Boston.
- Arwinge, O. (2013) *Internal control: A Study of Control and Themes*. Heidelberg, Springer. ISBN: 978-3-7908-2881-8, s 25-36.
- Berry, A. J. et al. (2009) Emerging themes in management control: A review of recent literature. *The British Accounting Review*, 41 (1), s. 2-20.
- Bjørnenak, T. (2010) *Økonomistyringens tapte relevans, del 1 og 2*. [Internett]. magma.no. Tilgjengelig fra: <<http://www.magma.no/oekonomistyringens-tapte-relevans-del-1-og-2>>.
- Bogsnes, B. (2009) *Implementing beyond budgeting : unlocking the performance potential*. Hoboken, N.J, Wiley.
- Cappelen, A. W. & Tungodden, B. (2012) *Insentiver og innsats*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.magma.no/insentiver-og-innsats>>.
- Chapman, C. S. & Kihn, L.-A. (2009) Information system integration, enabling control and performance. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (2), s. 151-169.
- Chenhall, R. H. (2003) Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28 (2), s. 127-168.
- Chenhall, R. H. (2008) Accounting for the horizontal organization: A review essay. *Accounting, Organizations and Society*, 33 (4), s. 517-550.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D. & Donaldson, L. (1997) Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22 (1), s. 20-47.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R. & Jackson, P. R. (2012) *Management Research 4th edition*. London, Sage.
- Ellingsen, P. (2013) *Brukerorientert ledelse i offentlig sektor*. Oslo, Gyldendal akademisk.

- Ferreira, A. & Otley, D. (2009) The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20 (4), s. 263-282.
- Fivelsdal, E. & Sterri, A. B. (2015). 28.05.15. Byråkrati [Internett]. Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/byr%C3%A5krati>. > [Lest 20.03.2016].
- Flamholz, E., Das, T. & Tsui, A. (1985) Toward an integrative framework of organizational control. *Accounting, Organizations and Society*, 10 (1), 35-50.
- Holmen, A. K. T. (2016) Endrede styringsregimer = endrede lederroller. Konsekvenser av samstyring for administrativ ledelse i norske kommuner. *Magma*. Magma.
- Hoque, Z. (2003) *Strategic Management Accounting: Concepts, Processes and Issues*, 2nd edition. Chapter 1 (pp1-24), 2 (pp 25-42) & 3 (pp 43-57). Pearson.
- Jacobsen, D. I. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976) Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), s. 305-360.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo, Abstrakt Forlag.
- Johanson, U. & Skoog, M. (2007) *Verksamhetsstyrning - för utveckling, förbättring och förändring*. Sverige. ISBN: 9789147086412.
- Johansson, T. & Siverbo, S. (2014) The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence. *Management Accounting Research*, 25 (4), s. 271-283.
- Johnsen, Å. (2001) Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications. *Managerial Auditing Journal*, 16 (6), s. 319-330.
- Johnsen, Å. (2007) *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen, Fagbokforl.
- Jordan, S. & Messner, M. (2012) Enabling control and the problem of incomplete performance indicators. *Accounting, Organizations and Society*, 37 (8), s. 544-564.
- Malmi, T. & Brown, D. A. (2008) Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19 (4), s. 287-300.
- Mouritsen, J. (2005) Beyond accounting change: design and mobilisation of management control systems. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 1 (1), s. 97-113.
- Nyland, K. & Pettersen, I. J. (2010) *Økonomistyring i staten- likhet eller mangfold?* [Internett]. magma.no. Tilgjengelig fra: <<http://www.magma.no/oekonomistyring-i-staten-likhet-eller-mangfold>>.

Otley, D. (1980) The Contingency Theory of Management Accounting: Achievement and Prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, 5 (4) 413-428. Printed in Berry, AJ et al (eds). (1998). *Management Control Theory*, Ashgate-Dartmouth Publs.

Røvik, K. A. et al. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*. 2. utg. Oslo, Universitetsforl.

Sandvik, S. (2016) *Heggelund (H) vil gi NAV mer makt*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <[http://www.nrk.no/norge/heggelund-om-tiltakssystemet-i-nav - -siste-rest-av-planokonomi-i-norge-1.12821744](http://www.nrk.no/norge/heggelund-om-tiltakssystemet-i-nav--siste-rest-av-planokonomi-i-norge-1.12821744) >.

Schillemans, T. (2013) Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15 (4), s. 541-562.

Sjødin, Ø. (2009) *Beyond Budgeting - en reise i økonomistyring: Hvordan endrer økonomistyringssystemet seg etter en overgang til Beyond Budgeting-filosofien?* Masteroppgave, Handelshøyskolen i Bodø.

Storvik, T. I. (2010) *Samstyring i NAV : en studie av styringsutfordringer i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV*. Høgskolen i, Bodø.

Theuvsen, L. (2004) On Good and Bad Bureaucracies: Designing Effective Quality Management Systems in the Agrofood Sector. European Association of Agricultural Economists.

Van Puyvelde, S. et al. (2016) Managerial Objectives and the Governance of Public and Non-Profit Organizations. *Public Management Review*, 18 (2), s. 221-237.

Verbeeten, F. H. M. & Speklé, R. F. (2015) Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organization Studies*, 36 (7), s. 953-978.

Wèden, A. S. (2016) *Arbeidsministeren går ut mot "regel-jungelen" i NAV*. [Internett]. vg.no. Tilgjengelig fra: <<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/nav/arbeidsministeren-ut-mot-regel-jungelen-i-nav/a/23622711/> >.

Wouters, M. & Wilderom, C. (2008) Developing performance-measurement systems as enabling formalization: A longitudinal field study of a logistics department. *Accounting, Organizations and Society*, 33 (4), s. 488-516.

Yin, R. K. (2014) *Case Study Research: Design and Methods, 5th edition*, Sage Publications. ISBN-13: 978-1452242569 ISBN-10: 1452242569 Fifth Edition.

Ekspertutvalgets granskningsrapport av NAV:

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf (publisert 09.04.15)

9.0 Vedlegg

9.1 Rammeverk styringssystem som en styringspakke

Kulturelle styring: Klan, verdier og symboler
Økonomisk styring: Planlegging, kybernetiske kontroller/ prestasjonsmålinger, belønningssystemer
Administrativ styring: Virksomhetsstruktur, organisasjonsstruktur, regler/ rutiner og prosedyrer

Kilde: (Malmi og Brown, 2008)

9.2 Oversikt informanter

Informant	Stilling/ ansvar	Intervjutidspunkt	Sted	Hvordan
1	Direktorat styringsstab	08.02.16 kl 0930	NAV Direktorat	Fysisk møte
2	Direktorat styringsstab	08.02.16 kl 1200	NAV Direktorat	Fysisk møte
3	Direktorat, Arbeid og tjenesteavdeling	09.02.16 kl 0930	NAV Direktorat	Fysisk møte
4	Direktorat, Arbeid og tjenesteavdeling	09.02.16 kl 1030	NAV Direktorat	Fysisk møte
5	Fylkesdirektør	09.02.16 kl 1230	NAV Direktorat	Fysisk møte
6	Fylkesdirektør	15.02.16 kl 1230	NAV Nordland	Fysisk møte
7	Statlig NAV-leder	12.02.16 kl 0930	NAV Nordland	Videomøte
8	Statlig NAV-leder	17.02.16 kl 1000	NAV Nordland	Videomøte
9	Statlig NAV-leder	23.02.16 kl 0900	NAV Nordland	Telefonmøte
10	Kommunal NAV-leder	22.02.16 kl 1200	NAV Nordland	Telefonmøte

9.3 Samtykkeskjema fra informantene

Samtykkeskjema – deltakelse i masterstudie

Problemstilling: «Hvordan har styringssystemene i NAV blitt designet og mobilisert og hvordan dette påvirker styringspraksis»

Bakgrunn og formål:

Dette er en masteroppgave som gjennomføres ved Nord Universitet våren 2016.

Formålet med oppgaven er å se hvordan NAV har bygd opp og tilpasset styringssystemene sine og hvordan dette påvirker styringspraksis. Oppgaven er initiert av meg selv og har således ingen oppdragsgiver.

At valget falt på deg som informant har sammenheng med din stilling og ansvarsområder i forhold til oppgavens problemstilling. Jeg ønsker derfor å intervjuer deg for å få ytterligere kunnskap, samt dine refleksjoner rundt dette temaet.

Hva betyr deltakelsen for deg som informant:

Jeg vil i denne studien bruke intervjuer som den primære datakilden. I tillegg vil offentlige dokumenter samt interne NAV-dokumenter være sekundære kilder som benyttes for analyse av dataene.

Spørsmålene vil blant annet omfatte styringssystemene, hvordan de er bygd opp, hvordan de brukes i det daglige samt hvordan de måler prestasjoner. Intervjuene vil bli tatt opp på lydfil og transkribert i etterkant. Lydfilene vil bli slettet når oppgaven er endelig innlevert. Det transkriberte intervjuet vil bli sendt deg for en gjennomgang og kvalitetssikring før det benyttes i det videre i besvarelsen.

Anonymitet

Opplysninger du gir i intervjuene vil være konfidensielle og vil kun brukes av meg, samt min veileder, underveis i oppgaveskrivingen. Informasjon om deg som informant vil bli anonymisert i besvarelsen med unntak av diverse grunnopplysninger som stilling og ansvar i NAV.

Det er frivillig å delta i denne studien og du kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg uten å oppgi årsaken til dette.

Oppgaven skal ferdigstilles og leveres 18. mai 2016 og dersom ønskelig kan du få et eksemplar av denne.

Ønskes dette?: **Ja** **Nei**

Kontaktopplysninger ved eventuelle spørsmål:

Marianne Løkkebakken
Mobil: 926 15 415
Mail: marianne.lokkebakken@gmail.com

Veileder for oppgaven: Professor Katarina Kaarbøe, Norges Handelshøyskole, Bergen

SAMTYKKE TIL DELTAKELSE I STUDIEN

Jeg har mottatt informasjon om denne masteroppgaven og er villig til å delta:

Underskrift informant, sted og dato

9.4 Intervjuguide

INTERVJUGUIDE NAV

Introduksjon

- Kort presentasjon av forfatteren, temaet og problemstillingen
- Gjennomgang av hvordan intervjuet skal gjennomføres (lydopptak, transkribering, bruk av datamaterialet i etterkant, tidsrammen for gjennomføringen av intervjuet)
- Opplyse om anonymitet for informanten, avklare tillatelse til bruk av datamaterialet, eventuelt makulering av datamaterialet etter ferdigstillelse samt at informant kan avbryte intervjuet når som helst

Problemstilling:

Hvordan har økonomistyringssystemene i NAV blitt designet og mobilisert og hvilke konsekvenser har dette hatt for styringspraksis?

Innledende spørsmål

- Kan du fortelle litt om deg selv, stillingen og arbeidsoppgavene dine i NAV, ansvarsområder etc?
- Kan du beskrive din enhet sitt arbeidsområde/ virksomhetsområde?

TEMA: BEGRUNNELSE OG DESIGN – oppbygging av styringsverktøy

1. Kan du fortelle hvilke styrings- og kontrollsystemer og verktøy som brukes i NAV i dag?
 - a. Hvordan har disse vært oppbygd/ designet i perioden 2006 og frem til i dag?
 - i. Planlegging, prestasjonsmålingssystem, incentiver og verdisystem
2. Hva er begrunnelsen for at man valgte disse økonomistyringssystemene?
 - a. Hvilken styringsfilosofi har man hatt i designet?
 - i. desentralisert, proaktivt – eller sentralisert mer reaktiv
 - b. Hvilken prosess har man hatt for innføring/ implementering av de ulike økonomistyringsverktøyene?

3. På hvilken måte har økonomistyringssystemene endret seg/ utviklet seg i denne perioden?
 - a. Er det blitt flere eller færre styringssystem i løpet av disse årene?
 - i. Evt hvilke?
 - b. Hva var grunnen til at de ble endret?
 - i. Eksterne faktorer; politiske føringer, hendelser i tiden, endret regelverk etc
 - ii. Interne faktorer; endringer i organisasjonsstruktur etc

4. Kan du gi en beskrivelse av den formelle organisasjonsstrukturen i NAV?
 - a. Beslutningslinjer, ansvarsfordeling. Hierarkisk/ flat struktur?
 - b. Eksisterer det koordineringsproblemer i en hierarkisk organisasjonsstruktur?
 - i. Hvorfor skjer dette tror du?
 - ii. Hvordan er disse håndtert?
 - c. Hvordan er makt og beslutningsmyndighet fordelt i organisasjonen?
 - i. Hvem avgjør hvordan ressursene fordeles?

TEMA: DELTAKELSE OG AKTØRER

1. Hvilke aktører er med i beslutningene omkring hvordan oppbyggingen skal være på NAVs økonomistyringssystemer?
 - a. Interne; departementet, andre avdelinger i direktoratet, underliggende enheter, medarbeiderne i NAV?
 - b. Eksterne aktører; kommunene, fylkesmenn, politikere?
 - c. Hvorfor akkurat disse tror du?

2. På hvilken måte påvirker de ulike aktørene hvordan økonomistyringssystemet bygges opp?
 - a. Muliggjørende trekk
 - i. Prosesser basert på fleksibilitet, læringsfokus, erfaring, kunnskap og ferdigheter
 - b. Tvingende trekk
 - i. Prosesser som kan bidra til å hemme kreativitet, manipulering, misfornøyde medarbeidere
 - c. Begge deler?

TEMA – UTFORDRINGER KNYTTET TIL DESIGNET/ OPPBYGGINGEN

1. Hvilken styringsinformasjon mener du er nødvendig for de ulike nivåene av ledelsen i NAV?
 - a. På hvilken måte vil du si at styringssystemet gir ledelsen helhetlig og nødvendig styringsinformasjon?
 - i. Evt mangler? Hva er bra?

2. Hva er de største utfordringene i styringssystemene slik du oppfatter det?
 - a. Brukes styringsverktøyene slik intensjonen er?
 - i. Dersom ikke, hvorfor tror det skjer? Hvordan håndteres det?

3. Enkelte økonomistyringssystemer, deres design og oppbygging, kan være fundamentalt forskjellige. Ett eksempel er bl.a balansert målekort vs tradisjonell budsjettstyring. Målekortet har et fremtidsrettet strategifokus på hvordan NAV skal nå målene sine. Den tradisjonelle budsjettstyringen har fokus på historiske tall og resultater.
 - a. Hva er din vurdering i forhold til at disse systemene i teorien krever ulik informasjon, adferd, styring og oppfølging?
 - b. Hvordan kan ledelsen tolke styringssignalene de får?
 - i. Peker styringssignalene i samme eller avvikende retning i forhold til hverandre?
 - c. Hvordan håndteres evt ulike styringssignaler?

4. NAV har både en kommunal og en statlig del hvor partenes formål, mål og resultatkrav kan være ulike. På hvilken måte vil du si at NAVs overordnede mål er gjenspeilet i økonomistyringssystemene?
 - a. Felles målforståelse, både kommunale og statlige mål
 - b. Samarbeid og samhandling med kommunal sektor
 - c. Er det noen utfordringer i oppbyggingen av økonomistyringsverktøyene knyttet til at NAV har både en kommunal og en statlig del?
 - i. I så fall – hvilke?

TEMA: BRUK/ MOBILISERING

1. Hvordan vil du beskrive måloppnåelsen i løpet av de siste 5 årene?
 - a. Målene endret? Resultatene endret?
 - b. Hva tror du kan være årsaken til evt manglende måloppnåelse?
 - i. Økonomisk handlingsrom? Andre forhold?

2. Hvordan brukes styringssystemene i det daglige?
 - a. Når hentes informasjon ut, hvor ofte, hvordan brukes informasjonen i styring og oppfølging etc
 - b. Hvordan måles prestasjoner?
 - i. Hvordan håndteres manglende måloppnåelse? Enn belønning for måloppnåelse?

3. Hvilke effekter har innføringen av de ulike styringssystemene/ styringsverktøyene hatt for den reelle styringen i NAV?
 - a. På hvilken måte har det påvirket styringspraksisen?

4. Kan du utdype nærmere om oppbyggingen av målekortet og de ulike budsjettene gir ønsket adferd nedover i organisasjon?
 - a. Hvordan påvirker verktøyene organisasjonskulturen, normer og adferd
 - b. Hvilke utfordringer ser man i dag? Dersom ikke, på hvilken måte gjøres endringer for å korrigere for dette?

Avslutning

1. Dersom du fikk velge fritt, hvordan ser du for deg det ideelle styringssystemet for NAV?
2. Er det noe du ønsker å utdype ytterligere som vi ikke har snakket om hittil?